



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES  
-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES**

**TÍTULO DE LA TESIS**

*-DE LA DIRECCIÓN A LA GESTIÓN ESCOLAR EN LA  
EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA EN LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES. UN ABORDAJE A TRAVÉS DE  
DOS DISTRITOS ESCOLARES-*

**DOCTORANDA: MG. MARIA ANA MANZIONE**

**DIRECTORA: DRA. MYRIAM SOUTHWELL**

**FECHA: MARZO 2010**

## *Índice General*

<b>Agradecimientos</b> .....	2
<b>Introducción General</b> .....	4
Sociedad y cultura: reconfiguraciones en el contexto de un mundo globalizado.....	4
Acerca de los cambios en las representaciones modernas de lo social.....	10
El gobierno de la libertad: autonomía y responsabilidad.....	17
Declive de la idea moderna de sociedad, experiencia social y trabajo sobre los otros.....	19
Consideraciones metodológicas.....	29
Presentación del campo realizado: Caracterización de las regiones y distritos .....	30
Región Educativa N° 20.....	30
Región Educativa N° 25.....	31
Acerca de los Supervisores entrevistados: características generales.....	32
Caracterización de los Supervisores entrevistados: Supervisoras de la Región Educativa N° 25.....	33
Supervisoras de la Región Educativa N° 20.....	34
Descripción de las escuelas y algunas características de sus directores.....	35
Escuelas y directores de Tandil: Escuela N° 1.....	35
Escuela N° 2.....	36
Escuela N° 3.....	37
Escuelas y directores de Olavarría: Escuela N° 4.....	39
Escuela N° 5.....	40
Escuela N° 6.....	40
Bibliografía.....	45

### **Capítulo 1**

#### **Gestión Educativa. Regulaciones, instituciones y actores: de la Reforma Educativa de los años '90 hasta la actualidad**

Introducción.....	50
-------------------	----

La gestión en el contexto de las Reformas Educativas: ¿una nueva tecnología del yo? .....	52
Tendencias en el marco de las reformas educativas.....	57
Acerca de la Reformas Educativas en Argentina.....	64
El impacto en el plano de la gestión educativa de los procesos reformistas argentinos de las últimas décadas.....	66
La gestión institucional: un concepto central del discurso político-educativo nacional y bonaerense.....	76
Bibliografía.....	90

## **Capítulo 2**

### **Revisión histórica de los modos de entender la supervisión y dirección educativa escolar hasta la actualidad**

Introducción.....	98
La inspección y la dirección escolar como dispositivos de gobierno.....	99
La Supervisión y dirección escolar en el siglo XX.....	109
La supervisión y la dirección escolar en la Provincia de Buenos Aires: aproximaciones históricas.....	115
La Supervisión escolar en la provincia de Buenos Aires.....	115
Los directores escolares .....	127
Notas finales: las tensiones de la tradición en la época contemporánea.....	135
Bibliografía.....	149

## **Capítulo 3**

### **La supervisión escolar: tensiones en torno a su redefinición desde la reforma educativa de los años '90 a la actualidad**

Introducción.....	155
Reformas educativas contemporáneas y supervisión escolar.....	156
La creación de la figura del supervisor distrital en la provincia de Buenos Aires.....	169
La supervisión escolar en el relato de los supervisores.....	171
Experiencia profesional e instrumentos normativos en los relatos de las supervisoras .....	172
Acerca de las estrategias para responder a las demandas del entorno .....	179

La supervisión y los sujetos que aprenden	
La percepción de la pobreza desde la supervisión escolar.....	186
La supervisión y sus percepciones acerca de la infancia.....	189
La Supervisión y la búsqueda de reconocimiento.....	190
Acerca de la socialización profesional y del aprendizaje del oficio.....	195
Autoridad y respeto en la supervisión escolar: tensiones en torno a su construcción .....	197
Estrategias que construyen (o destruyen) autoridad, poder y legitimidad del rol .....	204
Objetivos que impulsan la acción: motivaciones y problemas visualizados desde el rol de Supervisor escolar .....	212
Acerca del desencanto .....	215
Flexibilidad del rol.....	219
A modo de reflexiones finales.....	221
Bibliografía.....	223

#### **Capítulo 4**

#### **Los directivos construyendo prácticas**

Introducción.....	229
La dirección escolar en la EGB3: interpelaciones y tensiones.....	230
Interpelaciones oficiales a la dirección escolar: de la gestión eficiente y eficaz al retorno de la gestión redentora.....	232
Reforma educativa y gestión escolar.....	237
La dirección escolar en el relato de los directores.....	240
Nuevas normas y su impacto en la gestión escolar.....	240
La percepción de los directores acerca de las normas externas a la institución escolar.....	242
Normas y valores en contexto.....	244
Los reglamentos de convivencia desde la perspectiva de la Dirección escolar .....	247
Acerca de las estrategias para responder a las demandas del entorno.....	254
Estrategias directivas que favorecen o disminuyen la persistencia de la desigualdad.....	257

Violencias cotidianas, violencias invisibilizadas .....	262
Algunas consideraciones de los directores escolares acerca de otros actores educativos.....	265
Directores y supervisión escolar: autoridad, respeto y jerarquía.....	265
La familia en el relato de los directores escolares.....	276
Acerca del rol de la escuela. Entre la realidad cotidiana y la escuela idealizada.....	287
Algunos problemas vinculados a la reforma de los '90.....	294
A modo de reflexiones finales.....	298
Bibliografía.....	300
<b>Conclusiones Finales.....</b>	<b>305</b>
Experiencia profesional, reformas educativas e interpelaciones gubernamentales.....	308
Conflictos y estrategias para la construcción de autoridad y legitimidad en la gestión escolar.....	314
Acerca del propio rol.....	317
Acerca de los niños y jóvenes pobres y sus familias .....	320
Bibliografía.....	325
<b>Bibliografía General.....</b>	<b>326</b>

# Capítulo 1

## *Gestión Educativa: regulaciones, instituciones y actores a partir de la Reforma Educativa de los años '90 hasta la actualidad*

### *Introducción*

Antes de iniciar el desarrollo de este capítulo se hace necesario establecer que, si bien la recolección de información para este trabajo se ha realizado entre los años 2005/2007, y ese ha sido el contexto de sentidos en el que se ha analizado el problema que aborda esta tesis, se hace necesario remontarse a los cambios operados en la década debido a que la matriz de sentido que posicionó a la gestión directiva vinculada al gerenciamiento tuvo su punto de origen en década de 1990. Por eso resulta importante reconstruir esa restructuración que sufre el sistema educativo en general para comprender el impacto de esas transformaciones en la gestión educativa en particular. A su vez, cabe destacar que, como ya se ha mencionado en la introducción de esta tesis, no se abordan aquí los primeros años del 2000 como un simple reflejo de las modificaciones promovidas durante los años '90, sino tratando de establecer continuidades, rupturas, reconfiguraciones de sentidos.

Hacia los años '90 se ponen en práctica una serie de reformas estructurales a escala planetaria, las cuales por su alcance y profundidad, redefinen el gobierno y su ejercicio dando lugar a situaciones inéditas. En el marco de las políticas neoliberales que se generalizaron durante la mencionada década y en el caso de América Latina, distintos organismos internacionales -tanto técnicos como financieros- tuvieron un rol protagónico en la promoción de un determinado tipo de reformas de carácter estructural que afectaron también el plano educativo. El proceso global de reformas educativas –*global educational reform*– se

implementó en diferentes países derivando en múltiples singularidades nacionales (Coraggio y Torres, 1999; Ezpeleta, 2004). En efecto, las reformas educativas impulsadas en los distintos países de América Latina entran en diálogo con diferentes tradiciones y culturas propias de cada país, no resultando en una implementación homogénea. Por el contrario, el intento de asentar los sistemas educativos sobre nuevas bases, en el marco de procesos más amplios de reforma de los Estados<sup>24</sup>, constituye un complejo entramado que adquiere sentido en función de la organización política de cada uno de los países, su cultura, su historia, sus tradiciones, el grado de desarrollo, expansión y configuración de cada uno de los sistemas educativos<sup>25</sup> de la región en la actualidad, y de la nueva estructura de poder internacional propia de esta etapa de reestructuración del capitalismo (Southwell, 2001).

Sin embargo, y sin desconocer las necesarias especificidades, es posible encontrar conceptos comunes que recorren gran parte de estas políticas reformistas tales como *descentralización, autonomía, calidad, equidad y profesionalización*; conceptos que parecían subsumirse al concepto de *gestión*.

Estas reformas, consideradas como sistémicas, requirieron un nuevo marco normativo que fue legitimado mediante una redistribución y redefinición de relaciones entre conceptos conformando una nueva cartografía a la que se articularon los actos y efectos de gobierno (Rose, 1997). Cuestiones que, en definitiva, tendieron a la reformulación de la acción del Estado. Sin embargo, no parecería que esto se hubiera vinculado con la intención de democratizar el poder, sino más bien con nuevas lógicas en la manera de ejercerlo. Se crea un sujeto que asume la responsabilidad por el proceso para lograr determinados resultados en una realidad que ya no es estable, sino contingente, y en la que se ha asumido que lo único permanente es justamente la incertidumbre, la inestabilidad, el riesgo (Grinberg, 2008).

La retórica reformista sostuvo la necesidad de articular el cambio institucional con el pedagógico, cuestión que en el plano macroestructural se materializó en procesos de descentralización y autonomía educativas, en la extensión de la obligatoriedad escolar, en nuevas funciones de evaluación y transparencia, en la definición de un marco normativo viabilizador de la misma, entre otras. Asimismo, el concepto de autonomía institucional, como correlato de los procesos de descentralización, otorgaron una inédita centralidad al establecimiento escolar y a su gestión, destacando su relevancia para desarrollar procesos de enseñanza - aprendizaje de calidad.

---

<sup>24</sup> De acuerdo con los postulados del Consenso de Washington se basó en la apertura de los mercados, la privatización de empresas públicas, la concesión de servicios públicos a empresas privadas y la descentralización y privatización de los servicios sociales

<sup>25</sup> Existe consenso en que en la actualidad también debería revisarse la misma noción de sistemas educativos nacionales en función de los procesos de fragmentación por los que son atravesados.

En este sentido, la centralidad de las dinámicas organizacionales de cada escuela fueron concebidas por los lineamientos de política educativa como una dimensión central en los procesos de enseñanza aprendizaje (Bolívar, 1996; Beltran Llavador, 2000), criterio que justificó según las tendencias reformistas, trasladar al plano educativo la noción de “gestión” entendido como el dispositivo por excelencia que permitiría reducir la burocratización creciente que condenaba al esclerosamiento al sistema en su conjunto y a cada escuela. De este modo se esperaba que mediante dicho recurso pudieran agilizarse las decisiones en contraposición a la rigidez de los tradicionales procedimientos burocráticos a través de acciones estratégicas y previsoras.

En síntesis, el análisis de la retórica reformista sostenía que este criterio de gestión debía estar presente y *recorrer todas las escalas del sistema* (Ezpeleta, 2004) justificándolo en una necesidad de desburocratizar y democratizar las dinámicas organizacionales tanto del sistema escolar en su conjunto, como de cada una de las instituciones escolares.

Sin embargo, la problemática de la gestión incluye distintos niveles, dimensiones y también perspectivas, que complejizan no solo el abordaje de la temática, sino también las posibilidades de reformas en ese plano. En este sentido autores como Larry Cuban (2001), Frigerio (2000) se preguntan si efectivamente las reformas, por más estructurales que sean, consiguen modificar aquel “*núcleo duro*” de las escuelas o *gramática escolar*, como lo definen las corrientes anglosajonas. Distintas investigaciones demuestran que en general el impacto de las reformas no suele notarse en la cotidianeidad áulica, pero no sucede lo mismo con las distintas personas que desempeñan distintas funciones en el ámbito escolar. Por el contrario, los procesos reformistas pueden y suelen dejar improntas profundas que llevan a una “*dolorosa reconfiguración identitaria*” (Bolívar y otros, 2005).

En nuestro país las reformas educativas macroestructurales que se han sucedido en las últimas décadas, han sido orientadas a la extensión de la obligatoriedad escolar y, por lo tanto, a la incorporación de lo que se ha dado en llamar “nuevos públicos escolares”. Cuestión ésta que, sumada a la crisis económico social de los años 2001 y 2002, han contribuido de manera significativa a la reconfiguración de los roles e identidades profesionales de los actores escolares en general y de los directivos y supervisores en particular. Así como los actores “reforman a las reformas”, también estas impactan sobre sus identidades y sus roles, proceso que a su vez se desarrolla en un contexto más general en el que se están produciendo grandes transformaciones tanto en lo social como en lo cultural, tal como se ha planteado en la introducción de este trabajo.

## *La gestión en el contexto de las Reformas Educativas: ¿una nueva tecnología del yo?*

A mediados de los años '70 comenzó a visualizarse una crisis sin precedentes a nivel mundial en cuyo seno comenzó a gestarse el declive del Estado Social en la mayoría de las sociedades occidentales. La emergencia de lo que se ha dado en llamar Estado Post- Social (García Delgado, 1994) se caracteriza por el surgimiento de nuevas relaciones sociales de gobierno y de nuevas distribuciones de funciones y grados de jerarquías y de responsabilidades. La emergencia de esta nueva trama relacional se debe fundamentalmente, a los cambios operados en el rol del Estado, del capital de las instituciones del sector público y de los ciudadanos, y de las nuevas relaciones entre sí, lo que Cerny (1990) llama “*la arquitectura mutable de las políticas*”. El más significativo de estos cambios fue la emergencia de lo que G. Neave (1998) denomina Estado Evaluador. En otras palabras, el proceso más destacado en ese marco fue el pasaje del Estado Proveedor al Estado Regulador, que estableció las condiciones en las que varios mercados internos fueron autorizados a operar o bien el Estado funcionó como auditor evaluando sus resultados (Scott, 1995 en Ball, 2004). Esto implicó un corte significativo con las tradicionales funciones del estado Social. Una segunda cuestión, más ligada al capital, que se hace necesario mencionar es que en ese proceso los servicios sociales fueron entendidos como un área en expansión de la cuál podían ser obtenidas grandes ganancias (Ball, 2004). En tercer lugar, fue posible observar un cambio en relación a las instituciones del sector público, hacia un cuadro de

*“[...] nuevas posibilidades éticas, de nuevos papeles y relaciones de trabajo –una nueva economía moral. La instauración de una nueva cultura de performatividad competitiva que incluye una combinación de descentralización, premios y castigos para producir nuevos perfiles institucionales. Esos procesos de transformación se inspiran tanto en procesos económicos recientes como en diversas prácticas industriales que vinculan la organización y el desempeño de las escuelas a sus ambientes institucionales (Chubb & Moc, 1990) por medio de un sistema de recompensas y sanciones basado en la competencia y la performatividad” (Ball, 2004:1107).*

Una cuarta y última cuestión a tener en cuenta es el cambio en relación a la consideración del ciudadano, que pasa a ser considerado un consumidor activo:

*“Los ciudadanos pasan a ser clientes que compran un servicio que es un producto cultural, en un mercado competitivo. Por su parte las escuelas son unidades de producción que ofrecen el valor de sus servicios sometidas al control de calidad. Las escuelas retienen una cierta autonomía para seleccionar los medios de producción, pero no para elegir ni los objetivos de la escolaridad ni los procedimientos de control/responsabilidad. La profesionalidad docente queda limitada por un lado a la creación de medios y, por el otro, a la venta de dichos medios a los clientes” (Angulo Rasco, 1997:31).*

En ese contexto, los “clientes” reclamaban por una educación que les asegurara un ingreso al mercado laboral en un escenario cada vez más caracterizado por la incertidumbre. Desde esta perspectiva, la calidad de la educación depende de los mandatos del mercado, y de los requisitos actitudinales y cognitivos que reclamen los empleadores. Las escuelas aparecen definidas desde los informes oficiales, como los espacios en donde la sociedad aprende a incrementar la producción del capital personal de cada uno de los individuos que esta constituido por las propias capacidades. (Popkewitz, 1997). En este proceso, aparecieron resignificadas la figura de los actores escolares, especialmente supervisores, directores y docentes, como los promotores y gestores de las “unidades de producción” que es el modo en que, en última instancia, podían llegar a entenderse a las escuelas en el marco del discurso neoliberal de los años '90.

Las reformas educativas promovidas por los distintos organismos internacionales (BM, BID; entre otros) se estructuraron en torno a una serie de conceptos estelares, tales como calidad, equidad, participación, eficiencia y descentralización, autonomía, y tuvieron impactos y alcances diferenciales según la región en la que fueron aplicadas.

Las reformas estructurales realizadas en los países latinoamericanos a partir de la década de los '90 han sido tributarias de aquellos lineamientos que impulsaron las reformas educativas de los años '80 en los países desarrollados, generando un sistema convergente de regulaciones en el plano supranacional que incidiría en las definiciones de política educativa con impacto en los niveles nacional, provincial y local. Cabe aclarar, sin embargo, que la mencionada convergencia en el discurso no fue suficiente para superar las diferencias producidas por las distintas improntas históricas en el origen de los sistemas educativos de la región y su posterior desarrollo, cuestiones que se

hicieron visibles a la hora de la implementación de políticas educativas. No obstante las diferencias estructurales a las que hacíamos mención, es posible encontrar algunas críticas convergentes respecto del resultado de los procesos reformistas allí en donde fueron desarrollados (Ezpeleta, 2004; Barroso, 2005).

De un modo general la calidad fue asociada a la eficacia, aunque también se la identificó con otra serie de cuestiones vinculadas a las necesidades y motivaciones de los diferentes actores. El concepto de equidad reemplazó al concepto de igualdad, el que fue altamente cuestionado debido a que se enfatizaron los resultados negativos de una educación que no ha logrado cumplir las metas propuestas bajo la consigna de la “igualdad de oportunidades”.

La participación se asoció con los derechos ciudadanos, temática que ocupó un lugar central frente a la creciente pérdida de legitimidad por parte del sistema tradicional de partidos, de los modos de hacer política y del propio Estado.

La eficiencia se relacionó con el mejor uso de los recursos así como con descentralización y la autonomía institucional. Probablemente fue el concepto más cuestionado por su sesgo economicista.

Todas estas palabras a medida que:

*“...pretenden dar transparencia a más y más procesos, ellas mismas se vuelen opacas; a medida que excluyen y reemplazan verdades ortodoxas, se van transformando en cánones que no admiten disputas. Las prácticas humanas que el concepto original intentaba aprehender se pierden de vista, y al expresar “certeramente” los “hechos concretos” del “mundo real”, el término se declara inmune a todo cuestionamiento.” (Bauman, 1998:7).*

La retórica de las Reformas Educativas de los años '90 transmitió *estos “postulados tácitos que vuelven creíble una ideología mediante el sencillo expediente de negarse a cuestionarla: la clase de postulados que Pierre Bourdieu llamó recientemente doxa: “una prueba no debatida e indebatible” (Bauman, 1998:131).*

Estas “obsesiones pedagógicas” (Carrizales Retamoza, 1991) se convirtieron en objetivos a lograr por parte de cada una de las instituciones educativas y sus actores, fijados desde las instancias centrales de gobierno. Para ello se propusieron diversas estrategias tales como: reformulación curricular, la instauración de una cultura de la evaluación en las diferentes instancias del proceso institucional con el objetivo de

operacionalizar las propuestas de agilizar la administración y gestión del sistema, así como también las de responsabilidad por los resultados.

*“Como el modelo en su conjunto, estas novedades - consecuencia inevitable de un diagnóstico- sintetizan un doble movimiento que es expresado como un movimiento único. Mientras se apunta a problemas sustantivos – que explican la ineficiencia del sistema – se establece una relación de necesidad con la estrategia elegida” (Ezpeleta, 1997:212).*

Coincidiendo con Tadeu da Silva (1997), es posible sostener que la retórica reformista se expandió mostrando un escenario en el cual los objetivos y las estrategias dominantes parecían conformar un destino social no sólo deseable sino también “natural e inevitable”, ya que todo discurso moldea y estructura el pensamiento restringiendo y limitando el campo de lo posible, al permitir o impedir que determinadas cuestiones sean pensadas. Cuestiones que por otro lado son parte central de cualquier proyecto político de transformación social.

Estas reformas, consideradas como sistémicas, requirieron un nuevo marco normativo que fue legitimado mediante una redistribución y redefinición de relaciones entre conceptos conformando una nueva cartografía a la que se articularon los actos y efectos de gobierno (Rose, 1997). Cuestiones que, en definitiva, tendieron a la reformulación de la acción del Estado. Sin embargo, no parecería que esto se hubiera vinculado con la intención de democratizar el poder, sino más bien con nuevas lógicas en la manera de ejercerlo. Se crea un sujeto que asume la responsabilidad por el proceso para lograr determinados resultados en una realidad que ya no es estable, sino contingente, y en la que se ha asumido que lo único permanente es justamente la incertidumbre, la inestabilidad, el riesgo (Grinberg, 2008).

La retórica reformista sostuvo la necesidad de articular el cambio institucional con el pedagógico, cuestión que en el plano macroestructural se materializó en procesos de descentralización y autonomía educativas, en la extensión de la obligatoriedad escolar, en nuevas funciones de evaluación y transparencia, en la definición de un marco normativo viabilizador de la misma, entre otras. Asimismo, el concepto de autonomía institucional, como correlato de los procesos de descentralización, otorgaron una inédita centralidad al establecimiento escolar y a su gestión, destacando su relevancia para desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad.

En este sentido, la centralidad de las dinámicas organizacionales de cada escuela fueron concebidas por los lineamientos de política educativa como una dimensión central en los procesos de enseñanza aprendizaje (Bolívar, 1996; Beltran Llavador, 2000), criterio que justificó según las tendencias reformistas, trasladar al plano educativo la noción de “gestión” entendido como el dispositivo por excelencia permitiría reducir la burocratización creciente que condenaba al esclerosamiento del sistema y sus escuelas. De este modo se esperaba que mediante dicho recurso pudieran agilizarse las decisiones en contraposición a la rigidez de los tradicionales procedimientos burocráticos a través de acciones estratégicas y previsoras.

En síntesis, el análisis de la retórica reformista sostenía que este criterio de gestión debía estar presente y *recorrer todas las escalas del sistema* (Ezpeleta, 2004) justificándolo en una necesidad de desburocratizar y democratizar las dinámicas organizacionales tanto del sistema escolar en su conjunto, como de cada una de las instituciones escolares. En otras palabras, las problemáticas de la gestión incluyen distintos niveles, dimensiones y también perspectivas, que complejizan el abordaje de la temática.

Esta trama conceptual a la que hemos venido aludiendo, constituiría una nueva tecnología moral impulsada por los teóricos reformistas en la que los conceptos eje sobre los que se sustenta este nuevo modelo de reforma nacional que hemos venido mencionando podrían resumirse y subsumirse a otro concepto clave: **la gestión**.

### *Tendencias en el marco de las reformas educativas*

Es indudable que dentro del paradigma de la Nueva Derecha, hegemónico en la última década del siglo XX, se ha construido un régimen de verdad que, sumando la acción conjunta de intelectuales orgánicos<sup>26</sup> distribuidos en lugares clave (espacios gubernamentales, medios de comunicación, etc.), desarrolló un aparato de poder –

---

<sup>26</sup> Gramsci considera a la ideología como el “cimiento” sobre el que se constituye la hegemonía. Es el espacio en el que las personas toman conciencia de su posición. En vez de como datos considera los sujetos como resultados de la práctica social, que ha “depositado” una infinidad de “huellas sin dejar un inventario” (Gramsci, 1971:324). La ideología es la práctica o acción social que engloba lo que Gramsci denomina como “sistemas de pensamiento” o “concepciones de mundo”. Estas pueden adoptar la forma desarrollada y sistemática de “filosofía” o presentarse de manera más sencilla de “sentido común”, entendido este último como saber popular acumulado o como el pensamiento que se incorpora a la vida cotidiana. Para el desarrollo de las ideologías de clase son fundamentales los que Gramsci denomina “intelectuales”, a los que define según sus “funciones en la dominancia”, es decir en la formación del Estado, la constitución de las clases y la organización de la “aceptación espontánea” de los intereses dominantes que estructuran la formación social. De acuerdo con esto los intelectuales se dividen en “tradicional” y “orgánicos”. Este último grupo se caracteriza por dar a la clase fundamental a la que pertenece orgánicamente una conciencia de sí misma, no sólo en lo económico sino también en los campos social, político y cultural.

saber<sup>27</sup> que trató de establecer los límites que deberían definir una educación adecuada para el siglo XXI, por fuera de los cuales habría de considerarla desviada.

En ese nuevo marco, el término “gestión” (management) ocupa un lugar privilegiado.

El enfoque gerencial o managerial no es nuevo. En realidad este enfoque se difunde durante los años '60 y '70, y se debe a la "pervivencia de los modelos simplificados del fordismo y el fayolismo" (Santos Guerra, 1997). Focaliza la atención en la "correcta dirección de la escuela". Esta última se caracteriza por ser:

*"...pragmática (busca la eficacia inmediata y da valor a las recetas práctica), restrictiva (se centra en la eficacia, el control y la evaluación), normativa (centra su atención en el deber ser) y selectiva (se dirige a los inspectores y directores)" (Santos Guerra, 1997: 97).*

Desde esta perspectiva la principal preocupación se centraba en la productividad, la eficacia, la disciplina, la buena imagen, el liderazgo. Los principios de la organización eran estáticos, técnicos, indiscutibles y científicamente verificables.

La dirección por objetivos fue el correlato organizacional de la pedagogía por objetivos, perspectiva en la que las organizaciones escolares fueron entendidas como sistemas cerrados, rígidos, mecánicos, jerárquicos. Los objetivos institucionales debían ser claros, cuantificables, plausibles de medición. La actividad debía ser planificada y conducida en pos de esos objetivos, cuya concreción podía y debía ser comprobada objetivamente.

En el contexto de la Nueva Derecha el concepto de "una buena gestión" vendría a reemplazar al de "correcta dirección", vinculada al discurso de la profesionalización.

*“La necesidad de la “buena” gestión en las escuelas, colegios universitarios y universidades es una cuestión sobre la que el acuerdo es masivo entre los prácticos de la educación de todo linaje y opinión. La gestión constituye con toda seguridad “la mejor forma” de dirigir las instituciones educativas. La preparación para la gestión se está haciendo de rigueur para quien aspire a un puesto elevado en las instituciones educativas” (Ball, 1997:155).*

En palabras de Alejandra Birgin (2000: 12) *“la gestión es el gran paraguas que*

---

<sup>27</sup> Foucault sostiene que saber y poder son inseparables, que las formas de poder están imbuidas en el saber y que las formas del saber están impregnadas de relaciones poder. Para establecer que poder y saber son dos dimensiones de un mismo proceso acuña la expresión saber – poder. El saber no es un reflejo de las relaciones de poder, sino que es inmanente a ellas (Foucault, 1979).

*todo lo contiene*” y en el seno de una sociedad de consumo, en la que la calidad educativa aparecía como deudora de las necesidades del mercado, la supervisión y la dirección escolar eran vistas desde una perspectiva empresarial, como gestadoras de diferentes conflictos institucionales. El líder capaz de llevar adelante una gestión eficaz se corporizaba en la figura del director, que debía ejercer un liderazgo cuya eficiencia se manifestara en la conducción de una institución autónoma, responsable, que generara los resultados esperados.

*“Para sobrevivir y progresar, toda organización necesita líderes fuertes[...]Más que promover a quiénes se han limitado a tomar los cursos requeridos en las escuelas de educación, o pasado los años estipulados en el aula, debemos buscar personas de dentro y fuera del sistema que hayan demostrado capacidad para liderar y dirigir a seres humanos. Es preciso instrumentar programas de entrenamiento para líderes, que sigan los modelos empresariales. Una parte de la remuneración de los directores debe basarse en el desempeño de sus alumnos y en la satisfacción de sus clientes entre los que se encuentran los maestros, los padres y los estudiantes”* (Gertsner y otros, 1996:68).

En palabras de Delors:

*“...Hay que velar pues para que la dirección de los establecimientos escolares se confíe a profesionales calificados que posean una formación específica, particularmente en cuestiones de administración. En virtud de esa calificación, los directores de establecimiento deben tener mayor poder de decisión y de gratificaciones que recompensen el buen ejercicio de sus delicadas responsabilidades”* (1996:174).

La concepción de gestión propuesta desde este paradigma, podría ser interpretada desde una perspectiva foucaultiana como una verdadera “tecnología moral” o tecnología del poder, esto es, “*un dispositivo de gobierno y autogobierno, de control y autocontrol, de regulación y autoregulación*” (da Silva, 1997:150). La gestión constituyó una visión omni-abarcadora del control de la organización. En tal sentido, era entendida como un corpus teórico pasible de ser aprendido e interiorizado por los dirigentes y también como un conjunto de prácticas que, al efectivizarse, afectarían tanto a los gestores como a los dirigidos, “*todos están atrapados en esta máquina, tanto quienes ejercen el poder como quienes están sometidos a él*” (Foucault, 1977:156).

La tecnología teórica y práctica de la gestión se sustentó en una racionalidad orientada por los criterios de eficiencia, viabilidad y control. En tanto tecnología moral podría promover relaciones sociales particulares, relaciones específicas de poder, por lo tanto estaría muy lejos de poseer la tradicional neutralidad e inocencia atribuida a las tecnologías; todos ellos componentes que aquella racionalidad presumía. No solamente se constituyó en un medio, sino que todos los que participaran en ella se convertirían en medios para la obtención de fines elaborados en otras instancias cada vez más lejanas ubicadas en los “*centros de poder sin territorio*” (Bauman, 1998).

*“La gestión representa la burocratización de la estructura de control a través de las descripciones de las tareas, relaciones lineales de gestión y el establecimiento de flujos determinados de comunicación y un estilo de toma de decisiones similar al propio de las comisiones”* (Ball, 1997:159).

El concepto de gestión vino asociado al de profesionalización y como todo discurso profesionalizante va produciendo “*el objeto al que refiere*”, en el caso que nos ocupa, a la escuela y sus actores.

Desde esta perspectiva se entendía que la vida social en general podría ser analizada e interpretada desde el enfoque eficientista y organizarse y comprenderse según generalizaciones legales y normativas dentro de las cuales tanto la acción individual como el control de la organización serían explicados desde una perspectiva técnica.

Al igual que en los otros conceptos estructurantes de la retórica de las reformas educativas del período, el concepto de gestión se “legitima como una matriz de sentido”, constituyéndose en un nuevo paradigma en el que el líder es un sujeto fuerte, exitoso y promotor de la transformación, bajo el imperativo del cambio y la innovación.

*“Toda escuela del Próximo Siglo exitosa tiene por lo menos un líder efectivo. En realidad el liderazgo fuerte es el rasgo que distingue a las mejores de estas escuelas [...] Los líderes son sobre todo esenciales para las organizaciones que deben adaptarse y cambiar”* (Gerstner y otros, 1996:105).

Las posibles acciones a seguir serían elegidas en función de las habilidades del líder, que por otra parte es el que posee (o debiera poseer) los conocimientos apropiados y la formación profesional necesaria. Sin embargo esta selección de

acciones posibles estaría limitada por esas mismas habilidades y por la ubicación en la estructura de gestión.

Desde esta perspectiva se tenía una confianza ciega en las capacidades del individuo y en el desarrollo de sus capacidades innatas. Este neoindividualismo<sup>28</sup> posesivo ignoraba la importante producción teórica acerca de las diferencias existentes entre las condiciones culturales y sociales de los distintos actores que confluyen en la institución escolar.

Esta concepción concebía a la gestión como:

*"... un sistema cerrado que separa normas y ejecución y reserva la elaboración de las normas a los designados y entrenados en esas técnicas. Es más, se presenta como mecanismo objetivo, técnicamente neutro, sólo dedicado a la consecución de una eficiencia mayor: el mejor método posible"* (Ball, 1997:159).

Como forma resumida de la eficiencia y la excelencia, la gestión, en este marco, consideraba que los dirigidos son proclives a las prácticas atávicas, a los excesos emocionales, a la irracionalidad (Ball, 1997). Desde esta perspectiva, cualquier oposición a las formas de control establecidas, a las proclamadas necesidades de cambio, se reducían a problemas del sujeto, a insatisfacciones individuales. Se recurría con frecuencia a las perspectivas psicoanalíticas o psicológicas para interpretar estas acciones "disfuncionales" de los sujetos. Las acciones opositoras al régimen hegemónico en el contexto de la organización eran consideradas y definidas como irracionales respecto de las perspectivas de los grupos dominantes. El "problema" se ubicaría en la persona y no en el sistema. El disenso y el conflicto dentro de esta perspectiva no serían ignorados, pero se los terminaría considerando patológicos (Ball, 1997). Las soluciones a estas cuestiones se intentarían a través de consejos personales o de adaptaciones de un individuo externo al sistema, en las que el gestor o el líder institucional es palabra autorizada e indiscutible.

Además de considerarse al líder como el sujeto de la transformación y cambio, cuyo ideal a alcanzar es el éxito, en ese paradigma de la gestión, se introducía la

---

<sup>28</sup> La perspectiva del individualismo posesivo estuvo presente en las reformas educativas de los años sesenta. Desde este enfoque se considera a los individuos como propietarios de sus propias capacidades. *"La inteligencia, la personalidad, el rendimiento y la moralidad se tratan como "hechos objetivos" que pueden descubrirse y medirse con independencia de las propias relaciones con la comunidad; la posesión de una cualidad consiste en ser tan propietario de la misma como de un bien raíz o mueble"* (Popkewitz, 1997:159).

necesidad imperiosa del cambio y la novedad. Sin embargo no estaba suficientemente explicitado que dichos cambios solo serían posibles si existiera la firme decisión de impulsarlos, es decir, si los actores involucrados sintieran “*el deseo del cambio*” (Hargreaves, 1996). Deseo que “*impregnado de imprevisibilidad creativa y flujos de energía*” (Hargreaves, 1996:41), podrían generar la capacidad necesaria para convocar diferentes voluntades tras los objetivos del cambio entendido como necesario.

Asimismo, tener en cuenta el pasado y la historia singular de cada institución como punto de partida para promover los hechos necesarios que permitan la ruptura con la situación no deseada, permitiría una mayor adecuación de las acciones propuestas para alcanzar las modificaciones imaginadas. Acciones que por otro lado no deberían dejar de preguntarse por los sujetos a los que las mismas involucran.

En sentido opuesto a lo expresado en el párrafo anterior, esa nueva matriz de sentido, condensada en "la gestión", adquirió un carácter moralizante en tanto se constituyó en un régimen de “jurisdicción” y “veridicción”. El lenguaje de la gestión desplegó su racionalidad y eficiencia con el objetivo de instalar nuevas formas de control. Marcó el camino e indicó soluciones que indefectiblemente debían transitar aquellos que se proponían lograr instituciones exitosas (Duschatzky, 2001). La nueva cultura organizativa vinculada a las perspectivas gerenciales con que se pretende restaurar la legitimidad de la institución educativa consiste pues, en una difusa pero decidida tecnología moral que cumpliendo con los recursos básicos que Marcusse (1981) reconoció a toda ideología que se pretendiera hegemónica en las sociedades industriales avanzadas, parece responder más a la seducción que a la represión (Ball, 1997; Terren, 1999). En este sentido, las tendencias gerencialistas en educación apelaron en primer lugar a que la responsabilidad por el buen funcionamiento de las escuelas dependen de ellas mismas, por lo cual se termina imputando a los actores escolares el fracaso o no consecución de los efectos deseados (Bolívar, 2009). Es en este sentido que se afirma el carácter moralizante de los discursos gerenciales en el plano educativo. Lo verdaderamente novedoso de estas tendencias gerenciales radica en haber trasladado el énfasis de la organización de la cultura a la cultura de la organización.

La superioridad de la gestión se construyó y legitimó en un complejo entramado discursivo en el que se oponían racionalidad vs. irracionalidad (especialmente visibles en las críticas referidas al gasto social en el marco de los cuestionamientos a las instituciones del Estado Benefactor) neutralidad vs. sesgo

político (cuestiones visibles en las críticas a las políticas distributivas acusadas de clientelismo político), eficiencia vs. ineficiencia (generalmente presentes en los pronunciamientos a favor de la privatización de las empresas públicas), meritocracia vs. influencia personal (Ball, 1997) .

Es en este sentido que el discurso sobre la gestión puede ser analizado por un lado, como dispositivo tecnológico de gobierno que constituye a los sujetos, a las organizaciones, al sistema educativo y a las relaciones sociales. Por otro, como parte de una racionalidad política que instala una “cultura de la gestión” que se incorporó a la “mentalidad” de gobierno del sistema educativo, adquiriendo legitimidad propia (Graizer, 2004).

Dicha cultura, impulsada en gran parte por las reformas educativas de los años '90, recupera los modelos de gestión empresarial en la nueva etapa capitalista. Las cualidades que el sistema educativo debería desarrollar como punto de partida y como resultado de la gestión pueden encontrarse en la literatura referida a la gestión empresarial de la década del '90.

Sin embargo, si bien las lógicas gerenciales constituyeron una de las tecnologías de gobierno por excelencia difundidas a nivel planetario en el marco de las transformaciones societales mencionadas en los apartados anteriores, cabe aclarar que han sido resignificadas según las características singulares de los diferentes países. Es por ello que se hace necesario mencionar que estas tendencias hegemónicas de cambio y reforma educativas en el marco de las sociedades del gerenciamiento, no se imponen de manera lineal. Por el contrario, como toda construcción ideológica no puede ser impuesta sino elaborada. La identidad de una organización y la de sus actores es siempre una identidad negociada y gestada en la trama de los distintos modos de aceptación o resistencia cultural con que se cruzan. Por lo tanto, y entendiendo que estos lineamientos de reforma con cierto carácter global, no han sido efectivizados término a término en nuestro país, resulta útil recuperar la visión de los mismos en torno a la situación mundial con el propósito de indagar acerca del modo en el que se han materializado en Argentina atendiendo a sus singularidades idiosincráticas.

En palabras de Renato Ortiz (1997), se hace necesario focalizar el análisis de las reformas educativas mediatizadas por los procesos culturales propios de cada país que, desde un punto de vista sociológico, permitirían recuperar la potencialidad de las particularidades para entender el modo en que los supervisores y directores escolares en nuestro país, reconstruyen su experiencia profesional. Cuestión ésta que constituye el

tema de interés de este trabajo focalizando la mirada en la provincia de Buenos Aires, y que será desarrollada en los capítulos siguientes.

### *Acerca de las Reformas Educativas en Argentina*

La pérdida de un sentido legitimador del orden moderno y de las prácticas dentro de él a la que se hacía mención en párrafos anteriores, estaría afectando también al plano educativo. La crisis de legitimidad y el consecuente debilitamiento de la base ideológica sobre la que se edificó el discurso de la escuela pública moderna ha generado un vacío que ha sido ocupado paulatinamente por discursos de corte neoliberal regidos por el principio de la “incertidumbre” y el “consumo en libertad”. Discursos que reivindican la defensa ideológica de un mundo “abierto” y “globalizado” que ha renunciado a la utopía de la planificación social instalando en su lugar la “soberanía” del consumidor. Para Terrén (1999) se trata de la nueva apología para un capitalismo flexible, alerta ante los excesos de la rutinización burocrática y propenso a introducir, bajo el lema de una “nueva cultura del trabajo”, la “calidad” y la “excelencia”, renovadas formas de control personalizado mientras que paralelamente se desarrollan formas no convencionales de empleo y consumo “a distancia”. Para el caso educativo, el discurso neoliberal propone una lógica desregulada orientada por la abolición de la burocracia y la libertad del individuo, en tanto consumidor inscripto en una dinámica de mercado, sosteniendo que solo en el marco de la libre competencia es posible que la escuela mejore. Postulado que ha sido asociado a la consigna ideológica de “devolver a los padres la decisión sobre la educación de sus hijos”. De este modo, bajo una fórmula en apariencia meramente técnica, lo que en realidad se estaría proponiendo es la disolución del papel de la ciudadanía en la definición del hecho educativo, a favor de un horizonte atomizado, únicamente regido por los patrones de consumo.

Paralelamente, al interior de la escuela se postula un “ideario profesionalizante” como nueva imagen del desempeño de los distintos actores escolares. Ideario que sostiene cuestiones tales como la máxima instrumentación del saber técnico, una reestructuración desreguladora orientada a potenciar la calidad del producto educativo mediante la descentralización y otorgando mayor autonomía a las instituciones escolares sobre los procesos mientras que al mismo tiempo se fortalece el control sobre los resultados. Sobre estas premisas se reconfigura una nueva “cultura organizativa” que

funciona como ambiente circundante de la escuela. De este modo, es la escuela individual y no el sistema escolar en su conjunto, la unidad de cambio dentro de un programa de reformas que abandona los parámetros tradicionales del cambio institucional a favor de la imagen de una escuela “emprendedora” que se ajusta a las demandas clientelares del entorno.

En el marco de la reforma educativa noventista fueron varias las líneas de políticas que contribuyeron a modificar la organización y redistribución del poder territorial en nuestro país conformando una cartografía diferente de la organización educativa que afectó a distintas esferas tanto a nivel de la macropolítica nacional y provincial, como también el plano micropolítico de las instituciones escolares. Es decir que, en el marco de estas reformulaciones -en tanto que renovadas formas de regulación – se vieron afectadas también las acciones de las instituciones educativas y de los sujetos que las habitan.

La reforma estructural de los años '90, producto del avance de políticas neoliberales que se implementaron no sólo en nuestro país, sino en casi todos los de la región latinoamericana, habría modificado sustancialmente el escenario educativo, el desarrollo de las prácticas institucionales así como los sentidos de otorgados a las mismas, incidiendo de este modo en los procesos de subjetivación y socialización profesional de sus actores.

Por otro lado, el resultado de la aplicación de las mencionadas políticas, derivó en un incremento sin precedentes de la desocupación con la consecuencia ineludible de una profundización de la pobreza. En ese escenario, los objetivos reformistas se vieron limitados, ya que el diseño e implementación de las políticas educativas debieron reorientarse hacia acciones que tendieran a mitigar los efectos de la crisis. De allí que los imperativos de la retención y la inclusión escolar –propios de la proclama reformista- hayan quedado vinculadas a la pobreza creciente, al aumento de los índices de desempleo, así como a la contención social de grupos particularmente afectados por la crisis (Tiramonti, 2003, 2004; Martignoni, 2005). Es en ese escenario en el que la gestión de las instituciones educativas es vista como una de las principales dimensiones que facilitaría o entorpecería el éxito de las políticas reformistas así como los procesos de inclusión. Cuestión ésta que adquiere aún más relevancia en un contexto caracterizado por los procesos de declive de la capacidad instituyente del Estado así como por la redefinición de los vínculos entre éste, la educación y la sociedad civil, proceso que indefectiblemente incidirá en la configuración de las experiencias e

identidades de los agentes educativos. En este trabajo en particular nos interesa indagar acerca de la experiencia que construyen los supervisores y directores de aquellas escuelas que atienden a poblaciones con altos índices de pobreza. Este tema es particularmente relevante ya que con la extensión de la obligatoriedad escolar y la implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB3) en la provincia de Buenos Aires, se reformularon las estructuras de gestión de las escuelas, reconfigurándose los equipos de conducción con la inclusión de nuevas figuras - por ejemplo el Coordinador de tercer ciclo- que generaron nuevas necesidades de articulación entre los equipos de conducción de diferentes instituciones. Por otro lado, la implementación del tercer ciclo de la EGB3 implicó una nueva forma de articulación “(en un mismo espacio físico y pedagógico) de diferentes actores que hasta el momento habían venido trabajando separadamente (por ejemplo “los maestros” y los “profesores”) que supuso un encuentro muchas veces conflictivo, de culturas profesionales diferentes que respondían a formaciones y prácticas docentes distintas. (De Marinis, Grazer y Tommasi, 2005; Manzione, 2005). Estas cuestiones se tornaron aún más complejas con la incorporación a las escuelas de *nuevos escolares*<sup>29</sup> que promueven cambios sustantivos dentro de las instituciones educativas así como nuevos desafíos para la gestión de las escuelas, en el marco de un pronunciado declive de la presencia estatal en las prestaciones públicas. Situación que torna ineludible reflexionar acerca del rol de supervisores y directivos, que tal como se verá en el primer capítulo de este trabajo, tienen tanta historia como la escuela misma, pero que en este proceso de redefinición de las relaciones estado – sociedad- educación, son destinatarios de nuevas interpelaciones y demandas, que estarían redefiniendo sus experiencias profesionales.

### *El impacto en el plano de la gestión educativa de los procesos reformistas argentinos de las últimas décadas.*

Distintas producciones teóricas han abordado las características y consecuencias de las reformas estructurales, entre ellas las educativas, implementadas con

---

<sup>29</sup> Martignoni (2007) hace una distinción entre *nuevos escolares* y *nuevos públicos escolares*. Ambas expresiones designan a aquellos adolescentes que se reincorporan a la escuela como resultado del incremento de los años de escolaridad obligatoria. Sin embargo, la mencionada autora sostiene que *hablar de “nuevos públicos” supone pensar y otorgar a esos sujetos escolares un derecho – aquel que proviene del sentido mismo de lo público- que en realidad siempre debieron poseer desde la constitución del sistema educativo. Fue la escuela quien falló en su inclusión real. A ella ingresó –producto de la lucha de clases- un determinado sujeto de educabilidad, sin conflicto social, sin carencias económicas, simbólicas ni afectivas; un sujeto resuelto”* (pag. 22)

posterioridad a la profunda crisis económica sufrida por los países latinoamericanos al mismo tiempo que se recuperaban los regímenes democráticos en la región latinoamericana durante los años '80 y '90.

Diferentes autores (Graciarena, 1984; Faletto, 1989; González Casanova, 1990; García Delgado, 1994, entre otros) coinciden en señalar que la característica central de la relación estado – sociedad en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, fue que el Estado determinó fuertemente a la sociedad. En el caso argentino el Estado se caracterizó por ser el propulsor de todos los cambios y reformas destinados a modificar distintos planos de la sociedad que fueron impulsados sobre la base de una racionalidad y estrategias de gubernamentalidad determinadas.

Si bien en los países centrales el Estado reguló la economía y generó políticas de bienestar, no tuvo una incidencia tan profunda en la conformación de la sociedad. En los estados latinoamericanos en cambio, la influencia de lo estatal se manifestó tanto en la determinación del modelo de desarrollo, en la constitución de los actores e identidades, como así también en la misma vida cotidiana (García Delgado, 1994), particularidad a la que no escapó nuestro país.

Hacia los años '80 se cerró un ciclo que estableció un quiebre profundo de los modelos políticos y económicos imperantes, así como también una profunda crisis de los actores políticos y sociales dando lugar a una reconfiguración de la articulación de las relaciones entre Estado y Sociedad, “en donde los *“viejos actores deben retirarse de la escena o aprender a representar papeles nuevos”* (Paramio, 1991:2).

Estas transformaciones están en relación con la aparición de políticas de ajuste en el marco de la crisis económica global de fines de los años '70, y con el imperativo de la inserción del país en la nueva economía global. Este proceso de cambio, si bien presenta distintas etapas y niveles de profundidad, se inicia con la etapa autoritaria comprendida entre los años 1976- 1982, donde por primera vez junto con el quiebre del régimen democrático se proponen perspectivas de libre mercado, asociadas a un proceso de disciplinamiento y terrorismo de estado (García Delgado, 1994).

Con la caída del gobierno dictatorial autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* en 1983, se establece una compleja relación entre el cambio de régimen, un aumento de las expectativas vinculadas con la democracia, una profundización de la crisis de la deuda externa y una influencia creciente de los grupos económicos. La hiperinflación de 1989 culmina con un traspaso anticipado del gobierno de Ricardo R. Alfonsín a Carlos S. Menem quien lleva adelante una rápida y profunda

transformación de las relaciones Estado – economía mediante una pronunciada reestructuración estatal y la consolidación de un nuevo modelo de acumulación. Se produce el quiebre de la matriz estado – céntrica, es decir de la etapa industrialista y del Estado social (García Delgado, 1991), desplazándose la centralidad del rol del estado en las distintas actividades públicas hacia el mercado, cuestión que paulatinamente fue dando lugar a un concepto de particularismo tecnocrático en el cual la capacidad de integración fue delegada en la presunta capacidad regulatoria del mercado (Southwell, 2003). Estas acciones se intentaron legitimar argumentando la neutralidad del mercado y garantizando el “efecto derrame” hacia todos los sectores de la sociedad a través del rol de “garante de las reglas de juego” que se arrogaba el Estado. No obstante, esta pretendida despolitización en aras de la neutralidad prometida por las reglas de mercado, omitió que para que se efectivizaran las reformas pretendidas se hizo necesaria una fuerte intervención y direccionamiento políticos (Southwell, 2003). En el marco de la reforma estructural<sup>30</sup> del Estado se promovieron procesos de privatización,

---

<sup>30</sup> Para este trabajo se consideran la distinción establecida por F. Angulo Rasco entre *innovación, cambio y reforma*, que en muchas ocasiones se confunden o se establecen relaciones entre ellos que pueden llevar a interpretaciones equívocas en cuanto a su alcance. Con respecto a este tema Angulo Rasco (1994) sostiene que el concepto *innovación* implica los siguientes aspectos: “*la creación de algo previamente desconocido, la percepción de lo creado como algo “nuevo” y la asimilación de ese algo novedoso*” (1994:358).

*Cambio* es un término más amplio que remite, de acuerdo a Rogers y Shoemaker (1971:7), al “*proceso por el cual una alteración ocurre en la estructura y el funcionamiento de un sistema social*”. (En Angulo Rasco, 1994:359). Desde este punto de vista el cambio siempre supone una alteración o transformación del objeto. Si se combinan el concepto de innovación y cambio, una innovación como novedad y como “proceso de asimilación”, debería implicar un cambio en el usuario y en el contexto de uso. Según Angulo Rasco esta es la idea que subyace en los supuestos de un importante número de teóricos vinculados con la innovación de la educación.

A su vez, sostiene que el cambio implica la relación de elementos de la estructura social y de formas de conciencia que requieren a la vez, respuestas históricas, analíticas y políticas puesto que vincula conjuntamente a la cultura, la sociedad y la economía. Y lo diferencia de *reforma* a la cual considera como “... *un motivo particular de dinámica de nuestra vida contemporánea, es una llamada a la innovación, donde existe un desfase percibido con respecto valores no deseados... Reforma es también una práctica social de ritual y retórica. Las actividades de reforma generan la imagen de instituciones que responden a las presiones de la modernización*” (pag. 3).

La reforma es un acto de afirmación ideológica, que suele vehiculizarse a través de la poderosa retórica de la modernidad, del bien común. Denota solamente la estructura de dicha retórica, pero esto no tiene necesariamente que estar indicando un cambio en los patrones de conducta social (Popkewitz, Tabachnick y Wehlage, 1982; Gimeno, 1992, en Angulo Rasco, 1997).

En el concepto de reforma puede reconocerse tanto un componente instrumental como simbólico: “El lenguaje de la reforma habla de las innovaciones que están hechas para satisfacer los ideales democráticos de la sociedad, eliminando los efectos debilitantes de la pobreza y creando las bases científicas y tecnológicas de la riqueza material” (1987:7). En el componente simbólico que una propuesta de reforma en cualquier plano supone, (y más específicamente en lo educativo), conlleva paralelamente iniciativas de carácter instrumental, que no necesariamente están representadas por las innovaciones. “El desequilibrio entre unas y otras, la sobreestimación de lo simbólico por encima de lo instrumental de la retórica, en detrimento de decisiones estructurales, de recursos financieros y de personal, provoca, la mayoría de las veces, que las reformas mismas dejen sin tocar las relaciones sociales, institucionales y culturales que pretenden cambiar” (Angulo, 1994:365). De esta manera las actividades que sustituyen al cambio

desregulación y descentralización, alentados por la retórica de que una gestión descentralizada y autónoma garantizaría la eficacia y la eficiencia de las prestaciones públicas, y por una explícita revalorización de la gestión privada por sobre la pública. Los procesos de descentralización promovidos en Argentina se sustentaron en dos lógicas principales: una económica, que redefinió la relación fiscal entre el estado y las provincias, y otra política que se orientaba a garantizar la gobernabilidad del sistema, ya que permitiría la dispersión del conflicto que hasta ese momento se había regulado de manera centralizada desde el estado nacional, pero que a partir de allí amenazaba la efectivización de la reforma, previamente acordada con la banca internacional y sujeta a los préstamos internacionales.

El principal objetivo de las reformas impulsadas en los países latinoamericanos fue el de adaptarse a un proceso de globalización que contenía una fuerte amenaza de exclusión (Tiramonti, 1997). En el marco de la globalización<sup>31</sup> se profundizaron las desigualdades que históricamente caracterizaron el escenario mundial y que a partir de ese proceso globalizador, se legitimaron por la posesión de un control diferenciado de los avances tecnológicos.

Algunos autores (Bergensen en Tiramonti, 1995; Delgado, 1998, entre otros), sostienen que este momento se caracterizó por la instauración de un “nuevo orden mundial” definido por lineamientos elaborados por las distintas agencias y organismos internacionales de crédito (CEPAL/UNESCO; CEPAL, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) y basado en la creación de una realidad colectiva externa a las naciones que impuso de antemano las relaciones sociales mundiales determinando a su vez, las relaciones de intercambio y de comercio entre los países centrales y los periféricos. En este escenario los países de la región impulsaron reformas estructurales con el objetivo de articularse al circuito económico internacional y no quedar excluidos en ese proceso de redefinición del nuevo orden mundial. Esta necesidad imprimió a las reformas un claro objetivo economicista e

---

provocan la afiliación a prácticas preexistentes, aquellas mismas prácticas que se pretendían cambiar, según los ideales explicitados en torno a los cuales las reformas se constituyen. Es en este sentido que se puede afirmar que toda reforma puede generar patrones sociales alternativos “ a los existentes o bien pueden convertirse en rituales de conservación y legitimación” (Angulo Rasco, 1994).

<sup>31</sup>El término “globalización” según Scannone en García Delgado (1998:18) “dice más que el de “internacionalización” o “multinacionalización”, porque no se trata sólo de acrecentamiento de las relaciones económicas, financieras, culturales y políticas entre las naciones, un simple aumento cuantitativo de algo que siempre ya ha existido. Sino que se trata de “un cambio cualitativo que involucra la puesta en cuestión del mismo concepto y vivencia de nación, como la concibió la modernidad, identificada con el Estado moderno soberano”.

impidió reconocer la existencia de alternativas al paradigma en el que se inscribieron los procesos de modernización en la región.

No obstante la homogeneidad de los lineamientos reformistas, la traducción de los mismos en políticas educativas tuvieron características singulares en cada uno de los países de Latinoamérica en los que se implementaron. Pese a que los ejes estructurantes del discurso reformista se aglutinaron en torno a conceptos como los de calidad, equidad, eficacia y eficiencia, que mayoritariamente podrían lograrse con una redefinición de los modos de gestión, dichas reformas se implementaron con el propósito de establecer un orden a las posibilidades de acción y autorreflexión, aunque en poco tiempo pondrían en evidencia movimientos desiguales y fluctuantes como así también modificaciones impredecibles (Popkewitz, 1996).

Con el argumento de promover cambios de fondo en la educación se impulsó un proceso de descentralización<sup>32</sup> educativa, que en Argentina adoptó la forma de la provincialización. Estas medidas tuvieron su correlato en el plano de la institución escolar con el planteo de la autonomía y el fortalecimiento de la gestión de las escuelas.

La decisión de transformar la educación argentina en los años '90 se enmarcó en la visión modernizadora que el gobierno justicialista de Carlos Saúl Menem (1989-1999), intentó imprimirle a la nueva administración. La reforma educativa formó parte de un proceso mas amplio de reforma del Estado cuyos principales instrumentos legales fueron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, mediante los cuales se puso en marcha un plan de privatización de empresas públicas a las que se consideraban ineficientes y deficitarias. En ese marco se sancionan la Ley de Transferencias N° 24.049 en 1992 y un año después la Ley Federal de Educación 24.195.

En virtud de la primera se transfirieron a las provincias las instituciones de nivel medio y las de Educación Superior no universitaria. La Ley 24.145 propuso reformas profundas en la estructura del sistema extendiendo a diez años los años de

---

<sup>32</sup> Borja (1988) sostiene que *“la descentralización (...) supone (...) el reconocimiento de la existencia de un sujeto – una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político – administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”*(en González y Arango, 1997). En este sentido los autores sostienen que en Argentina no se concretó un real proceso de descentralización en tanto y en cuanto nunca existió por parte de las provincias (el sujeto) un reclamo por las competencias a transferir, ni anterior ni en el momento de las transferencias de las instituciones educativas.

escolarización obligatoria, así como también modificaciones en los planos curriculares y de gobierno del sistema educativo.

Sin embargo, estas acciones que, en un plano discursivo promovían un incremento en la participación y la democratización de los procesos educativos, no pueden dejar de considerarse a la luz de la realidad sociopolítica y económica de la Argentina de los años '90.

Según diferentes autores (Paviglianiti, 1989; Senen González y Arango; 1997), el objetivo principal de los procesos de transferencia educativa impulsados en nuestro país fue el de equilibrar el déficit fiscal, y no el de democratizar la educación ya que estos procesos no fueron reclamados mayoritariamente por las jurisdicciones y además fueron promovido desde el Ministerio de Economía de la Nación en el marco de un discurso de desprestigio de las instituciones del Estado Benefactor.<sup>33</sup>

La Ley Federal de educación sancionada en 1993 fue consensuada por las provincias y por la Municipalidad de Buenos Aires a través del Pacto Federal Educativo, celebrado ese mismo año. En ese marco los organismos provinciales y el gobierno de la Capital Federal acordaron algunas cuestiones como la extensión de la obligatoriedad así como la erradicación de las escuelas precarias. Sin embargo, como no se establecía la obligatoriedad de que todas las provincias adecuaran sus sistemas educativos al nuevo esquema reformista, solo se implemento en algunas jurisdicciones y no de manera homogénea<sup>34</sup>. Entre las que si lo hicieron se encuentra la Provincia de Buenos Aires.

Las reformas, entendidas como procesos de regulación social (Popkewitz, 1994) *“procuran instalar nuevos ordenamientos para el conjunto social (...) focalizan su atención e interés en las escuelas, como los espacios privilegiados para iniciar y quizá*

---

<sup>33</sup> Las políticas intervencionistas y redistribucionistas del Estado de Bienestar tendientes a mitigar las crisis recurrentes del liberalismo fueron duramente criticadas por intelectuales neoliberales aduciendo una excesiva burocratización, dilapidación de los fondos del estado, limitación de las libertades personales. Sostenían además, que al no existir la libertad económica no existe ninguna libertad condenando al individuo a la esclavitud. Afirmaban que el incremento de demandas sobre el Estado ponía en peligro a la democracia llevando a la ingobernabilidad de las sociedades avanzadas. Para ellos las contradicciones que se plantean entre la libertad económica- orientada a maximizar las los beneficios del empresariado- y el mercado político- que debe fortalecer su poder a cambio de alguna forma de redistribución- conllevan el peligro de la ingobernabilidad de las democracias ya que no hay ninguna instancia que armonice estos dos intereses contrapuestos. Como respuesta proponen achicar el estado y liberar las fuerzas del mercado como regulador social. (Bobbio, 1985; Paviglianitti, 1991)

<sup>34</sup> En algunas provincias el tercer Ciclo de la Educación General Básica paso a depender de la ex escuela primaria y en otras de la ex escuela secundaria, dando lugar a una mayor profundización de la heterogeneidad interjurisdiccional existente y potenciando los procesos de fragmentación del Sistema educativo.

*garantizar los cambios propuestos”.*

En torno a los imperativos de inserción competitiva en una economía global y a los objetivos basados en la equidad<sup>35</sup>; en la reducción de la pobreza en un contexto de fragmentación social y en el marco de los proceso de reforma del estado, se han diseñado nuevas formas de gobierno y de gestión de los sistemas educativos. En el campo educativo las políticas de descentralización así como la concesión de mayor autonomía a las instituciones educativas han hegemonizado gran parte de los debates en materia de reforma centrados en la gestión de la educación (Feldfeber, 2006).

Sin embargo, las proclamas gubernamentales apologéticas de la descentralización y la autonomía educativas, se vieron limitadas por un proceso paralelo y paulatino de recentralización en manos del Estado nacional entre cuyos principales indicadores puede mencionarse la creación de la Red de Formación Docente Continua, la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), los criterios de las pruebas de calidad, etc. Estos dispositivos de regulación implementados por los gobiernos centrales se dieron de manera concomitante con un proceso de transferencia de responsabilidad de los resultados obtenidos a los sujetos y las instituciones escolares. En otras palabras, se descentralizaron los medios para la obtención de objetivos estipulados desde las instancias centrales del Estado, que previamente fueron acordados con los organismos internacionales de crédito (BM, FMI, entre otros). De este modo, adoptando las recomendaciones de actores externos a la sociedad argentina sin tener en cuenta las características de esta última, y desconociendo los reclamos de los propios actores del sistema, la reforma educativa asumió una notoria racionalidad tecnocrática en el marco de las políticas reformistas de los años '90.

Para Suárez (s/d) sustentados en la metáfora de la “escuela vacía” (haciendo referencia a la falta de contenidos socialmente relevantes o de calidad) y en “la teoría del déficit”, sobre todo de la formación académica de los actores educativos (supervisores, directivos y docentes) –enfaticando las supuestas carencias en detrimento de las potencialidades de los mismos- los cuerpos tecnoburocráticos y políticos de la

---

<sup>35</sup> Las discusiones en materia de políticas educativas en muchos países de la región desplazaron la centralidad que hasta el momento había tenido el principio de igualdad hacia el de equidad. Garretón (2000) sostiene igualdad y equidad son dos caras del viejo concepto de “justicia social”; constituyen dos principios éticos distintos que no pueden reducirse uno al otro ni ser suplantados entre sí. *“En tanto la equidad apunta a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente, la igualdad apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinen el poder sobre lo personal o el entorno”* (pag.107). Para el autor una sociedad puede ser a la vez equitativa y desigual; que se aumente la equidad sin que disminuyan las desigualdades y viceversa.

reforma educativa diseñaron un ambicioso operativo de modificaciones que implicó la combinación de tres programas complementarios destinados al mejoramiento de la calidad:

1. La transformación curricular de todos los niveles y ciclos educativos cuyo eje vertebrador lo constituyeron los Contenidos Básicos Comunes, elaborados a nivel federal; los Diseños Curriculares Jurisdiccionales, elaborados a partir de los CBC y los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que deberían ser construidos por las propias escuelas atendiendo a las particularidades culturales tanto regionales como institucionales. Este programa si bien se constituyó en un movilizador emprendimiento de modernización cultural de la escuela, al ignorar las culturas institucionales vigentes, se limitó a prescribir desde las instancias centrales los conocimientos “legítimos”.
2. Los Operativos de Evaluación de la Calidad de los aprendizajes de los alumnos a partir de pruebas estandarizadas de rendimiento escolar que se administraban en ciertos momentos considerados estratégicos en las trayectorias escolares del alumnado (al finalizar cada ciclo o nivel educacional) cuyo objetivo era evaluar los impactos reformistas.
3. La Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) destinada a gestionar una capacitación masiva en todo el país con la finalidad de reconvertir a los docentes en función de las nuevas necesidades estipuladas desde el centro.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> En el marco de las reformas educativas implementadas durante los años '90 la formación docente aparece como una cuestión central que se pretendía modificar. En esa década y a la luz de las recomendaciones de entidades de financiamiento externo (BID, BM, BIRF, entre otros) emergen nuevos imperativos vinculados a la inclusión y retención educativas que en nuestro país se materializó en la extensión de la obligatoriedad escolar a diez años incluyendo la sala de cinco de Jardín de Infantes. Estas líneas de políticas educativas fueron complementadas con políticas focalizadas para la Educación Primaria Básica. Asimismo la política reformista de esos años entendió a la escuela como uno de los pilares de la transformación educativa y como el espacio que permitiría, mediante su transformación, el logro de mayores niveles de calidad, equidad, eficacia y eficiencia en las prestaciones educativas.

En ese escenario la formación docente constituyó uno de los núcleos principales hacia los que se orientó la reforma. En este sentido los lineamientos de política educativa “*se concentraron en: definir a la formación docente como continua; crear la Red de Formación Docente continua, instalar a la formación docente de manera definitiva en el nivel superior no universitario y universitario; establecer criterios de organización curricular e institucional de la formación docente para acompañar las instancias de la formación docente continua; e instalar criterios y dispositivos para evaluar la calidad de la formación que se imparte.*” (Pogre y Merodo, 2006: 72).

Paralelamente toda la normativa generada entre el periodo 1993 al 2001 muestra un intento por reordenar el subsistema de formación docente. No obstante la heterogeneidad entre las provincias en cuanto a las

Estos procesos de recentralización impulsados desde el Estado Nacional, tuvieron su correlato en el territorio bonaerense. Entre lo que merece destacarse como ejemplo paradigmático es la creación en 1992 del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano durante la gobernación de Duhalde. Fondos que se administraron desde el Ente del Conurbano Bonaerense, cuya creación dio lugar a cambios sustanciales tanto en el monto como en el modo de administrar los recursos, y que estuvieron destinados en el área educativa, a la construcción y reparación de escuelas y de aulas. Hasta ese momento la distribución del financiamiento educativo seguía el siguiente recorrido: Gobernación- Dirección de Escuelas- Consejos Escolares- Escuelas, circuito que es visto modificado a partir de ese momento. Las escuelas solicitantes directamente gestionaban ante las autoridades provinciales, dejando a las otras instancias gubernamentales funciones meramente administrativas (Dussel y Thisted, 1995). Otro mecanismo que pone de manifiesto el vaciamiento de funciones fue la posibilidad de que cualquier hecho que fuera considerado como motivo de queja o denuncias podía hacerse a través de un teléfono 0800, que serían posteriormente investigadas por la Dirección General de Cultura y Educación Escuelas sin necesidad de que fueran previamente planteadas en las instancias supervisivas o a los directores escolares. Estas cuestiones podrían interpretarse como indicadores de una dinámica de dislocamiento de las formas constitutivas de las burocracias educativas hacia nuevas formas denominadas como post- burocráticas (Alonso Bra, 2008).

Este proceso corrosivo en el marco de una nueva estructura de poder, de aquella legitimidad organizativa que había caracterizado hasta ese momento a los estratos intermedios de conducción pudo observarse también en el plano nacional a través del financiamiento de proyectos especiales. Estas cuestiones permitirían afirmar que más allá de la proclama oficial, no se produjo una real descentralización en la toma de decisiones sino que fueron los organismos centrales ya existentes y aquellos gubernamentales y no gubernamentales que se crearon para acciones o proyectos específicos, los que establecieron relaciones «radiales» con cada escuela. Para la provincia de Buenos Aires, la *"noción de «autonomía»...no está asociada con una institución aislada"* que debía competir con otras, tal como lo proponían buena parte de

---

singularidades en materia de tradición político educativa y de recursos, tanto financieros como técnico pedagógicos, han llevado a que estos intentos de reorganización se aplicaran de manera heterogénea generando una mayor fragmentación del subsistema de formación docente en general

los discursos eficientistas; sino más bien estaba referido *"a la red clientelar que se superpone y compete con la red burocrática tradicional en la gestión de las demandas de las escuelas"* (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998:145).

En este sentido es posible afirmar que todas las innovaciones mencionadas en el plano curricular (CBC, Diseños Curriculares Jurisdiccionales, PEI - que en algunas de las escuelas seleccionadas no se han diseñado aún-, los sistemas de evaluación de calidad educativa de los 8º años de la EGB o del sistema implementados en esos años por la Provincia entre otros) pudieron haber dado lugar a estrategias clientelares y populistas (distribución gratuita de útiles, computadoras, zapatillas, Plan Pibes, Torneos Bonaerenses, etc.), que al sustentarse en políticas focalizadas y selectivas, y no en patrones universalistas, presentaron importantes diferencias aun cuando fueron coordinadas de manera centralizada.

A su vez la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), el control de calidad, el otorgamiento de fondos (propios y externos) para el financiamiento de la agenda reformista así como la articulación de la capacitación docente quedó en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCE). De allí que sea posible afirmar que el proceso de descentralización de la gestión en el campo educativo, ocultó en nuestro país diferentes relaciones de poder; proceso en el cual el MCE adquirió un rol protagónico condicionando y relativizando la descentralización educativa.

Este proceso de descentralización-centralización significó una ruptura con el rol tradicional del estado nacional argentino entendido como estado docente. En este proceso el estado nacional recentralizó las nuevas reglas de juego basadas en la eficiencia, pero a diferencia del período de consolidación del estado liberal argentino, no lo hizo mediante una centralización territorial, sino a través de mecanismos de control renovados y acorde al clima de época.

Como síntesis de este apartado se puede afirmar que las discusiones sobre los nuevos modos de gestión que se proponían para los sistemas educativos se enmarcaron en lo que se conoce como las Reformas del Estado de segunda generación (Oszlak, 1999)<sup>37</sup>, vinculadas a la emergencia de un nuevo paradigma de la gestión pública (Crozier, 1997) orientado por perspectivas derivadas de la lógica empresarial.

---

<sup>37</sup> Si bien no existe un consenso generalizado acerca de los alcances y contenidos de estas reformas, las mismas están referidas a las reformas de tipo cualitativo vinculadas con la "reinvención del gobierno" luego de la primera generación de reformas que tuvieron como objetivo reducir el Estado en el marco de la reconversión neoliberal de los años '70 y '80, como también descentralizar, desregular, privatizar y terciarizar los servicios. (Oszlak, 1999)

La reforma impulsada por el gobierno argentino en la década del '90, se orientó fundamentalmente a las nuevas formas de “modernización y profesionalización” del sistema educativo y sus actores. En ese marco el discurso del gerenciamiento de la educación fue ampliamente difundido desde diferentes instancias, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Los mecanismos de descentralización implementados<sup>38</sup>, justificados en una retórica estatal basada en la democratización, achicamiento y eficiencia del estado, se combinaron con otros tendientes a recentralizar el control (Tiramonti, 1999) constituyendo un renovado sistema de regulación basado en un nuevo modelo de gestión.

### *La gestión institucional: un concepto central del discurso político-educativo nacional y bonaerense*

En el marco de la reforma educativa de los años '90 la institución<sup>39</sup> y “*lo institucional*”<sup>40</sup>, adquirieron una centralidad sin precedentes. A diferencia de lo sucedido durante otros procesos de reforma en los cuales la escuela era considerada una “caja negra” (Tedesco, 1987), en la reforma noventista los procesos y tramas organizacionales adquieren especial relevancia. También, y como ya se ha dicho anteriormente, las reformas educativas impulsadas en el plano macropolítico son reelaboradas en el contexto de la singularidad de cada institución. De este modo, se va constituyendo una trama micropolítica, que resulta de poner en relación los lineamientos macropolíticos con las prácticas personales, profesionales y escolares que los actores

---

<sup>38</sup> En Argentina los mecanismos de descentralización adoptan la forma de la provincialización y son impulsados a partir de la sanción de ley 24.049/93.

<sup>39</sup> Con respecto al concepto *institución* es posible afirmar que no es unívoco sino que por el contrario, posee distintas acepciones. Para Butelman (1992) el concepto suele equipararse a 1) sistema de normas o regulaciones generales; 2) estructura u organización social; 3) lugar de producción y de relaciones de producción. (pág. 18)

<sup>40</sup> Para Fernández (1994) lo institucional refiere a aquella trama de articulación entre dos niveles de significados: el sicoemocional y el político. El primero está referido al mundo interno de los sujetos que se activan en la interacción según las condiciones materiales y organizacionales. El segundo se refiere a la ubicación del sujeto en la trama relacional de los sistemas de poder y de las particularidades de los propios sistemas. Para la autora la presencia de lo institucional, entendido como el conjunto de representaciones y concepciones que expresan la operación de las normas y la penetración de los establecimientos relevantes para los individuos- da carácter y explica los rasgos de los movimientos grupales y organizacionales. Es posible, incluso, considerar a esta dimensión como organizadora de los significados de ambos tipos y, por lo tanto como núcleo explicativo de los procesos de permanencia y cambio en los diferentes ámbitos mencionados. (págs. 38 y 39)

desarrollan en la cotidianeidad escolar, resignificando el sentido y la orientación del mandato oficial.

Para algunos autores (Ball; 1990; Tiramonti y otros, 1992; González González, 2000) la gestión escolar se constituiría en la cotidiana articulación entre lo macro y lo micro. De allí la importancia que adquirió en la agenda educativa de los años '90, en cuya conformación adquirieron un rol protagónico tanto los organismos internacionales como los organismos gubernamentales nacionales y provinciales. Los primeros, como ya se ha dicho, determinaron en gran medida las agendas de las políticas en general y de la educativa en particular, de los países de la región, constituyéndose en «usinas» generadoras de lineamientos que fijaron la centralidad de ciertos temas en la reforma de los Sistemas Educativos Latinoamericanos. En cuanto a los segundos, fue determinante el posicionamiento asumido frente a los imperativos reformistas.

En las líneas que siguen se intentara mostrar cómo se incorporó y qué características asumió *la gestión escolar* en el discurso “oficial”, intentando recuperar el proceso de reconfiguración de las relaciones entre el gobierno nacional, el provincial y las instituciones escolares, proceso que ha dado lugar a lo que se ha denominado una “*reterritorialización del campo*” (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998). Reconfiguración que ha girado en torno a ese doble proceso de descentralización-recentralización al que se hacía alusión anteriormente y que habría redefinido no solo la función de los actores sino también los vínculos que entre ellos se establecen.

En distintos documentos analizados y de manera coherente con la centralidad que adquirió la institución educativa como instrumento de cambio en la retórica reformista, es posible visualizar la relevancia otorgada al rol de la supervisión y la dirección escolar, entendidos como aquellos agentes que podrían impulsar, a nivel local, los cambios necesarios para viabilizar la reforma apelando, de manera recurrente, a la importancia de acompañar los cambios organizacionales con una profunda modificación en el estilo de gestionar las instituciones escolares (Manziona, 2005).

Estos nuevos estilos de gestión institucional apuntaban a un cambio organizacional sustentado en la capacidad estratégica del equipo de conducción para alcanzar los fines establecidos, anticipando el conflicto y generando estrategias de solución en el marco de un proceso de toma de decisiones democrático y participativo.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación definía a la *gestión* al “*conjunto de acciones que se realizan en una escuela de modo de facilitar la*

*movilización de todos los elementos de su organización (recursos, estructura, etc.) orientándolos hacia la concreción de las metas y propósitos claramente definidos” (1996:13).*

En documentos provinciales se propuso otorgarle al *director* un rol predominantemente pedagógico, con mayor autonomía también en lo administrativo; enfatizando las funciones de planificación, evaluación y de trabajo colectivo que permitan efficientizar el modelo organizacional:

*“la gestión es fundamental en el establecimiento de propuestas de mejora. Su ayuda es el proceso organizativo que, a través del desarrollo de funciones como planificar, distribuir tareas, actuar, coordinar y evaluar, procura situar a la organización en un estadio superior al que se encuentra...*

*...transformación organizacional en la perspectiva de organizaciones inteligentes que son capaces, en el marco de la autonomía, de contextualizar sus decisiones y someterlas a procesos de control que garanticen su máxima eficiencia” (DGCyE, 1995:47 y 64).*

En este marco los acuerdos generados en el seno del Consejo Federal brindaron lineamientos referidos a la transformación institucional en general y a la gestión escolar en particular. Las metas propuestas se basaban en lograr para las instituciones escolares una organización flexible, de tal modo que pudieran dar respuestas a través de su proyecto educativo institucional, no sólo a las necesidades del aprendizaje sino también a todas aquellas demandas provenientes de la comunidad en la que estaba inserta, tal como puede apreciarse en la lectura de la Resolución n° 41/95.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> En esta resolución en su punto E, titulado Reorganización Institucional puede leerse lo siguiente:

“Para poder garantizar el proceso de transformación, se acuerdan los siguientes aspectos a cambiar en las instituciones:

**1. Gestión:** *Formulación del proyecto Institucional. Autoevaluación Institucional en relación con las competencias de los alumnos y las metas del proyecto institucional. Documento escrito sobre que se espera de los alumnos al final del año, grado por grado, con comunicación a los padres. Debe posibilitar la evaluación de la tarea propuesta a fin de año.*

**2. Organización institucional:** *Que facilite la participación de los docentes en el proyecto pedagógico.*

**3. Trabajo institucional de los alumnos:** *Organización de equipos de trabajo de alumnos. Estos podrán ocuparse de tareas relacionadas con contenidos curriculares (investigación, talleres, etc.); tareas vinculadas con la gestión administrativa; convivencia; organización de eventos; temas similares.*

**4. Aula flexible:** *Adaptar la distribución de tiempos y espacios de acuerdo con las necesidades de las distintas actividades de aprendizaje. Por ejemplo: Aula organizada para diferentes actividades, lectura, ciencia, matemática, arte, computación, etc., con múltiples posibilidades de articulación.*

**5. Inclusión progresiva de los CBC:** *Inclusión progresiva (a determinar por cada establecimiento) de los contenidos nuevos de los CBC.*

**6. Procesos orgánicos de participación:** *Consejos de convivencia de aula, de escuela. Relaciones participativas con la comunidad. Informar a la comunidad la evaluación total del proyecto institucional.*

Para lograrlo se consideraba indispensable cambiar los estilos tradicionales de la dirección escolar centrados en una lógica de control verticalista y jerárquica, conformando una organización escolar rígida y esclerosada incapaz de incorporar los cambios necesarios para el logro de la calidad educativa. Se hace necesario que la escuela se transforme en una organización “inteligente, flexible capaz de utilizar el cambio y el conflicto para diseñar nuevos escenarios, nuevas estrategias y proyectos creativos para hacer frente desafíos emergentes. Ello implicaba contar con líderes institucionales capaces de direccionar el proceso de cambio, que para el caso de la función directiva (Resolución 43/95), supone entre otras cuestiones lograr: el compromiso de la participación de la comunidad educativa en la planificación y gestión institucional; la planificación realizada de manera conjunta con el equipo docente; utilizar la información disponible para el análisis y evaluación del Proyecto Educativo Institucional (PEI), informar a la comunidad acerca de los resultados de la evaluación del mismo. Interpelaciones que apelaban a una mayor participación del entorno y a un incremento de la autonomía de las instituciones pero que en el marco de un discurso neoliberal se resume en la delegación de responsabilidades y centralización de decisiones, tal como señaláramos anteriormente. Efectivamente, en ese contexto la participación y el compromiso apelan a la responsabilidad individual rompiendo así los lazos de solidaridad reemplazándola por el “trabajo en equipo” a favor de una organización, cuyo éxito residirá en la suma de las responsabilidades individuales. En esta lógica los actores fueron interpelados más en sus características personales, íntimas, que en su dimensión profesional. La ética de la responsabilidad es reemplazada paulatinamente por una responsabilización por los resultados obtenidos.

En síntesis, se puede afirmar que este proceso de reforma en Argentina se inscribió en un proceso mas amplio que afectó a la casi totalidad de los países de América Latina. Se realizaron una multiplicidad de reuniones de carácter internacional promovidas e integradas por diferentes organizaciones en las cuáles se elaboraron distintos documentos y recomendaciones<sup>42</sup> que coincidieron en focalizar la atención en dos cuestiones centrales: la calidad y la redefinición de la gestión educativa. La

---

*En esta perspectiva, una institución podría considerarse en proceso de transformación cuando se encuentre aplicando estos criterios. Ello no incluye que desde 1996 todas las escuelas puedan iniciar acciones en relación con algunos de ellos. Se aconseja que cada jurisdicción realice el reordenamiento jurídico institucional necesario para llevar a cabo estos acuerdos”*

<sup>42</sup> Entre ellas se podrían mencionar la Reunión del IV PROMEDLAC (Quito, 1991), La Educación encierra un tesoro, Delors, 1990, entre otros.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en diversas producciones elaboradas en ese período, aconseja para la región profundizar la eficacia en la gestión para potenciar los escasos recursos en materia educativa.

En un escenario caracterizado por fuertes críticas al intervencionismo estatal de corte keynesiano complementado por una retórica que sostenía la necesidad de superar el paradigma burocrático tradicional, se enfatizó el imperativo de reducir el aparato estatal. Es en este marco en el que se impulsaron procesos de descentralización educativa en la región latinoamericana.

En el caso argentino y por las características que adoptaron, las políticas de descentralización estuvieron más cerca de la desregulación<sup>43</sup> que de un proceso de democratización real de la gestión educativa.

La descentralización educativa<sup>44</sup>, que en Argentina adopta la forma de la provincialización, conjuntamente con la autonomía institucional constituyeron dos de los principales ejes en torno a los cuáles se estructuraron las políticas educativas reformistas en los '90, dando lugar a un "Ministerio sin escuelas". Con la transferencia de las escuelas a las provincias se establece una redefinición y redistribución del gobierno y su ejercicio entre las diferentes instancias de gobierno, conformando una nueva cartografía a la que se articulan los actos y efectos gubernamentales (Rose, 1999); se reformula la acción del Estado. No obstante, en función de la heterogeneidad inter e intrajurisdiccional, no pareciera que esto haya estado vinculado con la intención de democratizar el poder, sino más bien con nuevas lógicas en la manera de ejercerlo. Se establece de este modo, una redefinición de la compleja trama de relaciones entre el Estado y otras entidades de gobierno, con las que si bien se distancia, permanece vinculado a través de nuevas responsabilizaciones, *empowerment* de diferentes sectores y agencias distantes del centro estatal. En resumen, se crearon una serie de mecanismos indirectos mediante los cuales se generan nuevas formas de alineamiento de la conducta personal, económica y social con objetivos sociopolíticos de diversa índole

---

<sup>43</sup> El término desregulación, proviene de la economía política y remite a la desvinculación del Estado en los planos económicos y del trabajo (Angulo Rasco, 1997). Aplicado al ámbito educativo el término hace alusión a los procesos de descentralización y autonomía escolar en los que no se aseguran recursos presupuestarios y humanos que les garanticen la continuidad de su funcionamiento. Esto podría derivar en una búsqueda de financiamiento externo por parte las escuelas, (incluido el arancelamiento) las que deberían competir en el mercado, ofreciendo un servicio cuyos objetivos están definidos desde las instancias centrales. A esto se sumó un sistema de evaluación externo de control de calidad, cuyos parámetros también se elaboran en las instancias centrales.

<sup>44</sup> El traslado de las escuelas de nivel medio y los Institutos Superiores de Formación Docente se efectiviza con la sanción de la ley de transferencias 24.049/93.

(Miller/Rose, 1999) creando un sujeto que asume la responsabilidad por el proceso para lograr determinados resultados elaborados en otras instancias en una realidad que ya no es estable, sino contingente, y en la que se ha asumido que lo único permanente es justamente la incertidumbre, la inestabilidad, el riesgo (Grinberg, 2008). En otras palabras, se crea un sujeto que tiene autonomía en cuanto a la elección de los medios a través de los cuales lograr los objetivos definidos en las instancias centrales del estado.

En este escenario las políticas neoliberales de los años '90 desembocaron en una crisis sin precedentes que sumergió a más del 50% de la población argentina por debajo de la línea de pobreza<sup>45</sup>, que plantearon una triple tensión entre necesidades y demandas al sistema educativo argentino: los imperativos de la inserción, regulación e integración social (Tiramonti, 2001).

El primero remite a la formación de recursos calificados para insertarse de manera competitiva en el mercado laboral. El imperativo de integración social alude a la necesidad de integrar a aquellos sectores que han quedado fuera del mundo del trabajo. Por último, el imperativo de la regulación remite a la promoción de nuevas formas de articulación entre el estado y la educación tratando de no descuidar un problema central en el marco de la profundización de la crisis económica: la gobernabilidad.

Es en este marco donde también se plantea la extensión de la obligatoriedad escolar a diez años que se implementara de diferentes maneras en las distintas jurisdicciones. Esto contribuyó a profundizar la fragmentación del sistema educativo en virtud de las diferencias inter e intrajurisdiccionales para implementar las reformas planteadas por el gobierno nacional. El traspaso de las escuelas de nivel medio y los Institutos Superiores de Formación Docente a las provincias resultó en muchos casos caótico ya que no tuvo en cuenta los exiguos presupuestos y la capacidad técnico - administrativa de algunas jurisdicciones. Así, los resultados de la transferencia educativa a quince años de sancionada la ley 24.049, estaría confirmando lo que pudo apreciarse en su apresurado trámite legislativo: respondió a un imperativo meramente administrativo, cuya motivación se habría debido más a las necesidades de las cuentas fiscales de la Nación que a una intención democratizadora del sistema y de las escuelas, tal como se sostenía desde las proclama oficial.

---

<sup>45</sup> La evolución de tasa de desempleo permite apreciar la profundidad de la crisis social argentina. Antes del modelo de apertura económica la desocupación se ubicaba en un 3 y el 6%, superando el 16% en 1995 y llegando al 21,5% en el 2002 (INDEC, 2003).

En este sentido cabe destacar las diferentes posiciones que adoptaron las provincias frente a la Ley Federal de Educación 24.195, heterogeneidad asociada a la dimensión de los sistemas educativos provinciales, al nivel de desarrollo económico alcanzado por las jurisdicciones y a las capacidades técnico- burocráticas como a las relaciones de poder mantenidas con el gobierno central (Giovine, 2003)<sup>46</sup>, generándose de este modo un nuevo proceso de recentralización en manos del estado nacional. (Tiramonti, 1997).

Como síntesis se puede decir que la necesidad de “reinventar la educación” constituyó uno de los puntos centrales de la “nueva ortodoxia” en el campo educativo. Las escuelas públicas debían reinventarse y para ello necesitaban de la cooperación del mercado (Gerstner, 1996) para lo cual se propusieron modelos que combinaron la intervención estatal con lógicas del mercado (Whitty, 1999). De este modo se crean mecanismos por medio de los cuales el estado se desliga de la responsabilidad directa por la prestación del servicio y al mismo tiempo establece formas intervencionistas y centralizadas en el control de los procesos descentralizados. Se trata del estado evaluador que intenta conducir a distancia los sistemas educativos (Feldfeder, 2006)<sup>47</sup>.

Sin embargo, la intención refundante<sup>48</sup> de las políticas educativas de la reforma de los años '90 estuvo muy lejos de aquello que se ha podido concretar en el plano cotidiano de las instituciones escolares según lo demuestran distintas investigaciones (Braslavsky y Cosse, 1996; Frigerio, 2000)<sup>49</sup>. Así como los procesos de

---

<sup>46</sup> La heterogeneidad interjurisdiccional se pone de manifiesto al advertir que se han dado diferentes respuestas al mandato de la implementación de la EGB3. Así un primer grupo integrado por las provincias que poseen los sistemas educativos más grandes como Córdoba y Buenos Aires, implementaron sus propias modalidades de reforma. Provincias más pobres como Santiago del Estero y Catamarca implementaron más tarde la reforma y aceptaron el asesoramiento ministerial. Por último, un tercer grupo que se han mantenido en oposición a la reforma, integrado por la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Río Negro y desde el año 2000, la provincia de Neuquén.

<sup>47</sup> Un ejemplo de esto lo constituyen los distintos cursos de formación y de capacitación en servicio promovidos por la Red de Formación Docente Continua destinados a Supervisores y Directivos. El establecimiento de los contenidos básicos de estos espacios de formación eran definidos en el ámbito del Consejo Federal de Educación, las universidades nacionales presentaban sus propuestas que eran seleccionadas y financiadas por las instancias centrales de gobierno. Sin embargo, y pese a que en el Consejo Federal estaban representadas todas las provincias, el estado de debilidad económica en la que se encontraban varias de ellas llevaban a que prácticamente se aceptaran sin discusión las propuestas en materia educativa de las instancias nacionales, así que a su vez, las habrían acordado con las agencias internacionales de crédito (Tiramonti, 1999).

<sup>48</sup> Para ver una perspectiva distinta respecto de la capacidad refundante de la escuela argentina en el marco de las reformas educativas se sugiere la lectura de “La transformación educativa: refundación de la escuela argentina” de Lentijo, Cancela, Barallobres y Segovia, Santillana, 1997.

<sup>49</sup> Braslavsky y Cosse (1996) al referirse a las reformas educativas de Argentina, Chile y Uruguay consideran que el fracaso en la implementación de las reformas se debe a las tensiones producidas por los tiempos políticos, los tiempos burocráticos, los técnicos-profesionales y los tiempos pedagógicos. Situación producida –entre otras cuestiones– por el requerimiento de una alta inversión que hace que en

descentralización contribuyeron a aumentar el proceso de fragmentación del sistema educativo en función de sus capacidades presupuestarias y técnico –administrativas, la pretendida autonomía institucional, también habría contribuido a profundizarla.

Dubet (2004; 2006), al referirse a la igualdad de oportunidades en la escuela afirma que es una “ficción necesaria”. Es una ficción porque es bastante improbable que pueda concretarse plenamente, pero es necesaria en tanto horizonte utópico que permite la enseñanza, “*que permite que su trabajo no se vacíe de sentido*”. Si desde esta perspectiva, tal como lo hace Barroso (2004) para el caso de Portugal, se analiza la autonomía, es posible afirmar que en Argentina ha sido una “ficción” en el sentido de que si bien formó parte de un discurso político, su efectivización estuvo lejos de concretarse. Si bien los autores mencionados sostienen que para el caso europeo, la autonomía sigue siendo una ficción necesaria en tanto es imposible imaginar una escuela democrática, participativa, cuyos actores tengan efectivamente la capacidad de definir normas, reglas y tomar decisiones propias en diferentes ámbitos políticos, administrativos y pedagógicos, en el caso argentino habría que analizar la cuestión desde otra perspectiva.

El discurso de la autonomía podríamos decir que, en nuestro país, no solo fue eso, una ficción, sino que además se transformó en el marco de las políticas reformistas de los años '90, en una “mistificación” legal (Barroso, 2004), más cerca de legitimar los objetivos de control y disciplinamiento por parte del gobierno central, que de promover la capacidad de decisión autónoma de los órganos de gestión escolar.

Para Bolívar (1996, 2009) la retórica de mayores cuotas de autonomía podría vincularse a una concepción orgánica de la regulación de los actores educativos, apuntando a una mayor profesionalización de los mismos y a comprometerlos con la mejora mediante formas comunitarias de participación. A diferencia de los tradicionales modos de regulación burocrática, que interpelaban a la comunidad docente entendida como una categoría homogénea, las nuevas formas postburocráticas interpellaron a éstos como individuos libres, que construyen su propia carrera y destino profesional. Se intenta así el paso del control burocrático característicos de las sociedades disciplinarias (Deleuze, 1991), a modelos que discursivamente proponen la autonomía profesional y la

---

algunos casos no se lleve cabo y por lo tanto, tampoco las decisiones vinculadas con esa inversión. En otros casos las decisiones se toman peor sin la inversión necesaria, razón por la cual se torna altamente ineficiente. Desde otra perspectiva Frigerio (2000) sostiene que el núcleo duro de la cultura institucional de las escuelas limitan la efectividad de las reformas.

autorregulación, pero que condicionan dicha autonomía basadas en la lógica del mercado: salario basado en el mérito, incentivos para atraer a los “mejores” a la profesión, evaluación basada en “reglas objetivas”, entre otras (Feldfeber, 2006, 2009), cuestiones que han contribuido a precarizar las condiciones de trabajo docente (Oliveira, 2005). En otras palabras, el discurso sobre la autonomía se convirtió en un dispositivo más para tratar de garantizar la gobernabilidad de la población en un contexto de creciente pobreza alineando las conductas personales y sociales (Miller y Rose, 1999).

En otras palabras, el discurso sobre la autonomía se convirtió en un dispositivo más para tratar de garantizar la gobernabilidad de la población en un contexto de creciente pobreza alineando las conductas personales y sociales (Miller y Rose, 1999).

Asimismo sería importante señalar dos cuestiones: por un lado, según los testimonios recogidos tanto para esta investigación así como los de investigaciones anteriores, no dan cuenta de un reclamo por un mayor margen de autonomía por parte de los actores escolares. O al menos se hacen reclamos contradictorios en los que por una parte se cuestiona la ausencia de autonomía y por otra se requiere una mayor presencia estatal regulatoria. Por otro, es indispensable señalar que, en un contexto donde los principios neoliberales orientaban las agendas políticas, la propuestas de mayores niveles de autonomía podrían haber derivado en situaciones de un mayor desamparo frente a la tendencia creciente por parte del estado de trasladar responsabilidades a otras instancias gubernamentales (como las provincias, en el caso argentino) o institucionales. De acuerdo a ciertas perspectivas críticas, la autonomía de las escuelas como estrategia de las políticas públicas para el sector, introducirían elementos inspirados en una “*concepción neoliberal de educación*”, los cuales tienden en varios países (Munin, 1999: 9), hacia formas regresivas de distribución del bien social educación, en correspondencia con el origen socioeconómico del alumnado. Específicamente, mecanismos de mercado (por ejemplo dinámicas competitivas entre instituciones), cambios en la regulación estatal y ligado a este proceso, una tendencia a la privatización de la educación.

En este escenario de reforma estructural se produce, paralelamente un proceso lento pero persistente de reconfiguración de sentidos que puede apreciarse mas claramente en el segundo período de reformas del estado impulsadas aproximadamente a mediados de la década del '90, en el que la progresiva crisis social asociada a las medidas de ajuste estructural implementadas, fueron imponiendo la contención social

como parte del sistema educativo, y en especial de las escuelas públicas, constituyéndolo en un dispositivo central en la contención social frente al incremento de la pobreza y reconfiguración de las desigualdades (Martignoni, 2005).

Cabe destacar las formas de disciplinamiento que en el proceso de deserción del estado en el cumplimiento de algunos de los derechos ciudadanos, fueron permeando y reconfigurando el nivel más íntimo y personal de las subjetividades, -impactando de igual modo en lo social como en lo institucional- por entender que estos procesos podrían de algún modo contribuir a la explicación de las diferentes líneas de política en los discursos y prácticas de los actores escolares. La eficacia de estos dispositivos de disciplinamiento descansa en la imposición de un conjunto de principios de visión y clasificación que se presentarían con un alto grado de coherencia y sistematización otorgado por el “*mismo mundo social del cual provienen [aunque a veces éste] sea solo aparente*” (Corbalan, 2002:170). Principios que redefinen el modo de pensar, sentir y actuar de los sujetos (Llomovate y Kaplan, 2005).

Este disciplinamiento asociado a las limitaciones de los márgenes de acción -a raíz del fuerte endeudamiento de la economía argentina que la ubica en una situación de mayor sujeción-<sup>50</sup> habría desplazado la capacidad de *estructura estructurante*<sup>51</sup> del Estado (Bourdieu, 1996) hacia otras instituciones reguladoras. Entre ellas cabe destacar muy especialmente al Banco Mundial -quien a su vez representaba intereses particulares materializados en el capital financiero y transnacional- sometiendo al estado argentino tanto a procesos coactivos como a estrategias asociadas a la violencia simbólica.

Este nuevo sentido común instalado en los sujetos perdura y de algún modo limita los intentos reformistas de los gobiernos posteriores al menemismo.

Después de la precipitada renuncia del presidente De la Rúa y de los sucesivos gobiernos de transición, el Frente para la Victoria, liderado por Nestor Kirchner, llega al

---

<sup>50</sup> El régimen represivo instaurado durante la última dictadura militar (1976.1983) es considerado como un elemento facilitador de estrategias mas persuasivas utilizados en Argentina durante el proceso de reforma del estado en los '90, ya que al impulsarse en el marco de un gobierno democrático permitirían suponer que las estrategias de control y dominación no se desplegasen utilizando los aparatos tradicionales policía y fuerzas armadas). (Corbalan, 2002)

<sup>51</sup> El poder de “estructura estructurante” es para Bourdieu (1996) uno de los mayores poderes del estado dada su capacidad de imponer, de instituir categorías de percepción, de visión, división y clasificación. Es decir, el Estado tiene la capacidad de organizar y regular las prácticas, ejerciendo de manera permanente una “*acción formadora de principios durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los agentes*” (pag.23). Estas disposiciones no se ubicarían en el plano de la conciencia sino que se sitúan en el plano de las creencias, de las estructuras cognitivas que se traducirían en las disposiciones del cuerpo y no en las formas asumidas por la conciencia. Desde esta perspectiva, la sumisión al orden establecido constituye el producto del acuerdo entre las estructuras cognoscitivas que la historia colectiva (filogénesis) e individual (ontogénesis) ha inscripto en los cuerpos y las estructuras objetivas al cual se aplican” (pag.24).

poder, dando lugar a un nuevo proceso de reformas que partieron de lógicas y diagnósticos diferentes a los realizados en la década del '90. En efecto, el proceso de discusión masiva respecto de la nueva Ley de Educación impulsada desde el Ministerio de Educación de la Nación a través de la puesta en marcha de mecanismos de participación y opinión a través de distintos dispositivos<sup>52</sup>.

No obstante los esfuerzos mencionados para revertir los efectos regresivos de las políticas neoliberales noventistas, algunos de ellos se han mantenido y otros han sido profundizados.

Así, la autonomía institucional, en íntima relación con el proceso de descentralización educativa, se vincula con los imperativos de la inclusión, orientados a la transformación de la institución escolar y a la calidad educativa a través de la modificación curricular y la reformulación de la gestión escolar. En este sentido, en la provincia de Buenos Aires la apelación a una mayor autonomía institucional y nuevos modos de ejercer la supervisión educativa y la dirección escolar aparecen explícitamente mencionados como condiciones indispensables para, “*una segunda generación de transformaciones educativas*” (Dirección General de Cultura y Educación, 2002:20) en el marco de las cuáles la retórica autonomista crece en intensidad y densidad.

En el documento titulado “*Una mejor educación para una mejor sociedad. Definiciones de la política educativa bonaerense*” del año 2002, al hablar de nuevas modalidades de conducción sostiene que

*“La gravedad de la crisis política, económica y social que atraviesan la Nación Argentina en general y la provincia de Buenos Aires en particular hace necesario pensar una política educativa en función de ese contexto [...] Las modalidades habituales de conducción, de intervención y de institucionalización fueron deteriorándose en tiempos de mayor estabilidad, mayores recursos y mayor homogeneidad, y en conjunto no alcanzaron los resultados deseados. Parece prudente pensar que ese conjunto difícilmente sea útil para generar los nuevos marcos para el desarrollo, requeridos por una crisis de fondo. También es verdad que algunos de los componentes de ese conjunto deben incentivarse o mantenerse, sea por revalorización, sea por imposibilidad de modificarlos en esta coyuntura.” (2002:1- 23/24)*

---

<sup>52</sup> Entre otras estrategias, la encuesta referida al tema en la pagina web del mencionado organismo gubernamental, podría constituir un indicador de esta afirmación

En el mismo documento se establecen las políticas educativas bonaerenses en torno a tres ejes: descentralización/ autonomía; calidad educativa y extensión de la escolaridad/ mejoramiento de la permanencia. Tanto en el segundo como en el tercer eje se puede visualizar el imperativo de la inclusión de los jóvenes provenientes de sectores pobres.

En otro párrafo al referirse a la autonomía escolar la define como

*“[...] El ejercicio de la capacidad de una institución educativa para planificar e implementar desarrollos acordes con su identidad particular o local y para adecuar las prescripciones a las necesidades de su comunidad.*

*Con el desarrollo de este eje se espera que las instituciones incrementen sus competencias administrativas con libre organización y decisiones y ejecuciones independientes y responsables, en el marco de las regulaciones existentes o mediante las demandas de nuevas regulaciones.*

*El atributo institucional se refiere a distintas instancias del sistema educativo: escuela, inspección, jefaturas u otras”.*

En ese proceso de desplazamiento de responsabilidades del rol del estado a las escuelas y sus actores, ambos devendrían en agentes amortiguadores de los efectos de la crisis económica, viéndose además, inmersos en un discurso que algunas veces los culpabiliza y otras los considera “vehículos para mejorar la calidad educacional” (Southwell, 2003). De este modo, instituciones y actores se ven envueltos en una paradójica situación, por un lado se encuentran en el centro de reclamos por los cambios y demandas sociales que exceden su rol profesional, y por el otro no pueden renunciar a ser viabilizadores de propuestas de educación cada vez mas inclusoras que garanticen el acceso a lo social en un sentido amplio y plural, de aquellos sectores cuya marginalidad se agudizó durante la crisis económica a la que se ha hecho alusión anteriormente.

De este modo se promueve el surgimiento de un “*individualismo altruista*” donde el individuo está obligado a tomar sus propias decisiones (Beck, 2003:31) en un contexto en el que la retórica oficial enfatiza la necesidad de un cambio orientado a la inclusión y contención de niños/as y jóvenes en situación de pobreza, e interpela fuertemente a los actores educativos al mismo tiempo que introduce renovadas tecnologías de regulación en el marco de los cuales “la gestión escolar” adquirió particular relevancia.

En este escenario, la gestión de la escuela aparece asociada al éxito de las instituciones educativas y de sus directores y supervisores para evitar la deserción escolar en un contexto donde la pobreza y la desigualdad social tuvieron un incremento considerable en el marco de una de las crisis económicas más profundas por las que ha transitado nuestro país que se dio de manera conjunta con una ausencia sin precedentes del estado en cuanto a la garantía de ciertos derechos ciudadanos. Se convierte así en una de las nuevas estrategias de control y disciplinamiento moralizador que permearon las capas más profundas de las subjetividades, impactando como ya se ha dicho en párrafos anteriores, de la misma manera en lo social y en lo institucional.

Sin embargo, cabe recordar que las reformas, cambios e innovaciones no entran en un terreno vacío, sino que las directrices definidas desde el centro son inevitablemente resignificadas y reconstruidas por cada sujeto y por cada institución. Estas líneas de políticas que hemos mencionado han ido promoviendo un cambio de sentidos que puede observarse con más claridad a partir de la profundización de la crisis de 2001/2.

Esto no significa que no haya relación o conexión con el nivel central, sino que las directrices educativas que de él emanan son reinterpretadas de manera particular por cada escuela en función de sus tradiciones y culturas profesionales e institucionales, debido en gran parte a la reformulación de las subjetividades que están en permanente reconstrucción o de regeneración en un contexto de mutación de las racionalidades que supieron organizar el orden social hasta no hace muchos años.

Los modos singulares de reconfigurar filiaciones identitarias, de procesar los nuevos marcos regulatorios de la acción, en un contexto de declive de la institución estatal, estarían promoviendo diferentes respuestas –en el nivel institucional –a los imperativos de la reforma que contribuirían a aumentar las desigualdades sistémicas y, por lo tanto, la fragmentación del sistema.

Para finalizar este capítulo parece oportuno mencionar que con respecto a las transformaciones de los años '90 existen diferentes percepciones y representaciones de aspectos específicos y centrales de las propias reformas educativas. En este sentido, Tedesco (2005) señala que es interesante destacar que las visiones sobre esa década se caracterizan por la significativa divergencia de opiniones e interpretaciones. Para algunos, las políticas de la década de los años '90 destruyeron la visión sarmientina de la educación. Desde esta posición, se percibe a la Ley Federal de Educación como una

de las fuentes principales de los problemas de fragmentación y desigualdad de la educación argentina. Otros, en cambio, sostienen que la educación tuvo un papel contra-estructural, que permitió compensar o atenuar el impacto de las políticas económicas y que la desigualdad y la fragmentación hubieran sido aun mayores de no haber mediado las políticas educativas de aumento de la cobertura, de compensación social y de coordinación nacional que se implementaron en ese período. Para otros, finalmente, algunas de las principales líneas de la transformación educativa quedaron inconclusas y sería preciso avanzar aún más profundamente en su diseño e implementación. En términos un poco esquemáticos pero reveladores de esta falta de consenso, es posible apreciar que las estrategias de cambio promovidas en la década pasada pueden ser interpretadas por las hipótesis más contrastantes. Desde una crítica de “izquierda”, esas políticas fueron claramente neo-liberales, mientras que para la literatura “neo-liberal”, esas políticas fueron una continuación de la tradicional política educativa estatista de la Argentina. Esta falta de consenso sobre la interpretación del sentido de los cambios también se percibe en los actores internos del sistema, que tienen opiniones muy divergentes sobre los mismos puntos y/o planes de acción.

Sin embargo y más allá de las diferencias de percepción acerca de la reforma educativa de la década de los '90 existe consenso acerca de la magnitud de las huellas que dejó en los diferentes niveles y actores del sistema educativo argentino. De allí que en el marco de estas diferentes interpretaciones acerca del impacto de las reformas/transformaciones educativas, pero coincidiendo en el progresivo proceso de fragmentación de la acción, el objetivo general de este trabajo es comprender de que modo están incidiendo las transformaciones contextuales en la reconfiguración de la experiencia profesional de dos grupos de actores: supervisores y directores escolares.

## ***Bibliografía***

**Angulo Rasco, F. y otros** (1997) Escuela pública y sociedad neoliberal, Editorial Miño y Dávila, Bs. As., (2ª edición).

----- (1994) “*Innovación, cambio y reforma: algunas ideas para analizar los que está ocurriendo*” en Angulo y Blanco (coordinadores) Teoría y desarrollo del currículum, ediciones Aljibe, España.

**Arendt, H.** (1993) La condición humana, Paidós, Barcelona, España.

**Ball, S.** (1997) “*La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista*” en Ball, S. J.(comp) Foucault y la educación. Disciplinas y saber., Morata , 3ª edición, España.

----- (2004) “*Performatividade, Privatizacao e o Pós-Estado do Bem-Estar*”, en Dossier “Globalizacao e educaco: prezar zacao do trablho docente. II, Educ.Soc., Campinas, vol 25, n 89, p 1105-1126, Set/Dez. Disponible en <http://www.cedex.unicamp.br>

**Barroso, J.** (2004) *A autonomia das escolas: uma ficção necesaria*, en Revista Portuguesa de Educação, año/vol. 17, número 002, Universidade do Minho, Braga, Portugal

**Bauman, Z** (2001) *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

----- (2001) *La sociedad individualizada*. Ed. Cátedra, Madrid.

----- (2002) *La Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

**Beck, U.** (1998) *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.

**Beck, U. y Beck – Gernsheim, E.** (2003) *La individualización: el individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós, Brcelona

**Beck, U, Giddens, A, Bauman;Z:** Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo. Anthropos, Madrid.

----- (1997) “*La reinención de la política. Hacia una teoría de la modernización reflexiva*” en A. Giddens y S. Lash: *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza, Madrid.

**Birgin, A.** (2000) en Pablo Gentil y Gaudencio Frigotto (comps), *La ciudadanía negada: Políticas de exclusión en educación y en el trabajo*, CLACSO, Argentina.

**Bobbio, N** (1985) *Liberalismo viejo y nuevo*, en El futuro de la democracia, Plaza & Janes Editores, Madrid.

**Braslavsky, C y Cosse, G** (1996) *Las actuales reformas educativas: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. En Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación 4-2e, 1-26, PREAL, Documento N° 5, Buenos Aires

**Butelman, I** (1994) Psicopedagogía Institucional. Una formulación analítica, Paidós, Buenos Aires.

**Carrizales Reatmoza, C.** (1991) “Las obsesiones pedagógicas de la modernidad”, en Lechner, N. Modernidad y posmodernismo en educación. UAS/UAM, México,

**Castel, R.** (1984) *La gestión de los riesgos*, Anagrama, Barcelona, España.

----- (1992) *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*, Revista Archipiélago, N° 21.

----- (1996) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires.

**Cavarozzi, M.** (1992) El cambio de matriz en América Latina en clave socio- política, FLACSO, México (mimeo).

**Cerny, P. G.** (1990) The changing architecture of politics: Structure, agency, and the future of the state, *International Organization*, Vol. 49, no. 4 (Autumn 1995). Estados Unidos.

**Dean, M.** (1999) Goovernmentality. Power and rule in the Modern Society, Sage, Londres.

**da Silva, T.** (1997), *El proyecto educativo de la Nueva Derecha y la retórica de la calidad total*, en Cultura, Política y Currículo, (comp.) Gentili, P.; Apple, M y da Silva, T. Editorial Losada, Argentina

**Deleuze, G.** (1999) Conversaciones. 1972-1990, Pre-textos, Valencia. (tercera edición)

**Delors, J** (1996) La Educación encierra un tesoro, Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Santillana /UNESCO, Madrid.

**De Marinis, P.** (1999), “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)” , en: GARCÍA SELGAS, Fernando y RAMOS TORRE, Ramón (comps.), *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

**De Marinis, P; Graizer, O y Tommasi, C.** (2005) La invención del tercer ciclo de EGB: nuevas regulaciones, nuevas visibilidades y la diversidad de las formas locales de su implementación (un estudio en algunas escuelas del conurbano bonaerense) <http://salvador.edu.ar/icc/investigaciones>

**Dubet, F. y Martuccelli, D.** (2000) ¿En que sociedad vivimos?, Losada, Buenos Aires.

**Dubet, F.** (2004) *Conflictos de normas y ocaso de la institución*, en revista Estudios Sociológicos XXII.

----- (2005) La escuela de las oportunidades.¿Que es una escuela justa?, Gedisa, España.

..... (2006) El Declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad, Editorial Gedisa, España.

**Dussel, I. Y Thisted, S.** (1995) La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando. Provincia de Buenos Aires. FLACSO, Serie de documentos e informes de investigación. Programa Buenos Aires

**Dustchatzky, S. y Birgin, A.** (2001) (comp) ¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la Gestión institucional en tiempos de turbulencia FLACSO/ Manantial, Bs. As.

**Ehremberg, A.** (1999) *El sufrimiento de sí. Depresión y sociedad.* Nueva Visión, Buenos Aires.

**Ezpeleta, J.** (2004) “*INNOVACIONES EDUCATIVAS Reflexiones sobre los contextos en su implementación*” RMIE, Abr-Jun 2004, VOL. 9, NÚM. 21, PP. 403-424. Mexico.

**Faletto, E.** (1989) *The Especificity of de American Latin State*, en CEPAL, Review, 39

**Feldfeber, M.** (2006) *Gestión de la Educación, Políticas Educativas y Globalización*, en EDUCAÇÃO, Teoría e Prática, Volumen 15, nº 27, pag.13-36, Brasil.

**Fernández, L.** (1996) Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas. Paidós/Grupos e Instituciones, Buenos Aires.

**Fitoussi, J.P.- Rosanvallon, P** (1997) *La nueva era de las desigualdades.* Manantial, Buenos Aires.

**Frigerio, G.** (2000) *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Reunión de trabajo. Educación y perspectivas- UNESCO – OREALC, Chile.

**Frigerio, G.; Poggi, M.; Tirmaonti, G.; Aguerro, I.** (1992) Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión, Troquel/FLACSO, Buenos Aires.

**García Delgado, D.** (1994) Los actores sociopolíticos frente al cambio. Fundación Hernandarias, Bs. As.,

----- (1994) Estado y Sociedad. La nueva revelación a partir del cambio estructural, FLACSO, Tesis/ Norma, Buenos Aires, 1994.

----- (1998) Estado Nación y Globalización, Ariel, Bs. As. 1998.

----- (2003) Estado – Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero, Grupo editorial Norma, Buenos Aires.

**Garretón, M.A.** (2000) Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo. Homo Sapiens, Argentina.

----- (2000) La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

**Gerstner, L. (jr) y otros** Reinventando la Educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas, Paidós, Barcelona, 1996.

**Giddens, A.** (1995) Modernidad e identidad del yo. Península, Barcelona.

**Giovine, R.** (2001) Principales aporte para el análisis de las políticas educativas y su impacto sobre la eficiencia, la eficacia y a equidad de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Ministerios de EDUCACION DE Argentina, Chile y Uruguay. Grupo asesor de la Universidad de Stanfor/BID.

----- (2003) Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. FLACSO/PREAL, Buenos Aires <http://www.preal.org/GTSD>

**Gonzalez Casanova, P.** (1990) El Estado en América Latina. Teoría y Práctica, México.

**González González, M. T.** (1998) *La micropolítica de las organizaciones escolares*, en Revista de Educación N° 316, Madrid, España.

**Graciarna, P.** (1984) *El Estado Latinoamericano en perspectiva*, Pensamiento Iberoamericano, N° 5<sup>a</sup>, enero-junio.

**Graizer, O.** (2004), *Evaluación como racionalidad política y tecnología de gobierno del sistema educativo. Implicancias para el estudio de la autonomía escolar*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación, (ISA), UBA, Buenos Aires, 25/28 de agosto.

**Grinberg, S.** (2008) Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento, Miño y Dávila, Buenos Aires.

----- *Gubernamentalidad: estudios y perspectivas*, en Revista Argentina de Sociología [on line], enero /junio volumen 5, n° 8, [citado 13 de noviembre de 2008] p.97-112, <http://www.scielo.org.ar/php>.

**Gómez Sánchez, L; , Martínez Martínez, Luz; y Jódar Rico, F.** ( 2006) *Psicología, Identidade e Política nas tecnologias de cobreño neoliberais*”, en Psicología & Sociedade, N° 18, Brasil.

**Kenway, J.** (1997) “La educación y el discurso de la Nueva Derecha”, en Ball, S. J. Foucault y la educación. Disciplinas y saber, Morata, 3ª edición, España,

**Lasch,S y Urry,J.** (1994) *Economies of signs and Space*, Sage publications, London.

**Lentijo, P; Cancela, C.; Barallobres, N.; Segovia, S.** (1997) La transformación educativa: refundación de la escuela argentina, Santillana, Argentina.

**Llomovate, S. y Kaplan, C.** (2005) (Coord) Desigualdad educativa. La naturaleza como pretexto, Noveduc, Buenos Aires.

**Manziona, M. A.** (2003) *Una aproximación diagnóstica a los estilos de gestión institucional en las escuelas de Educación General Básica de la Provincia de Buenos Aires*, Tesis de Maestría, Argentina

**Martignoni, L.,**(2005) *La experiencia de la obligatoriedad escolar en la Provincia de Buenos Aires* en Revista Espacios en Blanco, Serie Indagaciones, NEES-UNCPBA-Argentina.

**Neave,G.** (1998) *The evaluative state reconsidered. European Journal of Education*, 33, 3, 265-284. Neave, Guy (1998) *The evaluative state reconsidered. European Journal of Education*, 33, 3, 265-284. Neave, Guy (1998) *The evaluative state reconsidered. European Journal of Education*, 33, 3, 265-284.

**Offe, C.,** (1990) Contradicciones del Estado de Bienestar, Editorial Alianza, Madrid.

**Ozslak, O.** (1999) Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego. Vol I. Colección CEA-CBC. Oficinas de Publicaciones del CBC. Bs. As.

**Paramio, L.** (1991) *Democracia y movimientos sociales en América Latina. América latina hoy* Revista de Ciencias Sociales, VOL. 1, 1991, pags. 13-18 <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>.

**Paviglianitti, N,** (1991) Neoconservadurismo en Educación. Un debate silenciado en la Argentina de los '90, Coquena Editor, Libros del Quirquincho, Bs. As.

**Pogre, P y Merodo, A** (2006) *La experiencia de formación docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento Argentina. Un modelo interdisciplinar en la formación de profesores, Modelos innovadores de la formación docente. Estudio de casos de modelos innovadores en la formación docente en América Latina y Europa*” UNESCO 57 a 126 [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)

**Popkewitz, T.** (1994) (Sociología política de la Reforma. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la Investigación, Morata, Madrid

----- (1997) *El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: descentralización, y definiciones estado - sociedad civil*, en M. Pereyra; J. Miguez, M.; Beas; M. y Gomez, A (comp.) Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para u uevo programa de la educación comparada. Pomares – Corredor, Barcelona.

**Rose, N.** (1997) El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”, del liberalismo al neoliberalismo, Archipiélago.

----- (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge University Press, United Kindom

**Rose, N y Miller, P.** (1992), Political Power beyond the State: problematics of government, British Journal of sociology, N° 43, Inglaterra.

**Rodríguez Romero, María Mar,** (1997) “Las comunidades discursivas y el cambio educativo”, en Heuresis.

**Rosanvallon, P.** (1995)La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia. Ediciones Manantial, Bs. As., Argentina.

**Rosanvallon, P. y Fitousi, J.;** La Nueva Era de las Desigualdades, Ediciones Manantial, Bs. As., 1997

**Ruiz, G.** (2009) *La nueva reforma educativa argentina según sus bases Legales*, en Revista de Educación, N° 348. Enero-abril, pp. 283-307

**Santos Guerra, M. A.** (2001) Enseñar o el oficio de aprender. Organización escolar y desarrollo profesional. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina.

**Senen Gonzalez y Arango** (1997)

**Sousa Santo de, B.** (2003) *La caída del angelus novus*, ILSE Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Southwell, M.** (2002) *Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post- dictatorial: el fin de algunos imaginarios*, en Cuaderno de Pedagogía, Año V, N° 10, Rosario, Argentina.

**Tedesco, J.C.** (1986) Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945), Ed. Solar, Buenos Aires.

----- (1987) El desafío educativo: calidad y democracia, GEL, Buenos Aires.

----- (compilador) (2005) ¿Como superar la fragmentación y la desigualdad del sistema educativo argentino?, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/IPE-UNESCO, Serie Regional Buenos Aires, Argentina.

**Terren, E.** (1999) Educación y modernidad. Entre la utopía y la burocracia, Anthropos, Barcelona.

**Tiramonti, G.** (1997), “Los imperativos de las políticas educativas de los ‘90” en Revista Propuesta Educativa, Año 8, N° 17, Buenos Aires

----- (2003) “*En búsqueda del orden perdido*”, en Revista Propuesta Educativa N° 26, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, Argentina.

----- (2004) Tiramonti, G. (comp) La trama de la desigualdad Educativa. Mutaciones recientes en la escuela media, Manantial, Buenos Aires, Argentina

**Vior, S.** (Coordinadora) (1999) Estado y Educación en las provincias, Miño y Dávila, Buenos Aires.

**Vázquez, F.** (2005) Tras la autoestima. Variaciones sobre el yo expresivo en la modernidad tardía, Garkoa, San Sebastián, España.

## **Normativa y documentos ministeriales**

### **Documentos Internacionales**

Documento CEPAL/UNESCO (1992) Educación y conocimiento: hacia la transformación productiva con equidad.

PROMEDLAC V.(1993) Hacia una nueva etapa del desarrollo educativo, boletín 31, UNESCO/OREAL, Santiago.

### **Documentos Nacionales**

Ministerio de Cultura y educación de la Nación (1990) Jerarquización de la Escuela en el Marco de la Política de Federalización. Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1995), Presentación de líneas de acción, Plan Social Educativo, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1995), Mejoramiento de la calidad de la educación. Manual operativa educación general básica, Plan Social Educativo, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y educación de la Nación (1996) La transformación del Sistema Educativo. ¿Para qué? ¿Por qué? Serie Nueva Escuela, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y educación de la Nación (1996) Serie Temas de evaluación, Dirección Nacional de evaluación de la calidad educativa., Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación / Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires- Conveio N° 9 Decreto N° 3445 (1997) Programa de Reconversión Docente para el Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2001) Escuela y Sociedad en transformación. Programa Nacional de Gestión Institucional.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.(INDEC) Encuesta permanente de Hogares. Selección años 1975-2003.

### **Documentos Provinciales**

Resolución de la Dirección General de Cultura 41/1995

Resolución de la Dirección General de Cultura 43/1995

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997) Programa de Reconversión Docente. Documento: Diseño Curricular. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGEyC) (2002) Una mejor sociedad para una mejor educación. La Plata

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGEyC)(2002) Prioridades bonaerenses para una mejor educación, Líneas de acción 2003.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGEyC) (2003) Plan Todos a la escuela. Una mejor educación para una mejor sociedad. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGEyC)(2003) Plan Educativo 2004-2007. La Nueva Escuela, La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGEyC)(2004) Plan Educativo 2004-2007. La Nueva Escuela, La Plata.

### **Leyes Nacionales**

Ley de Transferencias N° 24.049 /92

Ley Federal de Educación N° 24.195./93

Ley Nacional de Educación N°

### **Leyes Provinciales**

Ley Provincial de Educación 11.612, Provincia de Buenos Aires

Ley Provincial de Educación 13.688, Provincia de Buenos Aires

## Capítulo 2

### *Revisión histórica de los modos de entender la supervisión y dirección escolar hasta la actualidad*

#### *Introducción*

Como afirmáramos en el capítulo anterior el tema educativo tiene hoy un lugar destacado en las preocupaciones de los ciudadanos, de los padres, de los políticos. Parecería que existe un acuerdo generalizado en que la escolarización ocupa un lugar central para el desarrollo social e individual. Paralelamente a estas preocupaciones, y en sintonía con ellas, ha surgido el interés por conocer un poco más acerca de los distintos actores del sistema educativo. En la medida en que se avanza en el debate, uno de los aspectos que requiere la atención es el lugar de los supervisores y directores escolares en el contexto de cambios y reformas de los últimos años. Como son vistos estos actores educativos por el resto de la sociedad y como se ven ellos? ¿Como culpables, mártires, responsables, líderes exitosos, gestores, redentores? No se trata de una discusión inocua.

También son frecuentes las afirmaciones de que vivimos una época caracterizada por grandes cambios, por fuertes mutaciones culturales que derivan en la emergencia de “una nueva cuestión social”-con rasgos singulares para los países de modernidad periférica- que irrumpe en las escuelas y generan nuevos escenarios para la docencia en general.

En este marco, y como ya se anticipara, en este trabajo nos proponemos recuperar la complejidad del trabajo de los directores y supervisores escolares desde la creación del sistema educativo en nuestro país en general y en la jurisdicción

bonaerense en particular, e inscribirlo en el nudo de las transformaciones políticas, sociales y culturales actuales.

Somos concientes de que los contratos fundacionales de las distintas instituciones atraviesan la historia de las mismas y se materializan en el presente dotándolas de distintas singularidades. En ellas se construyen diferentes dinámicas sociales particulares que dan cuenta de procesos más generales.

Ahora bien, para que el análisis de estos actos de construcción adquieran todo su sentido, consideramos necesario recuperar su génesis. Por eso, para interpretar las rupturas y continuidades que supone la práctica actual, en este capítulo proponemos una somera revisión del proceso de transformación en los modos de entender la función supervisiva y el ejercicio de la dirección escolar, tanto a nivel Nacional como en la provincia de Buenos Aires, desde la conformación del estado nación en Argentina. En palabras de Birgin (1998) se analizarán los cambios operados a nivel de la inspección y dirección escolar desde el momento en que el “trabajo de enseñar” cambia de profesión libre a profesión de estado, considerando que allí se encuentra la matriz de origen de la regulación del trabajo de enseñar. El recorrido histórico llegará hasta mediados de la década del '70 por entender que la dictadura militar que llegó al poder a través de las armas en 1976, promovió un proceso de desmantelamiento de un proyecto educacional al que Southwell (2002) denomina civilizatorio – estatal- que había sido hegemónico durante casi un siglo. Este proyecto comenzó a ser cuestionado durante los años 60s y 70s y terminó de ser desmantelado durante el último gobierno dictatorial que se caracterizó por una sanguinaria represión, una profunda crisis económica y social y la apertura a las políticas neoliberales que posteriormente cristalizarían en los años '90.

En este trabajo se intentan recuperar aquellos elementos históricos que permitan analizar las dinámicas que constituyeron el trabajo y la profesión docente, sus continuidades y rupturas, estableciendo las diferentes interpelaciones discursivas que lo han ido delineando y aun conviven junto a las nuevas, determinando de este modo nuevos escenarios para la conformación de la experiencia profesional de inspectores y directores escolares.

*La inspección y la dirección escolar como dispositivos de gobierno: apuntes sobre su creación en Argentina*

Los sistemas educativos nacionales, en tanto producto de la modernidad, surgieron asociados al conjunto de instituciones y procesos propios de ese momento histórico, en consecuencia, estuvieron en estrecha relación con la conformación de los Estados Nación, quiénes a su vez concibieron a los primeros como espacios de construcción de legitimidad del poder político. Aquella legitimidad para el poder político que en épocas anteriores se originó en la voluntad divina o la tradición, necesitó en la modernidad de nuevas formas de construcción. El poder político adquirió un sentido ascendente en el marco del surgimiento de las democracias modernas, delegando la soberanía en el ciudadano. Es este hecho puntual el que también dio origen a su debilidad y a la necesidad de crear dispositivos especiales para contrarrestarla. Al radicarse el origen del poder político en la voluntad contractual de los ciudadanos, tal como lo sostenían Hobbes, Rousseau y Locke, se seculariza el orden sociopolítico ya que esos mismos ciudadanos tenían la posibilidad de cuestionarlo.

La construcción de la legitimidad del poder político necesitó no solo de agentes que impartieran aquellos conocimientos que se consideraban necesarios para el ejercicio de la ciudadanía, sino también de un cuerpo de supervisores que controlaran que efectivamente esos conocimientos se enseñaban. El sistema de inspección escolar en nuestro país es el resultado de un lento proceso que se desarrolló conjuntamente con otros actos de producción que, a mediados del siglo XIX, dieron lugar a la constitución de un sistema educativo nacional.

Los antecedentes históricos del sistema de inspección escolar pueden rastrearse en los albores de nuestra independencia. En efecto, un relevamiento de la situación educativa llevada a cabo en 1810 demostró que los maestros apenas sabían leer y escribir, situación que se buscó resolver poniéndolos bajo la tutela de los sacerdotes y con la imposición de un examen de letras que fue aprobado por el Cabildo. En 1815 se propuso la creación de varias escuelas en Buenos Aires, como así también de las Juntas Inspectoras o Protectoras y el dictado de un reglamento distribuyendo actividades con el Cabildo.<sup>53</sup>

Las Juntas Inspectoras tuvieron como función convocar a los vecinos quienes serían los responsables de recaudar y administrar los fondos que se destinaban al

---

<sup>53</sup> Las escuelas eran fundadas por el gobernador, quién además debía imponer un impuesto para su mantenimiento. Los docentes, en cambio, eran nombrados por el Cabildo, pero debían ser confirmados por el Director General de Escuelas, quién tenía independencia del Gobernador intendente.

mantenimiento de las escuelas que se creaban y también debían encargarse de los niños pobres. Para Puiggrós (1996) las Juntas Inspectoras fueron un organismo intermedio entre lo que posteriormente conoceríamos como un Ministerio de Educación o un Concejo de Educación, o sea, instituciones que mediaron entre el organismo gubernamental y la sociedad civil representado en este caso, por los vecinos. Asimismo, podría pensarse a las Juntas como el primer antecedente de las Secretarías de Inspección.

Las Juntas Inspectoras designadas para cada uno de los partidos o cuarteles, estaban integradas por un cura o el teniente, el alcalde y un vecino “distinguido”. Tenían la obligación de vigilar las escuelas, recaudar y administrar los fondos para el sostenimiento de las mismas así como proponer el nombramiento de los maestros y ayudantes (aunque la decisión final la tenían los Cabildos) y recoger la información sumarial que permitiera establecer las desviaciones a la norma.

Hacia 1820 y en el marco de la inestabilidad propia de un gobierno que no terminaba de consolidarse, el Cabildo comenzó a perder su poder (Ansaldi, 1990). En ese marco dos instituciones lo reemplazaron en la función de control y supervisión de las escuelas y los docentes: la policía y la universidad. Durante el gobierno de Rivadavia, una de las primeras acciones que se implementaron hacia 1821, fue la organización de lo que en el futuro se conocerá como la estadística escolar y que se anunció mediante el Decreto “Noticias Estadísticas” en el cual se le solicita a los maestros elevar cada tres meses al jefe de policía, y éste a su vez al Director General, la cantidad de alumnos así como los movimientos de entradas y salidas de los mismos. En 1821 se crea la Universidad de Buenos Aires y en 1822 su Departamento de Primeras Letras dependiente de ella. A partir de ese momento las escuelas pasan a depender de éste último. Para completar la organización del control escolar se creó el cargo de inspector General de Escuelas, asumido por Saturnino Segurola. De este modo la dirección de Escuelas fue sustraída de la órbita del Cabildo.

En 1827 se sancionó un Decreto que establecía en su artículo primero que aquellos docentes que deseaban ejercer la dirección de los establecimientos deberían hacerlo por un mínimo de tres años; y en su artículo segundo que para ello debía celebrarse un contrato con el Inspector General de Escuelas el que sería visado a su vez, por el rector de la Universidad. Hacia 1828 la falta de controles que efectivamente se realizaban desde esta institución puso en duda el lugar de la Universidad en la conducción de la enseñanza primaria, situación que se podría explicar en virtud de que

el sistema estaba regido administrativamente por el rector de la universidad y en cambio el Inspector General era el responsable por los aspectos pedagógicos. Las diferencias entre el rector y el inspector general determinaron la separación de las escuelas del Departamento de Letras de la Universidad y por decreto del 7 de enero de 1828 el Inspector General pasó a depender directamente del Ministerio de Gobierno bajo la dirección de un Consejo General.

Durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas la preocupación por la educación ocupó un lugar secundario y ésta quedó en manos del Inspector General Saturnino Segurola, quien en 1831 decretó la homogenización de los programas. Asimismo, se obligó a los docentes a firmar un certificado de adhesión al gobierno, así como a practicar la religión católica. También durante este período los docentes comenzaron a ser evaluados respecto de su moral (Newland, 1992). Pero ante la imposibilidad de Segurola de poder cumplir efectivamente con la supervisión de las directivas impuestas, en 1844 se transfiere la supervisión de escuelas al Ministerio de Gobierno (Newland, 1992).

Al finalizar el período rosista comenzó una nueva etapa que culminará hacia fines del siglo XIX con la conformación y consolidación del Estado Nación como forma de dominación política. Una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la sanción de la Constitución Nacional en 1853, sentando en ella las primeras normas orientadas a un nuevo proyecto de reorganización nacional, en el que la administración y supervisión de la educación tuvieron un lugar destacado.

Cuando el estado estuvo en condiciones de asumir el control sobre la educación nacional y hasta donde fue posible, se promovió el concurso de los gobiernos provinciales y nacional<sup>54</sup>, en la medida que proclamaron su voluntad de trabajar en

---

<sup>54</sup> Según Norma Paviglianti en la historia del sistema educativo argentino funcionaron de hecho casi todas las variantes respecto de la educación primaria, de acción exclusiva y de acción concurrente de la Nación en jurisdicción provincial. En el período de 1810 a 1853, acción exclusiva de las provincias; 1853 a 1905 acción directa excluida de las provincias y acción indirecta de la Nación según lo dispuesto por numerosas leyes (entre las que la autora menciona a las N° 463 y N° 2737) de subsidios nacionales a provincias para el sostenimiento de la educación primaria por lo dispuesto en el inc. 8 del artículo 67°; acción directa de la Nación a partir de la sanción de la ley Lainez en 1905, en aquellas provincias que lo solicitaran. Dicha Ley rigió hasta 1970, año en el que si bien no se crearon mas establecimiento escolares dependientes de nación en territorios provinciales siguieron funcionando los existentes; acción directa a partir de 1978, en casi la totalidad de las jurisdicciones en virtud de la transferencia de las escuelas nacionales creadas por la Ley Lainez en las provincias y de aquellas creadas por la Ley 1420 en los ex - territorios nacionales y asignación y prestación del servicio a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. En manos del Estado Nacional queda alrededor de un 2% del servicio, según la autora. (Paviglianti, 1988:55).

función de “*un pensamiento superior y a un impulso homogéneo*”<sup>55</sup>. Una colaboración que no necesariamente se planteó como una relación armoniosa toda vez que las provincias fueron señaladas por su incumplimiento. Así por ejemplo, se denunciaba que las provincias no cumplieran con la Ley de Subvenciones Escolares<sup>56</sup>, sancionada en septiembre de 1871, por la cual se debían crear las Comisiones vecinales autorizadas a administrar el fondo de Escuelas. Para poner fin a ese abuso, así como para procurar una inversión adecuada se requirió una inspección de la Nación en las distintas Provincias que no fuera “*coartada en su independencia*”<sup>57</sup>. Inmediatamente el ministro dispuso el nombramiento de cuatro Inspectores nacionales<sup>58</sup>.

El incumplimiento de las provincias, y las cifras adversas en los índices de analfabetismo, fueron los puntos centrales sobre los que se argumentó para reclamar que el gobierno central se ocupara particularmente del tema. En oportunidad de ejercer el ministerio Manuel Pizarro comentó:

*“[...] creo que es llegado el momento que la Nación reivindique sus plenos poderes en lo relativo a la instrucción primaria y a la educación común del pueblo [...] avenirse y conformarse con el texto expreso del artículo 67, que declara corresponder al Congreso el deber de ‘proveer al progreso de la ilustración’ dictando planes de instrucción general y universitaria.*

*[...] La instrucción primaria, abandonada a las municipalidades y gobiernos de Provincia, sin otra intervención de los Poderes Públicos de la nación que les confiere la ley de 25 de setiembre de 1871 para el fomento de ella por subvenciones del tesoro nacional, yace en el más deplorable estado de postración y abatimiento”.*<sup>59</sup>

La Inspección Nacional de Escuelas estuvo conformada por un Inspector General, quién debió fijar su residencia en la capital de la República, y por inspectores de sección quienes debieron radicarse en la capital de la provincia a las que fueran designados.

---

<sup>55</sup> Memoria, XLVII

<sup>56</sup> Dicha Ley sistematizó la ayuda económica de la Nación a las provincias; destinaba fondos del Tesoro Nacional para la construcción de edificios para las escuelas públicas, comprar útiles, mobiliarios y pagar sueldo de profesores.

<sup>57</sup> Ibidem, 1877, Imprenta Americana, p. XXII

<sup>58</sup> A propósito de su figura se sostenía: “El sabio filósofo francés Mr. Cousin afirma que: “[...] *todo depende de la inspección. No conozco Ley de instrucción primaria más corta ni más eficaz que la de Holanda: todo consiste en la organización de la Inspección.*

*Los Inspectores Provinciales, observa el profundo pensador, Mr. Guizot: son el ojo y el alma del Estado. Son la rueda esencial para el desarrollo de la instrucción primaria, sostiene Corn; -J. Simon, agrega: Por los Inspectores y no por los trabajos de las Oficinas de Gobierno y las comunicaciones escritas, es como se sabe el estado de las escuelas. (...)*”. Idem, p.150 (la cursiva es del texto). 13

<sup>59</sup> Ibidem, p. 12.

El inspector nacional debía tener un conocimiento acabado del manejo de la estadística escolar, que permitiera optimizar la gestión de gobierno a través de un conocimiento pormenorizado y profundo de sus ámbitos de acción, tal como puede apreciarse en el siguiente párrafo extraído de la circular del 1º de mayo de 1879 de la Comisión Nacional de Educación, presidida por Palemón Huergo:

*“Por lo que respecta a la estadística escolar que es de suma importancia sistematizar y uniformar en toda la república, se acompañan varios ejemplares de las fórmulas usadas en la Provincia de Buenos Aires, a fin de que, poniéndose Ud de acuerdo con las autoridades respectivas, procure adaptar esos modelos a las condiciones especiales de cada provincia.[...]Es necesario que Ud. procure se de al ramo de la estadística escolar una organización provechosa, de manera que este trabajo sea impuesto a los maestros de escuelas públicas, como un deber imprescindible, so pena de retención de sus haberes, y para los de escuelas privadas, una condición que se ligue con el permiso para la subsistencia como establecimiento de educación. Para el encargado de la compilación debiera también procurarse un estímulo tan eficaz como los ya señalados; y como esta medida sería de gran importancia para las mismas administraciones provinciales, no pueden dudarse de que ellas resistan, o miren con indiferencia una mejora tan útil y necesaria como la que se procura uniformando y regularizando la estadística escolar”. (Circular de la Comisión Nacional de Educación, 1879:131).*

La información que el Inspector debería recoger estuvo referida a distintas cuestiones, entre ellas a las características de la *localidad*, teniendo en cuenta la extensión y salubridad del terreno y de la parte ocupada por el edificio, posición de este respecto al núcleo de población y la dificultad o facilidad que éste permitiera para la concurrencia de los alumnos; *capacidad* en relación al número de niños que asistían, solicitando además de ser posible la anexión de un diagrama que permitiera ver la distribución de todos los compartimentos del edificio; *condiciones higiénicas y de construcción*, teniendo presentes las reglas especiales de la arquitectura escolar como término de comparación; *espacios o jardines adyacentes; propiedad pública o privada*, mencionando, en el caso de ser público, la participación del municipio, provincia o nación.

Deberían describir también, si los maestros tenían o no títulos de enseñanza, origen de los fondos de las escuelas y su destino, cuestiones referentes al mobiliario, el

menaje, plan de estudios, reglamento escolar, si el maestro llevaba registros escolares, la existencia de bibliotecas, métodos de enseñanza.

El cuerpo de inspectores cumpliría con dos funciones primordiales: por un lado ejercer el control formal y por el otro ser intermediarios entre los dos extremos de la cadena burocrática. Fueron los inspectores los encargados de acercar la normativa elaborada en las instancias centrales de gobierno y, a su vez, informar a éstas de lo que sucedía en las bases del sistema con el objeto de “*mejorar las condiciones intelectuales y morales del pueblo por medio de la educación.*” (Circular de la Comisión Nacional de Educación, 1879:131).

Si bien en un principio la información enviada por los inspectores a la nación se vinculó con la necesidad de que ésta conociera los destinos de los recursos enviados, posteriormente la información, sobre todo en su forma cuantitativa, se extendió sobre dominios cada vez más amplios que llevan a pensar en el ejercicio de prácticas de control (Legarralde, 2007).

En la Ley 1420 de Educación Común sancionada el 9 de julio de 1884, en el capítulo IV: *Inspección técnica y administración de las escuelas* establece en su artículo 39 que las escuelas primarias de cada distrito escolar debían ser inspeccionadas dos veces al año como mínimo, por los “Inspectores maestros”. El cargo sería desempeñado por maestros o maestras normales “*en la forma que determine la autoridad escolar respectiva*”.

En su artículo 36 se señalan las siguientes funciones específicas para la inspección:

*1° Vigilar personalmente la enseñanza de las escuelas, a fin de que sea dada con arreglo a disposiciones de esta ley a los reglamentos, programas y métodos establecidos por el Consejo Nacional de Educación.*

*2° Corregir los errores introducidos en la enseñanza*

*3° Comprobar la fiel adopción de textos formularios y sistemas de registros, estadística e inventarios establecidos por la autoridad superior de las escuelas*

*4° Informar al Consejo Nacional de Educación sobre el resultado de su inspección, indicando el estado de la enseñanza de las escuelas inspeccionadas y los defectos e inconvenientes que sea necesario corregir.*

*5° Informar sobre el estado de los edificios de propiedad pública en sus respectivas jurisdicciones, así como el estado y clase del mobiliario que tengan*

*6° Pasar al Presidente del Consejo un informe mensual*

Quedan claramente expresados en estos enunciados la necesidad por parte del poder central de obtener información sustentada en un saber experto y objetivo (estadísticas, sistema de registros e inventarios) que le permitiera afinar el análisis y el cálculo gubernamental de tal manera que las decisiones del gobierno fueran el resultado de una pericia procedimental particular. Asimismo, se estaría buscando un fiel cumplimiento y una homogenización en el uso de la normativa impartida por el gobierno central, así como en la implementación de las prácticas pedagógicas.

Estas intenciones de vigilancia y control por parte del gobierno nacional respecto de la situación educativa en todo el territorio se ven reforzadas en el mismo artículo N° 36 de la Ley 1420 que dice lo siguiente:

*“Los Inspectores de Escuelas Primarias podrán penetrar en cualquier escuela, durante las horas de clase, y examinar personalmente los diferentes cursos que comprende la enseñanza primaria”*

El párrafo anterior estaría sugiriendo que de esa manera también se controlaba la función del director al permitirle al Inspector penetrar en cualquier escuela a examinar “personalmente” el desarrollo de las clases, fortaleciendo la función panóptica del estado administrativo.

Como síntesis, es posible afirmar que la conformación de un cuerpo de inspectores y la creación del Consejo Nacional de Educación, en el marco de la sanción de la Ley 1420 en 1884 se instaló otro polo de poder dentro del gobierno del sistema educativo, y en particular, del Estado Nacional en relación a la Educación Primaria, condición que se completó con el ciclo de las Escuelas Laínez (Legarralde, 2007) a partir de la sanción de la ley conocida por el mismo nombre en 1905.

La organización en nuestro país de lo que Hunter (1998) denomina el estado administrativo<sup>60</sup> significó un complejo proceso de creación de un sistema de regulación

---

<sup>60</sup> En los siglos XVII y XVIII se produce el surgimiento de una forma de racionalidad política íntimamente ligada a un grupo asociado de instituciones políticas que transformaron la supervivencia y prosperidad del Estado en el más alto objetivo de la administración y la reflexión política, dando origen a un Estado Administrativo o gubernamental que “representó el invento histórico o el redescubrimiento de una “tecnología específica de la existencia” (Hunter, 1998: 63). Para el mencionado autor, este estado administrativo posee dos características fundamentales. La primera es que tiene objetivos seculares tales como el orden social, la prosperidad económica, el bienestar social; todos ellos verdaderas “razones de estado”, que surgieron como una auténtica respuesta moral y política a la situación imperante y que eran irreductibles a la conciencia de la persona reflexiva. El segundo rasgo distintivo es que combinó de

e instituciones que permitiría desarrollar la *estabilidad* (Oszlak, 1982), es decir aquel conjunto de cualidades que determinan la condición de ser un estado nacional. Este conjunto de regulaciones e instituciones incluye aquellas destinadas a organizar la dispersión de las escuelas propia de las etapas previas a la constitución de los sistemas educativos. Diferentes autores (De Luca, 1991; Marengo, 1991; Legarralde, 2007) sostienen que la constitución de este sistema se enmarcó en un proceso más amplio de construcción de hegemonía tanto referida al nivel central como a la corriente de los “normalizadores”.

Desde el Estado Nacional se intenta un marco regulatorio general para articular la existencia de diferentes protosistemas educativos que existían en las provincias y en los territorios nacionales. Así, la Constitución Nacional de 1853 define los principios básicos de la regulación legal de la educación argentina estableciendo una redistribución de responsabilidades entre el estado nacional y las provincias, en virtud del artículo 5° que señalaba lo siguiente:

*“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”<sup>61</sup>*

La educación primaria aparece así como uno de los tres aspectos que cada gobierno provincial debería asegurar, como una forma de garantizar el régimen federal. De este modo la responsabilidad de sostener la educación primaria quedó en poder de los estados provinciales. Para Legarralde (2007) el peso conferido a la educación primaria por el texto constitucional de 1853 se convirtió en un factor que modificó las relaciones entre los poderes políticos del ámbito nacional y provincial

---

manera singular el ejercicio del poder con el desarrollo del conocimiento o la capacidad experta. Se hizo posible entonces redefinir los alcances y las tareas de gobierno, generando nuevas formas de reflexión y cálculo gubernamental, que dependieron de la creación de un cúmulo de instituciones “calculadoras” (sociedades estadísticas, departamentos administrativos, departamentos universitarios) que posibilitaron el análisis y las decisiones del gobierno como el resultado de una pericia procedimental particular.

Este nuevo concepto de gobierno en el marco del Estado Administrativo, desde la perspectiva foucaultiana, concibió al gobierno como un arte, y al Estado como una empresa. El Estado Administrativo no dependía del derecho legal o moral sino de un conocimiento experto, especial y profundo de los ámbitos de su acción. Fue concebido para optimizar la gestión de los diversos dominios de gobierno y utilizó la estadística como dispositivo que le permitió un conocimiento fundamental y específico permitiéndole monitorear la situación de los rincones más alejados del territorio.

<sup>61</sup> Constitución Nacional de 1853. Art. 5°

proceso en el que la conformación del cuerpo burocrático de la educación adquirió particular relevancia.

La situación educativa en el territorio nacional distaba mucho de ser homogénea al momento de sancionarse la Constitución Nacional. Por el contrario, algunas provincias ya habían desarrollado tempranamente algunas instituciones de gestión y gobierno de las prestaciones educativas en su territorio, alcanzando diferentes niveles de desarrollo según las características de las jurisdicciones. Cabe destacar que las organizaciones provinciales alcanzaban solo a una porción del territorio; el resto, en tanto territorios nacionales, se hallaban bajo el gobierno directo del Poder Ejecutivo Nacional, en cuyo caso, las garantías previstas en el quinto artículo constitucional estuvieron sujetas a las condiciones que el Estado nacional pudiese generar. En este complejo entramado de jurisdicciones y diferentes protosistemas provinciales de educación, tuvieron su origen los primeros cuerpos de administradores propios del sistema educativo emergente en el marco de un contexto definido por la conformación del Estado Nación en Argentina, lo que no implica, tal como hemos visto en páginas anteriores, que en las etapas previas no existieran agentes dedicados a la administración y el control de lo que acontecía en las instituciones destinadas a la enseñanza. Aquellos sujetos que conformarían de un modo general el cuerpo burocrático provendrían mayoritariamente de sectores medios y serían formados en el circuito de los colegios nacionales, lo que a posteriori, les permitiría el acceso a la educación universitaria, cuestión que les facilitaría el ingreso a la actividad política. No obstante, se podría mencionar cierta diferencia respecto al ámbito educativo en nuestro país ya que fueron egresados normalistas aquellos que mayoritariamente conformaron la burocracia específicamente educativa (Como ejemplo se pueden citar Berra, Rezzano, Vera Peñaloza, Mercante, entre otros).

La primera cuestión, sumada a que los niveles medio y universitario se encontraban a partir de 1863 en manos de la nación<sup>62</sup>, generó una comunicación fluida entre las más altas burocracias provinciales y la nación, como sucedió en el caso de la Provincia de Buenos Aires, entre otras. Procesos que finalizaron al consolidarse el Estado Nacional alcanzando su diferenciación respecto de la jurisdicción bonaerense, materializada en la federalización de la capital en 1880, definiéndose de este modo y

---

<sup>62</sup> Si bien como se ha dicho anteriormente cada provincia por mandato constitucional del artículo 5° la educación primaria estaba bajo la potestad jurisdiccional la educación secundaria y superior quedo bajo la égida nacional sobre todo a partir de que en 1863 Bartolomé Mitre inició un ciclo de fundación de colegios nacionales siendo el primero el de Buenos Aires.

para cada nivel estatal, diferentes ámbitos de intervención. (Pineau, 1997; Legarralde, 2007).

En 1889, siendo presidente del Consejo Nacional de Educación Benjamín Zorrilla, se sanciona el reglamento de la Inspección Nacional de Escuelas. En este reglamento la función de control ejercida sobre los inspectores de sección por el Inspector General se manifiesta explícitamente en los artículos 14 y 15 del capítulo II que sostienen lo siguiente:

*Art. 14. “Es obligación estricta del Inspector General comunicar por escrito y sin demora al Consejo Nacional de Educación, las faltas u omisiones en que incurran los inspectores de provincia.*

*Art. 15. En las notas mensuales que debe pasar el Inspector General, se limitara a poner en conocimiento del Consejo, el lugar en que se encuentra cada inspector y los trabajos que desempeña. El informe general que presentará en Enero de cada año, comprenderá el estado de la educación en las provincias, con los datos estadísticos necesarios sobre rentas, personal y material de la enseñanza”.*

En el mismo reglamento se establecen en el artículo 8 las “causas graves” que podrían motivar las sanciones al Inspector:

*“1º Infracción manifiesta a los deberes primordiales que la ley y los reglamentos establecen.*

*2º Desobediencia o desacato a sus superiores jerárquicos.*

*3º Negligencia u omisión inexcusable.*

*4º Inexactitud en los hechos consignados en sus notas e informes.*

*5º Vicios deprimentes o falta de moralidad incompatible con la dignidad del cargo”*

En síntesis, se puede afirmar que el sistema educativo en general fue asumiendo una serie de características entre las cuales y a los efectos de de este trabajo, se destaca el control que paulatinamente el estado fue asumiendo sobre la práctica del inspector – al igual que sobre los maestros y directores- apuntando a constituir una cultura profesional que los definen como profesionales “vigilados”. Motivo por el cual las estrategias de control se constituyen cada vez mas en centralizadas y reguladas.

*La supervisión y dirección escolar en el siglo XX*

Desde fines del siglo XIX se asistió en la Argentina a la cristalización de un proyecto de ingeniería social que extendería los beneficios de la alfabetización a una porción cada vez mayor de la sociedad. La educación impondría el orden y la estabilidad de la república. La asunción de la presidencia de la Nación por Irigoyen en 1916, significó la llegada al gobierno de nuestro país del primer partido de masas. En ese momento se inaugura una etapa de activa presencia para las clases medias en la escena nacional. Ya a partir de la primera Guerra Mundial aquella fe en el progreso indefinido de la humanidad comenzó a resquebrajarse y se sientan las bases para cuestionar los modelos políticos imperantes hasta ese momento. Del mismo modo la Revolución Rusa puso en evidencia la necesidad de encontrar nuevas herramientas para enfrentar la crisis de valores, sistemas y creencias heredados (Halperin Donghi, 1962).

En este escenario el radicalismo le proporcionó a los sectores medios la confianza en sus potencialidades que se tradujo en el acceso a los diferentes niveles de la administración pública, creando además el clima oportuno para que la renovación social incursionara en el ámbito educativo.

Sin embargo y pese a las expectativas democratizadoras que este hecho generaba, la relación entre el gobierno y la docencia se fue deteriorando durante la década del '20 en el marco de un claro proyecto de signo conservador en el que se desaceleró el desarrollo de todo el sistema educativo. Durante la segunda presidencia de Irigoyen se profundiza la herencia del alvearismo: la burocracia, la mala administración y el enfrentamiento con los docentes (Puiggrós, 1996), cuestiones que profundizan el proceso de descomposición de las relaciones entre éstos y el gobierno. Si bien a mediados de la década del 20 algunos representantes de la vanguardia pedagógica de los primeros años del siglo XX, como José Rezzano y Vera Peñaloza, fueron designados como Inspectores sin abandonar los cargos que ocupaban en el Consejo Nacional de Educación, no se produjeron cambios organizativos sustanciales en el campo de la inspección educativa. Sí en cambio, mientras el Estado Nación argentino se materializaba en instituciones de diversa índole que le permitieran el ejercicio del poder político a principios del Siglo XX, se producía una paulatina especialización de las funciones de los inspectores que, fundamentalmente, los diferenció de los maestros.

A mediados de 1930 se impulsan algunos emprendimientos de reformas progresistas tendientes a profundizar la democratización educativa como la iniciada por

el Inspector General de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial Juan Mantovani<sup>63</sup> 1935. Entre las décadas del '30 y el '40 el amplio abanico de corrientes espiritualistas incluyo posiciones laicistas y católicas. Un ejemplo de estas últimas tendencias puede ejemplificarse con el decreto en 1937 de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas de la Provincia de Buenos Aires, escalada que culminaría en 1943 con el decreto 18.411 y que en 1947, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón adquiere fuerza de ley (Ley 12.978). Al año siguiente, se suprime en 1948 el Consejo Nacional de Educación y se crea la Secretaría de Educación de la Nación. Un año después, en el marco de la reforma constitucional, adquiere rango ministerial<sup>64</sup>. Sin embargo la posición del magisterio a fines de la década del '40 y principios de los '50, fue de oposición al gobierno justicialista debido a la creciente demanda de adhesión partidaria por parte del justicialismo. En ese marco, en marzo del '48 en la revista La Obra se cuestionaba duramente la distancia entre lo que se suponía debía ser la función de la inspección y la que realmente se ejercía, así como su falta de autonomía respecto del poder central:

*“Teóricamente, hay que suponer que los educadores que llegan a ocupar semejantes cargos [de Inspector General son los mejores y mas capacitados del gremio: los de mayor ilustración profesional, destacada carrera cumplida, acreditado fervor docente, seriedad incontratable, extendida reputación, reconocida autoridad intelectual y moral, etc. Así deberían serlo, natural y lógicamente, ya que solo así un Inspector General puede ser a un mismo tiempo, como es menester que lo sea, asesor capaz de los consejos de educación, escuchado y respetado por éstos, y jefe diligente y eficaz de la nutrida masa que actúa en las aulas y cuya acción debe estar inspirada y ser concordante con las directivas por él señaladas”.*

*“Un Inspector General, y con mayor razón y fuerza que el simple maestro de aula o el director de escuela, se debe, no al Consejo que lo ha nombrado o al político que ha influido en su designación, sino a su profesión y a su gremio. Se debe a su profesión porque, al llegar a dirigirla desde el mas alto puesto de comando, está en privilegiadas circunstancias para enaltecerla y contribuir a su progreso; y se debe a su gremio porque, colocado ahora en su cabeza,*

---

<sup>63</sup> Mantovani, discípulo del filósofo Alejandro Korn, presentó en 1935 intento implementar un proyecto de reforma “de tono antiutilitario y contrario a la educación práctica aunque intentaba conciliar una base formativa y humanística con estudios especializados. El proyecto se ocupaba de los problemas del adolescente y atendía especialmente a las conexiones entre niveles y modalidades, flexibilizando el pasaje entre distintas opciones de enseñanza secundaria para evitar la formación de compartimentos estancos y dar un sentido integral a todo el nivel medio” (Puiggrós, 1998:91)

<sup>64</sup> A partir de la reforma constitucional de 1949 y de la nueva organización de los Ministerios se produce la reorganización interna del que desde entonces se denomina Ministerio de Educación, y a partir del cual se introducen modificaciones hasta llegar a la configuración actual.

*y estando en contacto directo con las autoridades del gobierno escolar, puede conseguir con su patrocinio ante éstas la obtención del respeto y las mejoras que de ella son siempre deudoras[...] Nosotros, y con nosotros todos los maestros del país, celebraríamos alborozados la alentadora nueva de ver a un inspector general – en el orden nacional o en cualquiera de los ordenes provinciales- que se aproximase al tipo de la caracterización que acabamos de formular”(Tomo XXVIII. N° 1-2).*

En el párrafo transcrito puede verse claramente las condiciones académicas y morales para acceder al cargo de inspección que, desde la perspectiva de las organizaciones docentes, se consideraban necesarias para cumplir con las funciones de asesoramiento pedagógico a las escuelas y del vínculo entre éstas y las autoridades centrales. Sin embargo, en ese mismo artículo es posible apreciar el creciente enfrentamiento de los docentes con el gobierno central y sus representantes educativos a nivel supervisivo así como un cuestionamiento al desempeño de la supervisión escolar - tanto a nivel nacional como en las distintas provincias - a la que se acusaba de posicionarse de manera mas cercana al poder político que a la defensa de las problemáticas docentes:

*“Hace largo rato que no sabemos en las escuelas que piensa el respectivo Inspector General acerca de la obra que ejecutamos los docentes y de la que deberíamos efectuar para mejorarla; ignoramos que parte de responsabilidad le incumbe en la anarquía y el dislocamiento que viene experimentando nuestro trabajo en las aulas desde hace varios años; desconocemos asimismo cual ha sido su conducta con respecto a los compañeros y colegas que fueron exonerados, despedidos o trasladados sin causa conocida en los dos últimos cursos escolares[...]”*

Esta disconformidad con funcionarios del área educativa designados por el estado de buena parte del magisterio, manifestada a través de las páginas de la Revista La Obra, llegó a un punto culminante en el momento en que se intensificó de manera manifiesta, la demanda de adhesión partidaria por parte del justicialismo al inicio de los años '50. Como respuesta muchos docentes fueron cesanteados por razones políticas y el enfrentamiento del magisterio con el gobierno fue creciendo (Puiggrós, 1996).

En el año 1956 mediante un decreto del gobierno de facto en vigencia se reinstala el Consejo Nacional de Educación y en el mismo instrumento legal se otorga la

posibilidad de realizar transferencias de servicios educativos nacionales a las provincias, proceso que se consolida durante la década del '60 cuando se redefinen las responsabilidades y prestaciones en la educación primaria debido a la ejecución de las transferencias de las escuelas nacionales que funcionaban en territorios provinciales a los respectivos gobiernos.

Durante el gobierno del Dr. Frondizi se impulsa la política de transferencias con la Ley de Presupuesto Nacional, en la que se establecía la posibilidad de establecer un acuerdo con los gobiernos provinciales acerca del traspaso de los servicios educativos nacionales que se prestaran en sus respectivas jurisdicciones. De las diversas provincias que suscribieron convenios las únicas que los ratificaron fueron Neuquén, Santa Cruz y San Luis. Ante esto, el poder ejecutivo nacional, de manera unilateral y por decreto, estableció el traspaso de todos los servicios educativos nacionales a las respectivas jurisdicciones desde el comienzo del año lectivo de 1962. Sin embargo la medida no se concretó ya que el inicio del curso escolar coincidió con la destitución del presidente Frondizi y meses más tarde se derogó la medida, dejando sin efecto las transferencias realizadas a las provincias de San Luis y Neuquén. Solo se transfirieron de manera efectiva las 23 escuelas que funcionaban en Santa Cruz.

Hacia los inicios de la segunda mitad del siglo XX, tendencias originadas en los países centrales vincularon la planificación de la educación con el desarrollo de los países, e impusieron una visión mecanicista de la organización en las que se revalorizaba una estructura jerárquica y centralizada. Desde esta perspectiva la planificación constituía el elemento central que garantizaría la eficacia y la eficiencia. Corrientes posteriores fortalecieron estas convicciones sosteniendo que el logro de resultados concretos era la prueba irrefutable de la eficacia del proceso de planificación.

Estas tendencias predominantes en los países centrales que vincularon la planificación de la educación con el desarrollo fueron implementadas en forma análoga en Argentina, e irrumpieron con mucha fuerza en la década del '60 al amparo de la ideología desarrollista. Un elemento central dentro de esta tendencia fue la introducción de

*“[...] la división técnica del trabajo escolar, separando a los planificadores los evaluadores, los supervisores, los orientadores educacionales y muchas otras categorías, y la función del docente quedó relegada a la de ejecutor de la enseñanza. Por primera vez*

*aparece la organización del currículum como proyecto educativo elaborado por “otros”, esto es, constituyéndose en un objeto de control social” (Davini, 1995:37).*

La obsesión por la eficiencia llevó a la elaboración de planes, programas y metodologías por parte de los planificadores expertos. Los agentes escolares fueron separados cada vez más de las instancias centrales del sistema educativo en donde se tomaban las decisiones convirtiéndolos en meros ejecutores de las mismas. Se los consideraba solamente técnicos encargado de aplicar fielmente propuestas elaboradas en otros niveles, y este supuesto se sustentaba en la fuerza adjudicada a la previsión o predicción de las acciones de los individuos. En otros términos, se consideraba que la acción de los actores podía ser preestablecida.

*“La imagen tecnocrática de la escuela presupone que la valoración y la predicción pueden ser completamente objetivas y que los profesores actuarán siempre de acuerdo con estas predicciones. No presta atención alguna a la idiosincrasia particular de la acción. Se supone que la acción siempre procede de forma sistemática desde un objetivo central hacia la consecución de los fines, sin margen alguno para la indagación espontánea o la modificación sobre la marcha del objetivo original. (Codd, 1989:142).*

Estas concepciones propias de los modelos científicos y tecnológicos para la organización y administración de las escuelas, traspoladas desde las técnicas de dirección en el mundo del trabajo, ocultaban tras un discurso de neutralidad, una velada defensa de las desigualdades y de las estructuras de clases. De esta manera, la gestión de las estructuras administrativas y del currículum se convirtió en un poderoso instrumento de control social, que garantizaba el mantenimiento del *statu quo*.

La función supervisiva en este período profundizó su dimensión de control y de garante del cumplimiento de las decisiones tomadas desde las instancias centrales.

En marzo de 1976 las Fuerzas armadas desplazaron el gobierno de Isabel Martínez de Perón, y se instauró el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) cuyos objetivos se centraron en detener un proceso que parecía llevar al colapso a la sociedad. Tuvo como finalidad refundar el *ethos* de la sociedad: restablecer una concepción economicista, individualista y atomista de la ciudadanía y de la vida social, la primacía de lo jerárquico y competitivo por sobre lo solidario, reemplazar con

un Estado “subsidiario” a aquel concebido como garante de derechos sociales, planificador y regulador del capitalismo (Novaro, 2003). El autor argumenta que el Proceso fracasó en la consecución de muchos de sus objetivos programáticos, pero no falló en transformar la raíz social argentina rompiendo los lazos solidarios y promoviendo el individualismo. El PRN tuvo una política cultural y educativa en sintonía con su política represiva.

Dentro del proyecto autoritario, el sistema educativo fue considerado un elemento significativo en la transformación de esa relación entre Estado y sociedad. Pero para que fuera posible, se debería comenzar por cambiar las propias relaciones al interior del sistema educativo, donde debería disminuir la influencia de los agentes sociales.

El cuerpo normativo elaborado en el marco del PRN y que se utilizó para determinar el trabajo cotidiano de la escuela fue diseñado con el mismo criterio que el cuerpo normativo que regula el funcionamiento burocrático, cuya función específica es totalmente ajena a la función específica de la institución escolar

En definitiva el sistema educativo fue reformado para que encajara con el régimen y su programa: listas de antecedentes en los ingresos a las facultades, represión en los establecimientos, modificación del sistema pedagógico, entre otros.

En síntesis, se promovió un proceso de desmantelamiento del proyecto educativo civilizatorio – estatal (Southwell, 2002) que había sido hegemónico durante casi un siglo, sentando las bases de las políticas neoliberales que posteriormente cristalizarían en los años '90.

El proceso de conformación del cuerpo de inspectores a nivel nacional hasta aquí desarrollado, tuvo su correlato en el surgimiento del cuerpo de inspectores en la provincia de Buenos Aires, tal como se vera en el transcurso de este capítulo.

### *La supervisión y la dirección escolar en la Provincia de Buenos Aires: aproximaciones históricas*

#### *La Supervisión escolar en la provincia de Buenos Aires*

La creación de distintos dispositivos de regulación, al igual que en el plano nacional, también tuvo un desarrollo bastante complejo a nivel de la provincia de Buenos Aires. Al respecto Dussel (1995) sostiene que, como antecedente inmediato de

la conformación del sistema educativo nacional, en la mencionada provincia se crearon una serie de instancias administrativas y de control sobre las escuelas a la vez que progresivamente se formalizó un conjunto de tareas relativas a la inspección de las mismas. La autora plantea diferentes etapas respecto del rol supervisivo; la primera de ellas caracterizada por escasas regulaciones sobre las tareas de los supervisores, se inicia con la sanción de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires de 1875<sup>65</sup>. Esa limitada definición normativa del rol del inspector se debía en gran parte, a la profunda heterogeneidad de la situación de las escuelas en el ámbito provincial, ya que en muchas de ellas se desempeñaban maestros sin títulos habilitantes, escuelas apenas conformadas, convivencia o concurrencia de dispositivos escolares, entre otros aspectos. Las principales tareas de los inspectores parecían estar focalizadas en las cuestiones edilicias, de que recursos disponían las escuelas así como la higiene de las mismas. En síntesis, cuestiones más vinculadas al relevamiento de la situación material de las escuelas.

La segunda etapa a la que refiere Dussel se inició en 1884, cuando por primera vez se reglamenta la tarea de la inspección, a través de la Circular a los Inspectores Generales en las que se les daba instrucciones para las visitas a los Distritos Escolares. Esta nueva norma regulatoria incrementaba el poder del Consejo Provincial y se lo restaba al inspector, ya que el primero concentraba la capacidad de decidir sobre los maestros a la vez que establecía una mayor distancia entre éstos y el inspector. Paralelamente se avanzó en la construcción de un saber pedagógico asociado al rol supervisivo. La misión del inspector ya no era solo controlar sino convertirse en ejemplo del resto de los maestros, haciendo gala de esa moralidad administrativa sostenida y prometida por Sarmiento<sup>66</sup>, pero también considerándose como un intelectual que abrazó la causa escolarista, tal como veremos mas adelante.

Esta etapa caracterizada por la producción de reglas y de un saber pedagógico específico tanto sobre las prácticas de enseñar en particular como para el dispositivo escolar en general, fue sucedida a partir de 1905 y aproximadamente hasta 1920, por otra en la que se produjo una separación y diferenciación creciente entre las funciones

---

<sup>65</sup> Como consecuencia de la reforma constitucional de 1873 en la Provincia de Buenos Aires se sanciona en 1875 la Ley de Educación Común que establecía la enseñanza gratuita y obligatoria de 8 años para los varones y 6 para las mujeres, la creación de un Consejo General de Educación y un director general de escuelas, cargo que en ese momento fue desempeñado por Sarmiento.

<sup>66</sup> *“Puedo en consecuencia anunciaros de un modo solemne, puesto que se trata de actos exclusivamente míos que la moralidad administrativa será completa durante el período de mi gobierno”* Sarmiento, Diario de Sesiones Diputados, año 1868, en Galvan Moreno, 1938: 305/306)

técnicas y las funciones políticas de la administración del sistema educativo. Para Dussel esa separación se apoyó mayoritariamente en dos procesos: por un lado en un proceso de profesionalización creciente del rol y por otro en la complejización de un saber técnico del que los inspectores se constituyeron en poseedores legítimos dentro del sistema.

Con anterioridad a la sanción de la Ley de Educación Común de 1875, N° 888 de la Provincia de Buenos Aires, los inspectores tenían como función primordial difundir la educación en todo el territorio. Si bien la inspección ocupó en ese momento un lugar relevante en la dirección del sistema educativo frente a la necesidad de escolarizar a una población muy heterogénea con el objetivo de crear un sentimiento de pertenencia nacional, no existían normas que explicitaran el rol del inspector o la función de la inspección.<sup>67</sup>

En la mencionada Ley de Educación Común (1875) de la Provincia de Buenos Aires, es posible apreciar características diferenciales en lo que respecta a la organización legal del sistema de instrucción pública nacional configurada en la década de 1880, sobre todo en lo que refiere a la estructura del gobierno escolar (Giovine, 2007).

Al sancionarse el mencionado instrumento legal, dos años después de lo que dictaminaba el artículo 205 de la Constitución Provincial de 1873<sup>68</sup>, durante la presidencia de Nicolás Avellaneda momento de incipiente institucionalización del sistema de instrucción pública provincial, se establece que la conducción central del sistema educativo provincial estaría en manos del Consejo General de Educación, un organismo colegiado que desde su creación fue dirigido por Domingo F. Sarmiento.

Dicha ley sostenía un modelo de gobierno con fuerte participación de la

---

<sup>67</sup>Muñoz Sedano distingue entre la *profesión de supervisión* y la *función de la supervisión*. Concibe a la primera como “*al organismo y/o las personas encargadas por la administración educativa del control y del asesoramiento de los diversos agentes del sistema educativo y del proceso instructivo*”. En tanto define a la función de la supervisión como “*la acción que se ejerce sobre los agentes del sistema educativo en orden al mantenimiento y mejora del mismo, tanto a nivel de sistema, como del propio proceso educativo realizado en el aula*” (1993:115/116)

<sup>68</sup>La constitución de la Provincia de Buenos Aires sancionada en 1873, estipulaba que el gobierno de la denominada educación común estuviera a cargo de un “Consejo General de Educación” y de un “director general de escuelas” (art. 206, inc.2°). El primero debería estar integrado por el director y un mínimo de ocho personas más que serían nombradas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Representantes, las cuales durarían un año en sus funciones pudiendo ser reelectas (inc. 4°). Entre sus atribuciones estaría la de administrar el “fondo permanente de escuelas” (inc.6°). El Director General sería “nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado”, y su mandato sería de cuatro años, pudiendo también ser reelecto (inc.3°). Asimismo se rescata de la organización político administrativa del Estado de la Provincia de Buenos Aires, la figura de los “consejos escolares” en el gobierno local (inc.5°) (Giovine, 2008:68)

comunidad local en los Consejos de Escuela, y un nivel central, de gobierno también colegiado, pero con fuerte relación con el poder ejecutivo, en el Consejo General de Educación y la Dirección General de Escuelas. Por su parte, este modelo no fue solo un producto doctrinario. Respondía en cambio a la experiencia histórica de los protosistemas educativos puestos en marcha durante la experiencia rivadaviana, con un gobierno a cargo de la universidad tal como se ha mencionado al inicio de este capítulo, o durante el período rosista, con una inspección general con dependencia directa del poder ejecutivo.

La nueva ley establecía por su artículo 39 la organización del territorio provincial en distritos educativos, que se establecieron según los límites territoriales de los Juzgados de Paz. En esos espacios distritales se crearon los Consejos Escolares de Distrito, que contaban con capacidades y recursos para tomar las decisiones necesarias en el ámbito educativo.<sup>69</sup>

De este modo la ley N° 888 amplió y especificó las funciones del gobierno escolar que la constitución provincial de 1873 había organizado jerárquicamente en dos grandes niveles (central y local) que serían conducidos por tres tipos de autoridades; dos de ellos, cuerpos colegiados (Giovine, 2008:69).

La función de inspeccionar estuvo distribuida entre los distintos agentes educativos (Consejo General y Distritos, inspectores, directores) y aunque no estuvo demasiado especificada, en líneas generales, se sostenía que se debía vigilar la conducta

---

<sup>69</sup> De acuerdo con la Ley de 1875, los Consejos Escolares de Distrito tenían una serie muy amplia de funciones y atribuciones, entre las que se contaban:

*1° Visitar las Escuelas del Distrito lo más frecuentemente posible, así como informar acerca de su estado, inquiriendo y procurando llenar sus necesidades.*

*2° Nombrar y contratar los maestros de las Escuelas comunes, no pudiendo hacer estos nombramientos sino en personas que hayan obtenido diploma de tales, expedidos por el Consejo General de Educación.*

*Todo nombramiento hecho contraviniendo esta disposición, como el que recayese en persona cuyos diplomas hubieran sido revocados por el Consejo, será de ningún valor; no dará al nombrado derecho para percibir sus emolumentos; y los miembros del Consejo Escolar que ordenasen o verificasen su pago, estarán obligados solidariamente a pagar el doble al Fondo de Escuelas. La acción, en tal caso, corresponde a cualquier vecino, y se ejercitará ante el Juez de Paz del Distrito respectivo.*

*Los maestros y maestras en actual ejercicio, no necesitan confirmación de su nombramiento; pero pueden ser separados de sus cargos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.*

*3° Vigilar la conducta de maestros y demás empleados de las Escuelas, pudiendo separarlos de su empleo, siempre que lo juzgue conveniente.*

*4° Cuidar de que se practiquen los sistemas de enseñanza, y se cumplan los reglamentos y demás disposiciones dictadas por el Consejo y por el Director General.”*

de los maestros y cuidar que se practicaran los sistemas de enseñanza y se cumplieran los reglamentos y disposiciones del Consejo Federal (Dussel, 1995).

Los inspectores estaban definidos como funcionarios dependientes del Consejo Federal de Educación, sus atribuciones y funciones eran limitadas y se centraban más en actividades de control y en la elevación de información a las instancias superiores del gobierno educativo que en el ejercicio autónomo respecto de la toma de decisiones o en la determinación de cambios y designaciones. La principal función que se les encomienda a los inspectores en la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires, según el artículo 34 del capítulo II, es la de vigilar *“todas las escuelas públicas y particulares de la Provincia, visitándolas por lo menos una vez cada año”*. El recorrido a seguir por los inspectores estaría fijado por el Director General, y en sus visitas deberían asegurar el fiel cumplimiento de la Ley de Educación Común así como las disposiciones del Consejo y de la Dirección General. En el mismo artículo manifiesta que los inspectores deberían exigir el fiel cumplimiento de la ley y *“de las disposiciones del Consejo y de la Dirección General, estimulando y dirigiendo el espíritu de los Consejos y de los vecindarios en todo lo relativo a la Educación Común”*.

Los inspectores además, debían enviar al Director General, un informe de sus visitas en el que constaran sus *“observaciones y las medidas que en su concepto convenga adoptar en las Escuelas”* (art. 35) con una periodicidad de por lo menos catorce días; asimismo se les reclamaba que propusieran *“todas las reformas que la observación y la experiencia les sugieran”* (art. 37).

Si bien en esta ley no se explicitan de manera detallada cuales eran las tareas del inspector queda claramente en evidencia la primacía de la función de control, entendida de manera jerárquica y coercitiva dejando traslucir *“una concepción macropolítica del orden social según la cual las leyes descienden benéficamente y sin fisuras hacia las instituciones y hacia la sociedad en su conjunto”* (Giovine, 2008:68).

Distintas investigaciones (Dussel, 1991; Pineau, 1997) sostienen que la heterogeneidad del mismo cuerpo de inspectores de la provincia de Buenos Aires en los inicios del sistema educativo, se fue homogeneizando a medida que este se consolidaba. Y si bien en la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 988 y en los reglamentos fundantes, los inspectores deberían estimular la acción de las autoridades civiles por medio de su promoción, apoyo y cuidado, la función de inspección paulatinamente se fue transformando en una función de vigilancia y contralor a la vez

que se fueron diversificando funciones técnicas y administrativas distribuidas entre la DGE y los Consejo Escolares. De manera progresiva la Dirección General de Escuelas de la Provincia fue limitando las funciones que originariamente se le habían entregado a los Consejos Escolares y se las fue entregando al Cuerpo de Inspectores. (Pineau, 1997)<sup>70</sup>.

La idea de una vigilancia continua que permitiera el monitoreo constante del funcionamiento del sistema fue sostenida por Sarmiento en el libro de su autoría *De la Educación Popular*. Sostiene el autor que esta tarea no puede ser realizada por una sola institución o persona sino que por el contrario, para que realmente sea efectiva debe hacer sentir su influencia en todo momento. Desde este convencimiento, considera insuficiente la tarea de control que realizaban las universidades durante el gobierno de Rivadavia, tomando como ejemplo el modelo francés, tal como se ha mencionado anteriormente. En consecuencia propone diversificar las funciones de inspección y que ésta se realice a través de distintas organizaciones: comisiones populares, autoridades civiles y municipales, y un funcionario experto y profesional debiendo existir entre todos un alto grado de colaboración que tuviese como objetivo la expansión y mejora de la enseñanza. De este modo, Sarmiento considera fundamentales para el “buen gobierno” de la educación la acción conjunta de la Comisión de Escuelas y el Cuerpo de Inspectores, teniendo la primera funciones administrativas y técnicas así como la misión explícita de garantizar *la “satisfactoria evidencia del buen carácter moral de todos los instructores que puedan ser empleados, y se asegurará por personal examen, de su instrucción literaria y de su capacidad para el gobierno de las escuelas”* (pág. 64).

Más allá de esta perspectiva amplia de la inspección, Sarmiento considera que la presencia del Estado es indispensable para el buen funcionamiento del sistema de instrucción pública para lo cual se hace necesaria la existencia de un cuadro administrativo conformado por funcionarios públicos que lo garanticen. Estos cuadros

---

<sup>70</sup> El espíritu de participación democrática a nivel local a través de los Consejos Escolares plasmado en la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875, impulsado por Sarmiento y basado en el modelo norteamericano, comienza a ser cuestionado por el mismo Sarmiento. Por un lado argumentaba que la forma de elección democrática para ocupar el cargo de consejero no garantizaba el acceso al cargo de personas con la suficiente capacidad de desempeño. Por otro, cuestionaba la excesiva politización de esos órganos como un obstáculo para su buen funcionamiento. Asimismo, con la sanción de la Ley 1420 de 1884 se establece que los Consejos Escolares de Distrito fueran instancias subordinadas al nivel central y desempeñaran un rol más bien secundario en la gestión del sistema. (Munin, 1993, Dufour, 2008). Estas cuestiones podrían entenderse como indicadores del pasaje de un imaginario civilizatorio a uno normalizador.

administrativos son propios de un estado racional cuya característica principal, según Weber (1983), radica en la especialización de las tareas que delega (Giovine, 2008:75).

De este modo propone que el inspector deberá poseer las características de un funcionario experto así como de un empleado del estado<sup>71</sup>. Por otro lado requería que tuviese una presencia lo suficientemente regular que le permitiera a las instancias centrales estar adecuadamente informadas, *“alentando de este modo una organización de un solo cuerpo, ordenada jerárquicamente, que informe en forma periódica a una autoridad central sobre el desarrollo de la educación”* (Giovine, 2008:76).

Como ya se ha dicho, las distintas leyes y reglamentos del momento fundacional del sistema educativo provincial en la década de 1870 contienen pocas precisiones acerca de la función del supervisor, pero en 1884 y 1887 aparecen las primeras reglamentaciones al respecto. En 1884 se aprobó la Circular a los Inspectores Generales, que establecía claramente las instrucciones para las visitas de inspección, buscando estandarizar los informes que resultasen de ella. En 1887 la circular se transformó en el primer reglamento para inspectores que procuraba de manera explícita, limitar los márgenes de autonomía de los mismos así como establecer canales de comunicación efectivos entre los inspectores de escuela y la Inspección General, de tal manera que esta última pudiese tener un control más estricto sobre los movimientos y conductas de los inspectores, así como del estado de situación y funcionamiento de las escuelas.

En ambas normativas se establece una clara posición de subordinación del inspector a la Dirección General de Escuelas, ya que por ejemplo, no pueden tomar medidas para revertir los errores que detectan sino que solo los deben informar a la mencionada Dirección para que proceda. Asimismo en dichas normativas se intenta diferenciar a los inspectores de los maestros, considerando a los primeros no como docentes sino como intelectuales de menor jerarquía intelectual que adhirieron a la causa escolarista. Posteriormente, estos cargos a nivel nacional son ocupados por los normalistas, estableciendo una diferenciación tajante entre los docentes rasos no diplomados. (Alliaud, 1993; Pineau, 1997). Cuestión que aparecía explicitada en el artículo 2º, inciso 1º del Reglamento de Inspección Nacional de Escuelas de 1889 en el que se menciona que para ejercer el cargo de Inspector General se debía poseer el *“diploma de profesor normal”*.

---

<sup>71</sup> “[...] conocimientos especiales que hacen la instrucción y competencia del maestro [...] debe pertenecer a la clase de los institutores, tener su aptitudes, haberse ejercitado en la enseñanza y avanzado a este grado superior de la administración en este ramo de los intereses públicos” (Sarmiento, 1949:75)

Al crearse la oficina de Inspección, a cargo del Inspector General los Inspectores de sección y las escuelas pasaron a depender de ella. A estos cargos se accedía por concurso teórico y práctico y era indispensable tener una foja de servicios intachable que demostrara la moralidad del aspirante. Según Pineau (1997) en virtud de los artículos 22 y 29 del Reglamento de 1887 es posible visualizar dos cuestiones en relación a la inspección educativa: por un lado se pauta minuciosamente el accionar de los inspectores y por el otro se amplían sus funciones dentro y fuera de las escuelas. Además de evaluar a los docentes y Consejos, proponer personas honradas para desempeñar dichos puestos, investigar e informar a los Consejos, Municipalidades o a la policía de las causas que producían el retraso educativo, revisar la contabilidad, los inspectores también debían dictar conferencias pedagógicas tanto para el personal escolar como para la comunidad sobre historia nacional, economía, industrias, artes, higiene y otros temas que fomentaran su desarrollo físico, intelectual y moral.

Con la llegada de Francisco Berra a la Dirección General de Escuelas se produjeron importantes modificaciones respecto a la función de los inspectores, sancionándose durante su gestión en 1897 el Código para la Instrucción Primaria en el que se precisan las tareas del inspector<sup>72</sup>. En esta normativa se establece que el inspector debía dar lecciones teóricas o prácticas a los maestros cuando se observen deficiencias o errores. De este modo el rol del inspector adquirió un carácter dual ya que por un lado debía vigilar/examinar, y por otro, prescribía la práctica “correcta”, atribución que lo ubicaba en un lugar de importancia dentro de la estructura de poder, pudiendo sancionar con el ejemplo de una conducta correcta. El Código de Berra también destacaba la moralidad como característica fundamental necesaria para desempeñarse en el cargo de inspección (Dussel, 1995).

En síntesis, no solo les otorgó la posibilidad de constituirse en la “mirada total del Director General sobre las escuelas” impidiendo que nada escape a su contralor, sino también una función asesora y pedagógica (Pineau, 1997). Dussel (1991) sostiene que esta dualidad en la tarea de los inspectores permitía su legitimación como “agentes multiplicadores” de la norma establecida por el poder central, ya que les otorgaba el poder de controlar para que otro evalúe, sino también el de sancionar frente a las transgresiones de lo que se considerada la conducta correcta. La legitimidad de su rol se

---

<sup>72</sup> Art. 22 y 29 del Reglamento de 1887, en Pineau, Pablo (1997).

sostenía no solo en el incremento de su poder punitivo, sino que adquiriría una nueva base: la Pedagogía. De este modo los inspectores constituyeron un dispositivo de control y disciplinamiento que paulatinamente fue complementando la función original de fiscalización con la de estimulación del trabajo de los agentes educativos. De este modo el cuerpo de inspectores se va constituyendo como una estructura con capacidades y funciones propias, que no solo reproducen la norma sino que además prescriben las prácticas correctas, basándose en la pedagogía. Por lo tanto *la capacidad productora de los inspectores en relación al “habitus” escolar parece cobrar mayor importancia.* (Pinkasz, 1993:52).

Aquel poder punitivo que se legitimara sobre un saber pedagógico, posibilitó a comienzos del siglo XX, no sólo la diferenciación de los inspectores respecto de los funcionarios políticos, sino también generar una progresiva profesionalización del cargo: se accedía por concurso y se permanecía en él más tiempo que las autoridades políticas. Asimismo, ese saber técnico o pedagógico, del que los inspectores fueron depositarios legítimos aún más que los docentes, fue el que posibilitó el desarrollo y fortalecimiento de su autonomía. Un ejemplo de esta última afirmación lo constituye la independencia de criterio demostrada por los inspectores en el marco de la Reforma de la Ley de Educación Común en la Provincia de Buenos Aires con respecto a dos de los puntos centrales: la reducción del ciclo escolar de 6 a 4 años y el nombramiento de maestros por la Dirección General de Escuelas y no como lo establecía la Ley de 1875 por los Consejos Escolares que se incluían en el proyecto presentado por el gobernador y el Director General de Escuelas, Manuel Bahía.

Es en ese momento cuando desde la clase política se consideró que los inspectores debían “ajustar” su propuesta a la Pedagogía, revelando que lo “técnico” o pedagógico no comprende las grandes decisiones de la política educativa (Volonté, Longobucco y Ponce de León, 2007:9). Es entonces cuando algunos inspectores intentaron erigirse bajo la figura de un intelectual pedagógico, que los distanciaba tanto del lugar que ocupaban los docentes como de aquel ocupado por los integrantes de la dirigencia política (Dussel, 1995).

Si bien la función supervisiva en ese momento se visualizaba como más ligada a lo pedagógico que a la vigilancia, también podía ser vinculada al desarrollo de un fuerte control social y normativo. Según Dufour (2008), la figura del inspector solo aparecía como un canal de comunicación jerárquico y descendente, desde las autoridades hacia la escuela, mas preocupado por hacer cumplir las disposiciones del nivel central que por

responder a las demandas provenientes de la escuela. A la luz de las distintas normativas de los primeros años de formación del sistema educativo provincial, y también de la formación de la propia imagen del inspector, las funciones de asesoramiento y comunicación entre las instancias centrales y las escuelas ocuparon un rol secundario privilegiándose claramente las funciones de control.

Hacia 1905 los conflictos generados entre las instancias locales y centrales del gobierno educativo provincial en relación a cuestiones tales como la fundación de escuelas, el control de la enseñanza y el nombramiento de los docentes, se resuelven con la Ley de Reformas a la Educación Común, que limitó de manera clara y precisa las atribuciones de los Consejos de Escuelas en beneficio de la Dirección General. Hito normativo en las tendencias centralizadoras que caracterizaron a nuestro país en general y a la provincia en particular, y un indicador de la pérdida de autonomía de los representantes y órganos locales. Según lo propuesto en esta ley, el gobierno de la educación se dividía en dos funciones bien diferenciadas, una *técnica* relacionada con la enseñanza, que quedó en manos de un experto: el Director General de Escuelas. Y otra función *administrativa* que se destinó a los Consejos Escolares, quiénes a partir de entonces, fue la única función que conservaron (Dufour, 2008).

Las facultades de los Consejos Escolares a partir de la reforma de la Ley de Educación Común en 1905 se ven profundamente limitadas y, por el contrario, se fortalece la del Director General de Escuelas, iniciando una clara tendencia centralizadora con la consecuente pérdida de autonomía de los órganos locales. Como argumento de la Dirección General de Escuelas se sostenía que los Consejos Escolares no cumplían con el objetivo de extender y garantizar la educación a toda la población infantil de la provincia (Pineau, 1994, Munin, 1993, Dufour, 2008).

Entre las funciones y atribuciones perdidas por los Consejos Escolares se pueden mencionar el nombramiento, contratación y destitución de los maestros, así como la facultad de decidir sobre el establecimiento y ubicación de nuevas escuelas en el distrito. Estas funciones quedaron en manos del Director General y más tarde transferidas a órganos desconcentrados como las Secretarías de Inspección, que desde ese momento se ocuparon de todas las cuestiones vinculadas a los aspectos técnicos pedagógicos.

Otra de las funciones que se le sustraen a los Consejos Escolares es la relativa a la inspección del proceso educativo, la que pasa a depender del cuerpo de inspectores, estableciéndose de este modo una distribución mas clara entre las funciones técnico –

pedagógicas destinadas a la inspección y las específicamente administrativas que le corresponderían al Consejo Escolar.

Ya hacia 1903 en una conferencia dictada por Manuel Bahía, Director General de Escuelas para el cuerpo de Inspectores se destaca el prestigio de su rol. Esta revalorización de la función de inspección desde las instancias centrales de gobierno le proporcionaba al inspector una posición simbólica de prestigio que a su vez era respaldada por las propias facultades de control y fiscalización que las normas le otorgaban. A su vez ese lugar simbólico se encontraba legitimado por el ejercicio de esas facultades (Dufour, 2008). Esto permitiría explicar, por lo menos parcialmente la percepción de respeto y hasta de temor que se despertaba entre los docentes y los directivos frente a la llegada del inspector quién no podía ser visto como un par, sino como alguien a quién se le reconocían capacidades pedagógicas especiales.

Los reglamentos provinciales posteriores de 1905, 1910 y 1923 terminaron de conformar la imagen del inspector y establecieron las regulaciones de su cargo. Estas normativas enfatizaron nuevamente el aspecto pedagógico de la función de la inspección aunque profundizando los dispositivos de control sobre los procesos de enseñanza: “*vigila las prácticas correctas y controla los procesos de enseñanza*”.

Si bien en ese momento se producen modificaciones para el rol de los inspectores escolares los cambios más importante para los mismos se produjeron a partir de la reforma de la Constitución provincial de 1949 durante la gobernación de Domingo Mercante (1946- 1952). En el marco de dicha reforma se suprimen las instituciones de la Dirección General de Escuelas y del Consejo General de Educación y se crea el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires como nuevo órgano de gobierno del sistema educativo provincial. También, en virtud del artículo 167 bis, inciso 10, se dispone el cese en sus cargos de los consejeros de distrito. De este modo los Consejos Escolares, al no tener consejeros, se convierten en una oficina administrativa que jerárquicamente depende del Ministerio de Educación, subordinada a la Inspección de Distrito (Munin, 1993).

Paralelamente, se producen otros cambios que inciden en la situación de los inspectores. “*La estructura de la Inspección General y de las inspecciones específicas se transformó en una estructura de direcciones (Dufour, 2008:73), lo que implicó la creación de cargos con rango superior a los inspectores y colocó a estos en un nivel intermedio*”. (Missuraca y Vázquez, 1999:27). De este modo, los inspectores pasaron a depender directamente de las distintas Direcciones de Nivel, “*aunque siguieron*

*ejerciendo sus diferentes funciones sobre un espacio territorial delimitado (distrito/región educativa) (Dufour, 2008:73).*

En el año 1954 el Inspector General de Enseñanza Jorge Hansen, mediante la circular N° 33 cuyo objeto era comunicar la designación de Inspectores Jefes, sedes y distritos en que desempeñarían sus funciones, define de la siguiente manera la función de los Inspectores Jefes:

*“Los señores inspectores en jefe tendrán como función muy especial la de coadyuvar con los esfuerzos del señor Inspector de Enseñanza que tiendan a la elevación del nivel técnico de la acción docente que se cumple en los establecimientos educacionales dependientes de este Ministerio. Empero y sobre todo, se le confía la misión trascendente de contribuir a promover, en los distritos de la Provincia, unidad de espíritu en la interpretación y realización de las directivas de la superioridad.*

*A su vez el Inspector Jefe será el agente directo de esta Inspección General y la tendrá permanentemente informada de la labor de inspección que se desarrolle en todos y cada uno de los distritos de la Provincia, a los fines de salvar dificultades y de perfeccionar los servicios y las funciones que la superioridad confía a ese organismo. El contacto directo de los señores inspectores jefes de las Inspecciones de Enseñanza de distrito contribuirá, asimismo, y muy particularmente, a enriquecer el caudal de observaciones y de elementos de juicio con que esta Inspección General fundamentará el concepto profesional que ha de emitir anualmente, por disposición superior, a los fines que queden debidamente aquilatados los esfuerzos, la contracción a la función y la idoneidad profesional de todos y cada uno de los señores inspectores de Enseñanza a cargo de distritos escolares”*

En este fragmento se manifiesta claramente las funciones de fiscalización y control que se pretendía ejercer a través de la figura del inspector jefe sobre los inspectores de distrito. No solo aparece manifiesta la tendencia centralizadora propia de este período, sino también la intención de homogeneizar las interpretaciones normativas, limitando cualquier intento de autonomía por parte de los inspectores distritales. También podría interpretarse la última parte del párrafo transcrito como la posibilidad por parte del poder central de sancionar frente a cualquier transgresión a la norma establecida. Asimismo, se pone de manifiesto la imagen promovida desde la proclama oficial de la figura del inspector como garante de la ejecución de las políticas

centrales en todo el territorio provincial, en vez de constituirse en un canal ascendente del reclamo de las escuelas.

En 1960 se sanciona a nivel provincial la Ley 6266 de Consejos Escolares introduciendo algunas reformulaciones en su ámbito de competencias, con el objetivo no solo de regular y limitar su rol sino también de revalorizarlo (Dufour, 2008). No obstante la mayor parte de las funciones administrativas quedaron en manos de este organismo y aquéllas mas vinculadas a lo pedagógico continuaron en poder de los inspectores.

Esta nueva normativa tuvo una corta vigencia ya que el gobierno de facto instaurado en 1966, anuló toda autoridad y atribuciones de los Consejos. A partir de entonces la alternancia entre gobiernos militares y democráticos hasta 1983 tuvo diferentes impactos sobre las funciones de los Consejos, los que durante los períodos dictatoriales se constituyeron en órganos meramente administrativos. Situación que se mantendrá hasta fines de la década del '80 en la que se sanciona una nueva Ley de Consejos Escolares.

### *Los directores escolares*

Los directivos y docentes debían sujetarse a las instrucciones del inspector de la sección. Los roles atribuidos a los docentes en general y al directivo en particular, respondían al proceso de hibridación burocrática - pastoral que caracterizó la emergencia de los sistemas educativos (Hunter, 1998). En este sentido es posible visualizar en los diferentes documentos de los primeros años de conformación de los sistemas educativos los mismos mandatos que enfatizan los aspectos asociados con los valores en tanto que maestros y directores se constituían en el “ejemplo a seguir”. En otras palabras, ser “un buen maestro” o “un buen director” es el resultado de una combinación históricamente determinada de vocación, cualidades morales, un saber pedagógico y conocimientos del contenido a enseñar o a transmitir. Los paradigmas pedagógicos vigentes en los diferentes momentos históricos priorizarán en diversos grados cada uno de dichos componentes (Tenti, 1992), conformando un prototipo no solo del hombre ideal que la escuela debería formar, sino también de aquellos que tendrían dicha responsabilidad a cargo. Revisar las leyes y documentos

gubernamentales fundantes del sistema educativo nacional y bonaerense, orientan sobre lo que se esperaba de los distintos actores escolares, en este caso los directores de escuela. También posibilitaría la comprensión de las continuidades y rupturas respecto de las interpelaciones gubernamentales así como de los dispositivos regulatorios de su práctica.

Ya en la Ley Nacional 1420 de Educación Común de 1884 se hace mención explícita de los atributos necesarios para ejercer el cargo directivo. En la mencionada norma puede leerse en su artículo 24:

*“Nadie puede ser director, subdirector o ayudante de una escuela pública sin justificar previamente su capacidad técnica, moral y física para la enseñanza en el primer caso, con diplomas y certificados expedidos por autoridad competente del país; en el segundo con testimonios que abonen su conducta, en el tercero con un informe facultativo que acredite no tener el candidato enfermedad orgánica o contagiosa capaz de habilitarlo para el magisterio”.*<sup>73</sup>

En la ya mencionada Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires de 1875 es posible leer en el artículo 53 del Capítulo III, titulado “De los Directores y Maestros de Escuelas Comunes”, lo siguiente:

“Son condiciones para el ejercicio de Directores o maestros en las Escuelas Comunes, las siguientes:

1º) No tener enfermedades o defectos que a juicio del Consejo General los inhabiliten para ejercer su profesión.

2º) Observar una conducta que pueda servir **de modelo**<sup>74</sup> a sus alumnos y a los vecinos de la localidad en que hayan de ejercer o ejerzan el profesorado.....”  
(Zanotti, 1965:26).

Como puede apreciarse la ley menciona muy brevemente los requisitos y deberes de los directores conjuntamente con los de los maestros (capítulo III-I), cuyas funciones serán ampliadas cuando el Consejo General redacte el Reglamento General de Escuelas Comunes de la Provincia de Buenos Aires en 1876.

---

<sup>73</sup> Ley 1420, Capítulo III, Personal Docente, 1884

<sup>74</sup> El destacado es propio

En el Reglamento para las escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires puede leerse en los puntos 2º y 3º del Capítulo VII, artículo 55 que son deberes del director:

*“Dirigir la enseñanza, cumplir y hacer cumplir en la escuela las instrucciones del inspector de la sección”*

*“Velar por la moralidad interna de la escuela y el correcto desempeño de los deberes impuestos a los empleados de su dependencias” (Revista de Educación, 1906:846).*

Básicamente, según puede observarse en los párrafos extraídos de las normativas mencionadas, las funciones del director consistían en el control, supervisión, asistencia técnica, etc., que se concretaban a través de periódicas visitas al salón de clases y además, deberían hacer cumplir de manera estricta las indicaciones del inspector. De este modo el naciente estado administrativo argentino garantiza o- intenta garantizar -la homogenización de las prácticas consideradas indispensables para su puesta en funcionamiento.

Para Silvina Gvirtz (1999) estas técnicas de observación minuciosa, que desde una óptica foucaultiana podrían plantearse como “técnicas de vigilancia”, ponen de manifiesto que el poder disciplinario se hace extensivo a ámbitos extraescolares, alcanzando incluso el espacio familiar del alumno. La autora mencionada, basándose en documentos del año 1925, sostiene lo siguiente:

*“¿Qué deberá revisar el director? :*

*a. Las “concordancias” entre el cuaderno de tópicos del día anterior y las “constancias” del cuaderno único en el mismo día,*

*b. si la síntesis y los ejercicios del cuaderno único son los que previamente han sido aprobados por la dirección; única forma esta para que el director cumpla su función directiva de la enseñanza;*

*c. si la ejercitación y el procedimiento seguidos corresponden a los métodos y sistemas de labor convenidas para el caso;*

*d. revisará luego, en conjunto, el cuaderno único del niño para conocer su aseo, conservación, la prolijidad creciente o decreciente en la confección de los deberes, si el alumno justifica sus faltas de asistencia, si la familia revisa el cuaderno del niño....” (pág. 68-69).*

Indudablemente la aparición del cuaderno único deviene en un dispositivo de control más, no solo para evaluar el trabajo docente por parte del director escolar, sino también para que éste sea evaluado por los inspectores escolares. Con la aparición de los cuadernos el supervisor ya no necesita ir al aula, sabe lo que pasó en ella, y de este modo también verifica lo que el director hace. Esto se condice con la estructura jerárquica y verticalista que caracterizó al sistema educativo desde sus orígenes, y en el que se establecía una separación muy marcada entre las instancias de diseño y los procesos de ejecución de las políticas -tanto desde el Ministerio hacia los directores como desde los directores hacia los maestros- estableciéndose una relación de mando – obediencia tanto entre el director y los supervisores como entre éste y las otras instancias de gobierno del sistema.

Esta división/ escisión entre la decisión y la ejecución alude a una de las características más destacada del modelo mecanicista de la organización escolar. Esta separación conlleva necesariamente a una tercera instancia: la de control sobre la ejecución para garantizar la direccionalidad unívoca de la decisión. La eficiencia de la organización se garantiza por la homogenización de las acciones de los sujetos mediante determinadas regulaciones o normas implementadas desde las instancias de decisión.

Respecto a las características que debían distinguir a los buenos directores, que en líneas generales compartían con los docentes, se destacan las cualidades morales. El componente moral se manifiesta de diferentes maneras y a través de distintas expresiones: la docencia como apostolado, como “mártir” de la recomposición social, como paradigma de la puntualidad, el orden, la honestidad, firmeza de carácter, abnegación, etc. Para la formación de hábitos morales se plantea no solo la necesidad de transmitir principios y preceptos, sino también la educación en valores a través de la práctica.

Esta moralidad reclamada a los directores escolares le permitía al gobierno central ejercer cierto control sobre los intentos de corrupción de algunos gobiernos provinciales que derivaban hacia otros fines los fondos destinados a las subvenciones escolares. En este sentido Sarmiento escribía en el Monitor de la Educación Común en 1881 destacando la actitud de una directora:

*“La señora N. Jacques, Directora del Colegio de niñas , de Santiago del Estero, hija del célebre escritor M. Jacques que se negó a firmar recibo de 130 pesos fuertes sólo le estaban acordados nominalmente*

*65, y lo declaró así en el informe del Inspector General, fue depuesta y separada de la enseñanza por una Junta”.*

Como síntesis general de las características consideradas como indispensables para ejercer el rol del director escolar en el marco del paradigma pedagógico normalista que dio origen al Sistema Educativo Argentino se podrían enumerar las siguientes:

1. Características morales que discursivamente se enuncian a través de los siguientes conceptos: abnegación, vocación, rectitud, prudencia, “buen carácter”, paciencia, entusiasmo en su trabajo, serenidad, firmeza, etc.
2. Características físicas y modos de presentarse valorándose especialmente el aspecto exterior, el porte, modales cultos, salud, aseo, vestimenta, etc. Aspectos estos, que si bien caracterizan el aspecto externo, de alguna manera también dan cuenta de cualidades y características internas.
3. Características profesionales. En este aspecto ser “buenos disciplinadores”, es decir que pudieran dirigir al plantel docente focalizando la atención en aquellos que no pudieran conducir o regular debidamente el comportamiento de los alumnos, era una de las condiciones más valoradas del director escolar.

Es evidente en lo que acabamos de enunciar, el objetivo de homogenizar a la población escolar a través de directores que no eran homogéneos. Por lo tanto había que regular hasta el más mínimo detalle, intentando transformar valor y principios “*en acción y en subjetividad por el sesgo de un trabajo profesional específico y organizado*” (Dubet, 2006:32). Sin embargo, el mismo autor sostiene que:

*“Gracias a la República, los docentes [y los valores que encarnaban] escapaban al control directo de los notables locales, pero en cambio debían dar muestras de una virtud sin mella en su vida cotidiana.[...]Ese ethos y esa forma de vida virtuosa y comprometida fueron vivenciados y con mayor frecuencia, interpretados como una forma de vocación [...]estaban obligados a encarnar una vocación que les confería una legitimidad y un aura que ni su salario ni sus conocimientos alcanzaban a fundar.[...]la vocación del maestro de escuela se llevaba a cabo merced a un trabajo reglamentado, metódico, disciplinado, en el que el talento y la humanidad del docente sumaban, por mérito propio, elementos a un rol <<pleno>> que podía bastarse por si solos”* (pág. 104-105)

Estas tendencias a la homogenización ideológico - cultural y a la normativización de la población por parte del sistema solo fue posible una vez que la norma se constituyó como valor absoluto al interior del mismo sistema. En otras palabras, las acciones de intervención, homogenización y “normalización” solo fueron posibles por la gran centralización y normativización del sistema.

Para Pérez y Alonso Bra (1998) desde fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, si bien no es posible hablar de un estado monolítico, si se puede afirmar la existencia de un elemento de continuidad: *“la continuidad y el despliegue del estado-nación, y esto se manifestó en este sistema educativo moderno, esencialmente estatal que tendía a su expansión a partir de la incorporación creciente de la población”* (pág. 24).

La característica central de este período estuvo dada por un estado que a través, pero no únicamente, del sistema educativo y de sus actores, intervino activamente en la sociedad civil normalizando prácticas y conformando sujetos en dirección a la construcción y consolidación de este estado – nación.

El período que transcurre desde 1916 hasta 1948 está caracterizado por grandes transformaciones políticas y sociales que dan origen al surgimiento y consolidación de dos grandes movimientos populares, el radicalismo y el justicialismo. Dirigentes de los mencionados partidos se alternaron en el gobierno de nuestro país en los breves lapsos de gobiernos democráticos intercalados con los periodos dictatoriales que caracterizaron tristemente a nuestro país desde 1930.

Hacia 1945 en un artículo de la Revista de Educación, un artículo escrito por un maestro reconoce que el director tiene la capacidad decisiva para mejorar el clima de trabajo, y que además se presenta como un modelo a seguir por maestros y alumnos:

*“Es natural pensar que el director juega en esto un papel de particular importancia, porque la autoridad y el ascendente que emanan del cargo que desempeña, inciden directamente sobre los maestros que le secundan y que hacen que en la escuela se respire ese clima educador de que se habla.*

*Para ello es menester que sea un ejemplo viviente.[...]El director es el que hace que los maestros sean diligentes, laboriosos, serios y comprensivos y que tengan un elevado concepto de la misión educadora que desempeñan. Cuando esta disciplina viene de arriba y se la ejerce sin violencia, maestros y alumnos la respiran y asimilan como se respira y asimila el aire y la luz; y la escuela se convierte en*

*un amoroso hogar donde se enseña deleitando y donde se instruye sin herir susceptibilidades.[...] El director debe tener arraigada la idea de que la disciplina es la obra básica de la escuela y encarnar esta sentencia en sus colaboradores inmediatos a fin de que los alumnos respiren esa atmósfera cordial de ese clima que los hace veraces y sinceros en todos sus trabajos y en sus actos; cuidadosos de su vestir, de su lenguaje y de su tono de voz y hagan trasuntar la obra modeladora de la educación”(...) (Revista de Educación, enero-febrero de 1945).*

Se hace evidente en el párrafo transcrito que, hacia mediados del siglo XX, las funciones de disciplinamiento y “de dar el ejemplo” continuaban vigentes en relación al rol directivo, aunque se intentaba disimularlas bajo la exhortación a desarrollar actitudes firmes pero cordiales, que mejorarían el clima escolar.

Desde la normativa, según aparece en el artículo 13 del decreto 10.668 de septiembre de 1955, puede leerse lo siguiente

*“Los inspectores y directores de escuela tendrán una función asesora (...) sin dejar de atender a derechos que los maestros poseen de elegir libremente los métodos que sus conocimientos y experiencia les aconsejan, en vista de los objetivos educacionales perseguidos y de las características del alumnado (...)”<sup>75</sup>*

En el párrafo anterior podría visualizarse una función ampliada del rol directivo que incluye la asesoría pedagógica.

Durante los años '60 es posible observar una tendencia orientada a cambiar el término de *inspección* por el de *supervisión*, cambio conceptual que podría ser interpretado como un intento de superar la asociación establecida entre la función punitiva y la función del inspector.

Asimismo, en la mencionada década se asiste en nuestro país a la difusión de las ideas desarrollistas que ejercen una fuerte influencia en las políticas de nuestro país, y que en el plano educativo se ven orientadas por las ideas del planeamiento educacional<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Texto ordenado de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires, N° 5650 de julio de 1951.

<sup>76</sup> En la Argentina las ideas desarrollistas se articularon con el modelo de sociología científica que se empezaba a desarrollar con Gino Germani, procesos que son desarrollados en un escenario en el que convergen el marco institucional y la perspectiva regional ofrecida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para el estudio y la investigación. A su vez, en el medio educativo, han servido de base interna para el proceso de difusión de las ideas del planeamiento educacional. (Suasnabar, 2004). La creación en 1961 del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en nuestro país, durante el gobierno de Frondizi, no solo marcaría el momento de cristalización a nivel estatal de la estrategia del

Con respecto a la figura del inspector, es posible visualizar un intento de resignificar sus funciones en un marco de redireccionamiento de la política educacional. Investigaciones recientes (Legarralde, 2007) sugieren la hipótesis de un cambio de la tarea, que se visualiza tensionada entre dos culturas institucionales: la técnico-pedagógica y la práctica.

Sin demasiadas variantes, y tal como se mencionara en apartados anteriores el proyecto educativo civilizatorio - estatal se mantuvo hasta mediados de los años '70 en relación a las interpelaciones oficiales a los directores escolares. En 1976, en un contexto de agudos antagonismos sociales y políticos, las Fuerzas Armadas tomaron el control del Estado y suspendieron las garantías constitucionales. El llamado "Proceso de Reorganización Nacional" (PRN) no se proponía modernizar a la sociedad a través de un gobierno de técnicos y planificadores. Intentó refundar los comportamientos políticos, económicos y culturales de la sociedad argentina a través de un Estado autoritario militarizado y de la apertura de los mercados. La política económica impulsada por el dictador Jorge Rafael Videla, y dirigida por José A. Martínez de Hoz se promovieron medidas de claro signo neoliberal que alcanzan su plenitud durante los años '90. En el ámbito educativo las acciones que se llevan adelante están en sintonía con la Doctrina de la Seguridad Nacional, con un alto intervencionismo estatal se intenta moralizar a la población a través de los contenidos escolares, *"encubriendo la enseñanza religiosa que el gobierno no se atrevió a imponer"* (Puiggrós, 1998:130).

En palabras de Southwell (2002) la dictadura de 1976 significó en el plano educativo, *"el desmantelamiento de la principal ideología pedagógica en Argentina, que con revisiones y reformas en diversos momentos, cumplía casi un siglo de vida"* (pág 37). Para la autora, el PRN redefinió los principios estructurantes del sistema educativo transformando profundamente los sentidos de la educación. Entre las principales consecuencias de las acciones emprendidas por este gobierno dictatorial menciona el desmantelamiento del Estado Docente, uno de los pilares fundantes del Sistema educativo argentino, modificando de manera sustancial los sentidos de aquella concepción que entendía a la educación como una razón de Estado pasando a ser una razón individual. Este quiebre en el modelo clásico de educación se tradujo en una

---

planeamiento, sino también el desarrollismo en su versión político-educativa. En este sentido, se crean organismos técnico – pedagógicos con funciones de información y estadística, diseño del currículum, tecnología educativa, perfeccionamiento docente, etc

infinidad de actos normativos generales y específicos, así como disposiciones institucionales de diverso tipo y orden (pag. 38).

Para Tirmaonti (1989), el modelo educativo de ese período puede ser caracterizado en función de cinco objetivos: *Clausura de la participación social en la orientación y conducción del sistema de enseñanza, verticalización de la administración bajo control militar directo; los valores a ser difundidos a través del aparato educativo debían orientarse a la constitución de una sociedad disciplinada autoritariamente, disciplinamiento autoritario de los comportamientos de todos los agentes comprometidos en la actividad escolar y la transferencia de la lógica burocrática al ámbito escolar*: el traslado a través de la normativa escolar, del funcionamiento burocrático a las dinámicas escolares transformaron la realidad cotidiana en una serie de acciones formalmente prescriptas, cuyo producto debe ser registrado y controlado jerárquicamente. Este mecanismo afectó tanto a las prácticas institucionales como al proceso de enseñanza aprendizaje.

El PRN en su intento por refundar el país, construyó nuevas reglas, nuevas identidades mediante diferentes estrategias regulatorias. Entre ellas, el disciplinamiento social por *el miedo* atravesó capilarmente a la sociedad y fue reflejado por diversas áreas de la vida social, entre ellas las instituciones educativas.

Las sucesivas administraciones de la dictadura en el ámbito educativo coincidieron en los puntos centrales de recomponer el orden como condición previa para un liberalismo individual coherente con el liberalismo económico, el estímulo a la privatización y a la subsidiariedad del estado, transferencia de las instituciones educativas y depresión de la comunidad educativa. Líneas que fueron retomadas y profundizadas durante la gestión menemista que se inició el 9 de julio de 1989.

### *Notas finales: las tensiones de la tradición en la época contemporánea*

En líneas generales durante el extenso período sintetizado en las páginas anteriores, coincidimos con Nicastró (1999) en afirmar que el control y la fiscalización fueron los ejes que estructuraron el desempeño supervisivo a nivel nacional para

asegurar el cumplimiento de la norma y velar por el de los resultados esperados, como así también garantizar la homogenización del sistema educativo.

Según Foucault (1991), el control de las poblaciones para asegurarse la obediencia política y una fuerza de trabajo dócil y útil en relación con las demandas del capitalismo naciente constituyeron las preocupaciones centrales del arte de gobernar. En ese contexto, el autor sostiene que se produjeron dos grandes revoluciones en la tecnología del poder: el descubrimiento de la *disciplina* y de la *regulación*, perfeccionamiento de una anatomía política y de una biología política. El disciplinamiento y la regulación por lo tanto, se constituyeron en nuevos modos de control social, de gobierno de las conductas, creando para su viabilización distintos tipos de dispositivos. Entre ellos fueron diseñadas una variedad de instituciones que tuvieron funciones diferenciadas según el caso, pero que, sin embargo, compartieron un objetivo común: la regeneración y adaptación de aquellos cuyas conductas fueran consideradas como desviadas de la norma. Dichas instituciones tenían por objetivo reconducir la desviación a dos niveles: uno vinculado a la exterioridad (el medio, la civilización) y otro referido únicamente a la interioridad (elección moral). Era imprescindible proteger a los individuos de la acción nociva del entorno mediante la clausura, y a su vez potenciar la acción moralizadora sobre ellos sin que ninguna otra cuestión interfiera (Donzelot, 1991).

En relación con lo anterior es posible afirmar que si cada sistema social establece sus criterios de existencia, éstos fueron, en el marco de los Estados Nacionales, básicamente institucionales y su funcionamiento estuvo garantizado por las instituciones disciplinarias. La creación de un sistema institucional y de regulaciones sociales acorde con las necesidades de la época permitió el ejercicio de un control de la población que garantizaron un disciplinamiento y una moralización<sup>77</sup> social orientada a consolidar el nuevo orden. Desde esta perspectiva, la vida individual y social transcurrió en el marco de diferentes instituciones: la familia, la fábrica, el hospital, el cuartel, la prisión, la escuela, instituciones que tuvieron como sustento a la meta institución Estado Nación, que les proveía sentido y consistencia integral.

---

<sup>77</sup> En la primera mitad del siglo XIX, el término moralización es de un uso muy frecuente tanto en el discurso político como en el discurso culto. Concretamente designa una estrategia de sumisión de las clases trabajadoras y de las clases llamadas peligrosas a las nuevas normas de funcionamiento de la sociedad. Esta estrategia se concretiza en tres tácticas diferentes: generalización de la moral burguesa al difundir el hábito del ahorro y de la adquisición, el manicomio y la prisión y la escuela. (Donzelot, 1991:37).

Los dispositivos disciplinarios (la familia y la escuela, por ejemplo) desarrollaron y conformaron entre ellas una trama relacional específica que Deleuze (1990) denomina relación analógica. El funcionamiento analógico, que consistió en el uso de un lenguaje común por parte de los agentes institucionales en cuestión, habilitó la posibilidad de estar en distintas instituciones con las mismas operaciones. Dicho de otro modo, la experiencia disciplinaria conformó subjetividad disciplinaria. Esto es, operaciones capaces de vivir bajo la vigilancia jerárquica, la sanción normalizadora y el examen más allá de sus variantes institucionales.

Ahora bien, esta correspondencia analógica entre las marcas subjetivas producidas por las instituciones fue la que aseguró la relación transferencial entre las mismas. De esta manera, cada una de las instituciones operó (y de allí su eficacia) sobre las marcas previamente forjadas. La escuela, entendida más como un espacio que permitiría la extensión y difusión de los preceptos morales que de conocimientos, trabajó sobre las marcaciones familiares, la fábrica sobre las modulaciones escolares, la prisión sobre las molduras hospitalarias, etc. Como resultado de esta compleja ingeniería social se organizó un encadenamiento institucional que aseguró y reforzó la eficacia de la operatoria disciplinaria y el ejercicio del poder, aún en las zonas más alejadas de su producción.

Cuestiones estas que podrían visualizarse claramente en lo que se enuncia en páginas anteriores en relación a las características morales y conductuales, físicas, los modos de presentarse y por último las características profesionales que deberían poseer los directores escolares. Aquel pastoralismo estatal del que nos habla Hunter se materializa en acciones como las que protagonizara la directora del Colegio de niñas, la Sra Jacques, y que fuera destacada por Sarmiento, convirtiéndose de este modo en un ejemplo moral a seguir. Valores, principios, creencias laicas o religiosas consideradas sagradas y situadas siempre más allá de la evidencia de la tradición o de un simple principio de utilidad social (Dubet, 2006:35).

En este sentido, el concepto de regulación social alude a la importancia que tienen los elementos activos del poder en la producción y disciplina sociales de las capacidades de los individuos (Popkewitz, 1997). Un poder que adopta formas específicas y regionales a través de las cuales afecta a las relaciones sociales al mismo tiempo que las produce. Por el poder en relación con el saber, se juzga que es lo que es

correcto y lo que no, lo que se puede o no hacer, con que práctica los individuos se sienten culpables, normales o irracionales.

Para garantizar la regulación social o en palabras de Weber (1994, en Sennet, 2003) el “gobierno real” en sociedades cada vez mas complejas se hizo necesario la creación de un cuerpo burocrático que paulatinamente fue asumiendo cada vez más poder.

*“ En un Estado moderno, el gobierno real no se hace efectivo en la vida cotidiana por medio de los discursos parlamentarios ni de los pronunciamientos de los monarcas, sino a través de la gestión diaria de la administración, necesaria e inevitable en manos de funcionarios públicos, tanto militares como civiles”(pág 145).*

Para Sennet (2003) en su análisis sobre las corporaciones empresarias, la comparación weberiana entre corporación y ejército cristalizó la idea de pirámide burocrática. Aquellas órdenes que provenían de la cúspide de la pirámide tenían una autoridad que descansaba en la creencia de que los líderes tenían la capacidad de ver mas allá de lo que podían hacerlo sus seguidores; “eran virtuosos”. En las empresas, como en el ejército, el liderazgo es mas carismático que funcional (pág. 170)<sup>78</sup>.

Pero además, la obra de Weber también vinculaba a las profesiones referidas al trabajo sobre los otros, con lo sagrado, con lo religioso. Esta impronta pastoral de la burocracia educativa, si bien no conservó su primigenia identificación con lo sagrado, se fue transformando en un pastoralismo estatal (Hunter, 1998) cuya legitimidad emanaba, no solo de su técnica o de su carisma, sino también en “*su adhesión directa a principios mas o menos universales*” (Dubet, 2003:41).

En el escenario moderno, el problema de la legitimidad del poder fue resuelto, a través de la constitución de una red escolar cuyo principal objetivo fue socializar a las nuevas generaciones en los principios, valores y normas del nuevo orden, de modo que este fuera internalizado y naturalizado. En palabras de Dubet (2003) el programa institucional propio de la modernidad resuelve una paradoja fundamental: socialización y subjetivación forman parte de un mismo proceso. Si bien los sistemas educativos nacionales no fueron el único dispositivo utilizado para ese fin, existe coincidencia en señalarlos como uno de sus pilares fundamentales. En ese escenario la autoridad y

---

<sup>78</sup> Cuestiones estas que también dejaron su impronta en el ámbito educativo al traspolárselas al análisis de las organizaciones escolares.

legitimidad conferida a los actores educativos por el incipiente Estado Nación, en alianza con la familia burguesa, se constituyeron en los garantes del sentido atribuido a la educación en esa etapa de la modernidad.

El relato de la Modernidad se construyó sobre la base de una promesa que aseguraba la búsqueda de sentido y a través de éste, la emancipación. El sujeto de la pedagogía moderna fue el infante – para Rousseau bueno por naturaleza- ignorante e inocente, que debía ser preservado de la sociedad por la escuela, la que además debería propiciar en él los estados de conciencia que le permitirán adquirir las capacidades básicas que le posibilitarían transformar su existencia.

Frente al diagnóstico de una sociedad enferma – que derivó en el pacto o en el contrato social- gobernada por la ignorancia impidiéndole así distinguir los ensueños y fantasías, señala Hobbes, la misión de las escuelas debía ser la producción del hombre sabio que no cree en ellas a menos que la buena razón las haga dignas de crédito. De tal forma *“la razón es el paso, el incremento de ciencia, el camino; y el beneficio del género humano, el fin”* (1984:63).

La educación escolar se convirtió así en una práctica de acceso a la razón, abandonando el estado de ignorancia que permitiría la adquisición del dominio del yo y del mundo, condiciones necesarias para alcanzar el progreso. La educación de manera paradójica, intentó por un lado ser aquel lugar donde se preservarían las almas de los niños (claramente expresado por Rousseau) y por otro, el espacio de distribución igualitaria del conocimiento útil, es decir, aquel que le permitiría acceder a la razón como herramienta indispensable para incorporarse al mundo del trabajo y reformar la existencia. Para esto no solo había que diseñar y construir un sistema educativo acorde a las necesidades de legitimación del poder, sino también seleccionar los agentes educativos y regular sus actividades.

Distintos autores (Foucault, 1976; Querrien, 1991; Varela, 1992; Hamilton, 1993, Hunter, 1996) señalan que la actividad de los agentes escolares modernos fue producto de las acciones pastorales de la Iglesia hacia fines del siglo XVI, por lo que es posible afirmar que los orígenes de la docencia y las actividades vinculadas con ella, tengan su origen en las corporaciones religiosas. Desde la perspectiva de Hunter (1996) la escuela es una institución híbrida, producto de “la interacción no planificada” del aparato administrativo del Estado con una “tecnología de la existencia” del siglo XIX: la disciplina pastoral cristiana. Para este autor la creación de los Sistemas Educativos en

el marco del Estado Liberal moderno, fue en su genealogía un “híbrido burocrático – pastoral”, una forma de “pastoralismo estatal” que complementó la preocupación mundana por el bienestar de la población con técnicas de pedagogía pastoral configuradoras de sujetos, acompañadas por sus artes de autoescrutinio y por su cuidado de las almas individuales.

La escuela moderna compartió y transmitió las certezas en el progreso y el desarrollo conjuntamente con la promesa de la inclusión a través de la educación y del trabajo. El conjunto de la sociedad creía en aquellas pilares sobre los que descansaba el discurso pedagógico moderno, tales como la alianza entre la familia y la escuela legitimada en torno a los sueños de promoción social; la concepción del docente como poseedor absoluto del saber y ejemplo de los escolares que poblarían las aulas; las grandes utopías educativas que otorgaban un sentido social y político a la escuela, la temporalidad del largo plazo como regulador de las prácticas educativas y la confianza en las prácticas escolares en la formación de ciudadanos. Utopías que en las proclamas estatales se complementaban con la noción de igualdad y la formación del ciudadano único y homogéneo. Principios que constituyeron una verdadera tecnología de gobierno tendiente a la producción de sujetos posibilitándoles la pertenencia individual a una comunidad política. Desde esta perspectiva, la producción de ciudadanía, implicó tecnologías del yo (Foucault, 1988), *“esto es el trabajo con disposiciones, saberes, estrategias que tienen que ver con la relación con el sí mismo, en términos modernos, la producción del individuo”* (Dussel, 2003:19).

Buena parte de estas tecnologías del yo fueron vehiculizadas desde los sistemas educativos modernos, entendiendo a la educación como un asunto de interés público, y que por lo tanto requería de la intervención de los poderes públicos y, en especial, del Estado. Esta afirmación es válida tanto para el modelo de estado liberal, propio de fines del siglo XIX, como para el estado benefactor, cuya vigencia comienza a declinar hacia el último tercio del siglo XX.

En resumen, la tríada de *“valores, normas y conductas”* (Garretón, 2000) elaborados por el Estado Moderno, como instancia central y única de regulación social, fueron transmitidos a través de la producción de los sistemas educativos modernos y de sus actores.

Estos últimos se encargaron en la cotidianeidad de las escuelas de transmitir y construir la confianza en un proyecto de nación, basado en un conjunto de principios

que daban sentido a un proyecto colectivo; integraban una “conjunción de imágenes del mundo dentro de un esquema general coherente”; y marcaban claramente la dirección en la que se debía ir (Laidi, 1997). Cuestiones éstas que regularon el control y la cohesión social, garantizaron el orden sociopolítico y construyeron un “mundo con sentido” hasta las últimas décadas del siglo XX. Proceso en el que la educación escolar, constituyó uno de los principales dispositivos de gobierno de los sujetos implementados por los estados nación permitiendo el desarrollo del *programa institucional*<sup>79</sup> (Dubet, 2006) propio de ese momento histórico. Entre los múltiples actos de producción implicados en la estructuración de un sistema educativo se incluye la constitución de una burocracia educativa encargada de fiscalizar, legislar, sancionar y/o establecer patrones de conducta y otras regulaciones de la vida escolar. Es así que en nuestro país se crearon en el marco de la constitución de los Sistemas Educativos nacionales y provinciales un cuerpo de supervisores que, mediante el trabajo de inspección de las escuelas permitieron el monitoreo del cumplimiento a nivel local de las normativas impartidas desde el nivel central. Acción que de manera complementaria, compartían con los directores escolares y docentes, garantizando de ese modo un disciplinamiento y una moralización social que contribuyeron a la conformación de una subjetividad disciplinaria y jerárquica orientada a consolidar el nuevo orden.

Como es de suponer, estos dispositivos de gobierno, disciplinamiento y control y, por lo tanto promotores de una socialización y subjetivación determinadas, necesitaron de la incorporación de agentes encargados de conducir y regular los distintos planos estructurales de los Sistemas Educativos Nacionales, cuyas acciones también estuvieron reguladas desde el poder central con el absoluto convencimiento de que la normatización de procedimientos garantizaría la homogeneidad de los resultados a través del control formal de todas las prácticas educativas. Por lo tanto, la conformación de los Estados Modernos en general y de sus Sistemas Educativos en particular, supuso la creación y organización de una administración específica y la definición de una “*moralidad administrativa*” (Sarmiento en Galván Moreno, 1938:306) que requirió la formación de funcionarios idóneos, con un conocimiento experto-incluido el manejo de la estadística- que permitiera al estado maximizar su gestión de gobierno. En ese cuerpo administrativo se incluían, en tanto que funcionarios públicos,

---

<sup>79</sup> Dubet (2006) define al programa institucional “*como el proceso social que transforma valores y principios en acción y en subjetividad por el sesgo de un trabajo profesional específico y organizado*” pag. 32.

los supervisores considerados como un estrato intermedio entre las decisiones políticas a nivel gubernamental y la sociedad.

Se demandaba entonces a los inspectores además del cumplimiento de los deberes del funcionario que implicaba la profesión, una moralidad íntegra -que se exigía a todos los agentes educativos aún a aquellos que se dedicaban a la enseñanza de las primeras letras- y también una vocación innata. Vocación, abnegación, servicio. En el marco del programa institucional el profesional del trabajo sobre los otros no es un trabajador con los demás, sino que sustenta su legitimidad “*por su adhesión a principios mas o menos universales*” (Dubet, 2006:41), de carácter mas bien sagrada.

Formar parte del magisterio - ser docente, supervisor o director de escuela- respondía a un llamado interior, a una predisposición, a una elección vinculada con las gratificaciones interiores que se recibían. Por eso, algunos autores sostienen que cuando la formación de docentes se institucionalizó, los objetivos religiosos se secularizaron sin perder el fervor moral. El vínculo pastor-rebaño migró de la Iglesia hacia la educación elemental moralmente administrada (Popkewitz, 1990; Hunter, 1994) por una incorruptible *moralidad administrativa*.

En este grupo de funcionarios, formados al calor del normalismo, la perspectiva intelectual o académica estaba muy marcada por prácticas memorísticas e impregnada de fuertes sentidos morales. Se podría afirmar que el eje de la instrucción pasó de la repetición memorística hacia el despliegue de una actitud pastoral secularizada atravesada por una carrera burocrática (Popkewitz, 1994). Desde allí se instala la presencia de lo asistencial en la escuela, cuestión que retomaremos más adelante.

Se dibujó una imagen de supervisor/a o director/a<sup>80</sup> como sujeto público, con fuertes prescripciones morales, expuesto siempre a la mirada y al juicio de la sociedad, “objeto de rigurosa vigilancia y control” (Martinez Boon, 1986).

En síntesis, el magisterio y sus actores se definieron en los tiempos de construcción del Estado-Nación en una compleja trama en la que se articularon lo moral, lo vocacional y la misión de funcionario de estado (Birgin, 1999). Elementos que se combinaron de forma tal que le otorgaron al magisterio en general y a supervisores y

---

<sup>80</sup> Lo mismo podría decirse en referencia a los maestros y a cualquier funcionario público de ese momento histórico.

directores en particular, el lugar de la redención, el mandato de salvar a los bárbaros y convertirlos en ciudadanos de la Nación argentina.

Esta hibridación, que se construyó desde lo históricamente disponible, permite repensar aquellas cuestiones que han sido planteadas como oposiciones fijas, en las que queda oculto que lo opuesto es interdependiente (Scott, 1994). Sin ánimo de propiciar lecturas que enfatizan oposiciones binarias en la matriz de origen (pares vocación/profesión, moral/conocimiento), en este trabajo se parte de la idea de que aquellas cuestiones que justamente se pensaban como ausentes, sobre todo desde la retórica oficial, por el contrario han estado presentes matizando la pretendida uniformidad del momento fundacional del sistema educativo. En este sentido, cabe destacar que los distintos actores del sistema educativo argentino le asignaron diferentes sentidos al trabajo sobre los otros en el ámbito escolar y particularmente, a los elementos vocacionales: mientras para los grupos mayoritarios la vocación estaba asociada con la entrega amorosa e incondicional en pos de un fin supremo, para otras maestras, como H. Brumana (1932), “lo importante es la autonomía intelectual que la vocación crea a las mujeres” (Birgin, 1999).

En tanto funcionarios estatales los supervisores escolares se hicieron eco de la lealtad (y neutralidad) modernas, y adhirieron a finalidades funcionales e impersonales del Estado del que eran servidores. La capacidad ética del burócrata consistía justamente en subordinar la autoreflexión a la expertez impersonal y neutra de las obligaciones de su oficio.

Sin embargo, la conformación de esa burocracia administrativa escolar fue el resultado de un lento proceso no exento de conflictos y caracterizado por una marcada heterogeneidad. Más allá de la homogeneización existente respecto de algunos criterios acerca de lo que el inspector debería observar que básicamente cuestiones vinculadas con la estadística (aspectos generales vinculados a la infraestructura y a los recursos de las escuelas) no aparecía entre los inspectores una mirada común respecto de las prácticas pedagógicas. Por el contrario, mas allá de algunos acuerdos generales y comunes referidos a la necesidad de la escolarización, la importancia de contar con maestros titulados y con edificios apropiados, entre otros, los inspectores observaban con parámetros singulares la realidad escolar (Dussel, 1995). Diferencias que se manifestaron en distintos modos de entender y ejercer la inspección escolar; para algunos se trato de promover la actividad local desde la autoridad central y para otros

significó la vigilancia y la sustitución de las actividades locales por parte de la D.G.E., posición que se impuso de manera hegemónica algunos años después, tal como lo plantea Inés Dussel (1995). En este sentido y recuperando a Giovine (2008) las tendencias crecientes a la estatalización y centralización de estrategias y epistemologías (Popkewitz, 1994) en la constitución del Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires, tanto en el gobierno escolar como en el de los ciudadanos, han dejado su huella indeleble en la conformación del Sistema Educativo Nacional. Centralización y una mayor presencia estatal que en el caso educativo se dio de la mano de una creciente normativización de las modalidades de enseñanza, de la organización de la tarea y de la dirección y supervisión escolar. Coincidiendo con Dussel (1995), se puede afirmar que en este contexto el lugar de los inspectores fue crecientemente más significativo en este sentido: control/ controlado, técnicos subordinados a las decisiones políticas empiezan a vigilar a los maestros y directores como los potenciales “desviados”. La acción supervisiva y su accionar sobre los directores escolares aparecen como nodales en el marco de la intención del Estado de garantizar el gobierno de una población heterogénea y en la conformación de lo que Puiggrós ha denominado SIPCE (Sistema de instrucción pública centralizado estatal) y que ha sido difundido como la versión moderna del sistema escolar argentino, perdurando de ese modo hasta 1970<sup>81</sup> aproximadamente.

Cabe destacar que en la provincia de Buenos Aires el Sistema educativo en sus orígenes se ha conformado en el marco de tendencias totalmente opuestas a las que se han propuesto a partir de la década del '90. Como hemos señalado someramente en las páginas anteriores el sistema educativo bonaerense se inicia de manera descentralizada (primero políticamente y luego administrativamente), con una activa participación de la sociedad civil en su regulación y control y paulatinamente se traslada a formas de gobierno mas centralizadas estatalmente y en manos de funcionarios “expertos”. Para Giovine (2008) a medida que se va pasando de un discurso “sociocéntrico” a otro “estadocéntrico” - al considerar indispensable la construcción de un mayor poder de policía y tutelaje por parte del Estado Nacional y provincial con el propósito de controlar y transformar en un sujeto político nacional único esa masa inculta – la centralización del proceso de toma de decisiones escolares será visualizada como la

---

<sup>81</sup> Si bien existe consenso en reconocer que el proceso de provincialización del sistema educativo nacional comienza a fines de los años '50, la transferencia mas importantes de las escuelas nacionales a las provincias se produce a partir de 1978 en el que se transfieren a las provincias todas las escuelas públicas de Nivel Inicial, primario común y primario de adultos.

única estrategia válida para los políticos y administradores educativos, imponiéndose de este modo una nueva forma de gestionar y representar los intereses en juego dentro del sistema educativo (pág. 193).

Esta reorganización en los modos de administración del sistema escolar pone en juego diferentes representaciones en el espacio escolar, que al mismo tiempo que redefinen los modos de gestión también afectan a las subjetividades de los actores escolares. Así, la mencionada autora habla de la emergencia de un *habitus* organizativo que, al mismo tiempo que por un lado transformó la cotidianeidad de las escuelas mediante regulaciones diversas orientadas a la uniformización de acciones y procedimientos y por otro fue desactivando la participación ciudadana que en grado variable, se iba instalando en cada una de ellas. De este modo, gradualmente se va construyendo, y más allá de lo prescripto, el control centralizado de la escuela pública “*en torno a dos centros que se dirimen – no sin disputas y contradicciones- la definición del espacio escolar bonaerense, y que, con modificaciones, perviven hasta la actualidad: el nacional y el provincial*” (pág.193), cada uno de los cuáles tiende a vincularse cada vez más a los poderes ejecutivos de ambos niveles.

Situación que genera tensiones en la escena contemporánea donde los discursos reformistas se caracterizan por la hibridación, conservando algunos restos de un tipo de gobernación del pasado y la incorporación de nuevos/ renovados elementos que redefinen la escena y las identidades de los actores escolares.

Las tendencias reformistas que a partir de los años '90 se manifestaron a nivel global basadas en acciones descentralizadoras y el fortalecimiento de la autonomía escolar y personal, adquirieron características singulares en nuestro país ya que se asentaron sobre los rastros de aquella matriz estadocéntrica que dotaron de sentido al sistema educativo en su conformación inicial. Reformas que por otro lado estarían suponiendo la convergencia de ciertas condiciones instituyentes orientadas a instalar un nuevo *habitus de gestión* en el marco de nuevas condiciones organizativas tensionadas por procesos de descentralización/recentralización en los cuáles el Estado estaría desplazando a la institución escolar y sus actores los éxitos o fracasos de las metas educativas. Cuestión que no sólo se hace visible en la cotidianeidad de supervisores y directores de escuela, sino también redefine la trama relacional entre ambos actores educativos resignificando la articulación entre el gobierno central –nacional y provincial- y las escuelas.

Por otro lado, y como ya se anticipara, el discurso pedagógico moderno articuló utopía y burocracia, mediante la imagen del saber como instrumento de intervención social, reivindicando y legitimando la idea de control racional como funcionarización de la acción y control del futuro. En otras palabras, aquel saber heredero de la ilustración se legitimó sobre la base de que a través de él sería posible transmitir determinados principios morales, que para el incipiente Estado Nación argentino se condensaron en la formación para la ciudadanía. En este escenario se trató de conjugar teoría y práctica a través de un metadiscurso por el que las instituciones que administraran dicho saber fueran percibidas como el resultado de lo que Weber denominó una “misión”. Misión que los integrantes de aquel incipiente funcionariado educativo llevarían adelante sostenidos por una vocación de servicio muy próxima al apostolado. La producción de sentido y de vínculo social fue sostenida por la sacralidad del conocimiento laico distribuido de manera vertical promovida desde las instancias centrales del Estado.

La autoridad de los agentes descansaba en el conocimiento y la expertez de sus funciones así como ya se ha dicho, en una moralidad incuestionable, requisito para acceder al cargo. Condiciones que le permitieron a la escuela depositar todas las dificultades en el entorno social entre las que se podrían mencionar las desigualdades sociales promovidas por el desarrollo del capitalismo, la falta de acciones complementarias de las familias, entre otras.

Hoy en el marco de un proceso de reformas sucesivas, el problema radicaría en que la “misión” pide un discurso fundante en el que un proyecto reformador pueda encontrar el horizonte de una legitimidad trascendente en que basar su reconstrucción. En el escenario contemporáneo lo que está en juego es la posibilidad misma de la legitimación del saber. Para Lyotard (1986), la clave de esta deslegitimación debería buscarse en la erosión del principio de legitimación de un saber que tradicionalmente ha sido transmitido a través de la educación escolar y a través del cual se ha ido conformando y construyendo un funcionariado profesional tanto para la administración de dicho saber como para las instituciones que lo circularizan. Para Dubet (2006, 2008) la escuela está envuelta en un proceso de transformación que considera irreversible, que tiene su origen en la propia modernidad. Proceso que ha erosionado las propias bases del modelo escolar moderno y cuyas principales dimensiones radicarían en la “decadencia de las legitimidades sagradas”, una “profesionalización creciente”, la “apertura de los santuarios” y el “reconocimiento de la singularidad y de los derechos de los individuos”. Más allá de las diferencias que pudieran existir entre Francia- el país

sobre el cual el autor realiza su trabajo de investigación- y el nuestro, no es posible negar ciertas similitudes en este proceso de descomposición del programa institucional moderno en Argentina que afecta entre otras cuestiones, la experiencia profesional de directores y supervisores escolares entre otros actores educativos.

Por último, y coincidiendo con Dubet, no es posible reconocer como única causa la crisis producida por la escalada de las políticas neoliberales en nuestro país, aunque su saldo, tal como lo demuestran numerosas investigaciones, fue ampliamente negativo. La impronta regresiva de las mencionadas políticas noventistas y las reformas educativas promovidas durante esas décadas, se hace visible en la cotidianeidad escolar. Las tendencias reformistas de los años '90 basadas en los principios de descentralización y autonomía escolar promovieron estrategias organizacionales y de gestión diferentes a aquellas que se habían desarrollado a partir de la consolidación del Estado Nacional en nuestro país. Sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados para su legitimación y aceptación por parte de la comunidad educativa, no pudo observarse un impacto total y absoluto de los cambios propuestos en las prácticas escolares cotidianas. Por el contrario, distintas investigaciones (Braslavsky, 1995; Frigerio, 2000; Manzione, 2003) mostraron más que un cambio radical como el pretendido por la reforma, la pervivencia y cristalización de prácticas que se pretendían modificar. Tal vez una explicación posible radicaría en la intrínseca resistencia al cambio de los propios sistemas educativos que autores como Tyack y Cuban (2001) denominan el núcleo duro de la gramática escolar recuperada en la duda que plantea Frigerio (2000) al preguntarse si las escuelas reforman a las reformas. Sin embargo, y al influjo de fuerzas disolventes que promoverían el declive del “santuario” y la legitimidad de sus actores cabe preguntarse de que modo se reconfiguran las experiencias de supervisores y directores escolares en tanto integrantes de aquel conjunto de funcionarios que permitió el desarrollo y constitución del sistema educativo, a nivel nacional y provincial, como así también la consolidación de la nación en tanto representantes del estado en los mas alejados confines del territorio.

Este sintético recorrido por la historia de la inspección y la dirección escolar permite comprender la reconfiguración de la experiencia profesional de ambos actores educativos desde una perspectiva que recupera la historicidad en su conformación. En este sentido, cabe destacar que ni el rol ni el perfil del inspector, estuvieron definidos de manera uniforme desde los inicios del sistema educativo. La conformación de sus

rasgos específicos, se establece dentro de los procesos que constituyen al sistema educativo y sus cambios.

Estos antecedentes históricos no dejan de impactar en cierto modo, en las representaciones que sobre la propia profesión y trabajo, se construyen cotidianamente. Los escasos intentos de indagación sobre la supervisión escolar como problema teórico dan cuenta también de cierta imprecisión y ambigüedad al intentar definir la función. Estos movimientos oscilatorios también se pueden observar en la forma que ha ido tomando la denominación del rol. La bibliografía revisada para dar cuenta del estado del arte respecto del tema, señala que en las primeras reglamentaciones mencionadas se observa la preferencia por el término “inspector”, situación que hacia las primeras décadas del siglo XX se empezó a reconsiderar, prefiriendo en algunos casos, utilizar la palabra “supervisión”, con la intención de quitarle connotaciones más rígidas. Esto también nos ilustra sobre las diferentes tendencias que se siguieron sosteniendo con respecto a la función. Más allá de los intentos democratizadores, existió una fuerte corriente que se siguió inclinando hacia la fiscalización más coercitiva.

Los contenidos y las formas con las que se ha caracterizado la tarea del inspector/supervisor, no dejan de ser una construcción histórica, teñida y atravesada por las consideraciones que hemos relatado más arriba, que suelen reeditarse cotidianamente en las representaciones que circulan sobre la función de los “inspectores”, y sobre el lugar que ocupan en la estructura educativa provincial, conformando renovados procesos de conformación de experiencia profesional en el marco de un escenario, siempre contingente de su *“trabajo sobre los otros”*.

## ***Bibliografía***

**Alliaud, Andrea** (1993) Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

**Ansaldi, Waldo y Moreno, Jose Luis** (1990). Estado y Sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado. Libraco, Bs. As.

**Birgin, A.** (1999) El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego. Ed. Troquel, Bs. As.

**Braslavsky, C.** (1985): La discriminación educativa en Argentina, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**Braslavsky, C. y Tiramonti, G.** (1991): Conducción educativa y calidad de la enseñanza media, Miño y Dávila, Buenos Aires.

**Buenos Aires (prov.) Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, A.S.E.** (1987): “¿Es posible una supervisión educativa democrática y reflexiva?”, En: LINEAMIENTOS; Revista de Orientación Educativa, Vol. 2, N° 6, Marzo, Pág. 49-53.

**Codd, J.** (1989) “El Administrador como Educador”, en Dates, R. (comp) Prácticas críticas de la Administración Educativa, Universidad de Valencia, España

**Davini, M.C.** (1995) *La formación docente en cuestión: política y Pedagogía*, Paidós, Bs. As.

**Deleuze, G.** (1990) *Postscriptum a las sociedades del control*, *L'Autre Journal*, N° 1. Francia.

**De Luca, A.** (1991) “*Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Galerna, Buenos Aires.

**De Luca, R** (2007) *La escuela argentina entre la descentralización y la privatización, 1955-2001*, en Anuario CEIS, N° 1; Ediciones R y R, Buenos Aires, Argentina.

**Delucchi, F.** (1968) Sarmiento. Biografía y antología de obras completas, Talleres Gráficos Yunque S.R.L., Buenos Aires.

**Donzelot, J.** (1991a) *“Espacio cerrado, trabajo y moralización”*, en AA.VV, Espacios de Poder, La Piqueta, Madrid.

**Dubet, F.** (2006) El declive de la institución, profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Editorial Gedisa, Barcelona, España

**Dufour, Gustavo** (2008) El rol de los supervisores e inspectores en el sistema educativo argentino, Aique, Buenos Aires

**Dussel, Inés** (1995) *Pedagogía y Burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*, en Revista Argentina de Educación, Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación (AGCE), Año XIII, N° 23.

**Foucault, M.** (1979) La Arqueología del saber, Editorial Siglo XXI, México, 7ª edición.

----- (1976) Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión, Siglo XXI editores, Buenos Aires (edición 1989)

----- “El ojo del poder”. Entrevista a M. Foucault, en Bentham: El Panóptico, edición La Piqueta, 1979.

----- (1991) Microfísica del poder. 3ra Edición. Ediciones de La Piqueta. España.

**Galvan Moreno, C.** (1938) Radiografía de Sarmiento, Editorial Claridad. Buenos Aires.

**García Delgado, D.**, (1994) Los actores sociopolíticos frente al cambio. Fundación Hernandarias, Bs. As.

----- (1994) Estado y Sociedad. La nueva revelación a partir del cambio estructural, FLACSO, Tesis/ Norma, Buenos Aires.

**Garretón, M.A.** (2000) Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo. Homo Sapiens, Argentina.

**Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M. R.** (1994) Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural, Espacios, Buenos Aires.

**Giovine, R.** (1998) *¿Como se reconstruye la ciudadanía en las reformas educativas de los '90?* en Revista Educação & Realidades, Vol 23, N° 1, Jan/Jun, Brasil.

----- (2008) Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la Provincia de Buenos Aires (1850-1905), Editorial Stella, La Crujía, Buenos Aires.

**Gvirtz, S.** (1999) El discurso escolar a través de los cuadernos de clase- Argentina (1930 – 1970)”, Eudeba, Colección Tesis de Doctorado, Buenos Aires.

**Gvirtz, S. y Podesta, M. E.**, (compiladoras) (2007) Mejorar la gestión directiva en la escuela, Ediciones Granica, Buenos Aires.

**Halperin Donghi, T.** (1962) Historia de la universidad de Buenos Aires, Eudeba, Bs. As.

**Hamilton, D.** (1993) *Comênio e a nova orden* en Revista Pro-Posições volumen 4 N°2., Brasil.

**Hobbes, T.** (1984) *El leviatan I*. Sarpe, Madrid.

**Hunter, I.** (1996) *La posibilidad como vocación. La racionalidad política de las Humanidades* en Escuela, Poder y Subjetivación, La Piqueta, Madrid

----- (1998), Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica. Pomares-Corredor. Barcelona.

**Katz, R.**, (1996) Historia de la Educación en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

**Ketzelman, F. y De Souza, R.** (1930) Colección completa de leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires desde 1854 a 1929. Lex, Buenos Aires.

**Laidi, Z** (1997) Un Mundo sin sentido, Fondo de Cultura económica, México.

**La Obra. Revista de Educación** (1948), *Las Inspecciones Generales*, Año XXVIII, N° 464-65, Tomo XXVIII, N° 1-2, 10 y 25 de marzo, Buenos Aires

**Legarralde, M.** (2007) *La formación de la burocracia educativa en la argentina (1871 – 1910)* .Tesis de maestría- FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

**Le Goff, J.** (1991), El orden de la memoria: el tiempo como imaginario, Paidós, Barcelona.

**Lyotard, J.**, (1986) La condición posmoderna, Cátedra, Madrid.

**Manziona, M. A.** (2003) *Una aproximación diagnóstica a los estilos de gestión institucional en las escuelas de Educación General Básica de la Provincia de Buenos Aires*, Tesis de Maestría, Argentina.

**Marengo, R.** (1991) “*Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación*”, en Puiggrós, Adriana (dir.) Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Galerna, Buenos Aires.

**Martinez Boom, A. y Vasco Montoya, E.** (1996) *Escuelas y maestros en el pensamiento de Vives y Comenio*, en Propuesta Educativa N° 13, Buenos Aires.

**Morgan, G.** (1980) *Paradigmas, metáforas y polución de problemas en la teoría de las organizaciones*, Comell Univerity, U.S.A.

**Morgan, G.** (1980) *Imágenes de la organización*, Editorial Ra-ma. Madrid

**Munin, H.** (1993) *Historia de la Educación local de la educación bonaerense (1875-1992)*. La Plata: Dirección de Estudios sobre Estado y participación (DEEP), Buenos Aires.

**Muñoz Sedano, A.,** (1993) *Evolución de las funciones de internet en Soler Piérrez, Eduardo* (comp) Fundamentos de Supervisión Educativa, La Muralla, Madrid.

**Nicastro, S.** (1999) *La supervisión escolar y sus modelos* en Revista Novedades Educativas, N° 4, Buenos Aires.

**Novaro, M.** (2003) La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática. Paidós, Buenos Aires.

**Newland, C.** (1992), *Buenos Aires no es pampa: La educación elemental porteña: 1820-1860*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**Palamidesi, M. y Feldman, D.** (2002) “The development of curriculum thinking in Argentina”, en PINAR, W. (org.): *International Handbook of Curriculum Research*. Erlbaum, Nueva York,.

**Paviglianiti, N.** (1988) Diagnóstico de la Administración Central de la educación, Dirección Nacional de Información, difusión, estadística y tecnología educativa, Ministerio de Educación y Justicia, Argentina.

**Pérez; H. y Alonso Brá, M.** (1998) *La Actual Reforma Educativa Argentina y la Institucionalización del Espacio Escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?, II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Venezuela*.

**Pineau, P.** (1997) *La escolarización en la Provincia de Buenos Aires*. EUDEBA, Buenos Aires.

**Pinkasz, D.** (1993) *Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria en la Provincia de Buenos Aires*, en Puigross (edit) La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945). Galerna, Buenos Aires

**Popkewitz, T.** (1997). Sociología política de la Reforma. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la Investigación, Morata, Madrid, 1994.

----- (1996) “El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: Descentralización y distinciones Estado/sociedad civil”, en Pereyra y otros (comp.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares- Corredor, Barcelona.

**Puigróss, A.** (1996) Que paso en la Educación Argentina. Desde la conquista al menemismo. Kapelusz, Buenos Aires.

----- (1990) Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino. Tomo I. Historia de la educación en la Argentina, Galerna, Buenos Aires.

**Querrien, A.** (1980) Trabajos elementales sobre la escuela primaria, La Piqueta, Madrid.

**Rivas, A.** (2004) Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas, Granica, Buenos Aires.

**Sarmiento, D. F.** (1987) Educación Común, Ediciones Solar, Buenos Aires.

----- (1881) El Monitor de la Educación Común

**Sennet, R.** (2003) El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad. Anagrama, Barcelona.

**Southwell, M.** (2002) *Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de los imaginarios* en Cuaderno de Pedagogía año V, N° 10, Rosario, Argentina.

..... (2003) *El emperador esta desnudo,* en Lo que queda de la escuela, Cuadernos de Pedagogía, Laborde Editor, Rosario, Argentina.

**Tiramonti, G.** (1989) *¿Hacia adonde va la burocracia educativa?,* Cuaderno FLACSO N° 6, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina

----- (2003) *“En búsqueda del orden perdido”*, en Revista Propuesta Educativa N° 26, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, Argentina.

----- (2004) Tiramonti, G. (comp) La trama de la desigualdad Educativa. Mutaciones recientes en la escuela media, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

**Tyack, D. y Cuban, L** (2001) *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas,* Fondo de Cultura Económica, México.

**Varela, J. y Alvarez Uria, F.** (1991) *Arqueología de la escuela,* La Piqueta, Madrid

**Varela, J.** (1992) *Categorías espacio temporais e socializaçao. Do individualismo ao narcisismo* en Revista de Educación N° 298, Madrid.

**Volonte, F., Longobucco, H. y Ponce de León, M.** (2007) Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas, Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa, Área: Gobierno y conducción de la Educación. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

**Weber, M.** (1983) Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económico, México.

**Zanotti, J.L.** (1984) *En el centenario de la ley 1420* en Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, Año 10, N° 64, N° 46, Buenos Aires.

**Leyes y normativa consultada**

Constitución Nacional

Ley 1420

Ley Lainez

Ley 12.978/47

Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires, 1875

Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires, N° 5650/51

Circular de la Comisión Nacional de Educación, 1879.

## Capítulo 3

### ***La supervisión escolar: tensiones en torno a su redefinición desde la reforma educativa de los '90 hasta la actualidad.***

#### *Introducción*

Como ya se adelantara en capítulos anteriores, no es posible analizar el ejercicio profesional de los actores educativos como reflejo directo de las prescripciones de las reformas. Por el contrario, es necesario analizarlos en el marco del diálogo que estas prescripciones entablan con otros aspectos tales como las tradiciones y condiciones de formación, las historias particulares de los sistemas educativos, las condiciones laborales, las historias personales, culturas institucionales y profesionales, entre otros aspectos.

En efecto, todo el andamiaje conceptual de las reformas que supone interpelaciones discursivas singulares y contingentes sobre los diferentes actores escolares, no determina por sí solo las experiencias de éstos últimos sino que se materializarán en función de una específica situación relacional entre las disposiciones del pasado y las situaciones actuales (Lahire, 2004). Es por ello que el alcance de las innovaciones estará limitado o será favorecido por las distintas experiencias de los actores del trabajo sobre los otros, creando de este modo continuidades, persistencias o o bien rupturas, innovaciones o cambios. Por ello hablar de experiencia profesional como práctica social requiere captar la historicidad, continuidades y rupturas, un pensamiento genealógico que revele el carácter histórico de las instituciones y sus actores, sus creencias, prácticas, mentalidades, códigos y pautas.

Este proceso de develación deberá “desentrañar” que lógicas de acción se imponen en las distintas situaciones relacionales y cuáles se priorizan, focalizando la mirada en este capítulo en los *supervisores* escolares, en un momento donde según Dubet (2006) la distancia entre el trabajo prescrito y el trabajo real se profundiza cada vez más.

## *Reformas Educativas contemporáneas y Supervisión Escolar*

Hacia los años '80 entre las escasas investigaciones existentes en nuestro país con respecto al cuerpo supervisivo, se destaca el que realizara Guillermina Tiramonti (1989) sobre la inspección escolar. La autora sostiene que ese estrato de la administración educativa es el más antiguo y el que cuenta con mayor estabilidad dentro de la administración educativa. Si bien estos actores ingresan al cargo mediante la sustanciación de un concurso de antecedentes y oposición, y por el estatuto del docente se permite que todos aquellos docentes y profesores que tengan suficientes antecedentes para competir con aquellos que han transitado por los distintos cargos escalafonarios (vice director, director, subinspector, etc) se presenten, los que lo hacen reconocen este recorrido como indispensable para ocupar ese lugar.

Por otra parte, la autora señala que en el organigrama del Ministerio de Educación el cuerpo de inspectores ocupaba una posición privilegiada, por su rol de nexo entre la planificación de políticas públicas educativas y los ámbitos escolares en los cuales esas políticas se deben realizar. De ahí que cualquier concreción de proyectos político – educativos debería contar, inevitablemente, con su mediación, a modo de “vehículos naturales”, en el proceso de transmisión a la comunidad escolar. Existe consenso en señalar que a partir de los años ochenta, comenzó el lento pasaje de su función de control e inspección a la de asesores y acompañantes de los procesos escolares (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

De acuerdo a lo anteriormente planteado, con la llegada de la democracia en 1983 también se intentó modificar los hábitos de los agentes educativos en aras de una mayor participación, se tradujeron en la posibilidad de creación de los centros de estudiantes, talleres de participación docente, entre otros. Se trató de lograr una mayor apertura de las escuelas a la comunidad y se crearon nuevos canales de comunicación entre la escuela y los miembros de la burocracia estatal. Con relación a esta última cuestión, se elaboraron una serie de circulares con el objeto de indagar acerca de la puesta en práctica de los lineamientos políticos definidos en los centros de decisión en las distintas escuelas. Además, se intentó recabar información acerca del accionar del cuerpo de inspectores en relación a su función supervisiva en las escuelas, cuestión que estaría indicando cierta desconfianza en las posibilidades de este cuerpo como vehículo de las políticas proyectadas por las instancias del gobierno central. Esto último denotaba

cierta fricción entre las instancias centrales y medias de la burocracia educativa, ya que si bien no se le habrían limitado competencias y derechos adquiridos por los cuerpos intermedios, en la práctica se intentó neutralizar su accionar a través de la creación de canales intermedios de control escolar. Cuestión que habría provocado una rigidización de los relaciones intraburocráticas limitando de este modo, las posibilidades de que los miembros de este cuerpo intermedio se comprometieran con la puesta en marcha de las políticas educativas (Tiramonti, 1989). Este proceso de deslegitimación del cuerpo supervisor fue profundizado durante la reforma de los años '90, tal como se ha visto en el primer capítulo de este trabajo.

Investigaciones recientes como la de Rivas (2004), realizadas desde la perspectiva de la política educativa sobre los cambios producidos en los '90, entiende al gobierno de la educación como un escenario de disputa y confrontación, y analiza quiénes se disputan el poder, y también cuales son los contenidos de esa disputa. Este autor, en el mismo sentido que el planteado por Tiramonti, considera a los inspectores como uno de los extremos de la administración central<sup>82</sup> que sirve de nexo con el sistema educativo. Entre el poder político provincial y el máximo representante del gobierno educativo o ministro, se extiende la burocracia educativa provincial conformada por una diversidad de actores que adquieren un poder propio en el conjunto de relaciones que determinan las características del gobierno de la educación en las distintas jurisdicciones provinciales.

El citado trabajo de Rivas analiza los procesos del gobierno educativo desde una perspectiva micropolítica focalizando la mirada en la cultura interna de las administraciones centrales. Los supervisores escolares constituyen uno de los “nudos o esferas de poder” (Rivas; 2004; 114) que permiten analizar las relaciones de poder entre el centro de las administraciones educativas y las instituciones escolares ya que actúan como articulación entre el poder político central y el resto del sistema educativo. Estas “esferas o nudos de poder” son visualizados muchas veces como aquellos que imprimen un ritmo al gobierno de la educación y que permiten apreciar cuánto y cómo se cumplen los “mandatos oficiales” en el plano institucional, además de cuánto y cómo se reformulan algunas políticas.

Como en muchas ocasiones ha sido demostrado desde la historia de la educación, los inspectores han resistido las políticas del nivel central de la educación

---

<sup>82</sup> De este modo se denomina a la esfera del Estado provincial a cargo de la regulación, planificación y control del sistema educativo.

profundizando las rupturas entre la política y la educación. No obstante, durante las reformas educativas de los años '90 algunos cambios afectaron al cuerpo de inspectores disminuyendo su poder relativo. Según señala Rivas a lo largo de esa década el cuerpo de inspectores se reduce en virtud de que en muchas provincias frente a las jubilaciones de algunos agentes no se designaron nuevos, resultando en el achicamiento del cuerpo. Por otro lado en el marco de las transferencias de las escuelas nacionales a las provincias impulsadas masivamente en 1978 y 1992, que aumentaron y complejizaron las funciones de los estados provinciales, los inspectores tuvieron a su cargo una excesiva cantidad de escuelas. Cuestión que estaría limitando la posibilidad de trabajar de manera profunda las problemáticas puntuales que afectaban a las diferentes escuelas y direcciones.

Sin embargo, y paralelamente a las modificaciones señaladas, diferentes documentos elaborados desde las instancias nacionales y jurisdiccionales proponían un nuevo rol para los supervisores y directores escolares.

Así, en el documento de marzo de 1997 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, ocupado en ese momento por la Licenciada Susana Decibe, titulado *Evaluación y uso de la información* se proponen tres dimensiones (*competencias*) esenciales que debería poseer la función supervisiva: la de *asesoramiento pedagógico*, la de *mediación* y la del *control de gestión*.

La primera estaba destinada a “aconsejar” u orientar especialmente en aquellos procesos que tuvieran un alto impacto en lo pedagógico, debiendo promover en primer lugar, la reflexión sobre la propia práctica pedagógica, tanto de los directivos como de los docentes, y el desarrollo del currículo en relación con los resultados e indicadores de la Operativo Nacional de Evaluación (O.N.E.). En segundo lugar la función supervisiva debía promover la búsqueda de acciones de formación y perfeccionamiento y por último, promover todas aquellas innovaciones que permitieran el mejoramiento de la calidad educativa. Se proponía que el asesoramiento pedagógico se fundamentara en un marco teórico apropiado, que fuera legitimado en el marco de un debate y un trabajo grupal y que estuviera estrechamente vinculado a la realidad escolar. Esto último se conseguiría con observación directa e investigación.

La función de *mediación*, remitía a la función de intermediario del supervisor entre las instancias gubernamentales y las escuelas, estableciendo una relación tanto descendente como ascendente. Es decir, debía transmitir y difundir la información y las

demandas tanto desde los niveles centrales de gobierno hacia las escuelas, como desde últimas hacia los primeros. La mediación permitiría establecer acuerdos diversos sustentados en la generación de consensos entre los distintos actores del sistema educativo. Se recomendaba además que, para adquirir esta competencia, el supervisor debía fundar sus juicios y argumentos en datos, los que se consideraban absolutamente necesarios a la hora de consolidar los consensos institucionales en el momento de elaborar los proyectos de cada escuela.

El *control de gestión* alude a la posibilidad de medir los desajustes producidos (o “*medir el rendimiento*”) entre la planificación previa y los resultados obtenidos, lo que les permitiría “*investigar los desajustes para introducir los elementos correctivos*” (pág. 39). En el documento se sostiene que en virtud de la creciente complejización de la sociedad y del sistema educativo, el poder político “*confía en profesionales con una mayor especialización que puedan ejercer mejor el control de gestión de los procesos educativos, estos son los SUPERVISORES*” (Pág. 47).

Asimismo, el documento menciona de manera explícita la diferencia entre las nuevas perspectivas provenientes del campo de las teorías de la administración que proponen al control de gestión no ya como una función de “vigilancia, examen y sanción” sino como “*una medida de rendimiento que compara el resultado obtenido con la planificación previa*” (Pág. 47). También se hace hincapié en la necesidad de completar el nuevo rol supervisorio con acciones de investigación, no para culpabilizar, sino para corregir, de manera consensuada, las distancias entre los objetivos de la planificación previamente realizada con los resultados obtenidos.

A partir de las competencias mencionadas como dimensiones constitutivas de la función supervisoriva se estaría produciendo una reformulación importante del tradicional rol otorgado al supervisor. Éste no aparecía solamente vinculado a las tradicionales tareas de control sino que, en un intento por atemperar éstas, se enfatizaban aquellas vinculadas con las de orientador y asesor pedagógico y como promotor de la investigación educativa.

Estas propuestas de innovación respecto del rol supervisorio a nivel nacional, tuvieron su correlato en las normativas sancionadas a nivel jurisdiccional. Las interpelaciones realizadas a los supervisores educativos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires también plantearon la necesidad de determinadas competencias para el desarrollo profesional de la supervisión. Así, los inspectores fueron interpelados como

responsables de la supervisión pedagógica en el ámbito del distrito, y como una vía de transmisión de las políticas, regulaciones y normas educativas, desde el gobierno provincial hacia las escuelas. Sin embargo, esta propuesta gubernamental se vio limitada por la imposibilidad de atender un gran número de escuelas por parte de cada supervisor.

Actualmente no existe una reglamentación uniforme para todo el cuerpo supervisivo<sup>83</sup>, sino que, por el contrario, está regulado por un disperso conjunto de normas. Entre ellas se encuentran el Reglamento General para escuelas Públicas (1958), la Ley 10579/87 (Estatuto del Docente) y sus decretos reglamentarios 2485 (1992) y 441 (1995); y algunos decretos y resoluciones sancionadas en los últimos años que han modificado la estructura organizativa de la inspección.

En la Provincia de Buenos Aires en un documento elaborado para su discusión denominado “El rol del supervisor en el Sistema Educativo Provincial” de diciembre de 2000, se plantearon algunos objetivos a lograr mediante la implementación de un Proyecto Educativo de Supervisión:

- Detectar necesidades y demandas provenientes de las escuelas;
- Liderar procesos de innovación institucional;
- Instrumentar estrategias de intercambio y enriquecimiento institucional;
- Procurar la articulación de escuelas de diferentes niveles
- Impulsar los Proyectos Institucionales en los establecimientos educativos.

Desde el punto de vista organizativo la inspección escolar en la provincia de Buenos Aires no tuvo demasiadas modificaciones sino hasta el año 2004 (Dufour, 2008). La función de la inspección se organizó en primer lugar, por la modalidad o rama de la enseñanza, aunque en los primeros años de la organización del gobierno educativo jurisdiccional, no dependían de las respectivas direcciones de nivel o modalidad de enseñanza, sino directamente de la Inspección General la que a su vez se subordinaba al Director General de Escuelas. Esta organización se fue complejizando a medida que se expandían las distintas modalidades. Paralelamente a este criterio organizativo se fue desarrollando otro vinculado al espacio territorial que le permitió a la inspección ejercer sus funciones sobre un reducido grupo de escuelas.

---

<sup>83</sup> Y tal vez esta sea una característica recurrente en la legislación educativa ya que las normas se fueron generando a medida que el sistema educativo se fue expandiendo y la realidad se las fue reclamando.

Con esa intención, a fines de los años '80 en el marco de un proceso de regionalización educativa se creó un nuevo espacio territorial para la organización de las tareas de inspeccionar: las regiones. Estas se suman a los distritos<sup>84</sup>, espacio territorial original otorgado a la inspección por la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875. Se crea el cargo de *inspector jefe*, nombrado por el Director General de Escuelas, cuya función sería la de supervisar a los inspectores de distrito comprendidos en ese espacio regional, con independencia de las modalidades de enseñanza en las que estos se especializan.

En diciembre de 2003 mediante la Resolución N° 6000, la Dirección General de Cultura y Educación, a cargo de Mario Oporto, con el objetivo de realizar ajustes en los aspectos burocráticos y profundizar la descentralización de la organización del Sistema Educativo Provincial, crea en el ámbito territorial de cada distrito la Unidad Educativa de Gestión Distrital. Esta nueva estructura estaría integrada por un representante de las Secretarías de inspección locales, un representante del Consejo Escolar local, un representante del Cuerpo de Inspectores de distrito, un representante de la Municipalidad local y un representante de la Federación de cooperadoras local, en caso de que existiera. Estas unidades educativas de gestión distrital deberían garantizar una participación activa de la comunidad educativa. Al año siguiente se implementa una segunda etapa del proceso de regionalización<sup>85</sup> de la provincia, llevando de 16 a 25 el número de regiones, con el propósito de disminuir el número de establecimientos a cargo de cada inspector así como de potenciar la eficacia y la eficiencia de la función supervisiva y de la gestión educativa (Res.6017, 29 de diciembre de 2003).

Ese mismo año se dispone que el Inspector Jefe Distrital será quien coordine la Unidad Educativa de Gestión Distrital.

---

<sup>84</sup> Entendemos por Región Educativa a una región administrativa definida por decisión de una autoridad en relación con la conducción, planeamiento y administración de la política educativa. Delimita unidades espaciales (distritos) de acuerdo con un programa de acción. Actualmente existen en la Provincia de Bs. As. 25 regiones educativas. Fuente: Resolución 6017/ 2003, DGCyE, Rey Balmaceda, Geografía Regional. Teoría y Aplicación., Editorial Angel Estrada, 1972

Un Distrito comprende un nivel territorial más focalizado que la Región. A modo de unidad geográfica y político-educativa, presenta particularidades propias del contexto local. *“Cada una de las regiones educativas se subdivide en uno o más distritos educativos con el propósito de acercar aún más a los representantes de la Dirección General de Cultura y Educación y a los inspectores a las problemáticas educativas particulares de cada distrito (Dufour; 2008:76).*

<sup>85</sup> En la Ley Provincial de Educación N° 11.612 se define a la regionalización *“como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la política educativa, actuando como objetivo estratégico para llevar a cabo el desarrollo del sistema educativo provincial”* (Art. 46, párrafo tercero). A su vez en el segundo párrafo del mismo artículo sostiene que *“cada región educativa comprende a más de un distrito, conforme a los componentes comunes que los agrupan”*

A nivel distrital se crea la figura del *inspector de distrito*, que, al igual que el Inspector Jefe por región, es designado por el Director General de Escuelas y es responsable de la educación en cada partido.

A nivel jurisdiccional se crea la Dirección de Inspección General con el objetivo de supervisar la función de los inspectores de la Provincia, de reglamentar y estandarizar las tareas de los mismos como así también de implementar instancias de asesoramiento. A su vez, el Inspector General tiene funciones de asesoramiento para el Director General de Escuelas.

Como puede observarse, la estructura organizativa del cuerpo de inspectores se ha complejizado notoriamente con la implementación de los cargos de Inspector General, Inspector Jefe Regional y el de Inspector Jefe Distrital, cuyas funciones han sido claramente delimitadas en el Decreto 473 del año 2005 y que desde la proclama oficial, recupera una función supervisiva mas comprometida con el asesoramiento pedagógico, recuperando de este modo algunos de los postulados de la reforma educativa de los '90, pero enfatizando la necesidad de superar la fragmentación del sistema, así como la de articular con organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

A partir de la sanción de la Ley Nacional 20.206, la Subsecretaría de Educación establece una estructura única del sistema educativo con Niveles y Modalidades. Los niveles de Educación Inicial, de Educación Primaria y de Educación Secundaria se conforman a partir de tres Direcciones: Gestión Institucional, Gestión Curricular y Espacios y Contextos de Desarrollo, que según el Informe de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires para el período 2006/07, están orientadas a recuperar espacios, prácticas y saberes relevantes a la hora de cumplir la tarea supervisiva. Desde esta perspectiva la DGCyE elabora un perfil para la supervisión educativa orientado a la posesión de ciertas competencias que le permitan intervenir

- *“Desde un marco general, que brinde referencia sobre los lineamientos, fundamentos de la Política Educativa Provincial y Nacional;*
- *Desde la particularidad de los espacios y contextos de desarrollo, es decir atendiendo las características contextuales, institucionales y aúlicas, que propicien la articulación e implementación de las políticas sociales y educativas;*

- *Desde los saberes específicos que explicitan los distintos niveles y Modalidades educativas.*” (Informe de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires, 2007:2)

Desde este nuevo perfil sugerido por la DGCyE el estamento integrado por los supervisores, a manera de instancia intermedia, tiene a su cargo el traslado de las decisiones de los equipos de conducción educativa a las instituciones, el diálogo con los directivos, la promoción de innovaciones, mientras que también deben garantizar el control. Esta labor, acorde con las normativas provinciales, se desarrolla frecuentemente por caminos que continúan inscribiéndose en el marco de un mecanismo de control burocrático, y sus actores son percibidos como formalmente ligados al proceso de implementación de las políticas diseñadas por las instancias superiores del sistema. Así, parecieran ser visualizados tanto “desde arriba” (las autoridades) como “desde abajo” (las instituciones educativas), tal como se podrá apreciar en el análisis de las entrevistas realizadas a los directivos escolares, objeto de análisis del próximo capítulo.

En este sentido, y recuperando el hecho de que las reformas son mediatizadas por los actores -en este caso, educativos,- se podría afirmar que la intención de instalar la proclama oficial de esta “*segunda generación de transformaciones educativas*”<sup>86</sup> estaría siendo entorpecida por un lado por ciertos hábitos instalados o un “núcleo duro” de la cultura supervisiva en el hacer cotidiano de sus actores. Y por otro por la profunda impronta que la reforma educativa de los ’90 ha tenido sobre los sujetos. Como ya se ha mencionado, la reforma estructural del estado en Argentina tuvo consecuencias que promovieron una creciente dualización y polarización social mediante un incremento hasta ahora inédito de las desigualdades; concentración de la riqueza en grupos cada vez más reducidos y una creciente pauperización y fragmentación social. De allí que algunos otros elementos constitutivos del dispositivo opacaron el objetivo de mejorar la calidad educativa, centrado mayoritariamente en la capacitación de supervisores, directores y docentes. Particularmente, la necesidad de atender a las manifestaciones de pobreza de la población escolar, implementando entre otras estrategias, la de la contención y retención de los nuevos escolares, apelando a la articulación con distintas organizaciones de la sociedad civil. De este modo, “lo social” desempeñó un papel estratégico en las políticas reformistas y se impuso a los objetivos originales

---

<sup>86</sup> Dirección General de Cultura y Educación, 2002:20.

Aquel imperativo político social propio de la primera etapa de reformas educativas ha contribuido a dotar de sentidos fuertemente instalados en las subjetividades de los actores educativos. Cuestión que estaría dificultando la incorporación de la reestructuración discursiva de la nueva agenda de política educativa bonaerense para el período 2004- 2007. Dicha agenda programática recupera y reformula algunos ejes noventistas, profundizando la proclama de la inclusión. No obstante esta ya no se identifica únicamente con criterios cuantitativistas basados en datos referidos a una mayor matriculación y a la retención. Aquella primera etapa de cambios, caracterizada por la ampliación de la cobertura escolar complementada por acciones focalizadas de asistencia y contención social, fue quedando atrás. De este modo lo expresaba en el discurso de apertura de las sesiones legislativas del año 2003, el gobernador Felipe Solá:

*“Reconocemos el enorme esfuerzo realizado durante los últimos años por incrementar el número de alumnos incluidos. Estamos comprometidos plenamente en sostener e incrementar este logro, aumentando el número de niños y jóvenes que se inscriban y permanezcan en las escuelas. Pero, asumimos también el desafío de mejorar la calidad del servicio educativo [...] Autonomía, descentralización, desburocratización, aprendizaje y extensión del tiempo de escolaridad son conceptos clave para una segunda generación de transformaciones educativas” (DGCyE, 2003:5).*

En este escenario también se redefinieron desde las instancias de gobierno nuevos roles para los inspectores y directores escolares promoviendo la articulación de las escuelas con otras organizaciones sociales, tal como puede apreciarse en los documentos de trabajo elaborados desde la Dirección de Educación Primaria Básica (EPB) de la Provincia de Buenos Aires, destinados a acompañar el trabajo de *“los equipos docentes (inspectores, directivos, maestros) al inicio del ciclo lectivo 2006”...*

### ***Gestión institucional en nuevos escenarios sociales***

#### ***Objetivos***

- Fortalecer la gestión curricular institucional 800 escuelas de menos de 400 alumnos y alto N.B.I.
- Promover las relaciones interinstitucionales e intersectoriales de las escuelas a nivel local.
- Propiciar la convivencia intersubjetiva e intercultural.

*Los nuevos escenarios sociales que atraviesan a la escuela actual - alto nivel de N.B.I., desocupación, nuevas formas de trabajo infantil, entre otras- han favorecido que ésta tuviera que ocuparse de cuestiones de asistencia social en desmedro, muchas veces, de su función pedagógica. Este fenómeno es acompañado también de altos índices de deserción, desgranamiento, repitencia y fracaso.” (Pag.7).*

Estos lineamientos se han traducido en diferentes programas, proyectos y líneas de acción<sup>87</sup> de diferentes estamentos que, aunque con diferentes objetivos, convergen en la necesidad de articular lo pedagógico con lo asistencial, intentando que las escuelas entren en relación con otras organizaciones de la sociedad civil. De este modo se descomprimaría el peso de las acciones asistenciales llevadas a cabo por aquellas

---

<sup>87</sup> En el año 2006 la Dirección de EPB de la provincia de Buenos Aires presenta las siguientes líneas de acción con el propósito de que los supervisores, directivos y docentes las conozcan. Sujetos en relación, en el marco de las instituciones educativas, esta propuesta intenta recuperar la complejidad de las relaciones al interior de las instituciones escolares como un factor determinante en las relaciones de enseñanza aprendizaje; Educación e interculturalidad; que aborda la heterogeneidad cultural de los alumnos de las escuelas bonaerenses; Programa nacional de educación intercultural y bilingüe, que propone respetar, fortalecer la educación bilingüe de los niños indígenas; Mejora de la enseñanza y el aprendizaje en los diferentes modelos organizacionales, que sostiene que en el marco de la complejización de la vida social, las demandas a la educación requieren al sistema educativo que encuadre su función de distribución de conocimientos, vinculando los contenidos escolares a las prácticas sociales; Fortalecimiento de los cuadros de conducción, donde se recupera a la intervención del inspector y de los equipos directivos en el contexto de las prácticas docentes “*como parte de un proceso formativo en el que aquellas garanticen aprendizajes reales y efectivos en todos los sujetos institucionales. De esta manera, resulta prioritario recuperar el rol de enseñante de los Supervisores y de los Equipos Directivos*”(pág. 5); Programa integral de igualdad educativa (PIIE), es una propuesta del gobierno nacional concertada con el gobierno provincial con el propósito de fortalecer aquellas instituciones educativas urbanas de Educación Primaria, que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social; Fortalecimiento de la educación rural, apunta a la capacitación de inspectores y directores de escuelas rurales e isleñas con plurigrado; Gestión institucional en nuevos escenarios sociales, que ha sido descripto en este capítulo; Revisión de los proyectos curriculares institucionales, que propone la revisión de los PCI; Fortalecimiento de la alfabetización en primer ciclo de la E.P.B. orientado a mejorar las prácticas de alfabetización en el ámbito institucional y constituir espacios distritales que colaboren en el fortalecimiento de las acciones alfabetizadoras del ámbito institucional y del aula avanzando en la reflexión sobre aspectos teóricos y prácticos del enfoque comunicacional; Desafío matemático ( Fortalecimiento de la enseñanza de la matemática en E.P.B.), orientado a revalorizar la enseñanza de la matemática “por el valor formativo, cultural y social que posee.”; Alfabetización avanzada - Enseñar a estudiar, proyecto que intenta recatar la importancia de ciertos contenidos en ciertos contextos así como la revisión, la reformulación y el fortalecimiento de las practicas de enseñanza “que involucren estrategias de lectura, escritura y oralidad de los alumnos como instrumento para aprender en las distintas áreas” (pag. 9). Fortalecimiento del rol del maestro bibliotecario, este programa apunta a revalorizar el rol del maestro bibliotecario entendiéndolo como integrante del equipo institucional; La tecnología como eje transversal en la E.P.B.- Revalorizar el eje tecnológico propuesto en el Diseño Curricular; Fortalecimiento de la enseñanza del idioma inglés en la E.P.B.

instituciones escolares a las que concurren los sectores más pobres de la población y que estarían impidiendo, o por lo menos estarían limitando, el desarrollo de las funciones pedagógicas propias de la escuela..

La necesidad de que la escuela y sus actores establezcan nuevas relaciones con otras organizaciones de la sociedad civil tratando de amortiguar estos procesos se hace evidente en distintos documentos oficiales. Un ejemplo lo constituye el Programa *Nacional de Inclusión Educativa. Todos a Estudiar*, elaborado por el Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología en el año 2005, en el que puede leerse lo siguiente:

*“Es por eso que, recuperando algunas experiencias que se han venido desarrollando en nuestro país y en el exterior, proponemos un nuevo modelo de gestión en el que el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil trabajan en forma asociada. Las escuelas y sus organizaciones barriales juntas por un mismo objetivo: la inclusión educativa y la inserción en sus comunidades de los niños, adolescentes y jóvenes de su barrio.” (pag. 24)*

La intención de este programa es establecer líneas de intervención sobre la tensión educación - pobreza, fortaleciendo la inclusión y la permanencia en el sistema educativo así como la promoción y el egreso de los alumnos, mediante la implementación de políticas institucionales y pedagógicas orientadas especialmente al tercer ciclo de la Educación General Básica. Se trataría además, de establecer acciones en red entre la escuela y otras instituciones, que no implicaría la sustitución de las

acciones esenciales tanto de la familia como de la escuela- en tanto agencias tradicionales de socialización- sino de acciones complementarias que permitirían dar respuestas a nuevas demandas emergentes en un contexto de *fragilización de lo social* (Nuñez, 2003). De este modo, ante el progresivo declive de instituciones tradicionales como la familia, el Estado tanto nacional como provincial, busca reposicionarse y “llegar a todos los rincones de la sociedad” a través de la articulación de las escuelas con las organizaciones de la sociedad civil. En síntesis, deberían buscar legitimidad por “fuera” y “hacia abajo” en las diferentes organizaciones del campo económico y social que hablan de la pérdida, o por lo menos de un pronunciado declive, de aquella pretensión universal y totalizante de las estructuras burocráticas como materialización de dicho propósito. Esa pérdida de centralidad del estado nacional en la construcción y

ejecución de las políticas públicas estaría dando lugar a la emergencia de procesos de co- construcción de las mencionadas políticas (Alonso Bra, 2008).<sup>88</sup> Sin duda el proceso de reforma estructural del estado en los '90 implicó una reformulación profunda del mismo y ya no le sería posible identificarse plenamente con aquellas formas históricas constitutivas propias del programa institucional moderno. Alonso Brá (2008) sostiene que el primer proceso de reforma y ajuste de los años '90 -considerado en términos de política y gestión - puede interpretarse como la dinámica del desplazamiento de aquellas formas constitutivas del estado administrativo que posibilitó la posterior reformulación *“desde una configuración y articulación político – administrativa aún predominantemente burocrática (considerada en términos weberianos) hacia otra post-burocrática, que asume direcciones diametralmente opuestas”* (pag 5).

El proceso post-reformista, cuyo inicio en nuestro país podría situarse a raíz de las grandes transformaciones acaecidas a partir del estallido social del 2001-2002, y que en el campo de las políticas sociales comienzan a evidenciarse en el 2003, intenta desde la proclama oficial, distanciarse radicalmente del discurso de los noventa. Sin embargo, algunos autores -Alonso Bra (2008) entre otros- sostienen que para el análisis, el pretendido distanciamiento se presenta solo parcial, *y mas bien podría considerarse como un cierto retorno a formas propiamente burocráticas, sobre una base ya profundamente alterada*”(pag. 5).

Es en este marco en el que se crea una instancia más en el aparato supervisorio: la *supervisión distrital* cuyas funciones según la Nueva Ley Provincial se consideran las siguientes:

*“Representar distritalmente a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.*

*Constituir un equipo de trabajo con los Inspectores de Enseñanza, los Consejos Escolares, las Secretarías de Asuntos Docentes distritales y otros actores, organismos e instituciones del Distrito para planificar estrategias en el marco del Planeamiento Estratégico Distrital. Propiciar la integración y coordinación de necesidades educativas distritales.*

*Disponer de los recursos humanos, materiales, didácticos, de*

---

<sup>88</sup> La autora presenta algunas líneas de análisis respecto de la emergencia de nuevas configuraciones institucionales, en el campo educativo las que se presentan como alternativas en términos de participación y democratización, respecto de la institucionalidad histórica del sistema educativo. Concretamente analiza la constitución de las escuelas de gestión social, contempladas en el artículo 13 de la Ley Nacional de Educación y las entiende como un proceso emergente de co- construcción de políticas sociales en el escenario nacional posterior a la crisis 2001-2002. Es una mirada desde las macropolíticas, que no contempla los procesos cotidianos ni las experiencias de los sujetos en ese marco.

*equipamiento, infraestructura y asistencia técnica a través de un uso eficiente.*

*Supervisar el sistema educativo a través del trabajo de los Inspectores de Enseñanza.*

*Intervenir en la detección de logros y dificultades, la resolución reflexiva de problemas y la orientación hacia apoyos especializados para dar cumplimiento a las metas de la política educativa en todos los establecimientos educativos del Distrito.*

*Concretar los objetivos generales del Plan Estratégico Distrital Relevante, identificar y comunicar situaciones problemáticas del Distrito y diseñar con el equipo de inspectores de enseñanza la solución de las mismas.*

*Difundir el marco normativo y legal, los lineamientos de la Política Educativa Provincial y los consensos logrados en los diferentes Niveles y Modalidades para el Distrito."*

En este marco los supervisores -y también, como podrá apreciarse en el próximo capítulo, los directores- son interpelados fuertemente desde la proclama estatal para que se impulse una articulación con las distintas organizaciones de la sociedad civil. Cabe preguntarse ¿se estaría ante una forma organizativa emergente de gestión de las políticas educativas, en la cual se incluirían distintas organizaciones sociales de la sociedad civil? ¿Se podría hablar de una co-gestión de las políticas educativas tendientes a su concreción? ¿Cómo incide esto en las tareas de la supervisión escolar y en la reconfiguración identitaria de su experiencia profesional?

De estas preguntas que nos formulamos, en esta investigación solo profundizaremos la tercera de ellas. De ahí que el objetivo central de este capítulo se oriente a mostrar las distintas formas de posicionarse de los supervisores escolares frente a las proclamas de las dos reformas educativas impulsadas a partir de los años '90, y como ellas se traducen en sus relaciones y prácticas cotidianas a partir de sus relatos.

### *La creación de la figura del supervisor distrital en la provincia de Buenos Aires*

La Provincia de Buenos Aires cuenta con veinticinco Regiones Educativas y ciento treinta y cinco Distritos, cuyas características más destacadas ya han sido mencionadas en la introducción de este trabajo.

Como ya se ha dicho en páginas anteriores, los cargos de inspector jefe distrital y regional son de reciente creación y forman parte de una restructuración organizacional reciente impulsada por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) en virtud de la resolución 300 de 25 de enero de 2005, que modifica entre otros aspectos, aquellos atinentes a la inspección provincial planteados en la Resolución 473, del mismo año.

En este sentido, parece pertinente citar aquí algunos párrafos de la mencionada Resolución que estarían indicando una nueva resignificación de la función supervisiva orientada a que, con esta reorganización, la gestión territorial supere la fragmentación existente y los nuevos inspectores puedan supervisar todas las modalidades, independientemente de la rama de origen:

*“Que, a partir del 1° de enero de 2004, se establece que - a los efectos de una administración eficaz y eficiente del Sistema Educativo Bonaerense- la Provincia se compone de veinticinco (25) Regiones Educativas (Resolución N° 6017/03, artículo 1°), cuya composición distrital es la contenida en su Anexo (Resolución N° 6017/03, artículo 2°, y su modificatoria n° 849/04);*

*Que, en consecuencia, resulta necesario conferir operatividad a dicha estructura, orientada a responder eficaz y eficientemente a las necesidades del servicio público que determinaron su aprobación;*

*Que se impone realizar enfoques integradores que superen toda fragmentación del sistema, para lo cual es necesario encontrar el equilibrio entre dos reconocimientos: el de la especificidad de niveles y modalidades y el de la unidad del proceso y del sujeto educando;*

*Que, a partir de dicho reconocimiento se debe organizar el gobierno y la administración del sistema en los distintos niveles de conducción y supervisión y trabajar profundamente en un cambio de cultura institucional que tienda a ubicarse en otro paradigma: el que pone el eje en el aprendizaje de los alumnos y en los procesos de formación integral en el contexto social del que forman parte;*

*Que la multiplicidad de miradas frente al hecho educativo conlleva, en forma inevitable, la diversidad de interpretaciones y enfoques, que es necesario conjugar en una instancia de conducción que gobierne la heterogeneidad en forma inmediata, eficaz y eficiente para que las decisiones que se tomen tengan un impacto en el día a día de cada establecimiento escolar;*

*Que resulta necesario dotar a la Subsecretaría de Educación de un órgano dedicado con exclusividad a la transmisión de las decisiones, al seguimiento de su implementación y a una atención más directa de las demandas pedagógicas de los servicios educativos y que en consecuencia canalizará la línea de supervisión única de inspectores jefes;*

*Que, a tal fin, esta gestión educativa resuelve crear la Dirección de Inspección General, y designar Inspectores Jefe para cada Región*

*Educativa e Inspector Jefe para cada uno de los distritos que las constituyen (Resolución N° 300/05);<sup>89</sup>*

Con anterioridad a esta reestructuración organizativa, la supervisión dependía de las Ramas de Psicología, Artística, Especial, Educación Física y Adultos, cada una tenía sus propios inspectores, jefes distritales y regionales quienes supervisaban los aspectos de su incumbencia. La modificación instala una estructura de inspección en la que los supervisores de Enseñanza trabajan coordinados por un único jefe distrital, quien a su vez, junto con los otros jefes distritales, es coordinado por un único jefe regional. Todos los jefes regionales son coordinados por el Inspector General de la Provincia de Buenos Aires.

Durante el año 2008, y con el fin de incrementar los procesos de descentralización iniciados en 2004, se impulsa una nueva adecuación en la Estructura Orgánico Funcional de la DGCyE, a través de la Resolución N° 2536/08. En esta estructura se crea la Dirección Provincial de Gestión Educativa, dependiente de la Subsecretaría de Educación, producto de la fusión de las ex Direcciones Provinciales de Inspección General y de Educación de Gestión Estatal. Este cambio se realiza con el fin de aglutinar bajo su conducción todos los organismos de conducción del sistema educativo existentes en territorio con el fin “*de garantizar la adecuada articulación para que se pueda sostener el funcionamiento eficiente del sistema educativo único, articulando con la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada, a fines la aplicación de la política educativa en todos los servicios educativos*” (DGCyE, año 2008). De la Dirección Provincial de Gestión Educativa pasan a depender las siguientes direcciones:

- Dirección de Inspección General
- Dirección de Gestión de Asuntos Docentes
- Dirección de Tribunales de Clasificación
- Dirección de Tribunal de Disciplina
- Dirección de Concursos Docentes y Pruebas de Selección

### *La supervisión escolar en el relato de los supervisores*

---

<sup>89</sup> Fragmento de la resolución N° 473( 21/02/05)

Tal como muestra el análisis realizado por Dussel, Tiramonti y Birgin (1998), si nos centramos en la cotidianeidad de la gestión escolar es posible ver cómo se va construyendo "un nuevo orden relacional en el que coexisten lazos contractuales, políticos y tutelares que intentan dar respuesta a la nueva situación social que ha generado la reestructuración de la economía" (pp.193-140). Construcción que es el resultado de la *hibridación de discursos* de diferentes tradiciones que coexisten en la cotidianeidad de lo escolar.

Develar el entramado de este nuevo orden relacional implica "desentrañar" la lógica de las estrategias que impulsan sus actores específicos, focalizando la mirada para este capítulo en la trama relacional del cuerpo supervisor, pues a ellos les corresponde por su especial posición, uno de los papeles más relevante en la nueva reconfiguración de la estructura de la gestión pedagógica provincial<sup>90</sup>.

Los supervisores son herederos de un trabajo sobre los otros identificado prácticamente desde sus inicios con la difusión de los valores y lineamientos constitutivos del Estado Nación en el proceso de homogeneización de la sociedad y la formación de ciudadanos. Su misma denominación inicial "*inspectores*", alude -tal como lo planteamos en el primer capítulo de este trabajo - y más allá de las diferencias que podrían encontrarse en el marco de las singularidades personales- a su función de control del cumplimiento de la norma en todos los confines del territorio. Actualmente, esa impronta inicial, aquel *contrato fundacional*<sup>91</sup> que determina la creación de un cuerpo de inspectores en nuestro país, parece pervivir en el Informe de la DGCyE para el período 2006/2007 en el que se plantea la necesidad de construir un perfil de supervisor que posea competencias que le permitan intervenir "*desde un marco general, que brinde referencia sobre los lineamientos, fundamentos de la Política Educativa Provincial y Nacional*". Pero también se le reclaman nuevas competencias vinculadas al asesoramiento pedagógico (que ya estaban presentes en la reforma de los 90), al impulso de estrategias de acción que permitan evitar los problemas crónicos del sistema como la deserción escolar, la repitencia, a los que se suman los conflictos emergentes aquellos

---

<sup>90</sup> Conformada por las Direcciones de Niveles y Modalidades, 25 regiones educativas y 135 distritos en la Provincia de Buenos Aires. A partir de la Ley 20.206 la Subsecretaría de Educación establece una estructura única del sistema en Niveles y Modalidades: los Niveles de Educación Inicial, Educación Primaria y Educación Secundaria se conforman por tres Direcciones: Gestión Curricular, Gestión Institucional y Espacios y Contextos de Desarrollo.

<sup>91</sup> Para Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992) el contrato fundacional significa que cada institución se construye a partir de un primer contrato o contrato fundacional, que le asigna un sentido a aquella parcela del campo social (la institución).

derivados, entre otras cuestiones, de la violencia escolar. Asimismo aparece un énfasis pronunciado en la articulación con otras instituciones de la sociedad civil como estrategia de superación de los mencionados problemas la fragmentación del sistema educativo.

### *Experiencia profesional e instrumentos normativos en los relatos de las supervisoras*

Para la supervisora distrital M en relación a su trabajo lo más importante es

*“.....transmitir lo que uno espera de ellos [los directores], lo más importante son las reuniones.*

*En el marco de la sanción de una nueva ley lo más importante es llevar a las aulas esta nueva ley marco y además los diseños curriculares, que yo creo que tienen la misma línea pedagógica desde inicial hasta superior, coherencia en el proyecto por lo tanto tiene que haber una coherencia en el desempeño pedagógico de los docentes, y esto nos va a llevar un tiempo y es en lo que estamos abocados a trabajar ahora. En Primaria empezamos en 1º y 4º, uno tiene que focalizar para empezar a producir estas transformaciones, un trabajo que lleva tiempo.*

Así como en un principio la función de la inspección consistía en homogenizar básicamente la instrucción primaria en todo el territorio nacional y a través de ella a toda la población, hoy, según la normativa y documentos nacionales y provinciales, analizados para este trabajo, el desafío se orienta a lograr la inclusión social. Sin embargo, para esta supervisora distrital lograr la coherencia de todo el sistema educativo, en todos sus niveles, en torno a un proyecto político, sería el principal objetivo. En este sentido parecería que si *en el marco de la sanción de una nueva ley lo más importante es llevar a las aulas esta nueva ley marco*, estaría suponiendo una perspectiva más bien verticalista que no tiene en cuenta las múltiples intermediaciones de culturas y sujetos, o por lo menos esto no se deja ver en el relato.

Aquí, habría que señalar que si bien aparece como una tarea difícil, según lo señalan diferentes autores ya mencionados en esta investigación, que la coherencia del sistema se logre sólo en función de la coherencia de torno a un proyecto político, la intención manifiesta de trabajar en ello es algo para destacar. Autores como Beltrán Llavador y Alonso (2000), señalan que el principal problema de las organizaciones

escolares reside en que la mayoría de las metas educativas son difíciles de precisar, al menos que puedan establecerse acuerdos acerca de aquellos actores que están directa o indirectamente vinculados con ellas. No se trata de que las escuelas no puedan cumplir con las metas asignadas, sino que el problema radicaría más bien en la falta de acuerdo entre la interpretación de las metas escritas, su operacionalización y el grado de cumplimiento. Por otro lado cabría preguntarse si para que la escuela funcione bien es necesario que responda a un mismo patrón (por cierto algo muy difícil de conseguir) y se corre el riesgo de que se conformen proyectos muy monolíticos con la consecuente pérdida de un necesario pluralismo.

Actualmente y desde los distintos marcos normativos, la Ley Nacional de Educación 26.206/ 06 y Ley Provincial 13.608/07- entre otros-, aparece el imperativo de superar el estado fragmentario del sistema educativo, preocupación que se traduce en los testimonios de la supervisora distrital. Sin embargo no se presenta como una tarea sencilla:

*“Lleva tiempo porque todos tienen distintas formaciones. Uno es uno y sus circunstancias. No trabajan con la misma lógica un maestro de inicial o un maestro de primaria o un profesor, todos tienen fortalezas y debilidades. Pero para trabajar con una misma lógica todos tenemos que tener criterios comunes y a esto estamos abocados.[...] Además después de las políticas de los '90 en las que la capacitación docente fue lamentable, en donde se desconoció y se excluyó a los docentes de la decisión de las temáticas en las cuales era prioritario la capacitación, me parece que se produjeron más diferencias entre los docentes de los distintos niveles ” (Supervisora M)*

*“Durante los '90 hubo muchos cursos y proyectos de capacitación, pero ninguno tuvo en cuenta las necesidades de las “bases”, de los docentes (Supervisora S)*

Habría aquí dos cuestiones para señalar. Por un lado que el Estado no constituye un bloque homogéneo, sino que por el contrario es también un espacio de disputas (Poulantzas, 1995) y en muchas ocasiones expresa sólo los intereses sectoriales de algunos sectores excluyendo a otros. Por otro lado, dejar en manos de cada institución escolar las metas educativas a lograr significaría caer en el extremo opuesto, si no se tiene en cuenta que ello debe darse en el marco del respeto y en acuerdo con intereses generales. Lograr entonces la coherencia escolar para poder potenciar la inclusión

educativa son cuestiones que estarían tensionando el desempeño de la supervisión escolar. Indudablemente buscar homogeneidad de criterios y trabajar en la misma lógica, parecerían ser una cuestión necesaria, pero sin embargo es muy distinto a garantizar la inclusión de los actores educativos en la toma de decisiones. En relación a esta última cuestión, no aparecen en los relatos aspectos sustanciales como son contemplar las opiniones de los distintos actores en la toma de decisiones, y tener en cuenta la diversidad cultural de los actores, que indique la intención de incluir a éstos en el proceso de construcción de la coherencia educativa.

Por otro lado, es evidente que el grado de fragmentación que caracteriza actualmente al sistema educativo constituye una variable importante a la hora de determinar el nivel de dificultad en la construcción de la coherencia necesariamente vertebradora del sistema. Las políticas de capacitación docente impulsadas durante los años '90 incidieron de manera sustancial en ambos procesos.

Si bien ya en los inicios de la institucionalización de la formación de maestros en la Argentina es posible encontrar discusiones acerca de la necesidad de asegurar que la misma acompañe toda la carrera laboral de los docentes<sup>92</sup>, es recién en la década pasada que la *formación continua de docentes*<sup>93</sup> se convierte en objeto de política pública en el nivel nacional.

Durante la reforma educativa de los '90, la capacitación fue entendida como una *obligación de los docentes*, dado que se sostenía que, por definición, la formación inicial no podía contener el conjunto de las herramientas necesarias para asegurar buenos desempeños a lo largo de toda la carrera profesional. En particular, en ese contexto reformista, la concepción de la capacitación como obligación estuvo asociada, además, a otras dos perspectivas: en primer lugar -como se expresaba en parte de los argumentos y diagnósticos que dieron lugar a estas reformas- a la consideración de que uno de los principales factores responsables de la baja calidad educativa eran los distintos actores escolares (supervisores, directivos, docentes), de allí que muchas de esas políticas y estrategias se orientaron a la formación y capacitación docente; en

---

<sup>92</sup> Cuando se habla de docentes de manera genérica se incluye también a directores y supervisores

<sup>93</sup> Este interés se inscribe en un movimiento de carácter internacional (OCDE, 1991; Imbernón, 1994), en cuyo marco y con distintas denominaciones (“perfeccionamiento posterior o en ejercicio”, “formación en servicio) y refleja la necesidad de asegurar una formación que se continúe a lo largo de toda la carrera profesional. Según las coyunturas (por ejemplo, procesos de reforma) y las necesidades del sistema educativo, a las instancias post-iniciales de formación se les atribuyen distintas funciones: actualización, reconversión, perfeccionamiento, preparación para el desempeño de nuevas funciones, etc. En la Argentina, se ha llegado a hablar incluso de “reciclaje docente”.

segundo lugar, a que se entendía a la capacitación como una herramienta privilegiada para la implementación de esa reforma educativa, en cuanto las políticas de capacitación constituyen la principal mediación entre los objetivos y criterios definidos por la política educacional y las prácticas docentes que se pretende transformar (Vera Godoy, 1990).

Sin embargo y en relación a la posición de los docentes, algunas investigaciones (IIPE, 2000; Diker y Serra, 2008) revelan que no se puede hablar de una posición homogénea de los docentes en torno a la Reforma argentina de los noventa (IIPE, 2000). En efecto, cuando se les pregunta su opinión sobre ciertos aspectos del proceso de transformación, lo que predomina es una actitud positiva o de acuerdo. Contrariamente, la opinión general es negativa cuando se evalúan los impactos de la Reforma educativa sobre diversas dimensiones del sistema escolar y, en especial, sobre la calidad de la educación (IIPE, 2000). Precisamente, según la opinión de los docentes no se han alcanzado los objetivos explicitados por la Reforma: la eliminación del fracaso de los más pobres, la participación de la comunidad, el proceso de enseñanza-aprendizaje, el vínculo educación-trabajo, la retención escolar, la incorporación de los avances científico tecnológicos, son todos objetivos que no se han cumplido; además, las condiciones de trabajo siguen igual o empeoraron para más del 60% de los docentes (CTERA, 2001), posiciones que aparecen claramente en los testimonios de los actores educativos de esta investigación. Esta divergencia -por un lado, el acuerdo respecto de distintos aspectos de la Reforma y, por otro, la disconformidad en relación con su impacto - puede ser interpretada como que la mayoría de los docentes comparten los objetivos propuestos, pero son escépticos en cuanto a que las políticas tengan una capacidad real para introducir cambios y mejoras en esas dimensiones, en sus procesos y sus productos, y, al mismo tiempo, en cuanto a las estrategias de implementación; en su opinión, es esta la razón de que no se hayan producido los impactos positivos esperados (IIPE, 2000). Con este marco de reforma – en el que, como señalamos, los supervisores, directores y docentes han sido interpelados de diferente manera poniendo en juego, junto con sus condiciones laborales, su propia identidad profesional–, se desplegó la política de capacitación. Según algunas interpretaciones, la política implementada a través de la Red incluyó a los docentes como “capacitandos”, como meros destinatarios/ receptores, pero en modo alguno como participantes en ninguna de las etapas de la formulación de los proyectos. En efecto, la selección de los temas y contenidos de la capacitación se efectuó a nivel de la cabecera nacional sobre la base de

la definición de diversos especialistas en cada área. Esta perspectiva resulta coherente con el concepto de capacitación como reconversión: el docente “no sabe” y el que sabe, el “especialista”, debe ocupar su lugar en las definiciones sustantivas. La restricción, o directamente la imposibilidad, de los docentes de elegir los cursos, sumada a la obligatoriedad real o subjetiva de realizarlos parecen haber reforzado este lugar subordinado. La concepción sobre el papel de la capacitación que sustentaba la Reforma de los años '90 constituye un elemento de importancia para entender los mecanismos de control y regulación de la subjetividad docente (Feldfeber, 2000; Birgin, 1999; Davini y Birgin 1998; Torres, 1996; Popkewitz, 1994). Asimismo el modo en que fuera implementada profundizó el proceso de fragmentación y desarticulación de la coherencia educativa.

En el testimonio de la Supervisora Distrital M consignado mas arriba, se manifiesta que esta coherencia y la superación de la fragmentación educativa serán posibles si se “*trabaja duro*”, “*es difícil pero no imposible*”. En este sentido las reformas para los actores del sistema, que ocupan niveles mas altos en la escala jerárquica de la gestión educativa a nivel provincial, son visualizadas como algo difícil pero necesario cuestión que, como se verá mas adelante, no aparece tan claro en los testimonios de las supervisoras de nivel ni a nivel de los directores escolares.

Por otro lado, así como entienden a las nuevas leyes de educación nacional y provincial como marcos posibilitadores de una acción profesional que revierta la falta de coherencia del sistema, otras normas son consideradas como obstaculizadoras del cambio. En este caso el Estatuto del Docente, constituye en palabras de la supervisora distrital, un impedimento para revertir algunas cuestiones que afectan a las instituciones escolares. Al preguntarle cuáles serían las problemáticas que destacarían como más importantes que pueden verse actualmente en la escuela, el ausentismo docente aparece en primer lugar y como una de las cuestiones más difíciles de resolver:

*“Mientras **exista en el estatuto** la posibilidad de permitir estas inasistencias el docente puede faltar todo lo que quiera. Por lo tanto es trabajar con el docente para ver como hacemos para que durante el tiempo que esté, el chico recupere al máximo ese tiempo de inasistencia.[...] Piden licencia por cualquier cosa, y se amparan el estatuto. En algún punto creo que debería revisarse el tema de las licencias... ”* (Supervisora S)

En este testimonio, el estatuto, la normativa que pauta el derecho y las obligaciones de los docentes argentinos, sería visto como un obstáculo para revertir el alto grado de ausentismo docente ya que según este testimonio las licencias se otorgarían sin una comprobación suficiente de que son realmente necesarias. En este sentido sugieren un pedido de revisión de la mencionada norma, sobre todo aquellos artículos que regulan la posibilidad de pedir las licencias. Sin embargo, el ausentismo docente<sup>94</sup> según distintas investigaciones (Tenti, 2005) podrían ser explicadas por otras razones que no radicarían en el articulado de dicha norma, sino en la complejidad que el trabajo docente ha experimentado en los últimos años. El docente está en el cruce de todas las demandas y desafíos que mencionáramos en apartados anteriores, que a veces, se traducen en síntomas y enfermedades como resultados del malestar de la docencia. En un escenario general en donde la “vulnerabilidad y la credibilidad de su propia autoridad en el aula” (Dussel, 2006), sumado a las condiciones de trabajo con salarios deficientes y pocos recursos materiales, agregan nuevos desafíos y limitaciones a una tarea por demás difícil<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> La preocupación por el ausentismo docente también es reflejada por los padres de distintos sectores sociales. Según una encuesta realizada por el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, un estudio emprendido por la Universidad Católica de Argentina (UCA) conjuntamente con la Fundación Arcor durante el año 2008, el 44% de los entrevistados identificaron el ausentismo docente como el principal problema que actualmente estaría afectando a la educación de sus hijos.

En dicha investigación se encuestaron 760 padres o “adultos de referencia” de 1525 chicos entre 6 y 17 años, que vivían en el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Mendoza. Frente a la pregunta concreta ¿Cuáles son los problemas más importantes de la educación? Los interlocutores, padres de distintos sectores sociales y alumnos que cursan la EPB o la ESB en escuelas públicas y privadas de los grandes centros urbanos mencionados coincidieron en señalar al ausentismo docente - por adhesión a paros o por licencias médicas- en primer lugar, con un 44%. Este porcentaje fue seguido por las “indisciplinas escolares” (31%) y en tercer lugar “la violencia escolar”, con un 26%. Les siguen “falta de autoridad y normas” (24%), la “falta de preparación de los docentes” (22%) y la “baja exigencia y evaluación”(21%). (Diario Clarín, 10/05/09)

<sup>95</sup> Sin embargo, y atendiendo a que durante el año 2008, el 13% de los docentes de la provincia de Buenos Aires (32.200 de los 240.000 docentes que dictan clases en la mencionada jurisdicción) solicitaron licencias por problemas de salud, en octubre de 2009, el gobernador bonaerense, Daniel Scioli, acordó con los gremios un mayor control para otorgar las licencias a los maestros de la provincia. Para ello se creará un Registro único de Antecedentes Médicos Laborales (Ruaml) que podrá seguir más de cerca las historias clínicas de los docentes. El plan oficial consiste en la división de la provincia en ocho zonas sanitarias en las que se incluyen distritos del interior y del conurbano. En cada uno de los distritos, la Dirección General de Cultura y Educación contratará una prestataria médica, en algunos casos un centro sanitario municipal y en otros un sanatorio privado, abocado especialmente a la atención médica laboral. Estos centros serán supervisados por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata, para corroborar que cumplen con todos los requisitos necesarios. En dichos centros médicos, los docentes serán atendidos y luego de ser diagnosticados, podrán gestionar las correspondientes licencias médicas. Por su parte, los gremios aceptaron la propuesta de la DGCyE, pero solicitaron que se contemplen otras dolencias como el estrés, la fatiga, problemas en las cuerdas vocales y distorsiones de la voz, problemas respiratorios y el síndrome de *burnout* (Diario La Nación, 1º de octubre, de 2009).

Es interesante destacar que en los testimonios de las supervisoras del nivel entrevistadas existen diferencias en relación a lo planteado por las supervisoras distritales. En efecto, al indagar acerca de las interrupciones o continuidades acerca de las nuevas normas tanto a nivel nacional como provincial, las Inspectoras de EGB sostienen que en la actualidad, al igual que en años anteriores, existe una proliferación abundante de normas que intentarían regular el rol de los distintos actores escolares; no solo del supervisor, sino también de otros actores escolares como el director, el preceptor, del docente

*“...pero así también tenés normada, la función del preceptor, la función del docente. Hoy estuviste trabajando con el artículo sexto del Estatuto, la función del docente. Y a vos te parece que hay cosas que están muy lejos, pero de repente, cuando ese docente comete algo que está fuera de lo que está pautado como “el deber y la obligación” Vos elevas...Si tenés que hacer algo, diríamos a nivel seguimiento o surge un expediente acerca del que vos tenés que emitir algún criterio para ver si realmente fue así.*

*Pero previamente lo hemos dado a conocer. No es que decimos: “Ah teníamos esto... No, no, no. Pero viste que en nivel central cuando presentas algo tenés que ajustarte a lo pautado en las normas vigentes. Es como que eso sigue estando vigente” (Supervisora G)*

*“Y las pautas te dan cierto margen de seguridad. Cuando vos tomás una decisión, algo muy especial, tomar una decisión con respecto a algún docente, etc, etc...Antes vos sabías que eso no había estado al azar. Yo recuerdo una cuestión muy específica de allá me llevó dos días de venirme de allá y trabajar como dos horas y pico con ella, con el caso. Entonces, cuando hasta la nota para poder elevar, porque era una cuestión muy seria, estaba construida. Se fundamentaba todo; por qué, tal cosa, tal otra”(Supervisora C).*

Pareciera que desde la perspectiva de estas dos últimas supervisoras entrevistadas las normas son vistas como dispositivos que brindan una seguridad relativa, y su función solo sirve para “elevar” a las instancias superiores las decisiones tomadas para la resolución de los conflictos y demostrar que están dentro de lo normado. Se estaría destacando la importancia de tener un marco normativo que les de cierta confianza y seguridad, que respalde su actividad cotidiana y brinde un mínimo de certezas así como que minimice la posibilidad de cometer errores.

Desde este punto de vista podríamos coincidir con Dubet en que hoy el rol – definido como la coordinación entre un individuo y su posición- apunta más a no cometer equivocaciones que a alcanzar los fines propuestos.

## *Acerca de las estrategias para responder a las demandas del entorno*

*“En el marco de este proyecto distrital nos proponemos lineamientos que permitan el fortalecimiento de todas las escuelas las que están divididas por zona. Aspira a que los chicos tengan identidad en cada zona educativa. Es un proyecto que en principio denominamos Carpa y que ahora se denomina Zona. Empezó con un proyecto de actos escolares, de compartir proyectos y de ahí las zonas las están conduciendo las mismas articulaciones, con los proyectos de articulación. Esto implica también que debemos relacionarnos y articular con muchas personas. Al principio fue difícil; tuvimos que definir con los inspectores los criterios para definir las zonas: primero fue por localización, dos zonas centro, una zona sudeste, Villa Italia Norte, Villa Aguirre, Movediza. Hoy los proyectos trascienden esto, hay instituciones educativas que tienen formadas más microzonas dentro de la zona grande” (Supervisora Distrital M).*

Una nueva zonificación, mayor cantidad de proyectos y subproyectos, un incremento de los actores intervinientes, una multiplicidad de intereses e inevitablemente de conflictos, invaden el ámbito del trabajo de la supervisión escolar. Parecería que la integración ya no estaría dada por las estructuras sino más bien por ir *transitando de un proyecto a otro* <sup>96</sup>(Bauman, 2008). En el mismo sentido, Sennet (2001) y Boltianski y Chiappelo (1997) sostienen que uno de los nuevos organizadores del trabajo es la idea de “proyecto”, se vive de un proyecto a otro, limando las posibilidades de pensar en el largo plazo. Según los relatos de algunos de los directores entrevistados, las escuelas se ven inundadas de proyectos que en muchos casos se sienten ajenos a la propia institución escolar, cuestión que estaría limitando la posibilidad de construir imaginarios futuros articulados a un proyecto común.

Por otro lado, frente a la derivación creciente de distintas problemáticas emergentes hacia los actores cada vez mas alejados del centro, la dispersión de los conflictos derivados de ciertas demandas sociales es un corolario inevitable. Cabría preguntarse si esta nueva estructura supervisiva tiene la intención, además de profundizar la descentralización educativa (tal como se explicita en la normativa vinculada a la creación del cargo), de desactivar algunos conflictos emergentes antes de que lleguen al nivel central ya que los propios supervisores distritales según la Ley Provincial *deberán derivarlos/orientarlos hacia apoyos especializados para dar*

---

<sup>96</sup> La idea de proyecto, en la pedagogía y en la organización de las escuelas tiene otras raíces, surge en la segunda mitad del siglo XX como un modo de configurar la enseñanza que superara la fragmentación disciplinaria y como una manera de acercar la escuela a los problemas contemporáneos (Dussel, 2005).

*cumplimiento a las metas de la política educativa en todos los establecimientos educativos del Distrito y además Relevar, identificar y comunicar situaciones problemáticas del Distrito y diseñar con el equipo de inspectores de enseñanza la solución de las mismas (Ley Provincial de Educación 13.688).*

Otra cuestión surgida de la investigación y que parece importante destacar es que, desafiando el mandato tradicional del normalismo acerca de la neutralidad de sus actores, todos los directores y algunos de los inspectores de enseñanza y modalidades entrevistados hacen referencia a la presión que los Inspectores Distritales ejercen sobre el personal directivo de las escuelas para que asistan a los diferentes actos políticos partidarios.

*“Si, cada vez que viene alguien del gobierno provincial o nacional, nos dicen que tenemos que ir. A mi me significa todo un trastorno, a veces no puedo. Con todo el trabajo que tengo todavía nos hacen ir a los actos....( Directora C).*

*“Si, es cierto, a nosotras también nos indican, muy sutilmente, que tenemos que estar presentes (Supervisora G)*

*“A nosotros de sutileza nada. Nos lo dicen directamente”  
(Director S).*

Estas manifestaciones ponen en cuestión, o por lo menos invitan a preguntarse, por la intención de los procesos de descentralización impulsados a nivel provincial materializados en la creación de los supervisores jefes de distrito. En relación a esto se podrían plantear dos hipótesis. Una de ellas, es que con la creación de estos cargos el estado trata de relegitimarse mediante una nueva estrategia de disciplinamiento y control por parte de las instancias de gobierno jurisdiccional sobre algunos actores escolares, intentando garantizar, en un proceso de recentralización similar al de los años '90, el efectivo cumplimiento de los lineamientos de política educativa. Otra hipótesis posible es que la presión ejercida por la supervisión distrital sea un dispositivo originado en el propio cuerpo en un intento por lograr que su trabajo sea visualizado como realmente efectivo. Efectividad, que como ya se ha mencionado en páginas anteriores, fue puesta en cuestión tanto durante los años de transición de la dictadura a la democracia en el marco de la gestión alfonsinista (Tiramonti, 1989) como durante la gestión de menemista, a través de acciones que limitaron la legitimidad del cuerpo supervisivo. En este sentido la retórica de la descentralización y de la autonomía, de la

pluralidad y el respeto por la diversidad, vuelven a ser reconocidas como falacias mientras persistan prácticas de este tenor. Hipótesis éstas que por su complejidad, no serán desarrolladas aquí, ya que exceden, el objetivo de esta investigación, pero se convertirán en orientaciones para futuros trabajos.

Con respecto a cual sería la mayor dificultad que enfrenta el trabajo de inspección distrital vinculado con las distintas Organizaciones de la Sociedad Civil plantea lo siguiente:

*El segundo tema creo que es como diferenciamos, porque esto de que la escuela tiene que asumir cosas que la sociedad y la política no da, creo que habría que replantearse eso. Si la escuela tiene que seguir siendo asistencialista o debe volcarse de lleno a lo pedagógico. Las demandas de la sociedad creo que están mas orientadas a lo asistencial que hacia lo pedagógico, creo que es algo para cambiar. Esto lo intentamos de lleno en el trabajo con las ONGs. Tratar de que las ONGs se hagan cargo de lo asistencial y nosotros empezar a trabajar más en lo pedagógico.*

En primer lugar habría que destacar en este momento las ONGs no están trabajando solo lo asistencial. Por el contrario, desde mediados de la década del 2000 en la provincia de Buenos Aires la proclama gubernamental viene convocando a distintos actores e instituciones de la sociedad civil a la participación en distintos programas destinados a la protección de derechos de los niños/as y jóvenes tendientes a evitar las arbitrariedades que en el plano de la intervención institucional, ha caracterizado a las prácticas tutelares.<sup>97</sup> Así la proclama gubernamental de la jurisdicción propone a las ONGs el diseño de estrategias destinadas al asesoramiento de los padres con el objetivo de que estos incrementen sus habilidades comunicacionales con la escuela, su alfabetización para ayudar a sus hijos con las tareas escolares, para mejorar o favorecer el diálogo, la solidaridad y convivencia intergeneracional” (Martignoni, 2007).

En este sentido las Inspectoras distritales coinciden respecto a que el marco normativo configurado por las distintas leyes destinadas a la defensa de los derechos infantojuveniles como por las nuevas leyes educativas nacional y jurisdiccional, estarían

---

<sup>97</sup> Especialmente a posteriori de la sanción de la Ley Provincial 13.298 de la Promoción y protección integral de los derechos del niño – en reemplazo de la antigua Ley de Patronato - y la Ley de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil y mas recientemente con la creación en la provincia de Buenos Aires del Observatorio Social Legislativo.

permitiendo volver a focalizar la atención en lo pedagógico y recuperar así el prestigio perdido de la escuela pública:

*“Yo creo que hay un trabajo serio. La renovada presencia estatal en las prestaciones sociales es un ejemplo de esto. Desde el nivel central hay una decisión de promover la inclusión educativa. Uno sabe que hay una normativa que te esta permitiendo llevar adelante la extensión de la inclusión educativa. Esto hubiera sido inviable en el año 2001 con la crisis que había, porque la escuela sigue siendo la escuela y tenés que asumir ese rol asistencialista en un momento de crisis. Pero cuando estas saliendo de una crisis la escuela tiene que recuperar su rol pedagógico. Si la escuela no lo recupera, la escuela no recupera el prestigio.”* (Supervisora Distrital M).

*“Esta nueva ley es un **lujo**. Ahora si tenemos un marco normativo que nos permite trabajar en serio [con esto se alude a la existencia de una normativa que, según la supervisora, le permitiría un marco de acción garante de la inclusión y de la igualdad educativa]* (Supervisora Distrital S).

Pareciera en el primer relato que recuperar lo pedagógico sería solo necesario para reencontrarse con el *prestigio institucional*, no mencionando que la recuperación de la dimensión pedagógica sería el primer paso que le permitiría a la escuela constituirse como un espacio de construcción ciudadana, y por ende de inclusión.

Sin embargo, lo que si queda claro es que el asistencialismo tensiona la tarea de la supervisión escolar, pero a su vez aquel es tensionado cuando se revaloriza la tarea de educar. De este modo el carácter difuso del rol de la institución escolar, así como de su propio rol se hace presente en el relato de la supervisora distrital. En efecto, en algunos sectores de actividad los roles son menos fijos, más híbridos. Por supuesto los roles son, hoy como ayer, igualmente prescriptos –tal como lo hemos visto en las normativas analizadas- pero no se deja de reconocer la fragilidad fundamental de las tareas y la imposibilidad de su zonificación exhaustiva. Los roles no pierden ni su definición ni su pertinencia, sin embargo ven extenderse sus límites. La “polivalencia”, las “competencias”, la “flexibilidad”, “articulación”, “gestión” y otras tantas palabras para designar una serie de procesos que acarrearán de diferentes maneras, una creciente indeterminación de los roles sociales. El rol siempre esta allí, pero en adelante define, y de manera cada vez mas floja, una implicación subjetiva. Si bien la motivación era el corolario necesario para el cumplimiento de los roles estandarizados, la aptitud cognitiva para resolver problemas aparece cada vez más como el corolario interior indispensable para la realización de roles cada vez mas frágiles.

Por otro lado, el imperativo de relacionarse con el entorno, promovido por la territorialización y reterritorialización de las políticas educativas, complejizan la tarea del supervisor distrital al imponerles la obligación de “negociar” con distintos actores políticos, magistrados, con colegas, con padres, familias, organizaciones barriales.<sup>98</sup>

En palabras de la Inspectora distrital

*“Nosotros no podemos trabajar solos, permanentemente recurrimos a la universidad que es un pie importante, con los ISFD, con la municipalidad, que nos aportan materiales, etc. La verdad es que solo no se puede hacer nada, permanentemente estamos trabajando de manera conjunta.*

*El trabajo de equipo, en red, es absolutamente enriquecedor, trabajamos con las ONGs y los sindicatos en la mesa de cogestión, con los dos centros de formación profesional que tenemos y el trabajo que se hace con las técnicas y realmente uno tiene que responder a necesidades distritales y vos podes ver cuales son las necesidades que tiene el distrito si estas en contacto con otra gente. Muchas veces nos proveen de espacios, de funcionamiento. Y este tipo de articulación con las bases te permite mucho, en especial conocer cuales son las necesidades de cada barrio, te enriquece muchísimo el trabajo en red, te fortalece en la gestión, no es fácil. Porque uno desde este lugar tenés el trabajo con las areales, el trabajo de cogestión, tenés el trabajo con desarrollo local y zonal por la defensa de los derechos del niño y no es fácil a veces aceptar lo tiempos y espacios de reunión, pero es posible.[...] Y fundamentalmente, te permite llegar a todos los rincones del distrito, donde antes no se llegaba, sectores de mayor pobreza. Creo que este es el punto mas importante del trabajo con las ONGs”.*

---

<sup>98</sup> En la Nueva Ley Provincial se consideran funciones del Inspector las siguientes: “Representar distritalmente a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires

Constituir un equipo de trabajo con los Inspectores de Enseñanza, los Consejos Escolares, las Secretarías de Asuntos Docentes distritales y otros actores, organismos e instituciones del Distrito para planificar estrategias en el marco del Planeamiento Estratégico Distrital.

Propiciar la integración y coordinación de necesidades educativas distritales. Disponer de los recursos humanos, materiales, didácticos, de equipamiento, infraestructura y asistencia técnica a través de un uso eficiente.

Supervisar el sistema educativo a través del trabajo de los Inspectores de Enseñanza. Intervenir en la detección de logros y dificultades, la resolución reflexiva de problemas y la orientación hacia apoyos especializados para dar cumplimiento a las metas de la política educativa en todos los establecimientos educativos del Distrito. Concretar los objetivos generales del Plan Estratégico Distrital. Relevante, identificar y comunicar situaciones problemáticas del Distrito y diseñar con el equipo de inspectores de enseñanza la solución de las mismas.

Difundir el marco normativo y legal, los lineamientos de la Política Educativa Provincial y los consensos logrados en los diferentes Niveles y Modalidades para el Distrito.”

Para la Supervisora D, estos intentos tienen menos éxito al interior de las escuelas porque, según la inspectora, es más difícil cambiar las prácticas cotidianas instaladas en los actores escolares. No obstante, en el entorno comunitario estos intentos tienen mejor suerte. Destaca que los supervisores del distrito 20 en su gran mayoría, y a diferencia de lo que pudo observarse en el distrito 25, accede a trabajar con las mesas barriales, y de este modo *la escuela ya no se puede mover sola*<sup>99</sup>.

*De este modo se impiden los pases y se va a la escuela a trabajar en equipo con otros supervisores y con la escuela. Las escuelas con tendencias expulsivas, que por lo general tienen muy poca matrícula, intentan enviar los alumnos que les presentan alguna*

---

<sup>99</sup> Como ejemplo la Supervisora D comenta que un alumno X, de 11 años, que concurría a la escuela designada en este trabajo con el N° 1, presentaba graves trastornos siquiátricos y según la directora de la escuela no podía seguir concurriendo al establecimiento escolar y presenta el legajo de X al Servicio Zonal. Desde allí se contactan con la persona que está a cargo del comedor al que concurren los niños de esa escuela y se le pregunta si X tiene el mismo comportamiento allí que en la escuela. Al responderle que no, que en realidad en el comedor no presenta ningún tipo de problemas se reúnen con la inspectora y se le busca otra escuela. De otro modo el niño hubiera quedado fuera del sistema escolar. Otro ejemplo refiere a que una alumna P, de 10 años, que concurría a la escuela designada en este trabajo con el N° 2 tenía según la directora graves problemas de disciplina y le piden a la madre que la lleve al médico porque necesitan medicarla. Como la mamá se rehúsa repetidas veces, desde la escuela se la lleva al médico. Al enterarse, la madre indignada hace la denuncia al Servicio Local, *se moviliza toda la comunidad*. El cambio sustancial que introduce el nuevo sistema provincial que se articula con los Municipios es que impide la judicialización directa de aquellos casos en los que exista vulneración de derechos económicos, sociales y/o culturales. A la vez determina paralelamente la intervención de la Justicia en las situaciones en que resulte pertinente garantizar el cumplimiento de un derecho. Se pretende de esta manera asegurar el acceso a la alimentación, salud y educación sin requerir el auxilio judicial y a través de mecanismos idóneos y oportunos. Entre las principales características de la legislación se destaca que: -Considera niños a todas las personas menores de 18 años de edad.

Desconcentra funciones y recursos en los Poderes locales a través de procesos de corresponsabilidad en el hallazgo de la respuesta que necesita cada familia.

Genera una nueva institucionalidad que comienza con la creación de una Comisión Interministerial – que sesiona mensualmente-, y que es la puerta de acceso al cambio de prácticas y de funcionamiento de los organismos de gobierno de la Provincia. La Presidencia de esta Comisión Interministerial, así como la Autoridad de Aplicación de la ley es el Ministerio de Desarrollo Humano.

Se crean los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos. Son los gobiernos locales, por convenio con el Ministerio de Desarrollo Humano, los equipos interdisciplinarios en contacto primario con las familias, y virtual boca de acceso a los diversos programas municipales y provinciales para satisfacer las demandas. En todos los casos, la actuación del Servicio será a modo de resolución alternativa de conflictos, y con pleno consenso de las partes involucradas, no pudiendo tomarse decisión coercitiva alguna.

Los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, complementan regionalmente a cada uno de los Servicios Locales, coordinado y apoyando sus tareas, asumiendo la representación política de la autoridad de aplicación en territorio.

Los Consejos Locales por su parte son los encargados de diseñar y planificar la política de infancia local, deben ser convocados por el gobierno local y están integrados por todas las áreas del gobierno municipal, los organismos provinciales con actuación en el territorio y las organizaciones sociales que directa o indirectamente se desempeñen en el campo de la infancia.

*dificultad a otras escuelas que ya tienen por lo general muchos alumnos con dificultades. Así que lo que hacemos es ir a la escuela y trabajar con todos.[...] La escuela ve limitada su impunidad al estar controlada desde afuera (Inspectora D).*

Este testimonio si bien habla de renovados modos de control social que movilizan a otros sectores de la sociedad civil, garantizando mayores niveles de efectividad en el gobierno de los distintos actores educativos, también permite pensar en que la asociación entre diferentes actores para el logro de fines comunes no solo favorece el fortalecimiento de la democratización de los procesos decisorios, sino también el cumplimiento de los objetivos propuestos, en este caso la permanencia en la institución escolar. Un poder que apela a estrategias de acción cada vez más capilares y a una estructura organizacional que tiende a ser cada vez más reticular, profundizando la articulación entre las asociaciones locales, gubernamentales y no gubernamentales, y el sistema educativo.

Sin embargo a partir de los resultados de esta investigación se sostiene que no en todos los distritos se organizan de la misma manera, ni todos los supervisores, aun dentro de un mismo distrito, asumen estrategias de acción similares, lo que podría llevar a profundizar las diferencias entre ellos. En el mismo sentido, cabría afirmar que el modo y las formas de relacionarse y trabajar con estas instituciones así como la capacidad de que esos vínculos tengan consecuencias positivas para los alumnos va a depender del sentido que cada directivo en particular pueda construir para sus prácticas y de las estrategias que de él se desprendan.

Por último, también cabría mencionar que, a diferencia de los inicios del modelo republicano, las escuelas y sus actores serían alcanzadas no solo por el control gubernamental, sino también por aquel proveniente de distintas organizaciones del entorno local.

Cabría destacar aquí que frente a la intensificación de las situaciones conflictivas, el imperativo de la integración y de respetar las demandas del entorno, la articulación con las otras organizaciones de la sociedad civil constituiría -desde la perspectiva oficial y siempre pensadas para las poblaciones más pobres- un apoyo fundamental en el logro de estos objetivos. La necesidad de la búsqueda *del otro* no se plantea como una opción posible del sujeto en el marco de un abanico de posibilidades (Giddens, 1995; Bauman, 2000), sino como una “obligación”, como una necesidad frente a la complejidad del entorno. Frente a un entorno visto a veces como amenazante

en virtud del crecimiento de la exclusión y la pobreza aparece una compleja red de interdependencias orientadas a la regulación de los sujetos “potencialmente peligrosos” y que ahora en función del trabajo con las ONGs es posible “*llegar donde antes no era posible*”. Aparecen así en los relatos nuevos o renovados modos de regulación y control de las contingencias y de gestión de los riesgos sociales<sup>100</sup> que parecieran desafiar el rol tradicional de las instituciones y sus actores.

Por otro lado, es posible apreciar cierta concepción del trabajo vinculada a la realización de uno mismo, en la cual el sujeto no se reconoce por si solo más que en su trabajo y en sus relaciones con los otros mediatizadas por el trabajo o “*consideradas en sí mismas como un trabajo de reconocimiento*” (Dubet, 2007).

*La supervisión y los sujetos que aprenden*  
*La percepción de la pobreza desde la supervisión escolar*

Al preguntarle acerca de cuales eran las problemáticas o reclamos mas frecuentes que las escuelas que atienden a los sectores más pobres, la violencia ocupó el primer lugar

*“Lo mas problemático son las situaciones de violencia, como en todas las instituciones, la violencia es un hecho que trasciende a la escuela. Yo siempre digo que si se trasladara a la escuela un 10% de la violencia de la sociedad tendríamos hechos mas graves” (Supervisora M).*

*“Y.. lo mas grave son los episodios de violencia. Pobreza y violencia, van de la mano (Supervisora S).*

Al igual que otros actores escolares, en muchas ocasiones, los supervisores visualizan y estigmatizan a los sectores más pobres como un lugar propicio para la violencia urbana, frente a lo cual la escuela es vista – producto tal vez de un resabio discursivo de la impronta fundacional del sistema – como un santuario, con fronteras más o menos sólidas, que no permitiría la total entrada del afuera a las instituciones educativas. Sin embargo el rol otorgado a la escuela se hibridiza, se matiza con la función de “contención” y de “asistencia”

---

<sup>100</sup> Desde la perspectiva de Castel (1984) “el riesgo no es el resultado de la presencia de un peligro concreto para una persona o para un grupo de individuos, sino la relación de datos generales, impersonales o factores (de riesgo) que hacen más o menos probable el acontecimiento de conductas indeseables” (pag.153).

*“Y esto es porque los chicos siguen eligiendo la escuela. El chico aun cuando no estudia, sigue eligiendo la escuela. Sigue eligiendo la escuela y esto significa que es un lugar de contención, es casi asistencialista. Es el único lugar donde medianamente encuentran límites y ellos lo dicen. A aquellos docentes que les ponen límites le dicen “este es un ídolo”, a los otros “este es ...” (Supervisora M).*

En los orígenes del sistema escolar la escuela tenía encomendado cumplir las funciones básicas de socialización y moralización que, en muchas ocasiones, diferían de lo que las familias podían ofrecer. Frente a estas situaciones de desacople entre la socialización familiar y aquella que el estado buscaba favorecer, éste aparecía como garante de ese cometido educativo.

La crisis económica argentina de 2001 -2002 agravó la situación de las familias más pobres, profundizando los niveles de desempleo y precarización laboral que se habían perfilado en los '90, y generó nuevas demandas sociales y educativas que desplazan a la escuela cuestiones que antes eran atendidas por otras instancias (sociales o familiares). Se le pedía a la escuela que incluya, asista y enseñe, demandas que deberían ser atendidas antes de que la fractura social se profundizara. En palabras de Dussel *“la escucha, la contención social, la atención alimentaria, sanitaria y social de los marginados, son las enormes demandas que se ponen sobre una escuela ya bastante maltrecha en sus recursos materiales y simbólicos”* (2006:109). En este escenario el hacer de las escuelas primarias y de sus actores en nuestro país, aparecen profundamente transformados, tal como puede apreciarse en el relato de la supervisora M. Asimismo, en sus afirmaciones la lógica de la relación se hace presente, desde el momento en que el niño es visto como tal, despojado de su condición de alumno y a diferencia de otros momentos de la historia en donde lo único que querían los alumnos – independientemente de su condición social, era salir de la escuela, hoy pareciera que- en especial aquellos provenientes de sectores más pobres – no quisieran abandonarla. Sin embargo, en este testimonio, la escuela no es vista en su dimensión pedagógica, formadora, transmisora de un saber necesario para el desarrollo personal y la inserción social, sino como refugio de un afuera agresivo y poco solidario. Un espacio en el que *los límites* no aparecerían vinculados a la construcción de normas consensuadas y democráticas, sino más bien asociadas a cuestiones disciplinarias. Por otra parte, la capacidad instituyente, no se atribuye a la institución en su conjunto, sino a “algunos docentes” reafirmando de este modo que las nuevas concepciones de rol tienen más en

cuenta que en el pasado la inexorable apertura de los contextos de la acción, así como la necesidad indispensable, para el cumplimiento de cualquier actividad social, del aporte subjetivo irreductible del individuo. Asimismo, y en este sentido, la supervisora al recuperar la voz de los chicos a través de las cuales define a un buen docente: aquel que es firme, pero comprensivo, permitiría también inferir la simetría de dichas expectativas con respecto a lo que se espera de un buen alumno, en este caso que acepte los límites. En ambas puntas de la relación, el reconocimiento ocupa un lugar fundamental., poniéndose en juego la lógica del control social.

Por otro lado, y pese al mandato gubernamental que impulsa a la escuela y sus actores a entablar un trabajo en red con otras instituciones y organizaciones sociales que forman parte del espacio territorial de sus alumnos (DGCyE, 2003), y de la explícita voluntad convergente de ambas partes, es posible encontrar evidencias de tensiones y conflictos emergentes a partir del encuentro de diferentes lógicas al abordar las problemáticas de los escolares en el intento de cada institución de imponer su sello de acuerdo a sus contratos fundacionales, prácticas y discursos

*Ellos [las instituciones de minoridad]<sup>101</sup> ven que nosotros somos demasiado ansiosas y que los tiempos de la justicia no son los tiempos de la educación. Nosotros decimos que los tiempos de los chicos no son los tiempos que la justicia tiene. Nosotros queremos que lo saquen inmediatamente de un hogar, que los pongan en alguna parte. (Supervisora G)*

---

<sup>101</sup> En el año 2005 se sanciona la Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26.061 - en reemplazo de la Ley Agote N° 10.903 de 1919- cuyo texto recupera los principios de la Convención Internacional por los Derechos del Niño, recuperados en la reformulación de la Constitución Nacional de 1994. La Ley 26.061 promueve una redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil, imponiendo un nuevo sistema de delegación de recursos, representación y participación que se materializa en renovados modos de regulación social. Desde el gobierno nacional se promueve “una nueva institucionalidad” caracterizada por la articulación de lo nacional, lo provincial y lo local, resaltando de una acción descentralizada promotora de la participación social en el marco de una política pública que se considera “universal”, del “ámbito familiar” y “comunitario”, en oposición al viejo modelo de segregación tutelar”(Martignoni, 2007:91). Asimismo y en sintonía con lo planteado por la Ley Nacional, la Ley Provincial 13.298, De la Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño del año 2005 propone en su artículo 14 “*El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.*

*El Sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado”. Para cumplir con este objetivo, propone entre otras acciones, la creación de un Observatorio social legislativo que permita “el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño”.(Art. 24).*

Este “*cruce de culturas*” (Pérez Gómez, 2004) implica necesariamente la aparición de nuevas tensiones, aperturas, restricciones y contrastes en la construcción de significados, así como un nuevo marco para la recomposición identitaria de los supervisores.

### *La supervisión y sus percepciones acerca de la infancia*

Al abordar en las entrevistas el tema del respeto y las estrategias desplegadas en tal sentido las tres lógicas aparecen jugando de manera articulada. Es decir, cuestiones asociadas al control social, al servicio y a la relación se hacen presentes, aunque de acuerdo a cada situación se prioriza a una de ellas.

*“Yo creo que el respeto se construye en primer lugar si vos respetas a los chicos y aceptas que esos chicos no son el “chico ideal”, lo que vos tenés idealizado como idea de chico, proveniente de clase media. A nosotros cuando nos formaron para dar clase a chicos una clase supuestamente media, por lo tanto no había respeto por las diferencias, no había respeto por el otro, digamos. El chico tenía que salir a medida de lo que el docente quería. Era como una receta y todo tenía que salir fantástico. En cambio empezar a respetar al otro en su diferencia es la única manera en que vos te ganas el respeto. No hay otra, no es el grito, no es el reto, no es dar el discurso fantástico si no lo sentís. Esa gente que va a trabajar en los lugares en lo que nosotros llamamos contextos críticos tiene que respetar ese contexto y a partir de ahí empezar a construir”* (Supervisora M).

En este testimonio parecería visualizarse una aceptación de un alumno más real que aquel ideal mítico del alumno despojado del niño, que fuera fundante del sistema educativo argentino. En este reconocer al otro en sus diferencias<sup>102</sup> radicaría la aceptación y reconocimiento de un otro distinto, ambientado en una escuela también más cercana a las dinámicas cotidianas. En este sentido uno podría preguntarse si la escuela esta realmente en crisis en función de los diagnósticos realizados o si estos diagnósticos solo están revelando una realidad que difiere desde siempre de aquel ideal construido por el programa institucional original y reflejan una postura más cercana a la

---

<sup>102</sup> Lahire (2008) sostiene que no siempre las diferencias constituyen desigualdades. Destaca el carácter “*esencialmente histórico (y modificable) de los sentimientos colectivos de alta deseabilidad por tal o cual categoría de bienes, actividades o saberes y obliga al investigador que habitualmente mide los diferentes tipos de desigualdades a tomar conciencia de las creencias colectivas que constituyen las condiciones simbólicas de dichas desigualdades*” (pag. 49,50).

realidad cotidiana. En otras palabras, habría que preguntarse si esta situación es el resultado de los drásticos cambios sociales de los últimos años, de la inscripción del reconocimiento de las diferencias sobre el fondo de una ficción igualitaria o, “*si por el contrario solo implica un descubrimiento tardío y una admisión de la naturaleza de las cosas, algo que ha ocurrido durante largo tiempo y que antes había pasado inadvertido o era negado*” (Bauman, 1999:159).

### *La Supervisión y la búsqueda de reconocimiento*

Las lógicas de la acción se desenvuelven en un espacio relacional, en un régimen de interacción que hoy asume ciertas singularidades. De hecho la transición de una sociedad sustentada en relaciones jerárquicas, más tradicional y autoritaria - en virtud de la impronta de los gobiernos dictatoriales que tristemente han caracterizado a nuestro país- a otra más igualitaria, más democrática, ha significado cambios en el ámbito de los regímenes de interacción entre los individuos. Los análisis allí focalizados no deben dejar de considerar que ese nivel se halla atravesado tanto por lo político (puesto que desde allí se caracteriza al individuo dentro de los distintos modelos) y a distancia de las organizaciones político- institucionales (puesto que se extiende bastante mas allá de su dominio de acción directa) (Martucelli, 2007: 207). Para el autor esto “*permite circunscribir uno de los problemas centrales del individuo, el hecho de que la experiencia personal que tenemos de nosotros mismos pueda ir a la par, acompañada por una multitud de razones, con una sensación de inexistencia*”(pag.207). Esta forma de sociabilidad interindividual, este modo específico de aceptación de si por el otro es expresada a través de las distintas figuras del *respeto*.

Si bien es cierto que la necesidad de aceptación intersubjetiva es una condición indispensable en todo proceso de individualización, asume características singulares en la condición moderna. La individualización es mucho mas débil cuando mas apegado se esta a los modelos tradicionales, y son muy definidos por la tradición y sus pertenencias colectivas. El individuo esta en su lugar y debe sentirse apegado al mismo, como el conjunto de las obligaciones y de las presiones se lo recuerdan con frecuencia. Políticamente, y en un movimiento que termina por estar inseparablemente mezclado con la modernidad misma, este universo estalla con la revolución democrática y su voluntad de reconstruir la sociedad en torno de los individuos y no de los cuerpos

intermediarios. Es en un contexto de esa naturaleza que toma forma verdaderamente la posición de la individuación y apela a una renovación de los mecanismos de la aceptación de sí. (Martuccelli, 2007: 203).

Si el individualismo implica el riesgo de llevar a veces a una forma de atomización, en cambio toda individualidad, por radical que se conciba, requiere tarde o temprano, una confirmación social.

Es así que frente a la pregunta acerca de cuáles eran los problemas más frecuentes vinculados al respeto en relación a sus pares y directores la supervisora M sostiene lo siguiente:

*“Se presentan muchos problemas cuando hay que trabajar con alguien diferente, que no piensa como yo, **esto entorpece la aplicación de las normativas o el desarrollo de los proyectos**”.*  
(Supervisora distrital M).

En este testimonio la idea de autoridad aparece claramente asociada a una concepción de la misma más verticalista y centrada en el cargo que se ocupa que entendida como una construcción conjunta orientada a la recuperación de diferentes posiciones. De este modo se vería desdibujado su rol, que además de responder a un cargo político, incluye una importante función de asesoría pedagógica.

Cuestión que es reafirmada en el relato de la Supervisora Distrital S

*“A veces son los cuestionamientos que me hacen [los directores] cuando les propongo algunas líneas de acción. En algunos se nota mucha resistencia y se complica el cumplimiento de los objetivos de las normativas. A veces creo que son por cuestiones políticas, son opositores al gobierno y me hacen la vida imposible”* (Supervisora S).

Esta evidente diferencia o contradicción en relación al posicionamiento acerca de las diferencias según se refiera al niño – tal como lo veíamos en el apartado anterior o a un par, refiere a que la problemática de la interacción no agota la sociabilidad interindividual. En el marco de un *régimen de interacción*<sup>103</sup> y analizado desde el relato sociológico, se juegan siempre distintas cuestiones, una primera referida a un régimen jerárquico en cuyo marco las atenciones debidas a una persona están se subordina claramente a una posición de status conmovida por la profundización del relato

---

<sup>103</sup> Otro factor reconocido como sumamente importante es el estado ficticio de los interlocutores desde la raíz misma de la interacción. A esta dimensión específica que depende de un contexto social mas amplio se encuentra en el momento de toda interacción, se la denomina *régimen de interacción* (Martuccelli, 2007)

igualitarista en el marco de la llegada de las democracias. A su vez, y sobre este último se ha introducido y profundizado el tema del respeto por las diferencias.

Por su rango y por la obligación de tenerlo, el individuo depende estrechamente de la totalidad social a la que pertenece, en ese caso la Supervisora M pertenece a una comunidad más amplia que la política partidaria, que está vinculada a la docencia y a lo pedagógico. Sin embargo el peso de su filiación política, en tanto es representante de la “*política provincial, es un cargo político*”, tal como ella se define, es mayor. Desde esta perspectiva es posible afirmar que toda interacción social no es más que una variante de un conjunto piramidal fuertemente estructurado y cosificado. La sociedad aparece conformada por una serie de cuerpos intermediarios o de grupos, cada uno de los cuales tienen una consideración particular, y además se ve obligado a un respeto para con aquellos actores que se desempeñan en un cargo superior y a exigir lo mismo para sí. (Dubet, 2005; Martuccelli, 2007).

Cabría mencionar aquí que las contradicciones manifiestas en algunos temas- sobre todo en aquellos en que los actores escolares ven implicada una definición de sí mismos- se podrían vincular también a la proliferación discursiva en el ámbito educativo, cuyos tópicos principales - bien conocidos por los actores de dicho ámbito- emergen a la manera de capas superpuestas y mezcladas, en las distintas situaciones de manera simultánea pero con significados diferentes (Martuccelli, 2007). Es frecuente identificar en los testimonios de estos actores retazos de relatos preconstituidos que el actor inserta en la trama principal de su discurso, apela a discursos “listos para decir” - sobre la relación con los niños o con los pares-, muchos de los cuales pertenecen a diferentes “cúpulas simbólicas” (Popkewitz, 1989) generadas por las distintas reformas educativas matizadas por las diferentes experiencias singulares. Cuestión que no es menor si se considera que por un lado están poniendo en evidencia diferentes vías de socialización o de competencias culturales variadas; y por otro la definición como sujetos se juega en la distancia y los obstáculos que se interponen entre esta representación del sujeto y su propia existencia (Dubet y Martuccelli, 1998:81). De esta manera y tendiendo a como son utilizados nos permite aproximarnos a la comprensión del grado de fragilidad de las identidades modernas. Retazos de relatos y discursos que – estructurados verbalmente, circulan entre los diferentes actores del sistema, y cuya pervivencia a través de los diferentes cambios muestra la complejidad de las distintas situaciones sociales promoviendo de este modo un mayor desequilibrio identitario.

A su vez el actor profesional se considera, mientras se desempeña en ese trabajo, un agente, es decir encarna, a “la jefatura”, a la institución y espera del otro – en este caso los directores- que se comporte según la posición jerárquicamente determinada. Sin embargo el reconocimiento de las cualidades profesionales y personales por parte de los pares aparece como una dimensión del respeto

*“Lo mas sorprendente y que fue gratificante es que cuando se produjo el cambio de gestión mis compañeras subieron y me dijeron que querían que yo ocupara el cargo, porque tenía las características, porque pedagógicamente estaba formada para ocupar el rol y también por mis condiciones personales. Es gratificante cuando son tus pares los que reconocen tu labor” (Supervisora distrital M).*

Al preguntarle acerca de cuales serian las condiciones personales a que influyeron en la decisión de sus compañeras para proponerla para el cargo distrital comentaba lo siguiente

*“Yo no te sabría decir, creo que tiene que ver con la franqueza con la que hablo y con el tiempo y la dedicación que yo le doy a esto. Esto es mi vida, me encanta lo que hago, soy una apasionada de lo que hago, en cualquier rol que este. Y esto por ahí es lo que uno transmite. Le da la seguridad a los otros de que uno nunca trabaja solo, yo soy yo porque el resto de mis compañeros esta apoyando. Los éxitos que uno ha tenido han sido siempre con otros”*

*“Tampoco dejaría solos a mis compañeros pero también se que ellos no me dejarían sola a mi porque ellos están a full en esto y yo tengo hoy la mitad de los inspectores y le dedican diez, doce hs. Cuando tendrían que dedicarle 7 y están trabajando conmigo todo el tiempo y sabemos que todo se puede decir, no hay secretos porque no hay nada que ocultar, todo lo podemos solucionar juntos o no, porque a veces hay cosas que uno no puede solucionar, pero uno nunca se siente solo” (Supervisora distrital M).*

En este testimonio se traduce una idea mítica e idealizada del propio trabajo, negando la posibilidad de que existan conflictos de intereses, o bien se estaría sugiriendo que seria posible superarlos mediante la dedicación al trabajo, el altruismo, en síntesis, en función de valores superiores. El destinarle mas tiempo que el que esta formalmente estipulado, aparece como un valor fundamental, como un indicador que podría estar dando cuenta de la decisión de llevar adelante un trabajo conjunto consistente, desinteresado y sin conflictos. Sin embargo, no aparece un cuestionamiento al escaso número de inspectores en relación a las escuelas, sino que por el contrario,

esta omisión del estado sería reparada por la intensificación del trabajo. En síntesis, mediante acciones que resuelven la situación a nivel del sujeto. Esta supervisora se muestra como un sujeto comprometido con su trabajo sobre los otros, haciendo de los valores de la proclama gubernamental, en este caso el trabajo colaborativo y de conjunto, “su propia ética” o bien lo traduce como un atributo de su personalidad. Indudablemente el trabajo es considerado como un modo de realización personal en el cual la implicación y el compromiso de uno mismo no solo hacen posible ese trabajo sino que además optimizan la calidad del mismo. Para Dubet (2006) las clases medias cualificadas - a las que pertenecen los supervisores entrevistados – “*comparten los valores individualistas y “narcisistas” del despliegue y la autenticidad personales y las involucran en su trabajo*” (pág. 352). Por otro lado también se pone de manifiesto el convencimiento acerca de que si no se movilizara la propia subjetividad ese trabajo no podría llevarse a cabo, aún cuando ese trabajo tuviera – como en este caso- un mandato político partidario. En este sentido las características individuales aparecen como una condición que hace la diferencia, características y valores individuales que reemplazan de algún modo el cuerpo valoral compartido y homogéneo –que se resumía y amalgamaba en la *vocación*- propio de los indicios del programa institucional.

Otra cuestión que vale la pena destacar en estos testimonios es la apelación constante de la totalidad de los actores entrevistados a la sobreactividad como un soporte invisible de gran valor para el trabajo profesional, el estar a “full”, el dedicarle diez o doce horas al trabajo”. Así como el tiempo libre fue en su momento una estrategia de distinción entre diferentes grupos sociales, hoy la hiperactividad constituye un privilegio social importante. Sin embargo es importante identificar las características del nivel se ejerza esa sobreactividad. En efecto, ella es más valorizada cuanto mas inmaterial es el trabajo. En este marco el estrés y la fatiga que también aparece en las entrevistas asociados al exceso de trabajo, no solo constituyen una consecuencia de ello sino también como signos ostensibles de un trabajo digno de una determinada posición jerárquica. Esta exceso de actividad exige por parte de los que a ella se dedican, la demostración constante de que están obligados a consagrarle todo su tiempo, pero un tiempo que no se dedica por una necesidad económica o por la necesidad de cumplir con lo que es exigido por otros, sino que se manifiesta como una expresión de la plenitud de una vida y solo sujeta a la obligación que el individuo se autoimpone, para el logro de su eficiencia personal.

## *Acerca de la socialización profesional y del aprendizaje del oficio*

Todos los supervisores entrevistados afirman aprender mientras desempeñan su tarea, y que en ningún caso fueron preparados durante su formación de base para la tarea a desempeñar. En cambio sí recuperan las experiencias vividas en sus cargos previos como directores escolares o en otros niveles de la supervisión. La función de socialización continúa y el *verdadero impacto del oficio* es aprender como llevar adelante la tarea de supervisión, a tener respuestas frente a demandas que se generan en otros niveles de la inspección (de nivel, areales, etc.), a tener éxito en las convocatorias destinadas a los directivos escolares, a que sean aceptados y correctamente implementados los lineamientos elaborados en las instancias centrales. En el caso de los inspectores entrevistados no existen recuerdos puntuales acerca de los supervisores en el marco de su propia experiencia escolar como alumnos, solo tienen presente el “revuelo” y la agitación que se producía en la escuela provocada por la visita del supervisor así como las recomendaciones a los alumnos de mantener el orden y la buena conducta. Lo cual estaría remitiendo a cierto temor experimentado por los docentes y directivos de la escuela, que estaría dando cuenta de algunas representaciones que poseen directivos y docentes acerca de la función de supervisión. Sin embargo los supervisores entrevistados consideran que ellos no generan lo mismo en su desempeño actual. Sí, en cambio, se hace presente con mucha fuerza en las entrevistas la ayuda brindada por otros supervisores con más años de trabajo en la función tanto cuando han desempeñado roles directivos o como cuando accedieron al cargo de inspección.

Así lo expresan los diferentes relatos:

*“Mi recuerdo respecto del inspector cuando yo era alumna difiere muchísimo del que tuve después cuando fui directora. Llega el inspector, llega la autoridad, pero además llega el que me produce cierto miedo, estaba muy ligado a la visión del chico, llega el que viene a evaluar, el que controla. Abonado también por los propios docentes: llega el inspector, pórtense bien. Y después cuando fui directora, el rol del inspector fue de compañero, de asesor”*  
(Supervisora M.)

*“Había solo un inspector de primaria. Y yo me acuerdo muy bien, que cuando...bueno, también el jefe que teníamos nosotros era muy particular. Yo la adoré porque aprendí un montón de cosas con M..., pero sabíamos que era autoritaria, que nada podía pasar por fuera de ella, que todo...Y me acuerdo el día que me fue a presentar ella a*

*Laprida, me dice: “si tenés alguna duda... ¿qué vas a hacer?” Y yo digo bueno, consultaré a mis compañeros de Olavarría, que había cuatro o cinco, les preguntaré a alguno...No tenía mucha confianza con los chicos porque no los conocía. Y me dijo: “¡No! ¡Vos me preguntas a mí!” Bueno, me lo tuvo que decir una sola vez porque la jorobé por todo...Tengo reunión de tal cosa, cómo se hace esto, cómo se hace el...qué tengo que llevar... Y así aprendí” (Supervisora S).*

*“Lo que pasa que ella [la inspectora a la que ella recurría] fue realmente formadora. Y quizás a veces ocurren estas cosas de tantos cambios que uno añora aquella época. Porque aquella época, si bien había cambios, estaba todo muy pautado.*

*Además no solo era ella, sino todos, los directores, los docentes, los chicos, los padres...Uno estaba mas seguro” (Supervisora G).*

Cada una de nuestras acciones se define en función de un principio de integración definido como la integración de lo social (Dubet y Martuccelli, 1999). La integración, en tanto que en una de sus dimensiones se trata de una integración cultural, es decir, de una interiorización de principios entendidos como valores que dominan e incluyen a los individuos en conjuntos colectivos. En otras palabras, la *lógica de la integración* en su dimensión cultural, podría asimilarse a la *lógica del servicio* en tanto esta suele estar en el centro de las reivindicaciones de las identidades profesionales. En este sentido, y entendiendo que las características personales se construyen por adhesión subjetiva a las expectativas sociales adquiridas en otras fases del proceso de socialización (en este caso profesional) que se constituyen en un cuerpo de disposiciones<sup>104</sup> (Lahire, 1998), de *hábitus*, que de alguna manera orientan la acción, la influencia de supervisores con mas años en el cargo como así también de los propios pares, ha tenido cierta influencia en el modo de interpretar y narrar sus experiencias profesionales.

Asimismo, un dejo de nostalgia por aquellas certezas propias de otros momentos históricos se trasluce en el relato de la supervisora G. La estabilidad y el sentido del

---

<sup>104</sup> Las corrientes vinculadas al disposicionalismo han tenido importantes críticas a raíz del intento de inscribir “*el orden social en la estrecha dinámica supuestamente existente entre las costumbres y los campos*”, sin embargo ha conocido importantes variantes. Lahire sostiene que “*el comportamiento de un actor está, claro, determinado totalmente determinado socialmente , pero es imposible pronosticar tan fácilmente como en el caos de la experiencia química, la aparición de ese comportamiento*”(1998:66) Desde la perspectiva de este autor el pasado incorporado bajo la forma de hábitos tiene un papel importante en el estudio de la acción, siempre y cuando no anule el rol de la situación presente en la caracterización de la situación presente; esta ultima actuaría cómo desencadenante de esquemas de acción incorporados. El autor enfatiza que se trataría del encuentro entre dos elementos sin que ninguno en particular tenga un rol preponderante o determinante sobre el otro. El actor posee una serie de potencialidades pero son las formas de organización de la vida social las que deciden “*la amplitud de la transversalidad de las costumbres, así como su aplicación contextual*” (Martuccelli, 2007:141,142)

propio rol establecido a “largo plazo” y respaldado por la normativa y el reconocimiento social propios de “aquella época” tiñen de añoranzas el testimonio de ésta supervisora

La incertidumbre característica de este período histórico, con la consecuente erosión progresiva del sentido, potencian un sentimiento de nostalgia producto tal vez, de la proyección de la experiencia profesional a un imaginario histórico, propio de la utopía fundadora del sistema. A medida que los significados comunes se esfuman, la seducción por la nostalgia es más fuerte y la añoranza por las pasadas “comunidades” normativas, morales, profesionales, más profunda. De aquellas certezas solidamente fundadas en las normas, en la tradición<sup>105</sup> normalista, en la concepción unívoca del “para que” de la escuela y sus actores, se habría pasado a un sinnúmero de preguntas frente a las cuales el individuo está solo y no puede encontrar sus propias respuestas.

### *Autoridad y respeto en la supervisión escolar: tensiones en torno a su construcción*

Cuanto más compleja y diversificada es una sociedad mas se singulariza el individuo ya que está sometido a una gran cantidad de roles sociales. El rol designa un

---

<sup>105</sup> Martuccelli (2007) sostiene que la crisis de la identidad es una condición constitutiva de toda la modernidad. Aconseja tomar distancia de la idea de una crisis identitaria contemporánea ligada a una fase de trastornos particulares, entendiéndola como lo que siempre fue: una ilusión moderna. La comprensión de la explosión y de la proliferación de los modelos identificatorios posibles no puede limitarse a volver a las fuentes con el propósito de encontrar una unidad para un proceso que se revela particularmente largo. Sin embargo esto no significa no indagar en las causas históricamente variables de las crisis de identidad, considerando los distintos debilitamientos solo como catalizadores de dicho proceso. La estrategia mayoritaria de la sociología contemporánea insiste en un movimiento constante que va desde la crisis social de las identidades hacia nuevas estructuras personales, insistiendo a través de los distintos procesos de desempeño de los individuos, sobre las diferentes formas de recomposición de las identidades en funciones. Peor, sostiene el autor, dentro de un proceso muy general y continuo son las dimensiones destructivas la que priman, tal como lo demuestra el redominio de palabras como “incierto”, “indeterminación”, “desorden”; de hecho una modernidad pensado con dos prefijos “post” y “des”; después del “post” llegó el tiempo del “des”. Estos procesos se traducen de un modo u otro, en la figura de un individuo en un mundo incierto, inestable. Situación que puede ser analizada a través de los procesos de *desinstitucionalización* y *destradicionalización*. En relación a la primera perspectiva cabe recordar que una institución requiere por lo menos de dos exigencias: la existencia de significados legítimos a los cuales los individuos le reconocen una autoridad, y por otro el carácter de exterioridad e esos significados, independientes de cualquier sujeto en particular. El concepto de desinstitucionalización estaría remitiendo a que lo que anteriormente era asumido colectivamente por las instituciones hoy se traslada al mismo individuo, quien debe asumir su propio destino, bajo la forma de trayectoria personal. El concepto de *destradicionalización* aparece como una transformación suplementaria de un proyecto cuyo origen se encuentra en los del Siglo de las Luces, y en la exigencia de construir una moral desligada de la tradición, capaz de permitir a los individuos tomar distancia con relación a las tradiciones existentes, a fin de establecer, sobre nuevas bases, principios universales de vida en común, o de desempeñarse en búsquedas existenciales personales. En esta vertiente del estudio del individuo moderno, se le dio un lugar preponderante a la pérdida del sentido. (Págs. 291, 291, 293 y 294)

vínculo entre las estructuras sociales y el actor, relacionando modelos de conducta a los distintos status o posiciones sociales, lo que garantiza la previsibilidad de las acciones y de las interacciones, ya que esta señalando el comportamiento esperado para cualquier sujeto en función del lugar que ocupa en un determinado sistema social.

Una vez que los supervisores llegan al cargo, todavía resta mantener la legitimidad<sup>106</sup> del mismo o bien construirla en caso de que el nombramiento sea de tipo político<sup>107</sup> como sucede con los Inspectores Distritales. Para ello en el transcurso de las entrevistas hemos podido visualizar que existen diferentes estrategias implementadas por los supervisores para lograr que su autoridad, jerárquicamente determinada, sea aceptada, legitimada y respetada por los actores educativos que tiene a su cargo.

La autoridad natural, al igual que el respeto, no se decreta y es por ello que los actores del sistema deben construirlos de manera continua. El siguiente relato de la Supervisora G de EGB manifestando su apreciación respecto del rol de la Inspectora Jefe Distrital, es testimonio de esta afirmación:

*“Recibimos notas, dirigidas a la Inspectora Jefe Regional y a la Inspectora Jefe Distrital, no a nosotros. En ellas se nos indica que deben responder a tal plazo...la misma sin siquiera bajarla a nosotras. Sin decir: “Por favor, respondan tal cosa” No, cliquean y los mandan por e-mail tenemos que responderlas nosotros. Ahora nosotras le ayudamos... ¡Claro le hacemos el trabajo! Está todo totalmente invertido. Antes era muy distinto. No sé, pero cayó sobre nosotras. Entendemos también, que somos, por ejemplo si hablamos de la zona rural mucho más conocedoras, totalmente conocedoras de la zona, de lo que hablamos a lo que puede ser la jefe distrital que es...que viene de otra rama, viene de Psicología y nunca habían ido a la zona rural. La otra vez decía: “¿Cuántas secciones tiene la escuela N° 36?. Y no pasa sólo por el conocimiento del lugar, hasta sabés y conocés hasta el más mínimo detalle. Hay que estar atento a todas esas cosas.*

*Por otro lado tampoco tienen en cuenta los años que hace que yo estoy en este cargo..., no lo consideran importante” (Supervisora G).*

---

<sup>106</sup> Lahire (2008) define a la legitimidad como el grado de deseabilidad colectiva respecto “de un bien, un saber o una práctica”(pág. 47).

<sup>107</sup> Se denomina de este modo a las designaciones realizadas directamente por las instancias centrales del gobierno educativo, en este caso la Dirección General de Cultura y Educación. En el artículo 84, capítulo IX de la Ley Provincial, referido al Inspector Jefe Distrital sostiene que este será designado por el Director General de Cultura y Educación, y que dependerá técnica y funcionalmente “del órgano general de Inspección definido en el artículo 76°, siendo su superior jerárquico inmediato el Inspector Jefe Regional.”

*“ Hay una confianza depositada en nosotras, en el conocimiento que tenemos...Lo único, que ahora, nuestro conocimiento se ve desequilibrado porque antes decíamos: “Bueno, a tal fecha, tenemos las P.O.F. las plantas orgánico funcionales, de manera que, antes, un tiempo antes tenemos que prever de fusionar, de desdoblar...Vamos a la escuela, tomamos lista a ver cuántos alumnos hay...se justifica, emitimos criterio y se desdobla. Listo. ¡Era muy simple, viste! Ahora nos llega todos los años algún cambio ¿No?. ¡Es todo un lío administrativo! Las cuestiones administrativas, yo creo que nos limitan mucho ¿no?*

*Perjudican, inclusive, directamente a la escuela, porque lo que años pasados se hacía en una semana, se hizo a los veinte días.*  
(Supervisora C).

La inspección escolar en la provincia de Buenos Aires ha sido objeto de varios cambios en los últimos tiempos tal como le hemos venido presentando desde el inicio de este capítulo. En muchas ocasiones, los instrumentos políticos y administrativos que se diseñan y se implementan para promover ciertos cambios no tienen en cuenta “el deseo de cambio” de los actores escolares. Las sucesivas reformas en el ámbito supervisivo complejizan y limitan la capacidad de acción. Nuevos papeleos y formatos, nuevos actores, todo conspira contra los puntos de orientación que direccionaron las lógicas de acción al elegir o seleccionar las estrategias vitales: empleos, habilidades, valores por los cuales esforzarse, entre otros. El cambio permanente es vivido como un obstáculo para el desempeño del rol supervisivo. Los hábitos adquiridos y las rutinas se disuelven al calor de los cambios recurrentes y sucesivos. En el relato de estos supervisores pareciera observarse un renovado malestar en relación a una intensificación de las tareas burocráticas, aunque no solo eso. También se trasluce un desconcierto frente a renovadas exigencias de corte administrativo que estarían demandando nuevos saberes, distintos de aquellos que hasta ese momento habrían sido los propios del oficio, y que estarían desestabilizando los *hábitus de gestión* adquiridos en el trayecto de su socialización profesional.

Asimismo, estarían manifestando que su rol – reducido solo a cuestiones burocráticas a juzgar por las enumeraciones que hace la supervisora C (Planta Orgánico Funcional [POF], número de alumnos, desdoblamiento o fusión de cursos, etc.) -estaría siendo erosionado o entorpecido por una intensificación de las tareas administrativas producidas por las nuevas figuras a nivel de la supervisión escolar, ya que la impericia o el desconocimiento de las escuelas del distrito por parte de estos últimos estarían

alterando el “aceitado” trabajo que venían llevando adelante los Supervisores de EGB. Sin embargo resulta llamativo que si bien en los diversos testimonios los propios inspectores suelen cuestionar la falta de tiempo o posibilidades para ocuparse de lo pedagógico, cuando se refieren a los saberes de sus colegas o de las temáticas en las cuales hace falta una mayor capacitación, no priorizan las cuestiones pedagógicas, sino que por el contrario hacen hincapié en lo poco o mucho que conocen de la infraestructura de la escuela, de los datos matriculares y de los aspectos de la normativa. La lógica del servicio aludiendo al saber experto del cargo supervisivo se hace presente y se impone en los relatos.

También cabe destacar la importancia que le atribuyen al tiempo transcurrido en el cargo como fuente de un saber experto que aparentemente, y según los relatos, no podría adquirirse de otro modo. Cuestión que en cierta medida es cuestionada cuando se refieren a los directores a su cargo

*“Es importante que hagan los cursos y seminarios tanto del CIE como cualquier otro que aparezca, siempre y cuando sean serios y no esos que se venden por ahí y que te dan puntaje. Sino se enquistan en la función y no hacen nada. Yo tengo varios de esos que dicen que tienen muchos años de directores y que ya no tienen nada nuevo que aprender” (Supervisora G).*

Asimismo, lo expresado en los relatos anteriores podría interpretarse como una reacción frente a las desigualdades de status y poder entre un supervisor distrital y un supervisor de EGB. En los testimonios analizados, sería posible identificar lo que Sennet (1982) denomina una sustitución idealizada de la autoridad. Es decir, estarían considerando a los Supervisores Distritales y a los Supervisores Jefes Regionales como modelos negativos a partir de los cuales podrían delinearse las características que deberían tener para considerarlas depositarias de una autoridad “verdadera y creíble” (pag 43). Es posible oponerse y criticar las acciones de los superiores jerárquicos, pero sin embargo también queda claro en los distintos testimonios que son concientes de que el poder lo siguen teniendo ellos cuando de manera recurrente manifiestan que tienen que “elear” la información y ajustarse a los plazos requeridos para hacerlo.

Asimismo la referencia al tiempo transcurrido en el cargo tampoco es una cuestión menor. El tiempo constituye una fuerza de cohesión social muy poderosa dentro de una organización rígida como es la escuela ya que a mayor cantidad de tiempo

transcurrido dentro de una organización más conocimiento y más implicación tiene el agente en las problemáticas de la misma. Estas “jaulas de hierro”<sup>108</sup>, como denominó Weber a las burocracias rígidas no hubieran podido conformarse de no haber ofrecido algo más atractivo a quienes estaban en ellas. Para Sennet en el marco del Estado de Bienestar, ese tiempo en la institución burocrática, debería garantizar la consideración de los otros. Consideración que en el marco de la dispersión de las lógicas del trabajo sobre los otros, se hace cada vez más complejo. Estos pequeños *ritos cotidianos* (Dubet, 2003) como en este caso, el pedido de cierta información, se encarga de atribuir status y sentidos. Aquellas paradojas y contradicciones propias del programa institucional de los inicios del estado moderno, tales como las contradicciones entre la proclama de homogeneidad e igualdad para el caso educativo, y la conformación de una estructura organizacional burocrática y jerarquizada ya no encuentran resolución en estos tiempos caracterizados por la fluidez. Sin embargo, los actores continúan aferrados a aquellos vestigios de los inicios del programa institucional como soportes que les estarían permitiendo construir el sentido de su práctica cotidiana.

Por último, cabría señalar que las supervisoras en su testimonio, estarían manifestando una sensación que podría ser caracterizada como de *humillación* (Martuccelli, 2007) por volverse “invisibles” a sus superiores jerárquicos, por sentir una falta de relación estructural al interior del cuerpo supervisorio. En este caso no se podría hablar de “humillación” personal ya que los términos en los que se dirigen a ellos adopta por lo menos una forma impersonal: por mail o por nota, sin mediaciones informales. Sin embargo lo que pareciera que más afecta a estos supervisores es, si no la ausencia por lo menos el debilitamiento, de una relación estructural establecida con la institución lo que estaría implicando para ellos una falta de reconocimiento. En ese marco, el carácter impersonal de ciertas formas de relación social se vuelve muy difícil de aceptar (Martuccelli, 2007 245, 246). Tal vez por ello se promueven distintas estrategias para minimizar el impacto de estas situaciones que se traslucen en algunas afirmaciones de los relatos como el trabajar “*siempre juntas*”, “*ahora no se que voy a hacer cuando ella se jubile*” estarían dando cuenta de la necesidad de construir pequeñas comunidades – tal vez se podría hablar de *microcomunidades*<sup>109</sup> - en las cuales

---

<sup>108</sup> Lo que se conoce como la “metáfora de la jaula de hierro” es una imagen retórica utilizada por Weber en una de las últimas páginas de *La Ética Protestante* para expresar la pérdida del sentido religioso original que inspiró, según su interpretación, al primer capitalismo.

<sup>109</sup> Bauman (2005), define a la *comunidad* como aquel lugar cálido, acogedor y confortable que protege de las agresiones del afuera. No es un espacio libre de discusiones, pero estas son amables, exentas de

sentirse contenidos y mas seguros en la cotidianeidad del trabajo de la supervisión. Comunidades que se sustentan en diferentes tipos de relaciones y de recursos como la amistad, el prestigio académico, las trayectorias compartidas y que se construyen según el caso, entre diferentes actores. Situación que es homóloga a la que presentan los directores escolares, tal como se podrá apreciar en el siguiente capítulo

También es posible inferir cierta deslegitimación respecto de los cargos educativos de carácter político según lo manifestado por las Supervisoras de EGB en relación a la creación del cargo del supervisor distrital:

*[...]”Siempre pensé que si tenía posibilidad de trabajar en otro ámbito, no sé, suponete político o una cuestión así, lo haría el día que terminara mi labor. No mezclaría. Los veo [a los inspectores distritales] como perritos falderos a los que están puestos en tal cargo por política. ¿Entendés? No podés ser franco con ninguna idea. (Supervisora G).*

En este testimonio se estaría jugando la lógica de servicio, entendiendo que se aprecia el servicio en una institución en tanto y en cuanto éste se sostenga en conocimientos técnicos y profesionales apropiados para el desempeño de las actividades y no en pertenencias político partidarias. Para Sennet, en los últimos años y desde la perspectiva de los reformadores del Estado Benefactor, la dependencia social es vista como una cuestión a ser superada. Se intenta que los necesitados, destinatarios de las políticas sociales en el marco del Welfare State, dependan del estado el menor tiempo posible, dado que la dependencia es una cuestión vergonzosa, o en palabras de Martuccelli, “un soporte inconfesable”. Este razonamiento vinculado a una “dependencia vergonzosa”, podría utilizarse para analizar el último testimonio en donde los cargos políticos estarían implicando no una dependencia social, pero si una dependencia política que llevaría a pensar en una limitación de la autonomía<sup>110</sup>, a una limitación del desempeño de las funciones supervisivas a nivel distrital que corroe, de este modo, el respeto mutuo, es decir, recíproco. Cuestión que se vincula íntimamente con un proceso constante de desprestigio de “la política” y de “lo político” que se ha

---

burlas y donde las equivocaciones son disculpadas. En síntesis, un espacio en el que se puede buscar refugio frente a la rivalidad, competencia y falta de transparencia del entorno, en el que abundan las situaciones carentes de solidaridad.

<sup>110</sup> Para Gortz “La autonomía del trabajo es poca cosa en ausencia de una autonomía cultural, moral y política que la prolongue y que no nace de la cooperación productiva misma, sino de la actividad militante y de la cultura de la insumisión, de la rebelión, de la fraternidad, del debate libre, de la puesta en cuestión radical (la que va a la raíz de las cosas) y de la disidencia que ella produce” (1998: 51)

profundizado en los últimos años.

Por el contrario, los supervisores distritales consideran el tránsito político como una instancia formadora que les permitiría un aprendizaje de ciertas destrezas que después se traducirían en orientadores de la práctica cotidiana. Al respecto la Supervisora Distrital M manifiesta lo siguiente:

*“[...] el trabajo militante en el Frente para la Victoria, esto si me ha marcado. Ideológicamente te va formando. Comencé militando activamente cuando me incorporé al Centro Macaya, eso me marcó, uno es representante de la política educativa bonaerense. Si no hubiese coincidencia con los pensamientos político- ideológicos no podría desempeñar bien mi rol. Uno es un representante político. [...] Y si, yo aprendí muchas cosas en la militancia política. Empecé siendo representante estudiantil del centro de estudiantes en la universidad, y después en el Frente para la Victoria. Cosas que a veces me sirven en la práctica cotidiana, para conseguir cosas...”*

La política, que es denostada por otros, aquí es hasta cierto punto revalorizada. Sin embargo no se la piensa como una herramienta que permitiría la transformación política-institucional, sino que, por el contrario se le asigna una arista utilitarista ya que estaría generando mejores condiciones para “*obtener cosas*”. Pareciera que, en sintonía con las características que Bauman (2000) le otorga a esta etapa de la modernidad a la que el autor define como *líquida*, la política misma se hubiera transformado en un objeto “*para usar y tirar*” (pág. 172).

Otra cuestión a destacar es las diferentes visiones acerca del rol de los gremios docentes. Para las inspectoras de nivel la articulación con los gremios es otra forma de intentar paliar las resistencias que muchas veces encuentran en los directores que ellos supervisan. En este sentido expresan lo siguiente:

*“Quería decirte, con respecto al gremio que con esta escuela que hoy funciona tan bien, se hicieron reuniones con los docentes. En una de las reuniones, que nosotras no pudimos ir, el director la mantuvo con el gremio. Me preguntaron directores de diferentes escuelas ¿podemos invitar? Los docentes dijeron: queremos que esté el gremio” Por supuesto invítela. Yo me comunico con M- E que es una de las chicas del gremio de SUTEBA y le pedí si podía estar. Y bueno. Después nos encontramos con M-E para ver qué visión había tenido ella y por suerte ella adhería a todo lo que habíamos dicho: “Que los profesores tenían una postura nefasta de decir: “Yo a esa escuela*

*para pobres no voy a ir”. Y entonces M - E del gremio, escucha comentarios como: “Yo no me preparé para ir a trabajar con ese nivel de pobreza” (Supervisora G).*

En este relato el gremio funciona como un recurso para revertir la posición estigmatizante de los docentes respecto de la pobreza y como un actor fundamental con quien articular políticas que permitan el mejoramiento del funcionamiento de una escuela en particular que había tenido grandes problemas de deserción escolar.

De una manera distinta la Supervisora C considera la actividad de los gremios

*“Todo el contexto, las luchas gremiales que es de otros tiempos y que hizo que todo se viera como una bolsa de trabajo y el docente necesitaba si o si tomar dos cargos y esto de alguna manera teñía la organización de la institución de otros objetivos”.*

En este testimonio, en sintonía con la Supervisora distrital M, de la cual C depende, el gremio docente es visto como un impedimento, un obstáculo para lograr una mejoría en el proceso de enseñanza aprendizaje, y las luchas gremiales reivindicativas de los derechos laborales, son consideradas de *otros tiempos*.

### *Estrategias que construyen (o destruyen) autoridad, poder y legitimidad del rol*

Como dijéramos anteriormente los directores escolares en ocasiones, se convierten –para los supervisores-, en un obstáculo para viabilizar las reformas que la supervisión propone. Para superar las diversas formas de resistencias que los primeros oponen a las propuestas de los Supervisores, éstos intentan diferentes estrategias. Las reuniones, las sanciones y notas elevadas a las instancias superiores, son algunas de las acciones que implementan en ese sentido, pero también generan otro tipo de actividades tendientes a fortalecer su imagen y a construir su autoridad.

En otros casos se adoptan estrategias vinculadas con la formación de los directores escolares, generando una gran cantidad de cursos que abordan diferentes problemáticas. Para estos inspectores la capacitación permanente consiste no solo en una vía para mejorar el desempeño de los directores, sino también una manera de posicionarse frente a la comunidad educativa que están supervisando. Actuarían como recursos que estarían reforzando una cultura profesional orientada hacia la *“bulimia cursillista”*, fortalecida durante la reforma de los años '90. En este sentido parece

oportuno recuperar aquí el hecho ya mencionado de que para concederme la entrevista se me solicitó el dictado de un taller de cuatro encuentros destinado a directores de EGB y la inclusión de sus nombres en la autoría del programa:

*“Si, yo creo que es necesario que los directores realicen cuanto curso haya porque siempre algo queda... Por eso te solicitamos a vos un taller. Aunque a veces yo creo como una especie de hipótesis, que se hacen los cursos de capacitación para enriquecer el currículum, viste, para avanzar en el... personal, este...y para avanzar en el puntaje, en el orden de mérito de los listados de Secretaría de Inspección, con esa intención. Pero también creo que eso les da mayor seguridad en este contexto de tantos cambios y reformas. Ahora otra vez con la reforma de la estructura del sistema... Eso generó varios problemas con algunos directores que querían pasar de directores de EGB a directores de ESB” (Supervisora G).*

*“Por eso queríamos que nos dieras los talleres, porque algunos directivos andan muy bien pero algunos... no sabes por donde empezar. Y como vos venís de la Universidad, creo que eso nos posiciona mejor a nosotros como supervisores y a ellos también los deja contentos” (Supervisora S).*

En estos relatos pareciera que la relación que se establece con los directores es desigual. Se traduce un gesto de tutela y de superioridad al dar por sentado que la formación sería necesaria solo para los directores. Y por otro lado ellas se estarían posicionando mejor cuando tienen que “mostrar” y “demostrar” en las esferas superiores jerárquicamente hablando, que han realizado ciertas acciones tendientes a garantizar la capacitación de “sus directores”. Cuestión que de algún modo estaría garantizándoles la conservación o el fortalecimiento del prestigio profesional:

*“Hay un grupo que siempre me dice lo inquieta que soy en cuanto a lo formativo. Es que a mi me encanta, siempre estoy tratando de mejorar la capacitación de “mis directores”<sup>111</sup>. Ni te cuento cuando informo las actividades que realizo. No lo pueden creer!” Si no formas, si no les das, para que estás? (Supervisora G).*

Salvando las distancias, la metáfora del cazador utilizada por Merklein, podría ser útil para caracterizar esta práctica supervisiva basada en lo que Narodowsky (1996)

---

<sup>111</sup> El destacado es propio

denominó “*la bulimia docente*”. Para Merklen<sup>112</sup> (2005) los sujetos de los sectores empobrecidos de la sociedad, deben salir cotidianamente a proveerse el sustento. Para estos supervisores conseguir de manera recurrente distintos cursos para los directores les permitiría, desde su perspectiva, fortalecer el reconocimiento de aquellos y también reconstruir el sentido de su actividad cotidiana. En un contexto general en el que la legitimidad declina a niveles estructurales, la necesidad de una búsqueda incansable de reconocimiento se asocia según Dubet con una visión nostálgica de la proyección de la experiencia a un imaginario histórico. Es en este sentido que la necesidad de posicionarse, de demostrar la presencia y la implicación en su trabajo se traduce en una infatigable sobreactividad académica. En síntesis, podría afirmarse que se priorizan las estrategias basadas en la meritocracia, orientadas a legitimar una posición sustentándose en la posesión de aptitudes particulares o bien por el esfuerzo y el trabajo personales que, al ser enunciadas de esta manera, tienden a destacar las insuficiencias y la falta de implicación de los otros (Martuccelli, 2007).

Asimismo la emergencia de expresiones casi paternalistas tales como “mis directores”, “mis escuelas”, se vislumbra una concepción personal más que compartida y colaborativa, impuesta más que construida colectivamente y jerárquica más que

---

<sup>112</sup> Merklen (2005) habla de la lógica del cazador urbano en referencia a individuos o grupos que salen a buscar algo para traer a sus casas, a los vecinos, a las redes o al barrio. Las organizaciones barriales se convierten así en instituciones “eficaces” para obtener recursos. Gran parte de los reclamos y negociaciones con los sectores políticos se hacen en nombre de derechos. La búsqueda y apropiación de la ciudad se hace invocando los derechos perdidos, reactualizando la memoria de los derechos. Podríamos hablar del derecho a una ciudadanía. La lógica del cazador y los derechos entran en tensión, porque se trata de derechos que tendrían que ejercerse. En realidad, esta lógica no propicia la construcción de la noción de derechos sino que implica buscar y llevar lo que haya. La idea central, en el planteo de Merklen, es la lucha por la supervivencia de los sectores populares bajo la dependencia de la distribución directa de toda suerte de bienes y servicios irregularmente repartidos en los barrios.

La tensión entre proyecto de política social participativa, producida por el agravamiento de las condiciones de vida de amplias mayorías, escapa al planteo de ciudadanía versus clientelismo. La urgencia es lo que lleva a la negociación con el sistema político y la construcción de nuevas demandas al Estado. Estas estrategias de contención del conflicto social desplegadas por el Estado neoliberal no apuntan ni a la integración ni a la plena resolución de los conflictos.

Otra tensión a la que refiere Merklen es la resistencia a la desafiliación, a la pérdida de derechos, por ejemplo, al trabajo. Pero por ello no hay ausencia de ciudadanía, sino un ejercicio activo de relación con organizaciones sociales e invención de mecanismos para sobrevivir. Hay una reivindicación del trabajo como derecho, de lo contrario, todo quedaría reducido a la lucha por obtener asistencia. Al recuperar el trabajo es posible volver a otro tipo de seguridades sociales. En este sentido, vuelve a los aportes de R. Castel, que sostenía que el gran integrador sigue siendo el trabajo. “Quien no tiene trabajo no está liberado. Sufre” (Merklen, 2006).

Los propios actores desdobl原因 el rol del Estado. Lo ven, por un lado, como administrador de recursos, y por otro, como responsable de las dificultades de integración de vastos sectores sociales.

democrática, en la que la colaboración llega a convertirse en cooptación mediante estrategias vinculadas a la formación. La presencia o ausencia de los directores en estas propuestas formativas determina la relación con la supervisión.

También rescatan algunas experiencias de capacitación brindadas por los C.I.Es. y los resultados de un trabajo interinstitucional:

*“Una experiencia interesante es la que se dio con el proyecto del bicentenario y que se aspira a continuar en este año. Algunas directoras de escuelas muy grandes pudieron trabajar juntas, a partir de una capacitación brindada en el C.I.E. con marco común, y después cada una lo llevó a su escuela. Pero promoviendo el trabajo interinstitucional, inclusive con escuelas con una realidad totalmente diferente”. ESB (Supervisora S)*

*“Considero que la transformación se hace formando. Creo que hay que formar a los adultos, me refiero al perfeccionamiento continuo. Una manera de transformar y elevar la calidad educativa radica en elaborar y socializar proyectos. En este marco de trabajar inclusión y calidad nosotros tenemos que entender que calidad no es solo calidad de los aprendizajes, que es calidad de la enseñanza, que la calidad la tienen que transmitir los docentes, los directores y lo tenemos que transmitir los inspectores. Claramente nos tenemos que deber a lo pedagógico.*

*Las escuelas reciben muy bien estas iniciativas, es mas, hay proyectos que trascienden las propuestas que nosotros hacemos. Proyectos que realizan algunas secundarias, algunas medias, las escuelas técnicas.. Proyectos con chicos, proyectos en escuelas rurales que se han agrupado para fortalecer los proyectos de plurigrado, hay mucho trabajo distrital.*

*Para las escuelas primarias estamos trabajando el proyecto de alfabetización inicial y después estamos trabajando en conjunto con DIEPREGEP que es una capacitación que se esta haciendo destinada a fortalecer la enseñanza del inglés, directamente eso tiene que ver con la jefatura de DIEPREGEP y de estatal y con los areales que están involucrados y con una capacitación para la enseñanza de la matemática, y ahí estamos trabajando con CP, docente de la universidad, magíster en didáctica de la matemática, y hacemos reuniones con ella todos los meses con directivos y docentes de las instituciones”(Supervisora M).*

En estos testimonios, las supervisoras intentan responder a las demandas del entorno, aunque, como puede apreciarse algunos aspectos de esas demandas son producidas por la misma organización prestataria del servicio (sectores del gobierno de la educación) como es el caso del Proyecto del Bicentenario. Sin embargo, esto no implica que buena parte del trabajo se oriente efectivamente a responder a las demandas

del entorno, esto es priorizando la lógica del servicio. En ese caso la integración no designa una interiorización de normas y de valores, sino que consiste en lograr que los otros (en este caso las diferentes escuelas), *“tengan un lugar en la sociedad dándoles un conjunto de recursos y postulando que pueden desarrollar una acción racional y autónoma”* (Dubet, 2006:391). Es en este sentido, que las escuelas y sus actores podrían desarrollar su capacidad de integrarse promoviendo sus intereses, a través de proyectos que trascienden lo propuesto por la Supervisión Distrital, mediante relaciones concebidas en términos de “servicios”, de “contratos” y de “proyectos”. Relaciones que por otro lado, no dejan de constituir un espacio de socialización y de subjetivación para los actores intervinientes.

Sin embargo, el testimonio de estas supervisoras estaría mostrando un posicionamiento acerca de cómo se concibe la experiencia de la supervisión escolar diferente al que manifiesta la supervisora D.

En efecto, en palabras de esta supervisora el reconocimiento por parte de los demás miembros de la comunidad educativa pasa por su compromiso por generar situaciones de ruptura con el sentido común de los directivos y docentes:

*“Considero que mi función pasa por generar rupturas en la cabeza de los directores y docentes. Yo descreo de los cursos... no se si son tan efectivos. Creo que lo mejor es trabajar en situación con ellos, en cada escuela. Como ejemplo te cuento que para una capacitación me leí toda la fundamentación de las áreas y te puedo asegurar que en muchos casos ni ellos la sabían. Mucho menos como transmitir los contenidos. No ponen “garra” ni en aprender ni en la motivación de los pibes.  
Al final, pudimos trabajar muy bien. Creo que es el único modo de “cambiar la cabeza de los docentes”, aunque no es fácil.”*

En este testimonio, se podrían destacar dos cosas. Por un lado, estaría dando cuenta de una práctica docente desmotivada, que ni siquiera intenta interesar a sus alumnos en los contenidos que se establecen como necesarios. Esto implicaría una ruptura entre los saberes que la sociedad demanda y los que la escuela otorga, un problema en la capacidad de transmisión (crisis de transmisión)<sup>113</sup> y de reproducción de

---

<sup>113</sup> Para Dussel (2006) la crisis de transmisión se hace evidente en cuatro aspectos. En primer término laude a un quiebre en las relaciones de autoridad entre generaciones, que pondría en cuestión la misma acción de transmisión. En segundo lugar, las tecnologías de transmisión y de archivo de la memoria se han pluralizado en virtud a la difusión de grandes cantidades de información a través del desarrollo tecnológico. En tercer lugar asocia la crisis de la transmisión a los efectos de los períodos dictatoriales por

la cultura. En este relato se manifiesta la intención de lograr un asesoramiento orientado a acercar a los docentes ciertas herramientas necesarias para mejorar la transmisión, que obviamente se encuentra con dificultades en el contexto de la “modernidad líquida”, caracterizada como ya se ha dicho, por la fluidez, la incertidumbre, la flexibilidad y la novedad. Características que se presentan como ejes de estructuración de la vida social y en donde se les pide a los individuos y a las instituciones, cada vez más que se autodiseñen para competir satisfactoriamente en ese escenario (Dussel, 2006).

En lo dicho por D, se alude también a una toma de conciencia de la falta de un asesoramiento que debería ofrecerse desde una supervisión escolar comprometida con la situación de vulnerabilidad de los propios docentes y orientada a fortalecer las motivaciones de los mismos que, en virtud de las mutaciones escolares a las que hemos venido aludiendo, estarían en franca decadencia.

Por otro lado, desde este relato la voluntad de “cambiar la cabeza a los docentes” estaría dando cuenta de la apropiación de una “oportunidad de deshacer profecías de fracaso” (Frigerio, 2004:15), un intento de torcer “destinos inexorables” de algunos alumnos en el marco de las incertidumbres e injusticias que sin duda, habitan las coordenadas de nuestro tiempo actual, pero también es posible apelar a sus intersticios posibilitadores de futuros que todo escenario presenta. Este tipo de experiencia se basa en una relación de homología entre la supervisión y los directores y docentes, y alumnos. Se trata de recomponer el sentido subjetivo y cultural de los saberes escolares, problemática que se abre y autonomiza cuando uno se aleja del programa institucional. El hecho de que esta experiencia sea homóloga no implica que no se puedan contraponer ya que unos y otros tienen el problema de la motivación. En este tipo de trabajo sobre los otros se da por sentado que los directivos y docentes deben constituirse en sujetos autónomos y activos de la docencia, mientras que los supervisores deben asesorarlos en esa tarea variando las estrategias actitudinales y de métodos. En el mismo sentido, los alumnos deben constituirse como sujetos activos de sus estudios y los docentes deben colaborar con eso. Todos los actores mencionados se encuentran en esa situación relacional y el proceso de socialización consiste más en resolver ese problema que en imponer normas (Dubet, 2006).

---

los que ha transitado los países latinoamericanos. Por último, articula la *crisis de autoridad* con el borramiento de las fronteras entre lo legal y lo ilegal. Sostiene que, en cualquier sociedad, la relación con la autoridad tiene mucho que ver con la idea de la política y la relación con la norma, relación que en los países latinoamericanos estaría profundamente deteriorada a raíz de culturas políticas basadas en la impunidad y la corrupción.

*“Las otras inspectoras me boicotean todo el tiempo y me desacreditan con la Jefe. Por otro lado desde la jefatura distrital me están volviendo loca con los reclamos estadísticos: números de pibes desertores, repitentes, pasar por día el número de presentes, ausentes, sobreedad. Se pierde tiempo, se vive diagnosticando y nada cambia”* (Supervisora D).

En este sentido cabría preguntarse si existe continuidad entre los objetivos planteados a nivel general, colectivos, a través de las normativas vigentes y el discurso e interpelaciones políticas. Por el contrario parecería que existiera una fractura o una zona de clivaje<sup>114</sup> entre las proclamas gubernamentales respecto de los roles prescriptos para los actores educativos y las diferentes estrategias que se dan algunos actores. Sobre todo si estas estrategias pudieran llegar a generar cierta diferencia perjudicial para el resto de los actores de la institución despegándose de aquella “sabiduría resignada” reiterada durante años y a la que ya se estaba acostumbrado a verlos. (Martuccelli, 2007) En otras palabras, parafraseando a Ortega y Gasset (en Bauman, 2000:100) “*Cualquiera que no sea como todo el mundo, que no piense como todo el mundo, corre el riesgo de ser eliminado*”, aun en el marco de un discurso explícito y recurrente del respeto por las diferencias:

*“A veces no puedo creer lo que me cuentan los directores de algunas reuniones con otros inspectores. Ni hablar de la distrital. No son capaces de armar un proyecto propio. Les piden que les envíen un powerpoint de los proyectos que tienen en marcha. Eso sí, te lo piden en powerpoint, ahora aprendieron a usarlo, y piden todo en ese formato. Seleccionan lo que ellas les parece y hacen un “mix” con todos los proyectos. Después los reúnen y les pasan el “resumen” que hicieron. Yo me siento a armar los proyectos con ellos. Para mí esto es un desafío personal. No voy a renunciar”* (Supervisora D).

El hecho de “sentarse con ellos (los docentes)” a intercambiar cuestiones acerca de cómo se arma un proyecto, implica un modo distinto de apropiarse de la cultura predominante de la supervisión escolar. Asimismo, esta estrategia considerada como de resistencia, entendida como el desacople entre las representaciones viejas y las situaciones actuales que no se dejan nombrar por esas representaciones” (Duschatzky,

---

<sup>114</sup> “El término clivaje proviene de la química y designa, en los cristales, la zona en la que la unión de los átomos se vuelve frágil. Es decir que esas zonas se constituyen en posibles zonas de ruptura o fractura” (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992) Para las autoras las diferentes instituciones están atravesadas por diferentes zonas de clivajes.

2001:88) puede interpretarse como una ventaja para esta supervisora. En primer lugar la capacidad de resistir es lo que le permite soportar el “vacío” que - según sus palabras- le hacen las otras supervisoras, situación que estaría potenciando las condiciones de individuación personal y profesional. Por otro lado su capacidad de autonomía se ve reforzada al tomar esta situación como “un desafío personal”.

Según Martuccelli (2007) de todos los conceptos acuñados y utilizados por la sociología ninguno ha sido tan utilizado como el concepto de rol. El rol

*“... establece un vínculo entre las estructuras sociales y el actor, relacionando modelos de conductas a los diversos status o a las posiciones sociales, lo que garantiza estabilidad y la previsibilidad de las interacciones, puesto que señala el comportamiento esperado de cualquier otro en función del lugar que este ocupa en un sistema social dada. (pág. 119).*

Pero, el autor advierte, que mas allá de algunos elementos centrales e indispensables, cada actor tiene un margen de libertad bastante amplio y que cada sujeto imprime al rol que desempeña sus características singulares. Por lo tanto siempre existe una cierta distancia entre el modelo prescripto por un rol y el modo particular con el cual es desempeñado. Martuccelli (2007) sostiene que por mas precisos que sean los modelos de roles, nunca pueden “producir” la acción, toda conducta desborda las codificaciones establecidas.

### Objetivos que impulsan la acción: motivaciones y problemas visualizados desde el rol de Supervisor escolar

Más allá de las resistencias y tensiones entre el rol de los Supervisores Distritales y los de nivel y rama, todos los entrevistados manifiestan la pasión por lo que hacen así como la intención de devolver a la escuela su función pedagógica como dimensión central y mejorar la calidad educativa.

*“Mi objetivo principal en este cargo es mejorar la calidad pedagógica del distrito, hay muchas variables que lo cruzan la situación docente, la formación docente, familiares, la cosa cotidiana que esta entrecruzando y que nos complica un poco la tarea y la*

*formación de un equipo para llevar adelante esto. En eso si vamos viento en popa” (Supervisora M).*

*“Yo aspiro a mejorar la calidad educativa de todo el distrito. Se que no es una tarea fácil, pero me gusta lo que hago. Esto es mi vida, me encanta lo que hago, soy una apasionada de lo que hago, en cualquier rol que este” (Supervisora S).*

*“Para mi lo principal es cambiar la cabeza de los directores y docentes. Creo que es el único modo, como ya te dije antes, es trabajar con ellos, pero darles algo en serio. No sumar puntitos para mostrar al jefe” (Supervisora D.)*

*“La principal motivación para concursar como inspectora fue estar convencida de que podía contribuir a mejorar el nivel educativo desde un punto de vista cualitativo, en las instituciones que supervisaría. Esto me surge siendo directora, porque primero fui directora.” (Supervisora G).*

*“Bueno, llegué a esto, en realidad fue como un desafío personal porque en principio cuando me presenté para ser directora de escuelas, si bien siempre una un... ¿Cómo decirlo? Una escala...Yo conozco gente que es Inspector, sin haber pasado por cargo de director. Entonces yo primero aspiré al de director. Aspiré a concursar para ver qué se sentía que...cómo era una prueba. Y cuando la pasé, dije, bueno, no era tan grave. Y luego en el desarrollo en sí de la gestión tampoco me pareció algo este...que no podía manejar. Después desde el cargo de dirección, sentí que podía hacer muchas otras cosas desde inspección para mejorar el nivel de las escuelas” (Supervisora C).*

En los dos últimos testimonios aparece la revalorización de ir transitando los distintos niveles de la escala jerárquica para acceder finalmente al cargo de Inspección, y que justamente una de las cuestiones centrales sobre las que querían a trabajar era sobre ciertos estilos de gestión escolar de algunas de las instituciones que ellos supervisaban.

Al preguntárseles acerca de cuales eran los problemas más frecuentes que encontraban en la dirección de las escuelas hubo coincidencias en que la falta de delegación de tareas y la ausencia de asesoramiento pedagógico eran las más recurrentes. Sin embargo hubo diferencias al momento de explicar porque estas cuestiones sucedían

*“...Y a lo mejor el tema de la delegación de funciones. Hay directivos que tienen una gestión muy absorbente y les cuesta delegar en su par. Ya sea para la supervisión de las áreas o los ciclos dentro de toda la E.P.B. Primero y Segundo Ciclo. En algunos ¿no? Otros pueden hacerlo tranquilamente. Entonces ese celo por la cuestión directiva, que pareciera que una sola cabeza de manejar toda, todo esta, todo...esto que decíamos este...radial y no radial que es a lo que nosotros tendemos ¿no? Que trabajen más en red y no tanto con un núcleo así que absorbe todo. Esto podría ser una dificultad. Que ellos no lo ven como dificultad. No lo perciben así. Al contrario, perciben dificultoso que otros puedan manejar cuestiones que ellos creen que debieran ser sobre ellos ¿no? Cuando así compartiendo también sienten más alivio porque las responsabilidades y las decisiones que toman son compartidas” (Supervisora G).*

Que los directores asuman de buen grado aquellas cuestiones que los supervisores deben transmitir y que efectivamente interioricen y respondan a los lineamientos normativos llevan en muchos casos a que se privilegie “la relación” que los supervisores tienen con cada uno de los directores escolares. Los problemas que se les pueden presentar con algunos de los directivos escolares son interpretados como síntomas de la personalidad de estos últimos o bien por la intensificación del trabajo y las angustias que ello genera.

*“Cuando entras a una escuela ya sabes como es el director. Te lo pinta de cuerpo entero, algunos son anárquicos y la escuela lo refleja. Otros quieren que su escuela sea de elite, quieren tener la cola de gente en la puerta esperando para inscribirse. Son los estilos de gestión que tienen que ver en muchos casos con la personalidad del directivo a cargo” (Supervisora C).*

En este párrafo el hecho de afirmar que “cuando entras a una escuela ya sabes como es el director” es posible identificar la concepción de que el trabajo del director se proyecta y se objetiva en el modo de funcionamiento de las escuelas y reflejan en él buena parte de si mismos. Visualización que es posible gracias a *la experiencia que dan los años de trabajo.*

*“Otra de las cosas que no quería dejar de mencionar es la carga administrativa que se ha intensificado en los últimos años. Porque así como vemos estas dificultades de los directivos quería mencionar que ellos también se ven muy sobrecargados. Que es algo que el nivel central evidentemente detrás de un escritorio no lo ve. Todas las demandas de relevamiento de la información que es la misma información, a lo mejor, para acá y para allá. Pero te cambian una*

*columna, un detallecito; es lo mismo que mandamos antes pero tiene que ir en ese formato” (Supervisora C).*

*“Y hay otra cosa. Muchas veces hay información que se releva que vos no le encontrás la causa para la cual fue relevada. Pero hay otra que sí. Que es un insumo básico para tu trabajo como director, pero que muchas veces debido a la premura de seguir con otras cuestiones administrativas hace que vos no la puedas recuperar para tomarla como un insumo. O la tomás allá a los ponchazos, pero no la has podido seguir” (Supervisora G).*

La *comprensión y la empatía* como estrategia refuerza en muchos casos la relación que tienen con los directores, minimizando la resistencia de estos últimos. En otras ocasiones, una actitud comprensiva o seudocomprensiva se convierte en una estrategia poderosa de cooptación de voluntades, derribando resistencias. También se la pone en práctica para generar respeto.

*“Y... a veces no podés decir acá llevo el supervisor!!! Yo creo que entablar relaciones mas horizontales y de acompañamiento. Y decir: “Mirá qué te parece, esto que podríamos hacer con tal escuela ¿A vos te gusta? Yo se que estas a mil pero.... Creo que si uno se presenta de ese modo no solo consigue lo que se propuso sino también te respetan mas” (Supervisora S).*

Asimismo, la formación recibida aparece como una dimensión importante que le permitiría desempeñar su rol con solvencia, aunque también las características personales aparecen como relevantes

*“Ellos [los otros supervisores y los directores] siempre me dicen que yo estoy muy bien formada por mi tránsito por la universidad, aunque no he terminado la carrera. Es algo que ellos valorizan. Pero además no he tenido problemas con ninguno” (Supervisora M).*

*“A mí siempre me dicen los directores y también los docentes el buen trato que tengo. Yo siempre los trato bien, en cambio se de algunos que son bastante pedantes” (Supervisora S).*

Pareciera que cuando un supervisor acumula ventajas que más tarde o más temprano serán entendidas como cualidades personales, mas se sentirá reconocido por los pares y los agentes subalternos, y fortalecerá de es modo el respeto de los otros y el ejercicio de su autoridad. En general, en el caso de las supervisoras entrevistadas el

tránsito por la universidad, así como la posibilidad de articular acciones conjuntas es vista como un diferencial importante la hora de sustentar su legitimidad y su prestigio.

### *Acerca del desencanto*

Aquellos dispositivos propios del programa institucional que durante la constitución de los sistemas educativos garantizaban la posibilidad de reducir la incertidumbre y posibilitaban una identidad profesional estable y duradera, han perdido su eficacia simbólica.

Para Dubet el primero de esos desencantos está vinculado a la disciplina, que actualmente pareciera limitarse a una función de control social. Inclusive, para el autor, cuando actualmente se revaloriza la disciplina y la necesidad de lograr un orden, la primera es reducida a un medio de resistencia contra la crisis. En este escenario la disciplina debe ser percibida como justa tanto para quienes la implementan como para aquellos sobre los que se la ejerce. La autoridad debe ser permanentemente justificada o bien estar sustentada por un carisma personal. En tanto que el programa institucional ligaba disciplina y subjetivación, las dos lógicas se separan dejando en el centro de la escena una lógica solo de relación, sólo de reconocimiento ajeno, que a priori aparece como contradictoria con la disciplina. El programa institucional supone que los actores están motivados, porque su personalidad está construida en torno a vocaciones y valores. Cuanto más se separan el actor y el sistema, más se diferencia el individuo social y el sujeto, más problemática resulta la índole de la motivación. En los actuales discursos pedagógicos motivar a los alumnos, a los docentes, a los directivos aparece como una cuestión central, sin embargo para motivar a los demás es necesario motivarse a uno mismo, de comprometer la personalidad y las convicciones propias, pero los actores educativos insisten en que su trabajo es cada vez más agotador, (intensificación del trabajo), porque los actores ya no entran a las instituciones por las motivaciones tradicionales. Ehrenberg sostiene que actualmente la depresión reemplaza a la neurosis ya que los individuos deben motivarse solos, la depresión se convertiría así en la enfermedad de la libertad. El desencantamiento del mundo priva a las instituciones de los consuelos que hacían soportable la experiencia de los actores y erosiona el sentido de la misma.

*“Pero también pasa eso en otras situaciones que no son tan gratificantes como por ejemplo cuando hay que sancionar a alguien o decirle: “...llegó tarde, el artículo veinticinco, el inciso siete...” Por decir algo...Y no...Ellos: “Porque lo dijo la inspectora” ¡No! “Vos sos el director, tenés el Estatuto del docente”. No le tenés que decir: “...llegó tarde lo van a sancionar porque la inspectora lo dice.” Porque, viste, le escapan un poco a esa responsabilidad.*

*Es que también nosotras, al momento de proceder, también pensás mucho. Pensás qué podés cambiar a través de diálogo. Hay cuestiones que a veces no se cambian y persisten y siguen, y siguen. Porque también pasa esto” (Supervisora C).*

La idea de *responsabilidad* reemplaza a la de *mandato* que suele tener rasgos de lo inapelable y lo divino (Puiggrós y Dussel, 1999). Las relaciones entre supervisores y directores incluyen una dimensión relativa a la autoridad, sin embargo, cabe aclarar, que no todas las formas de autoridad son iguales, ni tienen los mismos efectos. No es lo mismo entender a la autoridad como un mandato incuestionable que como un acto responsable, particular, que debe justificarse de manera cotidiana, dejando un espacio para que el otro se enriquezca en esa interacción. El rol trasciende lo explicitado en la normativa, ésta ya no define a un rol determinado, sino que lo desborda. El idioma de la moral y del control es reemplazado aquí por el diálogo. En este caso, el testimonio de las supervisoras pondría de manifiesto la tensión existente entre las lógicas más objetivas e impersonales de la organización – que sirven de marco a su actividad- y una posición menos corporativista y singular de la experiencia de trabajo. La dimensión humana estaría imponiéndose a la dimensión técnica del trabajo.

También estarían denunciando una renuncia por parte de los directores de ejercer su rol prescripto y derivar o “elevar” las responsabilidades a las instancias de la supervisión, expresiones tal vez de una apatía profunda respecto a las propuestas de los supervisores.

A veces los conflictos no se resuelven sólo a la manera tradicional, en el seno de los organismos competentes, y toman estado público. Tal fue la situación desarrollada en la ciudad de Olavarría que frente a la expulsión de un grupo de alumnas que habrían cometido una falta grave en la Escuela Normal de la ciudad de Olavarría. La Inspectora Jefe S no avaló la expulsión de las alumnas y en una nota concedida a El Popular, el diario de mayor tirada olavarriense, duda de la capacidad de los directivos para desempeñarse en ese rol. Por su parte en el mismo medio los directores de la escuela involucrada publican una solicitada en contra de la inspectora. La amenaza siempre latente, de llevar los conflictos a los medios esta presente en las entrevistas realizadas a

los directores que fueron entrevistados para este trabajo, como se ejemplifica en el siguiente relato:

*“Conozco una directora de muchos años de servicio, que estuvo, hace un tiempo enferma y está con licencia. Me la encontré el otro día por la calle y ella se dio el lujo de decirle a los supervisores de Psicología, tanto como a nuestra inspectora, palabras muy crudas y muy terribles. Venían con la historia de que tenía que tomar un alumno que ya no lo quería en la institución, por qué había aconsejado otra escuela...¡No! Ella no se los tomó, y les dijo: “Y ustedes no me van a obligar, porque... yo llamo a Crónica...” les dijo “...y les expongo el caso y lo van a tener en las puertas de su casa” o sea que se dio el lujo, también de amenazarlas y no le dijeron nada. Y no lo hicieron porque es una persona que todos la conocen como que es” medio loquita”...Bueno, entonces, es como que les hizo frente y ¡pará!” Los inspectores vinieron con un montón de cosas que ella, como ya es una “zorra vieja, y se conoce un montón de cosas, no pudieron imponerle nada” (Directora G).*

La efectividad de la estrategia de “llamar a los medios”, podría inferirse, parafraseando a Sennet, que radica en un sentimiento de vergüenza que se genera cuando los adultos no pueden controlar las condiciones en los que son vistos, cuando se los expone a situaciones de visibilidad para las que aun no están preparados (2003:124, 125) y que además estaría erosionando su legitimidad profesional.

Por otro lado no resulta extraño ya que los medios masivos de comunicación de alguna manera establecen una agenda prioritaria de temas, estimulan la generosidad y despiertan la sensibilidad del público. Frente a hechos altamente mediatizados la gente responde con actos de adhesión o solidaridad, según sean presentados, a uno u otro actor involucrado en el conflicto. Atentados terroristas e inundaciones son casos testigos de esa actitud altruista; sin negar, por supuesto, que también existen movimientos de asistencia social voluntaria menos impactantes que la solidaridad inducida por los medios. Una solidaridad instantánea y eficaz. Los medios no solo estimulan la solidaridad, también informan acerca de ella y ofrecen técnicas para efectivizarla.

Ahora bien, los medios no cumplen la misma función que cumplían las instancias tradicionales de las normas morales. No crean una conciencia regular de deberes interiorizados. Gestionan, más bien, la opinión pública produciendo efectos de solidaridad o adhesión. Pero se trata de una solidaridad acotada a determinadas circunstancias, más que de proyectos altruistas de largo alcance. Antes se apelaba al

deber, que es permanente; ahora se trata de conmover, que es el del orden de la espontaneidad. La emoción prevalece sobre la ley; el sentimiento, sobre la norma; el corazón, sobre la razón. La ética del deber era rigurosa y severa, la del sentimiento es libre y flexible. Esta última apela a la responsabilidad y a la iniciativa de las personas; aquella, en cambio, apelaba a la obligación y a la obediencia a las leyes.

Pareciera que la posibilidad de llevar ciertas problemáticas escolares a los medios masivos de comunicación les estaría dando un plus al poder que podrían llegar a ejercer los directores escolares (y también por supuesto los inspectores) frente a ciertas acciones implementadas por los inspectores, desdibujando la autoridad y diluyendo el respeto hacia el rol de supervisor. En síntesis, en la medida en que el valor del individuo aparece como un efecto de posición, toda falta de respeto o de reconocimiento debe ser reparada inmediatamente poniendo “al otro en su lugar” a fin de asegurar el suyo propio (Martuccelli, 2007). Cuestiones estas que en un escenario en el que la tensión vertical, propia de un mundo jerárquico y del rango, declinan se recurre al amparo de una opinión pública que vigila la naturaleza de las relaciones entre los individuos. Estas situaciones generan cansancio, inseguridad y temor al tener que llevar adelante algunas acciones, y también una cierta nostalgia mítica por el reconocimiento social de la figura del Supervisor, propia del normalismo, tal como lo demuestra el siguiente testimonio:

*“Y sí, a veces uno se siente cansada, insegura... A veces antes de proceder lo pensás más de una vez. Ahora por cualquier cosa van a los medios y Olavarría es una ciudad chica, todos te conocen. Se ventilan muchas cosas y a veces no es conveniente... viste el problema de la escuela X. No se terminaba nunca. Así nunca nos van a ver con respeto. Antes ser inspector de escuelas era un honor y además tus decisiones eran incuestionables. Hoy no,... esta todo dado vuelta”*  
(Supervisora G).

Recuperando las fuentes históricas siempre han existido muchos entredichos entre supervisores y directores y docentes, pero el relato a grandes rasgos ha perdido eso y parece que esto es solo cosa de la actualidad. O tal vez, esta situación habría sido constante a través de los años y ahora se haya adquirido mayor visibilidad.

### *Flexibilidad del rol*

Retomando la palabra de Martuccelli (2007), la primera gran dimensión de un rol social está vinculado al grado de codificación y de presión que caracterizan a los

contextos de acción. Al tener que desempeñarse en una diversidad de terrenos sociales, los individuos deben adquirir múltiples capacidades para poder afrontar la diversidad de acciones que se considera que deben cumplir.

La crisis económica del año 2001 significó una amenaza de gobernabilidad para el Estado, de allí que este interpelara con fuerza a las instituciones escolares respecto de la inclusión. Las innumerables demandas emergentes provenientes de los sectores más vulnerables de la sociedad recayeron sobre las escuelas, profundizando la complejidad de los roles de gestión. En palabras de Halsey (citado en Hargreaves, 1996) en momentos de crisis las escuelas se convierten en las “papeleras de la sociedad”, es decir en aquellos sitios donde se depositan todas las cuestiones que la sociedad no puede resolver.

También de los relatos se desprende cierta aceptación de una creciente flexibilidad e hibridación de los roles. Para Martuccelli (2007) en un contexto de cambios profundos como los que caracterizaron a los últimos años del siglo XX y el inicio del Siglo XXI la *“naturaleza de ciertos roles se transforma, a veces de una manera totalmente independiente de toda modificación de status [...] Los roles no pierden su definición ni su pertinencia, sin embargo ven extenderse sus límites”* (pág. 130).

La normativa generada a posteriori de la reforma de los años '90 enfatiza la necesidad de trabajar de manera reticular con otras organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de diluir los problemas de distinta índole que han invadido las escuelas y también de trabajar de manera conjunta las diferentes problemáticas infanto - juveniles.

Sin embargo, la puesta en marcha de esa red interinstitucional no es una cuestión sencilla e implica también un trabajo paciente por parte de los supervisores escolares con las otras instituciones con las que deben articular, entre ellas distintas direcciones municipales y ONGs destinadas a trabajar con niños y jóvenes provenientes de sectores sociales más golpeados por la crisis económica.

*“ [...] nos esta costando muchas reuniones, desde la primera a la de ayer que era la cuarta... ayer hubo un sinceramiento de todas las partes, porque en este tránsito todos cometemos errores. Esto de escuchar a los chicos, de presentar la denuncia para defender los derechos del chico. Por ahí nuestros tiempos no son los mismos, estamos muy ansiosas porque lo que buscamos es proteger a los chicos.*

*Ellos ven que nosotros somos demasiado ansiosas y que los tiempos de la justicia no son los tiempos de la educación. Nosotros decimos*

*que los tiempos de los chicos no son los tiempos que la justicia tiene. Nosotros queremos que lo saquen ya de un hogar, que los pongan en alguna parte” (Supervisora M).*

Es claro que las reformas educativas impulsadas en los últimos años no resultan del todo sencillas para los distintos actores escolares, ni tampoco son percibidas del modo que se pretende desde la normativa. Así por ejemplo, la creación de la Dirección de Inspección General, y la designación de Inspectores Jefe para cada Región Educativa e Inspector Jefe para cada uno de los distritos que las constituyen (Resolución N° 300/05) responde a materializar los principios y objetivos establecidos en la Ley Provincial de Educación N° 11.612 la que en su artículo 25 establece la necesidad de profundizar procesos de descentralización y participación tendientes a fortalecer las autonomías regionales. Sin embargo la inspectora de EGB de la Región 25 sostiene lo siguiente:

*“Se habla de descentralización y de autonomía en los distritos. Eso no existe, porque nosotros tenemos que seguir enviando información para allá arriba y que alguien detrás de un escritorio decida... O sea, que lo que nosotros decimos desde acá, desde las bases del territorio, allá no se toma. Desde atrás del escritorio se decide y se arma una resolución y se arma mal”.*

Se podría decir que la autonomía que se concede a otros es una de las dimensiones en las que se manifiesta el respeto. Sin embargo, esta concesión no es fija ni irrevocable, sino que esta en permanente renovación, es mayor o menor, según cambien las condiciones sociales, las formas administrativas y organizacionales, o bien los sujetos involucrados en los procesos de construcción de mayores rangos de autonomía<sup>115</sup>.

### *A modo de reflexiones finales*

Los requerimientos que se le hacen hoy a las escuelas en general y a sus actores en particular vinculados a la organización institucional, la estructura administrativa, la reconfiguración del curriculum, y muy especialmente las formas de vinculación con las familias y el entorno social mas amplio, hacen que la escuela sea una institución muy diferente a la que se había imaginado y diseñado a fines del XIX y principios del XX.

---

<sup>115</sup> Sennet (2003) define la autonomía como la capacidad de de separarse de los otros. (pág.128)

Estas mutaciones también imprimen su huella en la función de la supervisión escolar, función que al igual que la de otros actores educativos, adoptan disímiles respuestas y formas relacionales frente a situaciones similares.

De lo que se ha planteado hasta aquí es posible afirmar que entre las nuevas figuras de la supervisión distrital y las supervisiones de enseñanza y modalidades existen ciertas formas de fricción que de alguna manera estarían incidiendo en los canales de comunicación ascendentes, necesarios para lograr la articulación del sistema. El sistema educativo es una institución jerárquica desde su origen. Sin embargo aquella legitimidad y su correlato con la autoridad que el cargo ocupado confería, estaría siendo cuestionada de forma más visible. La necesidad de legitimar la autoridad conferida por lo que se conocen como *cargos políticos* estaría en la base de ese malestar entre los distintos niveles del cuerpo supervisorio. En este sentido la fricción o malestar entre los mencionados supervisores se aprecia más en el distrito 25 que el en distrito 20. En palabras de los propios entrevistados de esta última región la “*supervisora distrital M es absolutamente reconocida por su capacidad de generar vínculos, proyectos y confianza, por sobre todas las cosas*”. Cualidades que se podrían resumir en el capital social acumulado por esta supervisora, pero que interesa destacar, aluden más a sus características personales que a su dimensión profesional.

Por otro lado, los supervisores de enseñanza y modalidades estarían visualizando una falta de reconocimiento de las instancias jerárquicamente superiores, lo que los lleva a buscar nuevas formas de sostén y de legitimación basadas en una sobreactividad orientada a dar respuestas a demandas, reales o imaginarias, (tal es el caso de la búsqueda de cursos y seminarios) de los actores a su cargo.

En síntesis, en esta trama relacional se alternan de manera diferencial y en situaciones diversas, una articulación variable entre las distintas lógicas que apelan al control social, el servicio y la relación, según las estrategias movilizadas por los supervisores escolares. De este modo se conforma una trama relacional que promueve diferentes instancias de socialización, integración y subjetivación de los actores involucrados.

## *Bibliografía*

**Alonso Brá, M.** (2008); “La política y administración educativa en *nuevos tiempos*” en Revista Brasileira de política y administración de la Educación. Vol.24 N.3; septiembre/diciembre, ANPAE, Porto Alegre.

**Angulo Rasco, F.** (1994 ) “Innovación, cambio y reforma: algunas ideas para analizar los que está ocurriendo” en Angulo y Blanco (coordinadores) *Teoría y desarrollo del currículum*, ediciones Aljibe, España.

**Bauman, Z.** ( 2000) La modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

------(2001) En busca de la política; Fondo de Cultura Económica. Argentina.

------(2005) Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

**Beltrán Llavador, F. y San Martín Alonso, A.** (2000) Diseñar la coherencia escolar, ediciones Morata, España.

**Birgin, A.** El trabajo de enseñar. Entre la coacción y el mercado: las nuevas reglas del juego. Ed. Troquel, Bs. As., 1999.

**Braslavsky, C.** (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana- Convenio Andrés Bello.

**Beck, U. y Beck – Gernsheim, E.** (2003) *La individualización: el individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós, Barcelona

**Braslavsky, C. y Tiramonti, G.** (1990) Conducción educativa y calidad de la enseñanza media, Miño y Dávila, Buenos Aires.

**Beltran Llavador, F. Y San Martín Alonso, A.** (2000) Diseñar la coherencia escolar, Morata, España.

**Bolívar, A.** (1996): “El lugar del centro escolar en la política curricular actual”, en Pereyra, M. A.; García Minguez, J.; Beas, M. y Gómez, A. J. (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Pomares-Corredor, Barcelona.

**Coraggio, J. L. y Torres R. M.** (1999). La educación según el Banco Mundial, CEM-Miño y Dávila, Buenos aires.

**Chomsky, N.** (1996). *Democracia y mercados en el nuevo orden mundial*, en Chomsky, N. y Dietrich, H, (comp) La sociedad global: educación, mercado y democracia, CBC-UBA, Buenos Aires, Argentina

**Davini, M. C. y A. Birgin** (1998), “Políticas de formación docente en el escenario de los ‘90. Continuidades y transformaciones”, (mimeo).

**Diker, G. y Serra, J.C.** (2008) La cuestión docente. Argentina: las políticas de formación docente, **Foro Latinoamericano de Políticas Educativas–FLAPE** (www.forolatino.org) 17

**Dubet, F. y Martuccelli, D.** (2000) ¿En que sociedad vivimos?, Losada, Buenos Aires.

**Dubet, F.** (2004) *Conflictos de normas y ocaso de la institución*, en revista Estudios Sociológicos XXII.

**Dubet, F.** (2006) El declive de la institución, profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Editorial Gedisa, Barcelona, España

**Dubet, F. y Martuccelli, D.**(1999) ¿En qué sociedad vivimos?, Losada, Buenos Aires, Argentina

**Dufour, Gustavo** (2008) El rol de los supervisores e inspectores en el sistema educativo argentino, Aique, Buenos Aires

**Dussel, I.** (2006) *Impactos de los cambios en el contexto social y organizacional del oficio docente*, en Tenti, E. (comp.) El oficio docente. Vocación, trabajo y profesión en el Siglo XXI, IIPE, Fundación OSDE, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

**Dustchatzky, S.** (2000) (comp) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós, Bs. As.,

**Beltran Llavador, F.** “Tradición y Cambio en la dirección escolar” en De aquí y de allá, Textos sobre la Institución Educativa y su dirección, (Frigerio, G. compiladora), Buenos Aires, 1997.

**Birgin, A.; Dussel, I.; y Tiramonti, G.;**( 1998) “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos”, en Propuesta Educativa N° 18, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas, Argentina.

**Ehrenberg, A.** (2000) La fatiga de ser uno mismo. Depresión y sociedad, Nueva Visión, Buenos Aires.

**Ezpeleta, J** (2004) “*INNOVACIONES EDUCATIVAS Reflexiones sobre los contextos en su implementación*” RMIE, Abr-Jun 2004, VOL. 9, NÚM. 21, PP. 403-424. México.

**Feldfeber, Myriam** (1994), *La oferta de capacitación y perfeccionamiento a nivel provincial. Documento del Proyecto Multinacional de Educación Básica*, prodebas-prede-oea).

----- (1999). “Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 15, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

----- (2000), “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem” en *Versiones*, n° 11, Buenos Aires, Secretaría de Extensión Universitaria (UBA), Programa “La UBA y los Profesores”, y Edic. Novedades Educativas.

**Frigerio, G; Poggi, M. y Tiramonti, G.** (1992) Las Instituciones Educativas. Cara y Ceca. Elementos para su comprensión. Editorial Troquel, Buenos Aires.

**Gvirtz, S. y Podesta, M. E.,** (compiladoras) (2007) Mejorar la gestión directiva en la escuela, Ediciones Granica, Buenos Aires.

**Giddens, A.** (1995) Modernidad e identidad del yo. Península, Barcelona.

**Hargreaves, A.** (2003) *Replantear el cambio educativo: un enfoque renovador,* Amorrortu, Buenos Aires.

**Gorz, A.** Misericordias del presente, riquezas de lo posible, Paidós, Bs. As., 1998.

**Grinberg, S.** (2008) Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento, Miño y Dávila, Buenos Aires.

----- *Gubernamentalidad: estudios y perspectivas,* en Revista Argentina de Sociología [on line], enero /junio volumen 5, n° 8, [citado 13 de noviembre de 2008] p.97-112, <http://www.scielo.org.ar/php>.

**Imbernón, F.** (1994), *La formación del profesorado,* Buenos Aires, Paidós.

**Instituto de investigaciones pedagógicas (iipe)** (2000), *Los docentes y los desafíos de la profesionalización. Informe Final,* Buenos Aires.

**Lahire, B.** (2004) El hombre plural. Los resortes de la acción, Bellaterra, Barcelona

----- (2008) “Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social” en

**Martignoni, L.** ( 2007) Escuela y experiencia adolescentes en el gobierno de la pobreza. Tesis doctoral FLACSO.

**Martuccelli; D.** (2007). Gramáticas del individuo, Losada, Buenos Aires.

**Merklen, D.** (2005) Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003) Novecento-Gorla, Buenos Aires

**Narodowsky, M.** La Escuela Argentina de fin de Siglo. Entre la informática y la merienda reforzada. Ediciones Novedades Educativa, Bs. As., 1996.

**Nicastro, S.** (1999) *La Supervisión escolar y sus modelos* en Revista Novedades Educativas, Año 11, N° 104. Buenos Aires.

**Núñez, V.** (2003). “*Los nuevos sentidos de la tarea de enseñar. Más allá de la dicotomía enseñar vs. aprender*” en Revista Iberoamericana de Educación, N° 33(pp17-35).

**OCDE** (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe educacional,* Barcelona, Ed. Paidós.

**Palamidessi, M y Feldman, D.** (2003) « The development of curriculum thinking in Argentina”. En Pinar, W (ed) *International Handbook of Curriculum Research*. Lawrence Erlbaum, New Jersey.

**Pérez Gómez, A.** (1998 ) “La cultura institucional” en La cultura escolar en la sociedad neoliberal, Morata, España.

**Popkewitz, T.** Sociología política de la Reforma. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la Investigación, Morata, Madrid, 1994.

**Puigros, A.** (1998). Que paso en la educación argentina. Desde la conquista al menemismo. Kapelusz, Buenos Aires, Argentina.

**Pulpeiro, S.** (1997) Ser directivo: ¿privilegio o pesada carga?, El Ateneo, Bs. As.

**Rigal, L.** (1999) “*La escuela crítico – democrática: una asignatura pendiente en los umbrales del siglo XXI*”, en Imbernón, I (coord.), GRAO- Biblioteca de aula, Barcelona, España.

**Rivas, A.** (2004) Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas, Granica, Buenos Aires.

**Sennet, R.** (1982) La Autoridad, Alianza Editorial; Madrid.

----- (2000) La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del nuevo capitalismo, Anagrama, Barcelona, España.

----- (2001) Vida urbana e identidad personal. Los usos del orden. Península, Barcelona, España.

----- (2003) El respeto. Sobre la dignidad del hombre en inmundo de desigualdad, Anagrama, Barcelona.

**Tedesco, J. C y Schiefelbein, E.** (1995) Una nueva oportunidad. El rol de la educación en le desarrollo de América Latina, Editorial Santillana, Buenos Aires, Argentina.

----- (1995) El nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna, Alauda- Anaya, Madrid, España.

----- (2003) *Los pilares de la educación del futuro*, disponible en <http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>

**Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E.** (2004) “*La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*” en Carnoy y otros (Coord) Las reformas educativas en la década del '90. Un Estudio comparado entre Argentina, Chile y Uruguay. (pp-21-73) Buenos Aires. BID- Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo asesor de la Universidad de Stanford.

**Tenti Fanfani, E.** (2005) La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, Fundación OSDE, UNESCO, IIPE, Editorial Siglo XXI.

----- (2005) (comp.) El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el Siglo XXI. Fundación OSDE, UNESCO, IIPE, Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

----- (2008) (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

**Tiramonti, G.** (1989) *¿Hacia adonde va la burocracia educativa?*, Cuaderno FLACSO N° 6, Miño y Davila, Buenos Aires, Argentina.

----- (2001), *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90*, Informe N° 19, Buenos Aires, PREAL.

----- (2003) *“En búsqueda del orden perdido”*, en Revista Propuesta Educativa N° 26, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, Argentina.

**Torres, R. M.** (1996), “Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa”, en *Perspectivas*, n° 99, vol. XXVI, N° 3, Ginebra, OIE-UNESCO.

**Vera Godoy, R.** (1990), *Experiencias de formación-investigación de educadores polivalentes*, UNESCO-OREALC-CREFAL.

**Viñao, A.** (2001) *¿Fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador*, en Anuario 2001 da Sociedade Brasileira de Historia da Educação (pp.21-52) Campinas, San Pablo, Brasil.

----- (2002), Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y Cambios. Morata, Madrid.

### **Normativas y Documentos**

Ley Nacional de Educación 26.206/ 06

Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26.061 -

Ley Provincial de Educación N° 11.612

Informe de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires. Período 2006/2007.

Resolución de la Dirección General de Cultura y Educación 6017/ 2003.

Resolución de la Dirección General de Cultura y Educación N° 6017/03, su modificatoria N°849/04, y N° 300/05.

Resolución de la Dirección General de Cultura y Educación N° 473/05  
Resolución de la Dirección General de Cultura y Educación N° 300/05  
Resolución DGCyE, N° 6000,  
Resolución de la Dirección General de Cultura y Educación N° 2536/08

Documento del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, titulado *Evaluación y uso de la información*

Documento Dirección de Educación Primaria Básica (EPB) de la Provincia de Buenos Aires, *Gestión institucional en nuevos escenarios sociales*

Programa *Nacional de Inclusión Educativa. Todos a Estudiar*, elaborado por el Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología en el año 2005.

### **Publicaciones**

Diario Clarín, 10 de mayo de 2009

Diario La Nación, 1° de octubre, de 2009

## Capítulo 4

### *Los directivos construyendo prácticas*

#### *Introducción*

Como ya se ha mencionado en el capítulo 2 de este trabajo, en las etapas anteriores a la conformación del estado Nación en Argentina existían regulaciones de tipo moral que orientaban la selección y desempeño de aquellos que se dedicaban a la tarea de enseñar. Posteriormente, y en el marco de los procesos de constitución y consolidación del sistema educativo nacional, los requerimientos para el ejercicio de la docencia se fueron complejizando de manera progresiva requiriéndose un título específico que lo habilitara para ello. De manera paralela, y desde las instancias centrales del gobierno educativo se delinearon determinadas funciones para maestros y directores, multiplicándose de ese modo los canales estatales regulatorios del trabajo docente (Birgin, 1999). No obstante, y a pesar de las tendencias a la laicidad que impregnaron la sociedad de la época, se mantuvo el requerimiento de ciertas aptitudes morales, tanto para desempeñar el magisterio como para ocupar cargo jerárquicos, estrechamente vinculadas a la vocación, como así también a la lealtad y heteronomía exigidas a todos los funcionarios públicos. Esta impronta normalista sustentada entre otras cosas por la función moralizadora del docente se encuentra íntimamente relacionada con la concepción del **magisterio como apostolado**<sup>116</sup>. Este apostolado, que debe llevar a cabo el maestro, es causa y efecto de la vocación para ejercer esta profesión. La **vocación** docente es percibida como una voz interna, no racional, innata al “ser” maestro como un sentimiento que nace del alma (Dubet, 2006). Tradiciones y

---

<sup>116</sup> La analogía típica que se suele atribuir a la función del maestro se refiere a concebirlo como sacerdote. Este carácter sagrado de la educación normalista, supone por parte del “maestro laico” sacrificio, humildad, honestidad, prudencia, entrega. En palabras de Alliaud “... el maestro ‘moralizador’ mantiene los componentes sagrados del oficio, en tanto se define como ‘maestro modelo’ (...) promueve consagración, entrega, sacrificio (...) implica consagrarse a la enseñanza. (...) Tal como el obrar del sacerdote, cuanto mas sacrificada, humilde y silenciosa sea la tarea del maestro, pareciera ser más merecedora de elogios.

herencias del normalismo argentino que se ponen en tensión con las tendencias profesionalizantes de las últimas décadas.

La experiencia profesional de los directores pareciera encontrarse tensionada hoy, por una trama en la que se intersectan múltiples elementos y estrategias de poder generadas por las relaciones entabladas con los distintos actores del sistema, entre ellos los supervisores escolares y otras instituciones de la sociedad civil con las que se articulan las escuelas que conducen, para garantizar el gobierno de las poblaciones escolares provenientes de los sectores de mayor pobreza (Martignoni, 2007), como así también con los docentes, los alumnos y sus familias. Una renovada tecnología regulatoria de los actores vinculados a la gestión de las instituciones escolares – expresión de un modo de articulación más difuso entre el Estado, la sociedad civil y el individuo- promoverá diferentes escenarios para la construcción de la experiencia social de la dirección escolar

De ahí que en este cuarto capítulo se pretenda trabajar sobre el modo en que los directores escolares recomponen su experiencia y, de esa manera, el objeto de su trabajo, tratando de identificar aquellas dimensiones cada vez mas distintivas de sus practicas profesionales, insistiendo sobre sus consecuencias en términos de las mutaciones que tienen lugar en las instituciones escolares.

Desde esta perspectiva es que nos parece importante recuperar aquí como fue concebida la dirección escolar para la EGB3 a partir de la reforma educativa de los años '90 y, a partir de allí, sus sucesivas interpelaciones según distintos documentos oficiales, como así también plantear algunas problemáticas que debieron enfrentar dichos actores derivadas de la modificación de la estructura del sistema educativo argentino en el marco de la extensión de la obligatoriedad escolar.

### *La dirección escolar de la EGB3: interpelaciones y tensiones*

A partir de las caracterizaciones contextuales que, como ya hemos adelantado, se caracterizan por nuevas dinámicas sociales, mas móviles y flexibles y en donde la situación escolar esta lejos de ser clara o evidente, los directores de escuela estuvieron, y aun lo están, tensionados entre las propuestas de las sucesivas reformas, las nuevas demandas sociales y el anterior *saber hacer* profesional. Un escenario en el que las

finalidades de la escuela aparecen como contradictorias, donde la heterogeneidad de los docentes y los conflictos desatados por el encuentro de culturas profesionales diferentes se suman a la heterogeneidad de alumnos de diversas edades<sup>117</sup> que conviven en un mismo espacio escolar, sumadas a la extensión y profundización de problemáticas que afectan a vastos sectores de la población infanto-juvenil en condiciones de extrema pobreza, presenta nuevos retos al director escolar.

La reforma educativa de los '90, tal como lo hemos adelantado en el capítulo uno de este trabajo, focalizó la atención en la escuela y sus actores, considerado a estos últimos como los responsables finales de la “cadena de comunicación” de las innovaciones impulsadas desde las instancias centrales de gobierno. En las proclamas gubernamentales de la época los cambios esperados destinados a los directores escolares se resumen en el concepto de gestión. Este nuevo dispositivo de regulación materializado en “la gestión” imprimía una visión homogénea y homogeneizadora tanto de las instituciones escolares como de los directivos y supervisores, desconociendo la existencia tanto de una *gramática escolar como de* diferentes subjetividades que se ponen en juego en las prácticas directivas, limitando el alcance de las reformas propuestas. Muchas de estas tendencias se han intentado revertir en las administraciones posteriores a la del presidente Menem, objetivos que en algunos casos se han concretado y en otros han profundizado algunas de las tendencias noventistas.

Los testimonios de los directivos se recuperan aquí con el objeto de analizar continuidades y rupturas en las políticas educativas de los últimos años y el modo en que son resignificadas por los mencionados actores educativos. Resignificaciones que se inscriben en una reconfiguración de sentido de las prácticas directivas.

Para este trabajo se ha focalizado la mirada en que percepción tienen los directivos entrevistados acerca de su propio rol, la posición frente a la norma y la autoridad, la relación con el grupo de docentes, con los alumnos, con los supervisores, con los padres de la comunidad y la búsqueda de reconocimiento.

---

<sup>117</sup> En la provincia de Buenos Aires el tercer ciclo de la EGB paso a depender de la dirección de las antiguas escuelas primarias. En el espacio físico en el que antes de la reforma solo existían alumnos de entre seis y doce o trece años después de la reforma educativa de los '90 se incorporaron alumnos de hasta 15 o 16 años con características y problemáticas propias de la adolescencia.

## *Interpelaciones oficiales a la dirección escolar: de la gestión eficiente y eficaz al retorno de la gestión redentora*

Investigaciones recientes en Argentina centran su interés en los procesos de reconfiguración de las familias de niños y adolescentes escolarizados que pertenecen a sectores marginales (Duschatzky, 2002). En estos grupos familiares, más allá de caracterizarse por una estructura no tradicional (familias ampliadas, presencia de no familiares a cargo de los niños de menor edad), los adultos se ven imposibilitados para ejercer sus roles paternos o maternos, quedando los niños y jóvenes expuestos a situaciones sociales de violencia y desamparo. Sujetos que desarrollan su vida al margen de todo marco de protección y cuidado, transitando por espacios ajenos a su entorno familiar, que generalmente trabajan a edades tempranas, que a veces viven en la calle y en ocasiones vinculados a la economía ilegal (robo, prostitución, venta de sustancias prohibidas). Constituyen un sector de la población que presentan rasgos de lo que Narodowski (1999) denominó *infancia o juventud desrealizada*.

Estos tipos de infancias y juventudes estarían mostrando un progresivo proceso de declive de la capacidad social de otorgar a los niños y jóvenes una respuesta orientada a su reinserción en términos de infancia o juventud heterónoma, dependiente y obediente a la manera en que lo realizaba el discurso de la sociedad moderna.

Buena parte de estos niños y jóvenes están actualmente escolarizados en el sistema formal (Duschatzky y Birgin, 2001; Duschatzky, 2002) y en este escenario la escuela estaría asumiendo una serie de funciones que tradicionalmente se realizaban al interior de las familias, lo que, como ya se ha dicho en páginas anteriores, se trasladan al espacio escolar.

Por otro lado, la necesidad por parte del Estado de que la escuela y sus actores establezcan nuevas relaciones con la sociedad y la comunidad tratando de amortiguar estos procesos se hace evidente en distintos documentos oficiales. Así, en el Programa Nacional de Inclusión Educativa. *Todos a Estudiar*<sup>118</sup>, elaborado por el Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología en el año 2005, puede leerse lo siguiente:

---

<sup>118</sup> El Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar" del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación se desarrolla en cogestión con Fundación SES (Sustentabilidad • Educación • Solidaridad), FOC (Fundación de Organización Comunitaria), la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el acompañamiento de UNICEF. Este Programa plantea, desde su inicio, la importancia de la gestión asociada entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), para llevar adelante una política pública destinada a que los niños y adolescentes que se encuentran fuera de la escuela en situación de vulnerabilidad puedan volver a las aulas

*“Nosotros pensamos que en las situaciones de los niños que se encuentran en un estado de vulnerabilidad social, si bien la escuela es un espacio muy importante, hay otras instituciones para estos niños. Estas instituciones pasaron a ser muy importantes y protagónicas, y en el cambio de la estructura social argentina, en muchos casos éstas reemplazan a la familia o toman a la familia y la acompañan en el desarrollo de determinadas intervenciones con los niños. En este sentido nosotros proponemos que la escuela, desde un lugar central, debe conformar una comunidad de aprendizaje conjuntamente con la comunidad en la que está inserta. Es por eso que deben sumar su trabajo al de estas instituciones sociales para cumplir con el objetivo que nos hemos propuesto” (pag. 14).*

Más adelante se sostiene:

*“La exclusión educativa de muchos niños y jóvenes en el desarrollo de su trayectoria escolar no es un problema sólo de la escuela sino que es necesario abordarlo como síntoma de una dinámica social compleja en la que, si bien la escuela es parte importante y no puede deslindar responsabilidades, también quedan incluidas la familia, la vida cultural, lo social, la salud, lo laboral, lo económico y la participación ciudadana. Dada esta complejidad, y entendiendo la riqueza que brinda un abordaje integral, proponemos una modalidad de gestión que impulsa integraciones múltiples, tanto hacia dentro del Estado como con otras áreas y sectores de la sociedad para lograr un modelo de trabajo articulado.” (pag. 24)*

A partir del estallido social del 2001-2002 se podría hablar de un proceso, que algunos autores denominan post- reformista, en cuyo marco se producen transformaciones profundas en las políticas públicas especialmente a partir del año 2003 (Alonso Brá, 2008). El discurso oficial intenta distanciarse de las proclamas noventistas, exponiendo públicamente su reversión lisa y llana:

*“El Estado tiene límites en muchos temas, aún cuando este Estado intenta volver a ser un **Estado presente y central**: El Estado tiene límites, la escuela tiene límites. Por eso esta nueva estrategia que presentamos, no puede hacerla sólo el sistema educativo formal, lo tenemos que hacer en concurso con otras instituciones. Y verdaderamente estamos muy a gusto y muy orgullosos de poder trabajar con otras organizaciones de la comunidad.[...] El Estado es insuficiente para resolver algunas cuestiones que exigen el conocimiento fino del entramado social en donde las organizaciones del Estado no pueden llegar” (Alberto Sileoni, Secretario de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Fragmento del discurso pronunciado en el acto de*

presentación del programa de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, 2004).

Sin embargo, Gladis Kochen<sup>119</sup> coordinadora del Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”, en su discurso sostiene lo siguiente:

**“Trabajar juntos porque “queremos” o porque “no podemos solos”?**

*Nos parece importante señalar que el sentido de trabajar juntos (escuelas y organizaciones) se apoya más en el deseo –“queremos”– que en una imposibilidad –“solos no podemos”–. Es el deseo orientado a la construcción de un modelo de país en donde existan más frecuentemente estos encuentros” (2004: 16).*

Mas allá de esta suerte de contradicción entre los discursos pronunciados, se pone de manifiesto la intención de recurrir a otras instituciones de la comunidad -ya sea por opción (*por que queremos*) o por necesidad (*el Estado tiene limitaciones*)- es indudable que desde este documento, el Estado nacional hace explícita una decidida separación de la proclama reformista de los '90, destacando la intención de implementar estrategias de intervención distintas, como la articulación con diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para paliar el flagelo de la exclusión social. En el mismo discurso se hace alusión a la necesidad de revertir la situación de exclusión educativa en la que vastos sectores de la población se encuentran, de tal modo que se garantice la culminación de los estudios. Este *imperativo de la inclusión* si bien estuvo presente en las proclamas de los '90, adquiere en los documentos aquí analizados, nuevas características al reclamar de manera explícita la participación de las organizaciones de la sociedad civil para lograrlo<sup>120</sup>. De este modo se hace visible la necesidad de un estado que para sustentarse debe buscar legitimidad por fuera de sus instituciones y hacia las bases, apelando a las diferentes organizaciones del campo económico y social. Este cambio estaría confirmando según Alonso Brá (2008) la

---

<sup>119</sup> Fragmento del discurso pronunciado por Gladys Kochen, coordinadora del Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar” 2004.

<sup>120</sup> La Argentina se caracteriza por una larga tradición de articular escuela y comunidad que respondan al pacto inicial- propio del siglo XIX- de educar para la integración social y la formación ciudadana. Esta tradición forma parte de la cultura institucional, especialmente de la educación básica. Sin embargo, estas iniciativas habrían adquirido distintos sentidos según los momentos socio- histórico y político vinculándose con la intención de civilizar, homogeneizar, y contener o asistir, sobre todo en los momentos de crisis sociales

perdida de aquella pretensión totalizante y universal que suponían las estructuras burocráticas características del Estado administrativo.

Entre otras causas posibles, esta mutación del estado podría ser explicada como una respuesta frente al debilitamiento de otra de las instituciones, como la familia, que acompañaron y legitimaron tanto la cultura escolar como sus estrategias de disciplinamiento; apelar a otras instituciones de la comunidad permitiría ejercer el control de públicos escolares cada vez más diversos (Martignoni, 2005). Se trataría de recrear aquella *ortopedia institucional* (Manziona, 2008) organizada a partir del siglo XVI y que estaba destinada a la moralización de los niños y jóvenes de sectores pobres que, en el contexto de la Modernidad, devendría en una “ortopedia moral” (Alvarez Uria, 1989) tendiente a una autoregulación basada en la reflexión y autoescrutinio pastoral<sup>121</sup> (Hunter, 1988).

Aquel pacto entre familia- escuela y sociedad civil en su conjunto, que fue característico de fines del siglo XIX y principios del XX, descansaba en una correspondencia coherente con las condiciones sociales y políticas de las familias y sus expectativas respecto de la educación escolar. En este marco, se buscó estructurar contenidos escolares entendidos como universales, es decir válidos y necesarios para todos los habitantes, cuyo objetivo principal era formar para la ciudadanía, la transmisión de valores democráticos y nacionales. Distintos autores (Giverti, 2005; Coronado, 2005) sugieren que esta relación escuela familia se encuentra en un proceso de cambio y redefinición, cuestión que se articula con la reconfiguración que las estructuras y dinámicas familiares en el marco de los cambios estructurales y económicos de las últimas décadas (hogares monoparentales, mayoritariamente de jefatura femenina; niños y jóvenes que no han visto a sus padres incluidos en el mercado de trabajo, al menos de manera regular, entre otros).

Asimismo, el hecho de que el Estado recurra a otras organizaciones para intervenir sobre las poblaciones de extrema pobreza invita a preguntarse cual es el rol

---

<sup>121</sup> El sistema de educación moderno, según este autor, es en su genealogía un “híbrido burocrático-pastoral”, una forma de “pastoralismo estatal”, es una de las creaciones del Estado liberal del Siglo XIX. La escuela es una institución híbrida, producto de “la interacción no planificada” del aparato administrativo del Estado con una “tecnología de la existencia” del siglo XIX: la disciplina pastoral cristiana. La escuela, tal como se desarrollo hasta el presente es una amalgama de gobernación burocrática, con su preocupación por el bienestar mundano de los ciudadanos y por la población, y del empleo de técnicas de pedagogía pastoral configuradoras de sujetos, acompañadas por sus artes de autoescrutinio y por su cuidado de las almas.

que asume en este nuevo escenario. Tradicionalmente el Estado fue el agente que estuvo por encima de las diferencias, como garante del bien común, tratando de generar sentido y brindar seguridad a la vida en común. Ahora pareciera que ya no puede cumplir con esa función si no es a través de otras organizaciones o particulares que son llamados a comprometerse en dicho proceso. En cierta manera podría decirse que el Estado estaría redefiniendo su lugar en aquellas funciones que históricamente justificaron su existencia. El Estado no abandona su misión educadora ni la producción de hegemonía, sino que redefine su accionar. Si el locus es la comunidad, el voluntariado es la estrategia que se propicia como forma de articular y desarrollar las acciones. El Estado aparece como el gran articulador, un conductor que busca el compromiso en la comunidad y es a ésta a quien le asigna el lugar de sustentabilidad y responsabilidad en la formación (Grinberg, 2008).

*“Nos encontramos ante un nuevo modelo de gestión que promueve el trabajo cooperativo e impulsa nuevos escenarios. El desafío es superar los dispositivos de trabajo centrados exclusivamente en lo escolar, para animarnos a abrir los horizontes hacia una pedagogía social que concentre los esfuerzos donde están los mayores niveles de vulnerabilidad social”.* (Programa Nacional de Inclusión Educativa, Documento Base todos a estudiar: pág. 24)

La preocupación por la inclusión manifestada por el Estado Nacional tiene su correlato a nivel de la Provincia de Buenos Aires y aparece reflejada en algunos documentos de trabajo elaborados por la Dirección de Educación Primaria Básica (EPB).

*“Trabajar en red con todos los sujetos de las distintas organizaciones de la comunidad para la inclusión, entendiendo a la educación como un derecho ciudadano”* (Proyecto Educativo de E.P.B. – 2006 Documento de trabajo para inspectores de E.P.B. pág. 1).

Como ya se mencionara en el capítulo anterior, el proceso de reforma estructural del estado en los '90 implicó una reformulación profunda del mismo y ya no le sería posible identificarse plenamente con aquellas formas históricas constitutivas propias del programa institucional moderno. Cuestión que sumada a los altos niveles de pobreza generados por las mencionadas políticas neoliberales y la necesidad de inclusión de

sectores de la población cada vez mas numerosos, se hace necesaria una reestructuración organizativa que permita alcanzar aquellos sitios a los que el “estado no llega”.

### *Reforma educativa y gestión escolar*

Paralelamente en este escenario emergen nuevas interpelaciones a los directivos escolares, entre otros agentes educativos.

En efecto, si recuperamos el documento *Gestión institucional en nuevos escenarios sociales* destinado a acompañar el trabajo de “los equipos docentes (inspectores, directivos, maestros) al inicio del ciclo lectivo 2006”, que presentáramos en el capítulo anterior, dice lo siguiente:

*“Los nuevos escenarios sociales que atraviesan a la escuela actual - alto nivel de N.B.I., desocupación, nuevas formas de trabajo infantil, entre otras- han favorecido que ésta tuviera que ocuparse de cuestiones de asistencia social en desmedro, muchas veces, de su función pedagógica. Este fenómeno es acompañado también de altos índices de deserción, desgranamiento, repitencia y fracaso.*

*Este proyecto se plantea como problema la diversidad de modelos de **gestión institucional**<sup>122</sup> en la concreción de procesos de inclusión escolar con calidad de aprendizajes y se propone fortalecer el desarrollo de prácticas de gestión y de enseñanza que estimulen el protagonismo de alumnos y docentes, en el marco de la convivencia intersubjetiva e intercultural, para lograr el aprendizaje de saberes socialmente productivos” (Pag..).*

En el párrafo anterior parecería que la gestión escolar debería construirse sobre esos escenarios de marcada exclusión social, pero sin embargo se considera posible generar “estilos de gestión” que permitirían actuar sobre ellos (Manziona, 2005; Grinberg, 2008). Investigaciones anteriores (Manziona, 2005; Carriego, 2007, entre otras) sostienen que los estilos de gestión<sup>123</sup> aparecen como pilares fundamentales para

---

<sup>122</sup> El destacado es propio

<sup>123</sup> Para Ball “...un proceso activo, a diferencia de una teoría o filosofía del liderazgo, es un modo de poner en práctica el liderazgo dentro de la realidad cotidiana de la escuela. No es, como algunos escritos sobre el liderazgo quisieran hacernos creer, un conjunto de deberes, funciones y responsabilidades abstractos” (pág. 95) Si bien García (1993) afirma que el “director no es un estilo” y que este se configura por la convergencia de la complejidad de la estructura y dinámica que los actores escolares (director y dirigidos) contribuyen a modelar, no es menos cierto que las características particulares del director tienen un peso importante en la definición de un determinado estilo. Esto no significa que los directores puedan optar por uno u otro estilo como si fueran definibles a priori, pero si se sostiene que las vivencias,

evitar la deserción escolar y favorecer la inclusión de los sectores más precarizados por las políticas neoliberales de los '90. Si bien es posible afirmar que se mantiene la centralidad otorgada a la gestión escolar, aparecen con matices diferentes en el marco de los nuevos documentos oficiales. De aquella concepción como “gestor de instituciones inteligentes”, competitivas y exitosas se estaría transitando hacia la idea de una gestión institucional escolar que permita redimir la situación de las poblaciones pauperizadas a través de la gestión del riesgo implicando “*la búsqueda y la apertura de lugares de valor social que posibilitan nuevas y múltiples articulaciones sociales de los sujetos, entendiéndolos aquí según la noción de actores sociales propuesta por Touraine*” (Nuñez, 2003:23).

Otro documento de la Dirección General de Cultura y Educación. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Educación) titulado *El rol del director en la gestión curricular institucional (2005)*, se sostiene lo siguiente:

*“Este documento aborda el rol del director escolar como conductor del proceso de gestión curricular y considera que, en el ejercicio de ese rol, el director diseña y lleva a cabo acciones que involucran a los diversos sujetos que interactúan en la escuela, institución cuyo sentido se construye sobre la base de una misión fundamental: enseñar (pág. 4)[...] La dimensión política y social es la que da sentido al propósito que se persigue con la acción pedagógica. Si se sigue el ejemplo, el punto de intervención podría quedar expresado de la siguiente manera: la formulación de acuerdos institucionales en referencia con la selección de contenidos que aseguren la inclusión” (pág. 6)*

*Democratizar las prácticas educativas supone consolidar procesos de participación.*

*Profundizar las condiciones en aquellas instituciones que avanzaron en este sentido y propiciarlas en las que atraviesan procesos incipientes, son tareas que involucran al director, el inspector y la comunidad. Pero es **el directivo**<sup>124</sup>, con el apoyo sistemático de todos los distintos sectores, quien debe promover que estos procesos de participación sucedan, se consoliden y se sostengan en el tiempo. (Pag. 7)”.*

Más adelante el mismo documento propone que el director escolar realice:

*“Acuerdos **intersectoriales** con organizaciones comunitarias, gubernamentales y no gubernamentales para la búsqueda de*

---

formación, historia de vida, etc., de los distintos actores que se desempeñan en el rol de director escolar, permiten una mayor aproximación o no a un estilo de conducción determinado (Manziona, 2005).

<sup>124</sup> El destacado es propio

*soluciones conjuntas a aquellos problemas cuya solución redunde en mejores aprendizajes.*

***Construcción de redes para consolidar la relación entre la escuela y otros sectores mediante asociaciones de mutua cooperación” (pag.15)***

Paralelamente a la proclama gubernamental otras instituciones dedicadas a la investigación educativa, de manera convergente con las instancias oficiales aunque con matices diferentes, redefinen las funciones destinadas a los directores escolares:

*“Entre las competencias consideradas clave para una buena gestión en el ámbito educativo, IPE-UNESCO Buenos Aires reconoce las siguientes cinco: “saber analizar las situaciones para la toma de decisiones, saber comunicar, saber manejar conflictos, saber liderar, conducir un equipo de trabajo y trabajar como parte de ese equipo” (Braslavsky y Acosta, 2004:19). Si bien éstas remiten principalmente a la gestión del sistema educativo, son necesarias también para una buena gestión dentro de las escuelas. Otras competencias necesarias que se sugieren son saber negociar, saber reflexionar incorporando visiones distintas a las propias (de alumnos, padres, y otros agentes de la comunidad) y ensayar nuevas alternativas ante problemáticas recurrentes” (IPE:29, 2007) .*

Más adelante en el mismo documento puede leerse lo siguiente

*“... los ‘buenos directores’ “despliegan su competencia poniendo en acción su saber (conocimientos), su saber hacer (saberes procedimentales), su saber ser (principios y actitudes), y ciertas características y cualidades personales que les permiten ‘actuar’ en función del sentido que se construya para esa escuela”. (IPE-UNESCO Buenos Aires, 2004:25).*

Más aún, la misma publicación habla de directores

*“[...] que tienen la capacidad de ver funcionar la escuela en toda su secuencia y complejidad, son hábiles para trabajar en coordinación con los docentes y se convierten por eso en buenos gestores de equipos, saben mantener contacto frecuente con las distintas autoridades educativas y actuar como buenos representantes de la escuela, tanto hacia adentro como hacia fuera (...). En estos casos el director se coloca en un lugar visible y estratégico de la organización escolar”. (IPE-UNESCO Buenos Aires, 2004:29) (IPE:35, 2007).*

En ambos párrafos puede apreciarse claramente las renovadas demandas a los directores escolares, y en los que aún puede observarse cierta profundización de aquel sesgo de responsabilización hacia los directores escolares que estuvo presente en las reformas de los años los '90.

## *La dirección escolar en el relato de los directores*

La creación del sistema educativo nacional así como los subsistemas provinciales se constituyeron de acuerdo al modelo organizacional burocrático weberiano, que como ya se ha dicho, se caracterizaba por la unidad de mando en la cúspide, una clara diferenciación entre los que deciden y los que administran, el diseño de los procedimientos formales y el control jerárquico de éstos

Como ya se mencionado en el capítulo dos de este trabajo, en un momento en que se suponía que la normatización de procedimientos garantizaba la homogeneidad de resultados, la supervisión fue la encargada de monitorear y revertir la heterogeneidad de las prácticas mediante el acercamiento a las escuelas de las normativas y de recabar información acerca de lo que sucedía en las escuelas. Los directores en cambio, eran los responsables de aplicar los lineamientos de política educativa en las escuelas, monitorear el desempeño de los docentes y alumnos y regular las relaciones con las familias. En la cotidianeidad de las prácticas los reclamos administrativos del sistema implicaban mucho más tiempo del que se suponía, y su rol se fue construyendo mas en función de las demandas externas que desde cuestiones pedagógicas (Tiramonti, 1995).

Las sucesivas reformas impulsadas desde los años '90 proponen renovados modos de gestión redefiniendo el lugar de los agentes que, resignificados en los diferentes "ethos" institucionales así como por la singularidad de los sujetos que la habitan, dan lugar a diferentes y nuevas o renovadas tramas relacionales que inciden en la gestión escolar.

Con la intención de indagar en estas cuestiones se han seleccionado seis directores de escuelas ubicadas en barrios pobres de dos ciudades, ubicadas en dos distritos de la provincia de Buenos Aires, cuyas características ya se han definido en la introducción de este trabajo.

## *Nuevas normas y su impacto en la gestión escolar*

En estrecha relación con las problemáticas derivadas de la inclusión /exclusión de los alumnos se encuentran aquellas otras derivadas de las normas y la disciplina

escolar que inciden en la posibilidad de construir un clima institucional que potencie las condiciones para que el enseñar y el aprender acontezcan.

Para Dubet y Martuccelli (1998) los valores y normas ya no pueden ser entendidos como entidades trascendentales, que están por encima de los individuos. Aparecen como coproducciones sociales, afirman los autores, formando un conjunto compuesto por múltiples metas, a veces hasta contradictorias. En este escenario las conductas de los actores y su producción se definen más por la construcción de experiencias propias en la que se combinan pasiones e intereses, que por su conformidad a reglas generales (págs. 201 - 213).

La preocupación por la articulación entre las normas y las escuelas se visualiza claramente en distintos documentos oficiales tanto nacionales como provinciales. El Ministro de Educación de la Nación Daniel Filmus, lanzó durante el año 2003 el Programa Nacional de Mediación Escolar, que formó parte de las actividades emprendidas por el Ministerio de Educación de la Nación para combatir la violencia en las escuelas.

La iniciativa del Ministerio intentó que las mismas escuelas desarrollaran programas para mejorar las relaciones interpersonales de quienes forman parte de la comunidad educativa, a través de consejos de convivencia, la mediación escolar y diversas pautas de negociación. A tal efecto, se implementaron distintas instancias de capacitación (talleres, seminarios sobre técnicas y habilidades de negociación colaborativa y mediación) con el objetivo de posibilitar su implementación en la cotidaneidad de las escuelas. Precisamente, la mediación escolar se fundamentó en la necesidad de establecer condiciones facilitadoras del aprendizaje de una convivencia social, pluralista y participativa, y de garantizar el derecho de los alumnos a que se respete su integridad, dignidad, libertad de conciencia, de expresión y a recibir orientación. En otras palabras, la preocupación se centraba en el fortalecimiento de la capacidad de los agentes escolares para desarrollar normas de convivencia al interior de las escuelas

Sin embargo, durante el intercambio mantenido con los directores escolares surgió la necesidad de establecer distinciones entre los posicionamientos de estos actores frente a la normativa que regula la actividad escolar desde el sistema, y aquellas que se podrían generar en el ámbito de la escuela para regular su funcionamiento interno.

## *La percepción de los directores acerca de las normas externas a la institución escolar*

En el relato de algunos directores la normativa es vista como una “máquina de impedir”:

*“Ahora tenemos otra traba. Que si no van los pedidos de paseo quince días antes...Y antes salíamos y no pedíamos, no pasaba nada. Ahora ¿qué es eso de tanto miedo? Si una hamaca al chico se le cae en la cabeza, y qué sé yo, se le caerá como una cosa fortuita. Y bueno, entonces, así se pierde porque no te avalan una salida, una elección paseo, entonces te la demoran, tardás....Después ya perdió todo sentido y eso también son unas trabas tremendas que yo veo. Por ejemplo, un profesor quería salir y yo estuve faltando porque estaba enferma. No me lo comunicó en tiempo y en forma, se atrasó la nota, y ahora mañana no puede salir, realmente, porque no está el aval del inspector. Por qué? si antes se salía y no nos pasaba nada. Caminábamos con los alumnos y andábamos y los subíamos en un colectivo y los traíamos al centro. Íbamos y veníamos y no pasaba nada. Aparte sí, lo mediático también influye porque desgraciadamente te pasa algo con un alumno y se vienen los periodistas y...no sé, quedás escrachada de por vida” (Directora G).*

Otros adoptan actitudes distintas frente a las normas

*“En estos días me llega un pedido “Para el próximo siete de septiembre, indefectiblemente deberá presentar en esta jefatura distrital, el listado “A” talla y peso de alumnos de cuarto y séptimo año. Atentamente.”*

*Y... en séptimo tengo veintiséis y en cuarto tengo veinte. Pero se te va un día ¿O no? Además no tengo balanza, no voy a tener, entonces se le preguntará al alumno. No sé, se calculará. Porque yo no me voy a comprar una balanza para pesarlos un día. Tampoco voy a hacer una salida a una farmacia, que sería otra opción, porque, bueno, no los voy a sacar de la escuela porque implica un riesgo grandísimo” (Directora C).*

*“...Supónte llega esto, una resolución que dice “...de probar a ver si podemos aplicar la resolución de problemas en Matemática...” Bueno, ¡vamos a hacerlo! No nos va a quedar en un papelito así, que todo el mundo lo lee y nadie hace nada. Cuando hay cosas prácticas para hacer en educación hay que aprovecharlas, porque son muy pocas las oportunidades que hay” (Directora B).*

En los testimonios relevados es posible observar posicionamientos distintos. Por un lado, aquellos directores que conciben a la norma como un corset, como un yeso, que inmoviliza e impide ampliar el espacio y las estrategias de aprendizaje. Ese corset, puede en muchos casos ser aceptado por comodidad o por miedo a “*quedar escrachada*” mediáticamente frente a cualquier eventualidad, como en el caso de la directora de la escuela denominada N° 1 de Tandil, quién afirma que no efectuaría lecciones - paseos (a la farmacia) con los alumnos. Pese a la crítica manifiesta hacia la norma, que no se atreven a transgredir, el miedo – y de manera recurrente en los distintos testimonios el miedo a la exposición mediática- parecería ser el principal regulador de la transgresión a la misma.

Por otro lado, tal como se expresa en el testimonio de la directora C, los datos pedidos desde las instancias centrales (en este caso talla y peso de los alumnos) no estarían reflejando la situación real, ya que se “*calcularían*”, al no tener balanza, no saldría de la institución por temor a cualquier situación imprevista que la involucre con la responsabilidad civil. Por lo tanto, los indicadores que se estarían requiriendo para hacer un diagnóstico, en este caso particular para detectar situaciones de desnutrición infantil, resultarían distorsionados, alterando cualquier línea de acción que quisiera implementarse utilizando estos datos como insumos.

En el último testimonio, el de la directora C, el no reconocimiento de las normas que proponen algún tipo de innovación son ignoradas salvo que sean vistas como “*útiles*”. Sería posible interpretarlo también como un indicio de una visión aplicacionista y utilitarista de los intentos de asesoramiento e innovación provenientes desde las instancias supervisivas. Aparecería una adscripción a la “*bulimia cursillista*” a la que aludíamos en el capítulo anterior, así como a un renovado credencialismo, a un neocredencialismo, desde cuya perspectiva solo aquellas acciones innovadoras o cursos que otorguen puntaje o “*papelitos*”, o bien que adquieran visibilidad, deberían ser considerados.

Otra cuestión que parece importante destacar, es que en los relatos obtenidos se visualiza una posición ambivalente respecto de las normas. Por un lado se las concibe, tal como lo hemos presentado en párrafos anteriores, como algo que si está limita, encorseta, o bien se la transgrede. Por otro, hay una apelación constante a la redefinición de normativas claras que faciliten el desarrollo de la cotidianeidad. En

palabras de Lewcowicz (2004) *“No solo se sufre de lo que se sufre sino también de no sufrir de aquello para lo que teníamos remedio”*.

*“Uno de los problemas más grandes que yo veo es, esta falta de seguridad, de estrategias [...]. Antes dentro de la enseñanza tradicional, me sentía más segura porque es como que ya sabíamos dónde teníamos que apuntar. Ahora, es como que estamos tan a la deriva, que uno no sabe bien cuál es el camino más adecuado. ¿No? Y eso por ahí, esta incertidumbre, es la que a veces hace dudar”* (Directora G).

### *Normas y valores en contexto*

Desde los relatos de los directores puede observarse el proceso de adscripción a normas y valores, sobre todo aquellos a los que la institución dice sostener. Es recurrente la alusión al respeto por el otro, los referidos a cuestiones discriminatorias y a la violencia

*“Se intenta que no se insulten, que no se peguen en los recreos. Que se respeten entre ellos”* (Directora G).

*“A veces, cuando se pelean se dicen “villero, “desnutrido”, además de las malas palabras de siempre”* (Directora L).

*“Y...una falta grave en la escuela es...una verbalización excesiva hacia el docente o a un compañero”* (Director S).

Cuando los directores cuentan lo que les pasa a los alumnos destacan el enraizamiento de la discriminación como un fenómeno novedoso de interacción entre ellos. Discriminación que hoy, al arraigarse en diferencias objetivas y profundas en la distribución regresiva del ingreso, la convierte en una forma adicional de la pobreza (Feijoo y Corbeta, 2005). Por otra parte, esto no debería sorprender, ya que la matrícula de las escuelas se conforma con esta doble vertiente de públicos escolares, la de los que siempre concurrieron a las escuelas seleccionadas para esta investigación y los nuevos públicos escolares a raíz de la ampliación de la obligatoriedad escolar. En la discriminación parecen asentarse las bases de la violencia escolar, cuya intensidad es diferente según los distintos establecimientos. Y cuya existencia, en todo caso, refleja el malestar que produce en ellos la ruptura del modelo armónico en que se funda el mito

estructurante del *santuario escolar* y del *heredero*. Pero, fundamentalmente, tiene un mayor impacto por tratarse de un modelo de discriminación que surge de fuentes distintas a las que hasta ahora tenían.

Para intentar revertir o por lo menos minimizar estas situaciones de agresión los directores entrevistados recurren a distintas estrategias:

Una de ellas centra su estrategia en los vínculos:

*Teníamos un sexto que con la maestra nos preocupaba la poca participación en las clases y como se trataban entre ellos. Por eso decidimos trabajar vínculos entre ellos y trabajo también la parte de comunicación. A partir de un tiempo notamos cambios en la participación. Me permiten hablar con ellos y conversamos de muchas cosas (Directora L).*

En este relato el acercamiento a los alumnos a través del diálogo, priorizando una lógica de la experiencia profesional más basada en la relación que le permite *conversar de muchas cosas*, y llegar a lograr el objetivo propuesto: *la participación* a través de la búsqueda más del *niño* que del *alumno*, en un intento por diferenciar al usuario de la persona singular. Esta capacidad de escucha confiere al trabajo sobre los otros una dimensión *verdaderamente humana* (Dubet, 2006:93).

Otra directora se preocupa por los valores implícitos en los comportamientos:

*“Intentamos trabajar sobre la agresividad que traen los chicos, son muy agresivos. Tratamos de que no se desborden, que se controlen. También apuntamos a fortalecer los lazos solidarios entre ellos” (Directora H).*

Mientras que por último una cuarta directora focaliza su atención en el modo de resolver los conflictos

*“Tratamos de resolver los conflictos hablando, les pedimos por favor que antes de pelearse con los compañeros, de pegarles, de arrancarles las hojas de los cuadernos, de tirarles los útiles, vengan a hablar conmigo o con la maestra. Ellos saben que yo estoy acá para ayudarlos igual que la maestra e igual que cualquiera de nosotros” (Directora B).*

De los relatos presentados puede observarse que el proceso de adscripción de normas y valores se realiza de manera fragmentaria y no de manera integral. Se

priorizan unos u otros, como si las cuestiones vinculares, valorativas y de resolución de conflictos pudieran abordarse de manera aislada.

Por otro lado, mas allá de que se incluyan en el Proyecto Educativo Institucional temas vinculados a la dimensión valoral (Fierro y otras, 1995) poner definición, las alternativas o estrategias que seleccionen para resolver las diferentes situaciones dependerán de la conflictividad que se plantea en cada una de las situaciones o de las lógicas que se prioricen en cada uno de ellos.

También es frecuente la alusión al respeto de los docentes hacia los chicos:

*“[...] los docentes son respetuosos, al turno mañana hay docentes que no faltan jamás. Tienen buena asistencia, van puntualmente a clase, eso es muy loable. Las chicas de la tarde también. O sea, se puede hacer proyectos con ellas, sugerir cosas, a los chicos, les encanta que uno vaya y les mire las carpetas y los cuadernos” (Directora B).*

En estos testimonios las lógicas del control social y del servicio se articulan y dan paso a un entramado normativo singular en el que el respeto a los alumnos aparece en primer lugar. La primera de las lógicas mencionadas se traduce en la mención de aquellas dimensiones que hacen al rol profesional: asistencia y puntualidad en relación a los maestros, y en relación a los alumnos, *la revisión de cuadernos de los chicos*. Asimismo, la idea de un proyecto institucional colectivo y consensuado alude *al rol del director escolar como conductor del proceso de gestión curricular (El rol del director en la gestión curricular institucional (2005:4)*. Es decir, en tanto desarrollan un rol prescripto espera que los demás sean lo que éste les atribuye: responsables, puntuales, que acepten la revisión de los cuadernos.

La lógica del servicio se manifiesta a través de la apelación a un saber experto que se trasluce en la posibilidad de *sugerir cosas* y también en la posibilidad de armar proyectos.

Sin embargo al referirse a las familias la posición es diferente:

*“Yo no noto problemas en las escuelas. Yo noto que hay una falta de compromiso total, que el problema no es de forma, sino de fondo. Falta de compromiso por parte de los padres, principalmente. No es la cuestión participar, es, el control y contenerlos en su casa. Porque vos imaginate, yo cuando estaba acá en la dirección de la*

*escuela X, teníamos el Tercer Ciclo, también dentro de esa escuela. Buen nivel, buenos chicos, no era un nivel como la escuela de la periferia. No lo digo porque tengan más o menos, otro nivel intelectual, otras necesidades, otras cuestiones. Mi profesora de matemática por ahí desaprobaba suponete... en un escrito desaprobaban a veinte chicos, los padres ya venían con abogados a gritarte, el profesor no servía...y los chicos no estudian. Vos tenés un problema en un recreo y viene el abogado. Los padres con el abogado.*

*Pasa en todas las escuelas. Cualquier problema te cuestionan. Creo que nos es cuestión de formación, ni nada, creo que es una cuestión...no sé, falta de compromiso en todos los órdenes de la vida” (Directora C).*

La figura de autoridad, en tanto referente concreto que hace a la constitución de normas y valores, se juega en varios ámbitos, pero, en los relatos de los directivos principalmente, en la familia y la escuela. Visto desde los directivos, la sensación predominante es que estas figuras son constantemente puestas a prueba en un escenario social de disgregación y en el cual la lógica del control social se ve permanentemente desafiada. Cuestión por la cual deben construir su autoridad y su legitimidad apelando a las otras lógicas de la experiencia profesional, “*debiendo darle sentido al rol y al ejercicio del rol que desempeña*” (Documento Técnico para las Escuelas Bonaerenses, *La Escuela y las Normas*, Dirección de Cultura y Educación, 2003:3). Lógicas que serán priorizadas y desencadenadas según las disposiciones de los actores en relación con las situaciones contextuales.

### *Los reglamentos de convivencia desde la perspectiva de la Dirección escolar*

Que la escuela cumple funciones de socialización fundamentales en los niños y jóvenes dentro de un orden social determinado, no es una cuestión novedosa. Ya Emile Durkheim (1858-1917) destacaba la importancia de la educación en la conformación de un orden moral y político de la sociedad. Para Dewey (años) la escuela actúa como un microcosmos que promueve conductas políticas siendo la “*educación un ambiente social privilegiado para formar esos “hábitos del corazón” necesarios para la vida en común*” (citado por Dussel, 2004). Independientemente de cuál sea la orientación que se le imprima a esa afirmación, existe consenso acerca de que el ámbito escolar constituye un campo de experiencias en el cual se aprenden ideas y prácticas sobre la legalidad, la

legitimidad, la justicia, la construcción de un orden social y la resolución de conflictos, dando en ese sentido indicios acerca de procesos mas generales que atraviesan a la sociedad (Dussel, 2004).

Un modo de ver la construcción política que desde las escuelas se propone es analizar el orden disciplinario que instauran, permitiéndonos de este modo “*entablar diálogos sobre el lugar de la norma y su vínculo con la disciplina y la escuela, porque ello implica también pensar cómo la escuela se posiciona en relación a la sociedad, a la formación del ciudadano; en resumen: a lo político en el sentido más general, o sea la vida en común*” (Southwell, 2004).

En el año 2002 entra en vigencia en la provincia de Buenos Aires la Resolución N° 1593/02 que deroga la norma anterior de 1958 (1709/58). Esta nueva normativa propicia la formación de Acuerdos Institucionales de Convivencia<sup>125</sup>. Las innovaciones de la normativa mencionada se sustentan en la incorporación de toda la comunidad escolar en la consulta y *elaboración del proyecto de la normativa general, al mismo tiempo incluye a los distintos actores de la comunidad educativa en el Diseño de las Normas de Convivencia o de los Acuerdos Institucionales de convivencia* (Litichiver y Nuñez, 2005:118).

Las normas anteriormente citadas buscan generar importantes cambios en la realidad cotidiana de las escuelas proponiendo la modificación de los vínculos que se construyen promoviendo relaciones mas democráticas. Pero estas leyes se encuentran con culturas escolares y profesionales particulares con las cuales van a entrar en diálogo de diferentes maneras y, al igual que toda reforma o innovación serán reapropiadas por la institución sufriendo modificaciones. En este sentido Myriam Southwell (2004) señala la necesidad de establecer una regla común que articule con un horizonte de justicia.

En el año 2003 un Documento Técnico para las Escuelas Bonaerenses, titulado *La Escuela y las Normas*, elaborado por la Dirección de Cultura y Educación expresa que toda institución debe respetar una organización jerárquica, definida por la norma, que es la que va a determinar, entre otras cosas, funciones y responsabilidades. Y aclara,

---

<sup>125</sup> Desde la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires se implementa una consulta en 1707 escuelas con la intención de relevar si existía necesidad o interés en modificar el tradicional sistema de amonestaciones. El 60% de las escuelas consultadas respondió que le interesaba mantenerlas para casos de indisciplina graves, pero que estarían dispuestas a incorporar otro tipo de instrumentos más preventivos que punitivos. (Diario Clarín 02/09/03)

*“esta organización jerárquica, no implica la subordinación de unos a otros, sino de “todos” a la norma”* (pág. 1). En ese marco el director escolar es interpelado en tanto conductor de la institución, como aquel que debe *“garantizar la existencia de acciones preventivas para evitar la transgresión a la normativa vigente”* e *“intervenir en las definiciones de situaciones de conflicto”* (pág. 3).

Una cuestión que llama la atención es que no todas las escuelas que componen la muestra han elaborado estos Acuerdos de Convivencia pese a que los directores entrevistados presentan numerosas quejas que dan cuenta de variados problemas en las relaciones cotidianas con los alumnos dentro de la escuela.

Ante la pregunta acerca de la existencia del Reglamento de Convivencia el director de la escuela N° 3 de Olavarría nos responde lo siguiente:

*“Nosotros funcionamos muy como los ingleses con una ley bastante de tradición oral. ¿No? No está escrito. No es siempre necesario escribir cosas que después no se van a cumplir. Yo a veces entro a los salones porque trabajo en muchas partes, viste, y además lo que te comentaba ayer, me habían cambiado un horario de práctica. A veces voy “Código de Convivencia” “No empujar” ¿qué chico no empuja? “No pegar patadas en el recreo” ¿Qué chico no pega patadas en el recreo? Que me lo traigan y me lo muestren porque realmente es un marciano. Ni siquiera. Es así. No, las cosas se resuelven según los casos”* (Director S).

En el mismo sentido la directora C de la escuela N° 3 de Tandil sostiene

*“Yo quería redactar un reglamento de convivencia, aunque mas que una inquietud mía era de ellos [los docentes]. Pero en vez de eso decidimos ponernos todos de acuerdo en decir lo mismo. Si vos decís o tenés un mismo discurso el problema de la disciplina no existe. Por ejemplo si un profesor, cualquiera, te deja ir al baño y después viene otro y no te lo permite, hay una contradicción que los chicos detectan y por supuesto se aprovecha”* (Directora C).

Al preguntarle si esto fue consensuado por todos los docentes y profesores del establecimiento contestó que sí, pero inmediatamente aclara

*“Y de hecho yo se los recuerdo anualmente, cuando iniciamos el ciclo lectivo, se les recuerda, por algún instructivo que seguimos con lo mismo y se les vuelve a recordar y se vuelve a notificar, como para que no queden dudas de que seguimos en la misma. El tema de no salir de los salones, por ejemplo, les costó muchísimo a los profesores,*

*pero se logró. En horas de clase no tiene que andar nadie por los pasillos de la escuela, porque eso era lo que provocaba, que uno se vaya al patio, se ponían a fumar y qué se yo...”* (Directora C).

La pregunta que surge es ¿por qué algunos directores se resisten a utilizar estos espacios si están previstos desde la normativa provincial y que prometen mayores cuotas de autonomía cuando en los testimonios recabados se hace una frecuente alusión a la falta de ésta?.

Una posible interpretación de no impulsar un código de convivencia construido de manera consensuada entre docentes, directivos y alumnos podría explicarse por el temor que de que al incluir otras voces vean desafiada su autoridad, que a lo largo de las entrevistas, remite a una representación centralizada y personalizada del poder.

*“Siempre hay alguno que queda desconforme con la decisión, pero bueno, es lógico. Eso es seguro. Allá, el grueso de la gente sabe que yo escucho a todo el mundo pero que la decisión la tengo yo. Si.* (Director S).

*“Y si se portaban bien era porque yo estaba presente, de alguna forma, soy la autoridad”.* (Directora C).

Las situaciones de indisciplina resueltas de manera puntual, sin recurrir a una norma general creada y consensuada por los actores, tal como lo indican las normativas mencionadas con anterioridad, podría pensarse como una estrategia que intenta preservar el orden excluyendo otros pareceres e intereses, lo que de otro modo podría convertirse en una amenaza de conflictos más complejos. En especial, si consideramos que la autoridad, concebida desde un principio weberiano como legítima, constituyó el fundamento del orden escolar, en un momento en el que la lógica del control social tenía una presencia más fuerte en la experiencia profesional.

De este modo, al no intervenir criterios universales que sitúe a los actores en situaciones de igualdad se dan respuestas focalizadas, particulares, para las distintas situaciones planteadas individualizando, de este modo, el sentido de justicia (Litichiever y Nuñez, 2005; Martignoni, 2007). De hecho, el tener que *recordarlo al comienzo del ciclo lectivo todos los años*, según el testimonio de C transcrito anteriormente, estaría dando cuenta de un consenso relativo ya que si se les *informa*, no hay lugar para la confrontación, para el debate de ideas, para el disenso.

En cambio otros directores ya organizaron los códigos de convivencia en las escuelas

*Los códigos de convivencia se arman desde la misma escuela, pero uno trata de adaptar la norma. Porque si fuera la normativa, o sea la normativa que tampoco se puede aplicar. Porque el Reglamento General de Escuelas, te dice que aunque sea falta de los chicos, vos tenés la llamada a la reflexión, las citaciones a los padres, posterior a eso, los días de suspensión y en caso de que no revierta su conducta se hace un pedido de cambio de escuela. Pero se hace muy difícil incluir la opinión de los mas chicos... no se si otras escuelas lo hacen. De todos modos los docentes te cuentan (Directora G).*

En este relato es claro que más allá de que la escuela cuente con el Acuerdo de Convivencia, esto no implica que necesariamente todos los actores participen en la elaboración de ellos. En este caso los alumnos de menor edad quedarían excluidos de la participación. Su eco se escucha vía las palabras de las docentes, según el directivo, cuando cuentan lo que les pasa a los chicos.

Por otro lado, al revisar el código de convivencia fue posible observar que solo se mencionaban en él responsabilidades para los estudiantes. En este sentido cabe aclarar que si bien la normativa aludida en párrafos anteriores, constituye un avance sustantivo respecto de la que estuvo en vigencia en años anteriores, y concede ciertos márgenes de autonomía a las instituciones, por otro lado la limita ya que detalla minuciosamente los criterios que deben ser tenidos en cuenta al redactar las normas. Por otro lado, mas allá del discurso democratizador del espacio escolar y de las relaciones de autonomía la nueva normativa no deja de establecer distinciones jerárquicas ya que solo se prevén sanciones únicamente para los alumnos, y no para todos los actores escolares (Litichever y Nuñez, 2005). Por el contrario, una investigación dirigida por Ines Dussel, (2005) llega a la conclusión de que sobre la totalidad de reglamentos de convivencia analizados solo unos pocos hacen alusión a cuestiones vinculadas con la ciudadanía.

Es preciso señalar también que en los diferentes establecimientos educativos seleccionados para esta investigación se implementan distintas acciones disciplinarias. En tres de ellas se llevan adelante acciones punitivas tradicionales (amonestaciones o expulsiones). En una de ellas se acuerdan según el reglamento de convivencia elaborado y en las otras dos, acciones reparadoras como hacer trabajos para la comunidad, aunque las sanciones se establecen según la situación.

Los testimonios de dos directoras entrevistadas pueden ilustrar estas afirmaciones:

*“En cuanto a las acciones reparadoras, hace tres años frente a un conflicto generado por un alumno se cita a los padres y se les propone retirar las amonestaciones a cambio de hacer tareas para la comunidad, por ejemplo, limpiar la escuela, ir a ver a ancianos, ayudar a un jardín de infantes. Pero no sabemos si resultó porque no hubo seguimiento” (Directora G).*

*“Las sanciones que se aplican son las amonestaciones. Las acciones reparadoras no se aplican porque no dan resultado, ya que exigen control y es muy difícil llevarlo a cabo. Sin embargo nunca les ponemos las amonestaciones porque después llegan a la expulsión y por ahí tenemos problemas...” (Directora L).*

En este sentido, sería posible afirmar que tras la aparente construcción participativa y consensuada de un régimen disciplinario que involucra a diferentes actores de la comunidad educativa, es desde la perspectiva de los directores escolares instrumentos de poco rigor punitivo. Por otro lado los testimonios precedentes estarían mostrando el poco interés que estos directores demuestran por el seguimiento de las acciones impuestas, cuestión que estaría manifestando cierta deslegitimación de las mismas. O por lo menos que son entendidas como una nota más de la intensificación del trabajo ya *“que hay que controlar”* y no como un medio que permite establecer una construcción más democrática que *“articule la norma y la convivencia con la justicia en términos de una participación mas colectiva”* (Southwell, 2004:2).

Estos testimonios contradicen lo propuesto por la misma normativa fortaleciendo o ampliando las posibilidades de perpetuar los problemas ya que no se sabe, no hay seguimiento acerca de si la nueva norma tendría buenos resultados ni tampoco cuánto beneficio reportaría su efectivización.

También en algunos testimonios se alude al exceso en el que caen algunos docentes de estas instituciones en relación a los instrumentos disciplinarios

*“Porque nosotros el año pasado tuvimos una profesora que antes de entrar al aula pedía el cuaderno de disciplina. Eso ya...aunque no conozcas a la persona te está dando una idea de cómo se posiciona dentro de una clase. Vos fijate, todos los días nos pedía el cuaderno de disciplina antes de entrar” (Directora H).*

Es posible afirmar entonces, la pérdida del poder universalizante de la ley así como también la debilidad de los intentos de penalizar las infracciones cometidas en cada institución. Su aplicación depende de cada caso en particular, perdiendo por lo

tanto, su carácter inmutable y general. Estas cuestiones reafirman no solo el declive de la fuerza instituyente de la escuela, sino también, la pérdida del equilibrio entre lo permitido y lo prohibido que reglaba hasta hace poco tiempo la individualidad promoviendo un desgarramiento entre lo que es posible y lo que no lo es.

Tal como lo afirma Ehrenberg (2000), se hace evidente la disminución de la capacidad regulatoria de la norma, el declive de la “obediencia disciplinaria”, el fortalecimiento de la decisión personal y la iniciativa individual. Lo permitido es reemplazado por lo posible. En palabras de Antelo (2003) lo *permitido* deja de estar sujeto a lo *prohibido* y a *los derechos*, y es reemplazado por ser *capaz de*.

Frente a la aseveración de que, en palabras de los directores entrevistados, la violencia es una de las principales causas de expulsión de los alumnos, en todos ellos se observa la preocupación por evitar caer en esta medida. En algunos casos el problema de la matrícula y el cierre de secciones definirían la no expulsión. En otros, el miedo a las reacciones de los alumnos. Sin embargo, todos los entrevistados afirman que es necesario sancionar las faltas cometidas por los alumnos y en este sentido cabe destacar que las lógicas de acción implementadas difieren. Así, desde las perspectivas de las lógicas estratégicas tres de los entrevistados apelan a la suspensión, dos al establecimiento de normas “sobre tablas” y el último a las decisiones del consejo de convivencia. Pero en todos los casos las faltas consideradas graves son resueltas en última instancia por el director. Cabe aclarar que lo que se entiende por faltas graves también difiere en cada escuela: para algunos son los insultos, para otros agresiones físicas, entre otros.

Coincidiendo con Southwell (2004) es posible reconocer numerosos dilemas e incertidumbres que habitan las escuelas en relación con las normas, su correlato con la disciplina y su manifestación en la convivencia.

Se parte de reconocer que las escuelas, no sólo constituyen un ámbito específico de transmisión de conocimientos y de socialización, sino que allí también se construyen relaciones con la norma, la convivencia, la autoridad y la legalidad. Los modos en que las reglas, los criterios de justicia y ética circulan por los distintos espacios de las escuelas (las aulas, los pasillos, los patios) y se instalan en las palabras y prácticas que se ponen en juego, van configurando formas de autoridad y de legalidades específicas. Más allá de las prescripciones existentes, el “modo” en que se gestan y desarrollan las relaciones entre supervisores, docentes, directivos, estudiantes en la escuela, las

posiciones que asumen los sujetos, plantean una serie de valoraciones que no tienen respuestas prefijadas, porque se dan en el devenir de la práctica, en un terreno de decisión que no está previa y completamente determinado. Marcar este terreno de la decisión implica darle lugar a la pregunta sobre el vínculo entre la escuela, la norma y la dirección escolar.

El hecho de que conceptos como norma, disciplina, autoridad, convivencia impliquen hoy debates y múltiples cuestionamientos, supera aquellas concepciones que las entendían como nociones esenciales, estáticas y ahistóricas; en relación con las pretensiones moralizantes y absolutas de otros tiempos que suponían reglamentos únicos, inflexibles y unidireccionales que pautaban el accionar de los sujetos.

Sin embargo, el reconocimiento de este avance no implica abandonar la idea de la ley, en tanto normas y valores comunes, que se constituyen en ordenadores y organizadores del funcionamiento escolar, mediante la regulación del sistema normativo, las tareas, las prácticas, las tradiciones.

Para finalizar este apartado, cabe destacar que el diálogo acerca de las normas y la convivencia no deberían pensarse solo como estrategias para contener los desbordes de los chicos, sino también como guía que les permitan pensarse en posiciones distintas en torno a la justicia, en como relacionarse con los otros, acerca de los modos de ocupar posiciones. En el mismo sentido se hace necesario pensar en una norma que pueda ser periódicamente evaluar periódicamente su legitimidad (Southwell, 2004). Pero además, pensar también en como los directores escolares se posicionan frente a las leyes y las normas, tanto externas como internas. En palabras de O'Donnell (1998) es posible afirmar que aunque el estado burocrático puede estar presente bajo la forma de edificios públicos y funcionarios pagados por el erario público, el estado legal<sup>126</sup> podría estar ausente. Cabría mencionar aquí que, de manera paralela al declive de las normas, la ausencia de un estado legal, se acentúa la degradación de la lógica del control social favoreciendo la emergencia de soluciones biográficas a problemas sistémicos.

### *Acerca de las estrategias para responder a las demandas del entorno*

---

<sup>126</sup> O'Donnell (1998) define al estado legal a la parte del estado que esta encarnada en el sistema legal, que penetra y estructura a la sociedad, proveyendo un elemento básico de estabilidad a las relaciones sociales. Sostiene que en los países de América Latina el alcance del Estado Legal es limitado (págs. 320/321).

Al indagar acerca de cuales son las demandas del entorno de la escuela que destacan las que están relacionadas con cuestiones como la provisión de zapatillas y útiles escolares son únicamente a las que hacen referencia los directores entrevistados:

*“Guardapolvos, zapatillas, lápices, cuadernos. Si no le podemos dar respuesta en lo inmediato, tratamos de gestionar la respuesta de alguna manera. Sí. Somos muy cuidadosos en los que damos. ¿Sí? Somos muy cuidadosos con lo que damos “¡Y, pero usted...Si ustedes recibieron zapatillas del Consejo...!” Entonces gracias a este cuidado es como que durante todo el año tenemos un stock de mercadería, de elementos y los usamos en los casos muy agudos, muy extremos, que ya los conocemos” (Director S).*

En ninguna de las entrevistas realizadas se hizo alusión a algún otro tipo de demandas (pedagógicas por ejemplo) realizadas desde la comunidad que no estuvieran relacionadas con cuestiones estrictamente materiales.

Ese gestionar la distribución de materiales que el Consejo Escolar envía a las escuelas no esta exento de problemas y tensiones que atraviesan las sociedades actuales como la *desconfianza*

*“Desde los medios fueron a la escuela. Habían conversando con otra persona, que no estuvo en todo el año pasado y escribieron que yo no había entregado los kits escolares que había dado el Consejo. Y que eso no fue la verdad, los habíamos entregado, el Consejo Escolar dio Kits de hojas cuadriculadas, los chicos, en realidad, les tratamos de dar hojas rayadas y los kits estaban ahí en una piecita, en un depósito. ¡Los que nos habían sobrado, porque nosotros habíamos dado! Es más, tengo hojas, les dije, para repartir a toda Olavarría! Tengo hasta hojas del Plan Social para dar, porque nosotros, a los chicos les regulábamos” (Directora G).*

*“¡Que tienen los agujeros mal hechos!” ( Director S).*

*“Nosotros tenemos cajas allá. Con hojas que no coinciden con el tamaño de las carpetas, los agujeritos de las hojas no entran en ninguna carpeta. Porque andá a saber quién las habrá hecho y qué cosas pasaron también por ahí, porque corrió mucha agua...” (Directora G).*

*“Mucha plata...” (Director C).*

*“Lo pusieron en el informe: el director...no, no, el director, no, el equipo orientador escolar de la escuela repartió los kits a principio de año, ellos se perdieron un capítulo porque no vinieron y no fueron*

*a la fuente realmente, le preguntaron a cualquier persona que no supo ni qué decirles. Entonces yo qué hice, me puse a escribir, porque lamentablemente dije, no, esto está faltando a la verdad. Eso va a una inspectora más superior, y entonces quedo... queda la escuela mal y además nadie sale con una hoja para su casa y menos de ese tipo de hoja, que ese es otro tema, pero...se los escribí. Lo lamento, y bueno, se lo tuvieron que bancar. Y después vinieron y se dieron cuenta de que bueno, de que, no podían venir a decir cosas que no, que no son. Porque si me lo hubieran preguntado y realmente ¿para qué escribir esa pavada que no se habían repartido los kits escolares...? Porque había, sí, había y yo se los expliqué. Teníamos de reserva y las seguimos teniendo a las hojas. Pero, qué, ¿se las iba a dar todas a los alumnos, para qué, para que hagan avioncitos por las calles? Es una pavada también, o sea que con esa pavada te quiero decir, que había otras cosas importantes de qué hablar” (Directora G).*

De estos testimonios se desprenden varias cuestiones para analizar. En primer lugar la descalificación de los alumnos por parte de los directores al presuponer que el material didáctico que les sería entregado, no se utilizaría para los fines propuestos sino para hacer “avioncitos”. Estas expresiones de descalificación serán recuperadas en apartados siguientes, pero si cabe destacar aquí el sentimiento de desconfianza hacia el otro, que no solo refiere a los alumnos sino también a otros actores vinculados al estado. En este sentido, el manto de sospechas, de desconfianza acerca de una supuesta malversación de fondos en la compra de materiales escolares podría ser entendido como una indicador más del proceso de deslegitimación de la política y sus instituciones.

La confianza, entendida como “una hipótesis sobre conductas futuras” (Simmel en Rossanvallon, 2007:23) permite ampliar la legitimidad conferida a las instituciones estatales, legitimidad que en estos testimonios aparecería erosionada. Esta desconfianza frente a las instituciones públicas fue una estrategia utilizada en el marco de los intentos de impulsar las reformas estatales en general durante los años '90. Entre otras cuestiones, esta pérdida de confianza facilitó el diseño e implementación de una serie de mecanismos orientados a profundizar la “transparencia” y la “rendición de cuentas”. En la constitución de lo que Rossanvallon (2007) denomina la *sociedad de la desconfianza* han intervenido distintos factores entre ellos mecanismos de tipo sociológico. En este sentido afirma que en una “sociedad de distanciamiento”, según lo propuesto por Walzer, las bases materiales de la confianza social se destruyen, los individuos confían menos unos en otros porque no se conocen lo suficiente. Lo que es importante resaltar es que según el autor la desconfianza hacia las instituciones y *el/los otros* y la desconfianza hacia los gobernantes aparecen bastante correlacionadas. Desconfianza

que se ve potenciada por el declive del Estado Legal ya que dicho proceso ha influido en la capacidad de predictibilidad de las interacciones humanas.

En otras palabras la confianza social se desprende de la necesidad de anticipar lo que harán los demás. Esta anticipación de hábitos y reglas de actuación estables y previsibles, han sido puestas bajo sospecha generando un sentimiento de desconfianza casi permanente hacia las instituciones, especialmente las públicas: *andá a saber quién las habrá hecho y qué cosas pasaron también por ahí, porque corrió mucha agua/plata*. Desconfianza que tiende a desestabilizar las relaciones interpersonales e interinstitucionales. En efecto, al ser la propia directora víctima de los procesos que caracterizan a esta *sociedad de la desconfianza*, al estar sospechada de que no había distribuido las hojas pudiéndose inferir que habría hecho un uso personal de las mismas, intenta no quedar imputada y trasladar responsabilidades: *fue el equipo orientador el que las distribuyó*. De la misma manera procede cuando refiere a que estas actuaciones se elevaran a la supervisión: *eso va a una inspectora más superior, y entonces quedo...queda la escuela mal*; la alusión a la escuela remite a un colectivo despersonalizado intentando diluir la responsabilidad.

### *Estrategias directivas que favorecen o disminuyen la persistencia de la desigualdad*

Frente al escenario adverso que hemos venido describiendo, otro de los problemas que aun estarían persistiendo es el modo de resolución, en la cotidianeidad escolar, de las contradicciones entre la objetividad del mérito y la inclusión democrática. Esta no es una tarea sencilla para los directores escolares ni tampoco existen respuestas homogéneas por parte de ellos. Las estrategias gubernamentales para lograr una *inclusión justa* (Programa Nacional Todos a Estudiar) de los alumnos no siempre logran su cometido, y muchas veces la escuela y el sector social se ven responsabilizados por lograr estos resultados. Surge entonces la pregunta ¿todas las instituciones escolares y sus directivos garantizan una “inclusión justa” entendida no solo como retenerlos en la escuela sino también de dotar de sentido el paso por la escuela? ¿Se priorizan estrategias que promuevan la inclusión por parte de los directores escolares o, en algunos casos, prevalecen otros intereses?.

Patricia Redondo sostiene que:

*“La educación y la pobreza se anudan y articulan de modo particular y junto con ello se entremezclan en el discurso docente una diversidad y heterogeneidad de posiciones y actitudes” (Redondo, 2004: 96).*

En efecto, frente a la diversidad de posiciones y actitudes, es posible que algunos directores impulsen acciones que garanticen una efectiva inclusión en las escuelas y otros que no lo hagan. En este sentido los siguientes testimonios pueden ejemplificarlo:

*“Porque yo la veo diferente [a la escuela], o es como que a veces cuando pasa, viste, yo entro a un salón y digo: “qué olor” y dice la maestra: “¿sí?” está acostumbrada, viste, al olor. Yo digo, a veces, pienso: ¿es la misma escuela o yo creo que es distinta porque ya estoy tan adentro que me parece que la veo distinta y no es así. Pero, para mí, yo se lo vivo recalando a los docentes, hemos tratado, todos, de cambiar y de revertir la imagen de que la Escuela uno era una escuela de...de negros. “Los negros de la escuela uno” Entonces, intente revertirlo. Cuando me piden inscribirlos [a los chicos provenientes de sectores pobres] los desaliento (Directora C).*

En este relato es evidente la dimensión política del rol directivo que se manifiesta en esta declarada discriminación hacia ciertos públicos escolares, contradiciendo la representación universalista del programa institucional. Esa búsqueda de un supuesto prestigio basada en la exclusión descansa sobre la preeminencia de una *lógica del servicio*, en tanto se hace evidente la intención de no aceptar a alumnos provenientes de sectores más pobres –carentes de mérito para esta directora- en virtud de que la *Escuela uno* fue *tradicionalmente una escuela que atendió a públicos escolares de niveles sociales mas altos*. En este caso dicha lógica de acción se manifiesta en su dimensión más oscura negando el imperativo de la inclusión, de construir una *comunidad pedagógica*<sup>127</sup> que albergue a niños provenientes de distintos sectores sociales.

En otros casos la denuncia por la pobreza se convierte en un causal de una supuesta incapacidad de aprender:

*“Hemos cambiado un poco la atención a la diversidad tratando de evaluar distinto, más que enseñar distinto. Porque siempre un grupito que va más rápido y otro grupito que, desde primero hasta*

---

<sup>127</sup> Programa Nacional de Inclusión Educativa. *Todos a Estudiar* (2005:14)

*séptimo no tienen los contenidos que tienen que tener para empezar un tema nuevo. Entonces siempre les dan algunas actividades más chiquitas o con menos contenidos, pero así, de esa forma como para tenerlo ocupado, más que para trabajar con él ¿no? y ver cómo apuntalarlo para que vaya avanzando. Esa es una de las cuestiones pedagógicas que hemos estado intentando trabajar este año. Bastante se ha podido, pero bueno, estamos recién en el camino. Entonces, armamos proyectos, que nosotros le pusimos de nombre: “Adecuaciones Curriculares” que tiene que ver un poco con Educación Especial, pero la idea era tratar de hacer unos proyectos con estos chicos, con metas más chiquitas para ver si ellos pueden, trabajando con su auto estima, ir logrando cositas y evaluarlos en función de lo que están trabajando. Porque a veces se trabajaban estas actividades, pero a la hora de tomar una evaluación, una evaluación común, porque hay que poner una nota y hay que saber si el chico llegó o no llegó. Pero si nunca lo trabajaron es raro que pueda el chico completar una prueba que hace el resto.*

*Entonces, en función de eso, algo hemos estado cambiando. Y las chicas me decían que algunos chicos han respondido. Porque mucho tiene que ver con lo pedagógico también, no es que los chicos sean malos o no acepten...lo que pasa es que no tienen, no saben cómo trabajar” (Directora G).*

Al indagar acerca de cómo evaluaban esta iniciativa de la escuela N°3 con la Supervisora C de la ciudad de Tandil, explica que en realidad esta muy desconforme con esta iniciativa porque en la escuela están funcionando dos sextos años, pero uno tiene una matrícula de 23 alumnos (al que denominaremos Y) y el otro solo de 7 (al que denominaremos X), en el que se agrupan aquellos que tiene menores logros en los aprendizajes previstos Desde su perspectiva considera que esto encubre, bajo la expresa -y sincera- intencionalidad de “que todos lleguen”, un proceso de “guetización”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> El diccionario define como gueto a aquella situación de marginación y aislamiento de una comunidad por motivos religiosos, raciales, políticos o culturales. Aunque las ciencias sociales han utilizado profusamente el término «gueto» con carácter descriptivo, no han logrado elaborar un concepto analítico consistente. En su lugar emplearon nociones autóctonas que, en cada época, caían por su peso en la sociedad estudiada. Loic Wuacquand en *Les deux visages du ghetto* (2005) construye un *concepto relacional* del gueto como *instrumento bifronte de encerramiento y control etnorracial*, tomando como fundamentos la historiografía de la diáspora judía durante el Renacimiento europeo, la sociología de la experiencia negra estadounidense en la metrópolis fordista y la antropología de los parias étnicos en Asia Oriental. La comparación de estos trabajos le permite definir que un gueto es un mecanismo socio-organizacional compuesto por cuatro elementos (estigma, coacción, confinamiento espacial y compartimentación institucional) que utiliza el espacio para conciliar dos objetivos antinómicos, a saber, la explotación económica y la ostracización social. El gueto no es un «área natural» que coincide con la «historia de las migraciones», como sostenía Louis Wirth, sino una forma especial de violencia colectiva materializada en el espacio urbano. Cuando se articula el concepto de gueto es posible discernir las relaciones entre guetización, pobreza urbana y segregación, esclareciendo así las diferencias estructurales y funcionales entre gueto y barrio étnico. Del mismo modo, es posible hacer patente el rol del gueto como incubador simbólico y matriz de producción de una identidad mancillada. Esto indica que sería

dentro de la escuela. Para Wacquant (2005) un gueto es un mecanismo socio-organizacional compuesto por cuatro elementos: *estigma*, *coacción*, *confinamiento espacial* y *compartimentación institucional*, dimensiones que estarían presentes en estas acciones impulsadas por estas directoras escolares. El estigma de ser incluido en un grupo que se construye en función de lo que no pueden hacer: aprender como los otros chicos, se ve reforzado, como consecuencia de este proceso de fragmentación al interior de la institución, por situaciones de agresiones, mayoritariamente verbales entre los alumnos, que hacen referencia a su pertenencia a ese curso (*vos vas al X, burro, burro!!!!; Callate vos, si vas al X!!!!*, entre otras expresiones). Sin embargo, en la entrevista mantenida con la directora de esta escuela no parecía conciente de los problemas que podrían desencadenarse al implementar esta modalidad de división de los grupos basada en los mencionados criterios.

La *coacción*, como elemento constitutivo del gueto, también está presentes, ya que esa separación ha sido impuesta por la propia directora, separación que determina un *confinamiento espacial*, la creación de un sexto año *especial*, “*para tenerlo ocupado, más que para trabajar con él*”, derivando en una *compartimentación institucional*— tanto muros físicos y simbólicos separan, al interior de la institución, a aquellos que pueden aprender de aquellos que deben *ser entretenidos* en un hace como si aprendieran— que reproduce y profundiza la fragmentación dentro de la escuela, impidiendo que en el proceso propiamente dicho de enseñanza aprendizaje, se interactúe con *los otros*. De este modo se reproduce una matriz social excluyente fragmentaria, que reproduce la construcción simbólica y material de la otredad social subordinada cuestión que nos lleva a reflexionar acerca de cómo se entiende y se materializa la inclusión y la diversidad en la cotidianeidad escolar.

Para Bourdieu (1982) – citado en Kaplan- , la productividad de aquellos actos de nombramiento-clasificación social radican en que posibilitan - o por lo menos contribuyen a ello- la constitución de aquello/s que nombra. La intención preformativa de las acciones del nombrar es destacada por el autor en tanto que

---

conveniente estudiar el concepto de gueto por analogía con otras instituciones de confinamiento forzado de grupos desheredados y desacreditados, tales como la reserva, el campamento de refugiados y la prisión.

También se utiliza la forma original italiana ghetto.

*“...pertenecen a la clase de actos de institución y destitución más o menos fundamentados socialmente, mediante las cuales un individuo, actuando en su propio nombre o en nombre de un grupo más o menos fundamentados socialmente, mediante las cuales un individuo más o menos importante numérica y socialmente, le hace entender a alguien que tiene tal o cual propiedad, y le hace saber al mismo tiempo que tiene que comportarse conforme con la esencia social que de este modo le es asignada” (Bourdieu citado en Kaplan, 2004:33,34).*

De este modo, *no aceptar la inscripción de algunos niños en la escuela* o bien incluirlos en uno u otro sexto año oficia como una *distinción social* entre aquellos que pueden ingresar o no a una determinada escuela -que en el imaginario social de la ciudad es visualizada como superior a otras a las que puedan acceder los niños provenientes de ciertos sectores mas pobres- o bien aprender a un determinado ritmo y los que no, diferenciaciones físicas y simbólicas que estarían mostrando las diferencias sociales como diferencias individuales, potenciando la eficacia simbólica de la construcción arbitraria de un parámetro que separa “normalidad” y “patología” (Kaplan, 2004). De este modo los límites objetivos que en este caso desde la dirección escolar se les impone a algunos niños y jóvenes, podrían convertirse en un marcaje a futuro estableciendo lo que Bourdieu ha denominado como el *“sentido de los límites, esto es la anticipación práctica de los límites objetivos adquirida mediante la experiencia de los límites objetivos, que lleva a las personas y grupos a excluirse de aquello de que ya se está excluido. [...] aceptando ser lo que tienen que ser, “modestos”, “humildes” y “oscuros”* (Bourdieu, 1988:482), y podríamos agregar *incapaces de aprender*.

El relato de otra directora refuerza la idea de *guetización intraescolar*, pero ya a nivel del aula:

*No tenemos ni estrategias ni armas para tratarlos: se portan mal, obviamente tienen conductas adolescentes, los compañeros le tienen miedo. Mirá vos entrás a 7º y encontrás los míos y los nuevos. Son dos filas completas de los míos y una fila de los nuevos: no hay forma de cruzarlos (Directora C).*

La diferenciación entre “los míos” y “los nuevos” podría remitirnos a un acto de autoprotección o de defensa frente a la “dislocación y la confusión” que permitiera protegerse del mundo exterior (Sennet, 2000); considerar un “nosotros”, que proteja de “los otros”. Sin embargo, dice Sennet, a veces el *nosotros* es un pronombre peligroso, *“sobre todo cuando se lo utiliza como punto de referencia contra el mundo exterior”*

(pag145). Un modo de regulación que nos remite nuevamente a la construcción de muros simbólicos que atraviesan las aulas para mantener “al otro” a distancia. Nos habla de “etiquetas” que distinguen y clasifican, y como toda clasificación no solo produce jerarquización, sino también expectativas, es decir se espera un resultado respecto a las conductas de los otros (Dubet y Matucelli, 1998; Tenti Fanfani, 2007). A su vez, las expectativas que ciertos actores escolares tienen respecto de los alumnos influyen en la relación que se mantiene con ellos, direccionando de esta manera, la propia práctica y la de los otros.

De este modo, preguntarnos por la inclusión significa preguntarse si las distintas acciones de las direcciones escolares reproducen mecanismos que refuerzan la situación de exclusión de los estudiantes o si por el contrario generan un ámbito de inclusión. En este sentido, y entendiendo que los sujetos y sus acciones constituyen las instituciones, (Garay, 1996) surge la pregunta ¿Qué estrategias desarrollan los directores escolares para responder a las demandas y necesidades de los públicos escolares? Esas estrategias ¿realmente consiguen el objetivo de la inclusión? En el testimonio anterior la directora intenta resolver la imposibilidad de alcanzar niveles satisfactorios en las evaluaciones por parte de algunos alumnos mediante el asilamiento del grupo que presenta las dificultades, con la consiguiente estigmatización de los chicos que lo integran, dándole actividades *para mantenerlo ocupado* (no para que aprendan), y recortando los contenidos mínimos del curriculum. Posicionamientos y lógicas de acción que se alejan de la atención a la diversidad, la justicia y la inclusión y que, y, aun sin quererlo, generan situaciones de distintas violencias que recorren el cotidiano escolar operando sobre la subjetivación de los alumnos.

### *Violencias cotidianas, violencias invisibilizadas*

Los procesos de discriminación, de prescindibilidad a los que son sometidos algunos de niños por parte de algunos directores escolares, *operan como naturalizaciones; son en tal sentido invisibles sociales* (Fernández, 2001), aunque en realidad no es que sean invisibles estrictamente hablando, sino que, por cotidianos, están invisibilizados. “*Un invisible social no es algo oculto o escondido, sino que – paradójicamente- se conforma de hechos, acontecimientos, procesos y dispositivos reproducidos en toda la superficie social y subjetiva. Están ahí, pero no se ven, o se los*

*considera naturales. En tal sentido violencia visible e invisible, conforman un par indisociable” (Fernández, 2001:437).*

En este sentido es posible afirmar que uno de los obstáculos más graves que actualmente aparece al intentar abordar los problemas vinculados a lo que se ha dado en llamar violencia escolar es que se cree posible abordarlos sin abrir la discusión acerca de las transformaciones que se vienen produciendo en torno a la subjetividad y al modo de funcionamiento de las instituciones en general y de la familia y la escuela en particular y una revisión sincera de las prácticas educativas (incluyendo en estas últimas las prácticas directivas).

En la misma dirección sería posible afirmar que hay otra violencia, tal vez más encubierta, que pasa seguramente inadvertida, o bien que por cotidiana se ha invisibilizado para la gran mayoría de los actores, pero que no deja de operar. Es la violencia que genera la insistencia en una lógica escolar que no interpela a sus sujetos (Duschatzky, 2003). Distinta de aquella histórica violencia simbólica (Bourdieu), que construía a los sujetos a imagen y semejanza de la cultura legítima. Se trata en cambio de la violencia que supone enfrentarse a culturas profesionales y escolares que no logran producir marcas en los niños y jóvenes que les permitan reposicionarse como sujeto. Si, en cambio, dejan otro tipo de marcas de carácter estigmático que, en muchos casos, refuerzan los procesos de exclusión.

De allí la necesidad de revisar ciertas prácticas directivas intentando que entren en diálogo con las actuales condiciones socio-culturales en la que se constituyen los nuevos públicos escolares. Dentro de esta misma cuestión y atendiendo a una de las tantas dimensiones de la profesionalización de las prácticas de la dirección escolar, cabría mencionar las críticas que cuatro de los seis directores entrevistados no han dejado de reiterar y son aquellas vinculadas a las temáticas de los concursos para directores:

*¿Sabés cuál fue la problemática en el distrito de Olavarría para elegir directores o para seleccionar directores titulares de acá a los próximos diez años que volverá a haber otro concurso? Cómo organizar la biblioteca escolar. No importan las relaciones con los docentes, no importa como vas a construir y a levantar la institución. A ver cómo vamos a organizar la biblioteca escolar, entonces... No importaba la violencia, entonces no importa las relaciones con la comunidad” (Director S).*

*“Ni una problemática de violencia había” (Directora G).*

A la luz de estos relatos cabe preguntarse si el no incluir en los concursos para directivos temáticas vinculadas a la violencia y otras que atraviesan las escuelas de hoy como la pobreza, condiciones de vida de los escolares y sus familias, estaría indicando que no se perciben estas cuestiones como temas centrales para la dirección escolar. Como contracara de esto, se estaría responsabilizando por ellas a los propios alumnos, al afuera de la escuela, no asumiendo las falencias que la propia escuela y sus actores tienen. Un giro en relación a esto podría lograrse incluyendo en las problemáticas de concurso temas que impliquen pensar que hace la escuela, que aporta, como se sitúa en relación a lo que debe brindar, en lugar de suponer que todas las falencias se ubican en el exterior de lo escolar y que las dinámicas organizacionales y prácticas profesionales propias de la escuela no ameritan ser consideradas. Problemáticas que al momento de realizar el trabajo de campo, no se habían incluido.

Cabe aclarar que no es posible hacer una generalización de los análisis de estos relatos, pero si se podría afirmar que no todos los directores escolares asumen de la misma manera el compromiso de la inclusión educativa, sobre todo en situaciones de alta conflictividad. En los testimonios relevados se han observado distintas respuestas frente a estos nuevos públicos escolares que van desde la banalización de las situaciones, *los chicos son así, no les interesa nada*; pasando por la resignación: *no se puede hacer nada mas que contener y soportar*, fragmentando el espacio escolar, llegando hasta la expulsión de los alumnos para que solo queden en la escuela aquellos *menos conflictivos*.

Por otro lado, algunos directores entrevistados consideran que la concurrencia a otras instituciones sociales además de la escuela solo es una “moda”, un recurso para aquellos padres *“que no pueden con sus hijos”*, y no como un espacio posible de inclusión y construcción ciudadana:

*“Acá, hay chicos que están institucionalizados, que es una **moda** del año pasado, yo le decía cuando estaba mi inspector I: “es la moda de la institucionalización” todos los padres quieren meter a los chicos que no los pueden dominar en alguna institución de menores. Entonces, el año pasado teníamos muchos casos, muchos, muchos. Para mí siete u ocho, ya eran muchísimos. Y a la vez, escuchar de padres, que vos los llamabas por problemas de disciplina, que te*

*decían, lo voy a encerrar, lo voy a meter...que se yo. Entonces, tengo algunos chicos que están en instituciones judiciales, sino en instituciones en las cuales transitan en contraturno y después van a dormir a su casa. Después tengo otros chicos que van al centro educativo que está acá” (Directora C).*

Diferentes lógicas de la acción, que estarían remitiéndonos a cierta expropiación de bienes y derechos, no solo materiales sino también ciudadanos y simbólicos, profundizando las situaciones de desigualdad y exclusión, normalizando una visión particular de una relación social al mismo tiempo que la oculta, e impidiendo la incorporación de *la diferencia, vinculada a la alteridad sin la cual no se construye un "todos" plural* (Southwell, 2003:18).

### *Algunas consideraciones de los directores escolares acerca de otros actores educativos*

#### *Directores y supervisión escolar: autoridad, respeto y jerarquía*

Si bien con el advenimiento de las democracias modernas, no habría un régimen jerárquico en el preciso sentido del término, si permanecen una diversidad de estatus que el régimen de interacciones igualitarias no habría abolido jamás (Martuccelli, 2007). En la vida social se interactúa con iguales en estatus, pero también, y muy especialmente en el universo organizacional, con superiores y subalternos. Sin embargo distintos autores siguen denominando esa relación como *jerárquica*, denominación que, sin perder de vista lo anterior, utilizaremos en este trabajo para referirnos a esa trama relacional en donde se juegan diferentes posiciones en relación a la autoridad y su ejercicio en el ámbito educativo.

Al intentar profundizar las formas vinculares escolares, surge el tema de la relación entre directores y supervisores, que permitió una aproximación a formas y categorías ordenadoras del funcionamiento escolar en relación con el vínculo establecido con los inspectores.

Los ejemplos que siguen permitirán un acercamiento a dichas cuestiones.

La directora L, una vez iniciado su camino profesional y, de forma paralela, su actividad gremial (se desempeña como secretaria de SUTEBA), entabla con la

supervisión una relación confrontativa que alude de manera evidente a un proceso de devaluación de los sentidos otorgados a la supervisión escolar en desmedro de la prevalencia de *ópticas democratizadoras y progresistas basadas en la idoneidad y formación para el cargo*. En este sentido la directora manifiesta:

*“Todo surge...después de varias pruebas de selección, que rindo. Como mi posición política<sup>129</sup> no condecía con la posición de los inspectores, yo nunca podía acceder al cargo directivo. Accedo cuando cambia toda la inspección”.*

Del mismo modo en que las inspectoras de nivel del distrito 25 adoptaban una actitud de descalificación acerca de los cargos políticos en el ámbito educativo, también en este relato aparece la vinculación con lo político como una cuestión que obstaculizaría la posibilidad de aprobar las instancias de concurso de acceso al cargo supervisivo. En este caso la disidencia político - partidaria es vista por la directora L como un obstáculo que estaría impidiendo el acceso a un cargo superior, situación que podría encuadrarse en lo que Noel (2006) denomina *impugnación personal* ya que para L, los supervisores estarían careciendo de una cualidad personal fundamental para ejercer un cargo de gestión: la capacidad de tomar distancia en el momento de la evaluación de cualquier otra cuestión que no estuviera directamente vinculada con el contenido del concurso.

Como hemos visto en el capítulo II la función supervisiva escolar adoptó desde la proclama gubernamental, nacional y provincial, distintos sentidos desde su conformación hasta nuestros días. En los últimos años se ha considerado que el supervisor debería acompañar la función del director escolar mediante un mayor asesoramiento pedagógico profesional. Cuestión que, como se pudo apreciar en el capítulo anterior, aparece en los relatos de los supervisores entrevistados, como una función cumplida, o al menos en proceso, aunque no siempre fácil. Sin embargo, los directores convocados para esta investigación, relatan situaciones diferentes:

---

<sup>129</sup> Al hablar de su posición política hace referencia a su desempeño en el gremio y como militante activa en el partido justicialista

*“Lo que veo yo es que los inspectores, no tienen tiempo en este momento, no tienen tiempo de preparar a los directores.[...]El supervisor debe ir a la escuela. Lo que pasa es que ahora, con esto de la E.S.B. están totalmente abocados a eso, porque es un parche más que se le hace a los problemas del sistema y tienen que solucionarlo de alguna forma, así que el otro rol, el de asesoramiento a los directores y docentes no lo pueden cumplir” (Directora L).*

*“A mí me parece que hoy por hoy la supervisión no está cumpliendo ningún rol, porque el tema es: o son supervisores de lo pedagógico o son burócratas, porque hoy por hoy están transformándose en burócratas en un pasamanos de papeles. Uno va a sede de inspectores y tiene el comunicado ciento noventa y cinco que responder, o sea que hubo ciento noventa y cuatro antes, de papeles, de burocracia. Entonces Secretaría o Sede de Inspectores se ha transformado en un lugar de recepción de la burocracia. Ni tampoco cumple con ese rol de transmitir o ser de canal de comunicación de abajo hacia arriba, para nada” (Director S).*

*“O sea, hay dos grandes cuestiones está lo discursivo y está lo práctico, lo de todos los días ¿sí? Yo por ahí rezongo mucho con la Dirección de Psicología ¿por qué? Porque yo creo que la Dirección de Psicología aún está parado en lo discursivo, aún está parado en lo discursivo. Y en Olavarría tenemos dos inspectoras tan autoritarias que el personal [los docentes] le tiene miedo, entonces nadie es capaz de ir y decirles nada” (Directora G).*

En todos estos testimonios se hace referencia a los supervisores en el marco de una queja o protesta en la que se alude a la imposibilidad de los mismos para ejercer la autoridad que ocupar el cargo de supervisor habilita. Sin embargo la descalificación hacia la legitimidad de la función supervisiva adquiere diferentes matices y descansa en distintas argumentaciones. En el primer testimonio el impedimento se relaciona con la intensificación del trabajo de los supervisores en función de la última reforma educativa que involucra una nueva reformulación de la estructura del sistema educativo, tal como se adelantara en el capítulo uno de este trabajo. Dejaría traslucir una cierta comprensión y un sentimiento de empatía hacia los supervisores.

El segundo relato refiere a la carencia de atributos profesionales anulados o desbordados por la excesiva burocratización de la función supervisiva. Pero también se vislumbra una descalificación mayor ya que no serían capaces de cumplir con la función de asesoramiento pedagógico, a la que según los relatos, ven como la función sustantiva

de la supervisión. Por otro lado la autoridad del supervisor no se vería legítimamente construida, sino que descansaría en *el miedo*.

En el tercer y último relato la descalificación hacia la autoridad supervisiva se basa la *acusación de autoritarismo* (Noel, 2006). Desde esta perspectiva cualquier intento por reclamar autoridad es sospechoso y arbitrario, connotación negativa que se basa en que la pretensión y el ejercicio de la autoridad contradicen la igualdad básica entre los individuos que debería caracterizar a una sociedad democrática, (Martuccelli, 2007; Noel, 2006).

Demás esta decir que estas expresiones han sido manifestadas en las entrevistas individuales que se han mantenido con los directores escolares. Por el contrario, cuando en el marco del seminario taller que dictáramos en la ciudad de Olavarría en el cual, como ya hemos referido en capítulos anteriores, estuvieron presentes las inspectoras, el comportamiento de los directores fue completamente diferente. Por el contrario, permanentemente tanto desde los inspectores como por parte de los directores presentes, se hacía referencia a un “trabajo en equipo”, a una relación de horizontalidad y de afecto muy diferente a los relatos transcritos anteriormente. Esto podría interpretarse como una *parodia del rol*, en términos de Martuccelli (2007), en relación al cuidado de las apariencias al compartir un espacio común como fue el taller. Asimismo, al igual que lo que sucedía con los inspectores de modalidad y de niveles, la estructuración de su propio reconocimiento implica la descalificación de otros, poniendo en evidencia la presencia de cierta hostilidad larvada en relación a un actor ubicado en esferas superiores jerárquicamente hablando, régimen de interacción en el cual el respeto es muy inestable. En este sentido la apelación al *trabajo en equipo* podría interpretarse como una estrategia tendiente a disimular la situación de poder apuntando “*a lubricar los eslabones de la cadena de mando*” (Sennet, 1982:165).

De manera homóloga a lo que expresaban los supervisores, en las entrevistas mantenidas prevalece la idea de quien concentra el poder es *el sistema*, corporizado en el superior inmediato, tal como se trabajara en el capítulo anterior. En líneas generales esta representación simbólica atribuida al sistema tendría ciertas características negativas ya que el ejercicio de los cargos jerárquicos obstaculizaría la “verdadera” función directiva.

*“Ellos [los supervisores] nos bajan las cosas y todos los días tenemos una infinidad de cosas para resolver. Hoy me sentí un empleado del INDEC, por ejemplo (risas). Hoy cuando tuve que tabular doscientas encuestas me sentí un empleado del INDEC, te juro. Y...la mayoría de las veces, no veo que esta eh...que está sumamente desdibujado, el rol del directivo, sumamente desdibujado. Esto entorpece la verdadera función directiva” (Director S).*

En estas expresiones de descalificación acerca de la función supervisiva es posible encontrar cierta homología en lo que plantean los supervisores de nivel y de áreas respecto a los supervisores distritales. En este sentido podría decirse que tanto los directores como los supervisores mencionados trasladan las problemáticas hacia las instancias superiores inmediatas, utilizándolo tal vez, como un medio para evadir cierta responsabilidad social por los resultados no deseados que se podrían obtener en las escuelas a su cargo en relación a las funciones desempeñadas.

*“Uno siente que el director asume un rol contradictorio, por un lado asume un rol de autoridad frente a los docentes y los alumnos, pero a su vez es sometido a la autoridad del supervisor.[...] a veces ni siquiera nos escuchan. Te bajan las circulares, las notas, y ya” (Director C).*

*“Es un poco también la ruptura de estos eslabones del sistema, de un sistema tan verticalista donde uno se apoyaba lamentablemente en otro que también se rompe, que también la transformación rompe estas cosas. Yo creo que los inspectores están peor, todavía, que nosotros. Porque nosotros, por ahí, nos refugiamos en los maestros...Por ahí con otro director, amigo, que llamamos y hacemos la catarsis ahí nomás” (directora G).*

*“Hacemos una minicatarsis de mostrador, pero para los inspectores es peor, porque todavía siguen teniendo la presión verticalista y cuando van se encuentran con una pared. Yo les diría: pero por favor señora, venga y siéntese en mi lugar, le digo, pero claro, mire la realidad. Es así, entonces, el rol hoy por hoy del inspector es muy complicad” (Directora H).*

Las incertezas generadas por los procesos de transformación llevan a los directores a buscar cierta tranquilidad en relación a su trabajo en un proceso de reconocimiento en su grupo cercano. En este sentido, y de manera homóloga a lo que sucede con los supervisores, también los directores manifiestan la necesidad de esas “microcomunidades”, que generalmente se articulan en torno a lazos afectivos – todos

*somos amigos, dentro y fuera de la escuela-* o en función de problemáticas comunes *nos une el espanto, no el amor*. En este sentido todos los entrevistados otorgan un lugar fundamental a lo que suelen llamar *relación*, haciendo referencia a una relación que escaparía toda mediación social fuerte, privilegiando la singularidad de los involucrados (Dubet, 2006).

Asimismo en los relatos previos aparece una tensión conflictiva entre la horizontalidad construida a partir de la recreación o ampliación de unidades propiamente horizontales por criterios de representación (Consejos distritales, comisiones, redes, etc, contrarias al criterio monocrático<sup>130</sup> específico de una organización burocrática,) y ciertas lógicas de acción basadas en criterios totalmente monolíticos y jerarquizados. Cuestión que podría graficarse como un campo tensionado por *fuerzas centrípetas*, ejercido o representado por las acciones de los supervisores que estarían reflejando la impronta del mandato fundacional centralizado del propio organismo supervisorio, y un campo de *fuerzas centrífugo* representado por la proliferación de distintos organismos de carácter regional y distrital, a los que se suman los municipales y comunales cercanos a cada una de las escuelas que son invitados a participar por parte del estado nacional y provincial en distintos ámbitos y temáticas.

Con respecto a la función supervisiva y a como la perciben desde su accionar en la cotidianeidad escolar también se manifiestan apreciaciones completamente distintas entre los diferentes relatos. Para la directora G, la “soledad”, como ella la define, reside en la ausencia del inspector en la escuela y es la nota que caracteriza su actividad cotidiana en los últimos años

*“Yo he notado muchos cambios, pero el principal de todos es estar sola. Yo hace muchos años atrás tuve otra inspectora, que ya está jubilada. Ella era muy exigente y me llamaba todos los días de su vida y a cada rato, pero ella me facilitaba todo, me daba la bibliografía, me asesoraba, la tenía permanentemente. Capaz que se equivocaba también, ¿no? porque tampoco la voy a poner en lo alto, pero...bueno,*

---

<sup>130</sup> En los sistemas parlamentarios son las asambleas las que nombran y controlan al gobierno, de forma que éste depende de la capacidad de liderazgo de quien lo dirige (el primer ministro), de la cohesión del equipo designado y de la fuerza que tenga el partido o coalición que lo respalda. Estos factores, junto a otras variables constitucionales y administrativas, hacen que los gobiernos resulten fragmentados (si cada ministro disfruta de autonomía sobre su departamento y no existe coordinación); **monocráticos** (si existen relaciones jerárquicas de uno o varios miembros sobre otros); o colegiados (cuando la toma de las decisiones más importantes se realiza de forma colectiva).

*era el asesoramiento de ella, nos equivocábamos las dos en todo caso. Siento que tengo que decidir muchas cosas sola, que necesitaría a veces, consultar o ver...y la nueva inspectora no está, no te puede atender y una entrevista ni hablar! Pura burocracia y así no resolvemos nada, estamos cada vez peor. Ninguna de las tres inspectoras que tuve en los últimos años me dieron nada. La que tengo actualmente fue dos veces a la escuela para nada, porque conmigo apenas habló diez minutos y nada más” (Directora G).*

En un punto, es posible establecer cierta homología entre los directores entrevistados al sentirse, según sus testimonios, tan abandonados como los supervisores de nivel y de modalidades por las instancias superiores (distritales), tal como se plantea en el capítulo anterior. De este relato se desprende un sentimiento de nostalgia por la comodidad que significaba la presencia de una supervisora que le *daba todo*, frente a la situación de “abandono” de los supervisores tal como se refleja en el testimonio anterior. Sin embargo, para otros la presencia supervisiva es vista como una invasión a su autonomía o como un avasallamiento a su función:

*“ [la inspectora] fue a los salones, invadió mi rol, yo tengo que supervisar a los docentes y fue y los supervisó ella. Se tendría que haber sentado conmigo, ya que era una inspectora nueva en la escuela también, a ver la situación escolar. Yo creo que nos debíamos una conversación y ella entrar, también en un conocimiento de la escuela. Y no...se fue por los salones, anduvo dando vueltas, conociendo la escuela, o sea **paveando**<sup>131</sup>. Justificó su visita y yo me quedé con un montón de preguntas, que después cuándo la iba a encontrar?...nunca más. Viste, eso es lo que veo, que no sé, si lo hacen realmente porque tienen esas indicaciones desde arriba o bien voy justifico una visita porque lo tengo que hacer pero no doy demasiado, porque no sé, tal vez estén confusas ellas también...yo, las veo perdidas, realmente, porque van y no resuelven nada” (Directora G).*

Asimismo, cuando según el testimonio la inspectora asume el reconocimiento de la escuela por sí misma, “*anduvo dando vueltas, conociendo la escuela*”, al no aceptar o proponer una instancia previa con el directivo para acceder al conocimiento de la institución, el director descalifica y define esta acción como que estuvo *paveando*. Situación que, según él, profundizó su sensación de abandono al quedarse “*con un montón de preguntas*”.

---

<sup>131</sup> El destacado es propio

Al preguntarles sobre el asesoramiento pedagógico de los supervisores respondieron lo siguiente:

*“El asesoramiento pedagógico viene, como suele anotarlo en el registro “por cuerda separada”. “Por cuerda separada” es que, vos encontrás en el casillero un toco de fotocopias así ¡que no te sirven para nada! Porque vos, hasta que leíste todas esas fotocopias llegó diciembre y en diciembre tienen que hacer otras cosas. El rol del supervisor está muy desdibujado, muy desdibujado. No, existe la supervisión como tal” (Director S).*

Sin embargo al preguntarle a este directivo por su propia función pedagógica respecto de los docentes de la institución responde lo siguiente:

*“ [...] no hay horas institucionales. Cuando yo encuentro algún texto que me parece sumamente sabroso lo llevo. Y después les pregunto: “¿Lo leyeron?” Pero no les hago un cuestionario tipo los chicos de la secundaria. Tiro una pregunta así, como para ver, que te das cuenta de que lo leyeron. No, no hay horas institucionales y mucho menos con la gente del tercer ciclo, donde sigue siendo el profesor, tan taxi, como en el polimodal. Tiene horas allá, se va corriendo a la otra escuela de la otra punta...” (Director S).*

En un escenario caracterizado por la diversidad de contextos de acción, por las opciones locales y por los acuerdos entre los actores de la misma institución, la unidad de las instituciones se rompe. Es evidente que las distancias entre los principios proclamados -en este caso la función de asesoramiento pedagógico- y las prácticas reales se abren cada vez más. En este sentido y recuperando expresiones de Dubet (2006) se podría hablar de *hipocresía escolar* o mejor expresado para esta situación particular, *hipocresía de los actores* que indefectiblemente inciden en la totalidad de lo escolar.

En efecto, en el relato de este directivo las condiciones y la intensificación del trabajo en la que se ven inmersos los docentes de Tercer Ciclo y Polimodal estarían justificando la ausencia de un acompañamiento pedagógico de su parte. Situación que es similar a la que se encuentran los inspectores ya que las escuelas para supervisar son demasiado numerosas:

*“Olavarría, por lo pronto en E.P.B., en E.G.B., está atravesando una crisis de supervisión que yo considero aguda, aguda, aguda, eh...”*

*¡No hay referentes! ¡No hay referentes! No hay referentes. Hay dos inspectores nomás. Dos inspectores para ochenta servicios. Es humanamente imposible. Ya partimos que si visitaran uno cada día, ahí nomás ya estamos en dos meses ¡y no sirve eso! las docentes jóvenes miran y dicen: “¿Y este quién es?” Porque no lo conocen y las docentes más antiguas están con esa mirada de: “¡Oh, inspectora, inspectora!” Viste, entonces se meten en el salón, cierran, shh, shh”* (Directora G).

En este relato aparecen también dos diferentes maneras de posicionarse frente a la presencia del supervisor. Por un lado la reacción de los docentes más jóvenes, que ignoran *quien* es; y por el otro la de los docentes con más años de trabajo que adoptan una actitud de temor frente a la vista del supervisor.

*A mí me encantaría tener una supervisión realmente valedera que ante cada conflicto, ir y decirle: “¡Mirá escuchame, hoy firmé el comunicado ciento catorce! ¡Dejensé de embromar! ¡Déjenme laburar en lo que realmente quiero hacer! ¿Si? Entonces, no, no, no. A mí no me sirve esa supervisión (Director S).*

Aparece también una hipernormativización como un presupuesto por parte de la supervisión, de que dejar todo por escrito supondría un mayor ordenamiento de la realidad. Podría estar indicando una desimplicación respecto del propio ejercicio profesional como así también un sobredimensionamiento de la dimensión burocrática administrativa en desmedro de la función pedagógica de la supervisión escolar.

*“Para mí el supervisor ideal sería alguien que acompañe la función. Alguien que se humanice con la escuela, alguien que no esté pensando en que si se me fueron dos chicos de esta sección integrada me la tiene que fusionar. ¿Me entendés? Ese sería el supervisor ideal. Un supervisor, al que realmente yo le hubiera podido decir: “Mira estos treinta chicos que tenemos en el plan, no vienen a la escuela. No están viniendo.” Porque el objetivo era contenerlos en el sistema, pero sin venir a la escuela porque su gran drama era la “no venida” a la escuela. Eso me hubiera gustado decirle. Yo creo que...todo, todavía esta parado, pese a toda esa prédica de “democrático, de...” que no deja de ser prédica. Todavía está parado en el rol supervisor. ¡Es el inspector! ¡Llega el control! ¡Llega el control!”* (Director H).

En este testimonio se delega la absoluta responsabilidad de lograr que los chicos vayan a la escuela en la función supervisiva, una supervisión que se presenta como excesivamente burocratizada y centrada en los datos cuantitativos. El reclamo reside en

*humanizar* la función, un reclamo por una supervisión mas centrada en la lógica de la relación que en la del control social y del servicio.

Con respecto a como ven los directores a los inspectores hay cierta ambivalencia que oscila entre una posición confrontativa y la búsqueda de reconocimiento de su labor profesional. La palabra del inspector vale cuando es para elogiar el funcionamiento de la escuela, y de manera indirecta, el desempeño del director, tal como lo ejemplificada el testimonio siguiente:

*“[...] nuestra escuela es una de las mejor conceptuadas dentro de las suburbanas. Me lo dijo la inspectora el otro día. O... me dijo eso: “Es la mejor escuela suburbana” (Director C).*

En otro orden de cosas, y de acuerdo con la línea jerárquica del sistema los inspectores y supervisores son los encargados de evaluar a los directores de las escuelas. Estos a su vez evalúan a los docentes, y la forma en que lo hacen afecta a su propia calificación.

*“Cuando a un docente le bajo la nota por alguna cuestión en particular si no lo tengo lo suficientemente registrado, me bajan la nota. Un año porque un docente tuvo muchas faltas y yo le baje la nota, como no lo había registrado el inspector me la bajo a mi. Yo me sentí absolutamente desvalorizada” (Directora G).*

Toda evaluación se traduce en una clasificación y en una diferenciación. Evaluar consiste en establecer un orden, una jerarquía. En este sentido reviste una complejidad mayor que una simple medición. Cuando un sujeto obtiene una calificación mayor que otro, implica formular juicios de valor. Pero en todos los casos las evaluaciones (de alumnos o de docentes) tienen como resultado una formalización y objetivación de diferencias (en la calidad y cantidad de aprendizajes desarrollados, en la calidad del trabajo docente, etc.).

La mayoría de las interpelaciones a los directores escolares apela a la autonomía, a una práctica reflexiva. Por el otro, viejas disposiciones normativas y administrativas recurren al control jerárquico y a la responsabilización, ubicándolos como sujetos de una práctica paternalista, que los muestra como incapaces de monitorearse responsablemente cuando por otra parte son interpelados a hacerlo en muchos otros aspectos de la vida escolar (Dussel, 2005:1118). Para Dubet (2004) el problema se

origina en que la relación institucional es esencialmente desigual. En todos los casos las relaciones se establecen sobre un trasfondo de amenaza: el profesional puede, calificar mal, apoyar mal, enseñar mal, dirigir mal el establecimiento escolar. Situaciones que reflejan las tensiones entre la igualdad y el mérito, en este caso representado por desempeñar un cargo superior: el de supervisor. En estos ejemplos se hace evidente el progresivo debilitamiento de la norma que se expresa en el bajo nivel de institucionalización y en el no cumplimiento de la sanción, impedido por los propios actores del sistema educativo, erosionando de este modo la legitimidad de las decisiones de los directores escolares y socavando el reconocimiento profesional, principio cuya fuerza proviene de que es común a los profesionales del trabajo sobre los otros y aquellos a quienes atienden. De este modo el declive del reconocimiento genera sentimientos de desvalorización y culpabilidad que devienen en poderosos dispositivos de control social (Dubet, 2004).

Es en ese espacio relacional mediado por las evaluaciones en donde también se juega la confirmación social de la autoestima personal, la confirmación de sí, que siempre es una forma de intercambio. En este orden relacional, se pone en tensión el par reconocimiento- negación. Dentro de la condición moderna, los individuos se resisten a desprenderse de sus atributos personales o “comunitarios”, en este caso aquellos que los definen dentro de su grupo de pares.

Esta tensión entre el reconocimiento y la negación tiene consecuencias diferentes cuando se proyecta sobre los escolares:

*“Frente a la decisión de la directora de la escuela X de expulsar a una alumna, las inspectoras se pusieron firmes y la obligaron a reincorporarla. Te imaginas el sentimiento de desvalorización y de desacreditación....” (Directora C).*

Este testimonio refleja por un lado cierta confusión para establecer por donde pasarían las prioridades: si por la inclusión de los niños y jóvenes en el ámbito escolar o la herida a la autoestima de los adultos involucrados. En este sentido, la prevalencia de la lógica del control social en el análisis de la situación en tanto la directora prioriza su autoestima basada en un *saber hacer* que aparece cuestionado, pone en evidencia lo que Dubet (2006) denomina una relación *interpersonal vacía* ya que es una acción que carece de *metas culturales y sociales* (pág 413). Una lógica que, en este caso, se impuso por sobre el imperativo de la inclusión social, eje de las políticas educativas de los últimos años.

## *La familia en el relato de los directores escolares*

La crisis económica y social que la Argentina atravesó hace algunos años, y cuyas consecuencias aun hoy es posible apreciar, proceso al que ya hemos hecho referencia, coloca en el escenario educativo, nuevas demandas para el trabajo directivo, y también para la escuela como institución. Como último capilar de un estado descalificado y anémico, la escuela pública tiende, contradictoriamente, a “sostener” entre sus paredes a niños, niñas y adolescentes y también a sus núcleos familiares (Morgade, 2005). Sin embargo estas acciones se llevan a cabo de maneras diferentes. De acuerdo a los resultados de esta investigación, existen directores que consideran la inclusión educativa como un derecho de los niños y sus familias. En cambio otros, transmiten una posición de fuerte descalificación de los alumnos y sus padres. Para los que componen el primer grupo, la falta de educación de los padres, lo que significaría poca o ninguna ayuda para sus hijos respecto de las actividades escolares; los apremios económicos y la falta de trabajo, los problemas de alcoholismo, prostitución, violaciones, actos de violencia, que se dan en la mayoría de los barrios en los que se encuentran las escuelas seleccionadas, hacen que se sientan verdaderamente agobiados por los problemas sociales mencionados. El sentimiento predominante es de una gran frustración y cansancio, producido fundamentalmente por percibir, en algunos casos, que por mucho esfuerzo que hagan, no podrán cambiar el orden de las cosas, pero sin embargo se desarrollan acciones que se sustentan en las lógicas del servicio y de la relación intentando derribar las dificultades. Para otros, una actitud de descalificación por “estos chicos y sus familias” ocupa el primer lugar como resorte de la acción, en las que se prioriza la lógica del servicio buscando solo clientes con méritos suficientes para acceder a la escuela.

Más allá de las diferencias encontradas es posible coincidir con Dubet y Martuccelli (1998) en que independientemente de la naturaleza de los juicios de los directores entrevistados, todos hablan de una ruptura, o por lo menos una discontinuidad entre el mundo social y el mundo escolar.

Tal vez el motivo sea que algunos directores solo ven las carencias de las familias y de los barrios pobres de donde provienen los chicos, y no el potencial de

aquello que están llevando adelante. A veces, el esfuerzo de estudiar y trabajar, no es considerado por la mayoría de los directores entrevistados. Otras veces, tampoco se tiene en cuenta que, en muchos casos, los chicos y sus familias están intentando superar el nivel educativo alcanzado por los padres, cuestión para nada fácil ni desde el punto de vista emocional ni desde el punto de vista operativo<sup>132</sup>.

Por otro lado, en algunas ocasiones, el reclamo de los directivos respecto a la no concurrencia de los padres a reuniones, no contempla la posibilidad de que en muchos casos, al tener niveles muy bajos de escolaridad alcanzados, no se sienten interlocutores válidos. Sentimiento que en muchas ocasiones la escuela refuerza al hacerles sentir que no importa recuperar lo que sí saben:

*“La escuela está ubicada en el barrio Independencia que esta atrás del cementerio y es una escuela que recibe población de un nivel socioeconómico muy bajo, con problemas de constitución de familia, sobre todo. Las familias están desunidas con problemas económicos, del entorno, del contexto, tenemos prostitución, droga, todos los componentes que te podés imaginar. Así son las familias que tenemos en su gran mayoría, es una población muy difícil” (Directora G).*

Hablar de las familias y como son concebidas por parte de los directores escolares es indispensable en la nueva reconfiguración de sentidos en torno a la gestión del riesgo social que implica trabajar con sectores pobres. Se hace necesario hablar de familias y no de familia- en singular – ya que esto implica abandonar la idea de una configuración familiar entendida como normal y sobre esa base toda desviación es considerada patológica (Grossman, 1996:92).

*“En cuanto a debilidades observo las falencias que traen los chicos, en cuanto a todo, o sea no sólo en Matemáticas sino en cuanto a como se dirigen a vos, al docente. La conducta y las reacciones que tienen, y creo que tiene que ver con los problemas que traen los chicos. Aún así, observo como fortaleza que las veces que he llamado a un padre, abuelo o tutor que esté viviendo con ellos, han venido. Siempre he tenido buenas respuestas. Siempre que observo alguna falencia en algún alumno, que veo que no avanza, los llamo para que vean por qué ese chico tiene un dos o para que ellos mismos los ayuden. Algunas respuestas he tenido de los padres o de los abuelos.*

---

<sup>132</sup> Existen algunas escuelas en las que los chicos van a clases durante el día y los padres concurren a la noche.

*Y ahora estoy recibiendo ayuda de gente de la Iglesia del Carmen, los chicos están yendo y está resultando. Van por la tarde. Hay gente que los está ayudando a hacer las tareas y me está resultando. Hoy le mandé una nota a una abuela para que mande a los chicos. Es una oportunidad” (Directora C).*

*“Además los chicos demandan mucho. De por si necesitan mucha atención, Cuando estas con uno ellos no esperan a que termines, ellos quieren que estés con todos al mismo tiempo. Incluso se enojan. Sobre los problemas que traen los chicos no sé mucho, pero de los papás que han venido a hablar conmigo sé que trabajan muchas horas y es que no tienen tiempo de hacerse cargo de los chicos. Tengo la mamá de un chico que se llama Á que ha venido a hablar conmigo porque no sabe ni leer ni escribir y se siente inútil y no sabe como ayudarlo. En esos casos se habla con alguien para que lo ayude. También por ejemplo, una abuela me planteó que no entiende nada. El papá de E me contaba que está separado de su mamá, que ella hace su vida, que él trabaja todo el día y que tampoco le puede dedicar mucho tiempo. Ahora J y Á empezaron a ir a Fraterna Ayuda Cristiana, y también la mandé una nota a la mamá de I. Nunca tomé contacto con este grupo de la Iglesia. Estaría bueno poder tomar contacto con ellos, tal vez si he pensado hacerlo es porque por ahí lo sienten como una presión, de que los estoy exigiendo. En realidad ellos lo hacen porque quieren. Desde que van los chicos a este grupo las mejoras son terribles, por ejemplo Josué está trabajando muchísimo en clase. No sé por quién esta formado ese grupo, supongo que por gente que se ofrece” (Directora H).*

En los testimonios anteriores es evidente el lugar que han ocupado algunas organizaciones, en este caso la Iglesia católica, en la co- gestión de las políticas públicas lo que en este caso puntual podría entenderse como un desplazamiento del Estado laico y la emergencia de una nueva burocracia. Ya no es importante en las palabras de esta directora si la ayuda viene del Estado o de cualquier otra institución. Lo importante es que llegue, que se concrete, que resulte. De algún modo se percibe cierta naturalización y demanda por apoyo para los chicos a otras organizaciones que no sean del estado siempre y cuando aporten soluciones para la gestión del riesgo social. En este sentido al desdibujarse el rol tradicional de las familias, las instituciones de la sociedad civil se convertirían en interlocutores válidos para la escuela, sustituyendo en cierto modo, el lugar que aquella tradicionalmente ocupaba en la alianza moderna escuela- familia.

Cuando L se hace cargo de la dirección de la escuela designada para esta investigación con el número 2, conjuntamente con su vicedirector, concentraron el esfuerzo en la reconstrucción de los lazos con el barrio. Pero al mismo tiempo impulsaron una importante reconfiguración democrática hacia el interior de la escuela.

*“Nos pusimos firmes con el vicedirector. Todos podían opinar, participar, pero trabajando con responsabilidad y compromiso. Intentamos que se priorizara el aprendizaje de los chicos. Por supuesto los chicos necesitan cariño, contención, paciencia, y eso también lo mantuvimos, pero fundamentalmente necesitan aprender. Así que todas las acciones tendieron a la construcción de un PEI que recuperara dos cosas, por un lado los puentes con la comunidad, y por el otro a la convocatoria a la participación tanto a la gente del barrio, las familias de los chicos, como también a los docentes de la escuela. No fue fácil, porque estaban acostumbrados a que en la dirección anterior la participación era nula, pero de a poco vamos logrando cosas” (Directora L).*

Para Sennett (2003)

*[...] “Para que la compasión sea operativa, tal vez haya que atenuar el sentimiento, tratar a los otros con frialdad. El hecho de cruzar la frontera de la desigualdad, tal vez requiera reserva de la persona mas fuerte que traspone la frontera; la reserva reconocería la dificultad, la distancia podría ser una señal de respeto, aunque de un respeto particular” (pág.33).*

De los testimonios anteriores puede inferirse que al *cruzar la frontera de la desigualdad* también se trató de pensar una escuela que sin desconocer las necesidades del entorno, *reconociendo la dificultad*, se fue despojando de rasgos asistencialistas y estigmáticos, manteniendo una *distancia*, pero de manera paralela se fueron fortaleciendo los lazos solidarios y el respeto mutuo, recíproco.

Esto implicó distintas estrategias-no siempre suficientes- que tendieron a trabajar de manera concertada con el barrio una vez que se ganaron la confianza y el respeto de los chicos y sus padres. En esa tensión entre la escuela que habían encontrado al llegar y la que ellos se proponían lograr, avanzaron en una experiencia escolar que, si bien los destinatarios eran los alumnos, terminó constituyendo una experiencia para ella misma en tanto directora. Podría decirse que en este caso la *lógica de la relación*, presente en la

decisión de tender puentes con el entorno, reconociendo en primer lugar las características propias de los chicos y a sus familias, pero sin caer en tendencias asistenciales y compasivas, y la *lógica del servicio*, puesta en evidencia detrás de la clara decisión de garantizar el proceso de enseñanza aprendizaje considerando la situación de los escolares y sus familias, se presentan de manera equidistante. Se podría decir que para que el enseñar acontezca se hizo necesario generar un clima de confianza y solidaridad entre la dirección escolar y la comunidad, “*buscando modos democratizadores de redefinir su especificidad*” (Southwell, 2003:18).

Entre las estrategias de la dirección para atemperar la pobreza de las familias del barrio y a su vez, poder acercarse a ellas, se encontraba la creación de un comedor, propuesta que encontró un obstáculo en la posición del inspector:

*“El comedor no estaba en la escuela. Nosotros teníamos una merienda reforzada. El comedor, no existía porque los inspectores decían que en esa comunidad no existía hambre. Que los padres, como no querían trabajar, no tenían para darle a sus hijos.[...] además desde el Consejo Escolar se nos decía que no tenían cupos. Que es otra traba que uno tiene, en el Consejo Escolar es todo muy burocrático”* (Directora L).

Durante la entrevista la directora explica que frente a la posición de los inspectores claramente estigmatizando la pobreza, “*son pobres porque no quieren trabajar*” - afirmación que se sustentaría en una perspectiva acrítica de los supervisores, que culpabiliza a los que no consiguen ingresar al mundo del trabajo y no se cuestionan las condiciones sociales que lo provocan- desde la dirección se emprenden una serie de acciones tendientes a lograr el objetivo: instalar el comedor en la escuela. Estas acciones se inician con una consulta a la sala de salud del barrio en donde certifican el estado de desnutrición de casi un 40% de la matrícula escolar. A partir de allí se eleva una carta a Inspección firmada por los médicos de la sala. Recién entonces desde el Consejo Escolar se les otorga los cupos, “*sacan cupos de bajo tierra y nos dan treinta para el comedor*”. Esa forma de posicionarse de la *supervisión* contribuye indudablemente a naturalizar determinados procesos que contribuyen a perpetuar en el plano educativo importantes desigualdades sociales, a partir de una caracterización estigmática de ciertos sectores sociales. Sin embargo, el comedor no tiene edificio propio

*“Funciona en la escuela, no tenemos el edificio del comedor, damos de comer en la cocina. También crear hábitos para sentarse a comer, no porque ellos no quieran, sino que no lo conocen. Lo que viene a ser sobras de comida se los damos en “tupper” a los chicos para que se lleven a su casa”.*

Coincidiendo con Redondo (2004) los modos en que las escuelas resuelven la atención alimentaria dicen mucho acerca de cómo se piensa “al otro” – en términos de si se los considera un sujeto asistido o un sujeto de derecho. En el testimonio anterior se pone de manifiesto la intención moralizadora al intentar crear hábitos que si bien siempre la escuela tuvo intención de transmitir, en un momento de declive de las instituciones, la soberanía alimentaria adquiere ribetes más dramáticos. Así el “dar alimentos para llevar” habla de la intención de atemperar la situación de profunda pauperización de los alumnos y sus familias supliendo en la cotidianeidad escolar la imposibilidad del estado de llegar a todos los rincones de la sociedad.

Los cambios operados en el orden económico, en especial aquellos referidos a la redistribución de la riqueza, hablan de un proceso de concentración de la misma a costa del empobrecimiento de los sectores ubicados en la base de la pirámide de ingresos, e incluso, ampliándola con la generación de nuevos pobres<sup>133</sup>, proceso que se agudizó a partir de la crisis económica y social de los años 2001/2002, como ya se visto en capítulos anteriores. En consecuencia, la matrícula de las distintas escuelas seleccionadas para la muestra se ha visto incrementada, menos en una de ellas, la Escuela designada con el número uno en este trabajo.

Así como en algunos barrios, y a raíz de las acciones impulsadas por la dirección de la escuela, se promueven relaciones basadas en la solidaridad en las que se priorizan la dimensión de la relación en la experiencia profesional, en otros se generan nuevos muros simbólicos, nuevas fragmentaciones, al interior de los barrios que indudablemente, impactan en la escuela.

---

<sup>133</sup> Los nuevos pobres son aquellos sectores que han visto caer sus ingresos por debajo de la cobertura de una canasta básica de bienes y servicios; es decir que no tienen dificultades para comprar alimentos, medicamentos, vestimentas, etc; pero que no tienen las típicas carencias de los habitantes de los pobres estructurales, entendiendo por pobres estructurales aquellos sectores que tienen “necesidades básicas insatisfechas”. Las necesidades básicas insatisfechas están conformadas por cinco rubros: vivienda, hacinamiento, asistencia escolar de los niños, servicios sanitarios y capacidad de subsistencia.(Minujin, 1992)

El testimonio que sigue, habla de algunas historias de las familias de los barrios pobres y del incremento de la población de los mismos. La directora L relata que una familia después de la crisis de los '90 debió irse a vivir al barrio X, una de las zonas más relegadas de Tandil. Al hacerle la entrevista inicial la madre le comenta que está muy preocupada ya que en el barrio hay de todo:

*“Me dijo que estaba muy preocupada porque en el barrio hay de todo. Me contaba que una familia vecina por ejemplo, el padre roba y la madre es analfabeta y no les importa nada. La nena de seis años no sabe hablar. Comenzó en la escuela N° X, pero no va. La han citado un montón de veces porque la nena no va, y la excusa que pone es que no sabe la hora entonces no se puede levantar a tiempo. Ellos (la familia recién llegada al barrio) quisieron ayudarla, y empezaron a criar a la hermana pero un día las hermanas más grandes se la llevaron y ahora tiene dieciséis años, tres hijos, fue violada por el padre (luego el padre se ahorcó), la obligaron a casarse y todos los hermanos del marido abusan sexualmente de ella. En ese barrio hay muchas chicas de catorce años aproximadamente esperan los fines de semana al “padrino” (personas adultas/mayores generalmente con poder adquisitivo que le paga por mantener relaciones sexuales con ellas). Eso es lo que los padres no quieren para sus hijos” (Directora C).*

En los testimonios de los directores se alude también a una fragmentación barrial que se traduce en demandas de los padres a los directivos escolares:

*“Hace unos días la mamá de A, una alumna de la escuela, me dijo “fíjate a quien metes en el colegio, porque no me juntes a todos los que están sacando de otro colegio. Vos los metes acá para juntar chicos, pero vos no te das cuenta que si vos tenés un grupo lindo de chicos y metes dos vagos, se degenera el grupo. Averigua que chicos metes en el colegio!! No puedes meter cualquiera.” Yo le decía “Pero es un establecimiento público... Y ella [la mamá] seguía: Porque en el grado de A metiste no sé que cantidad de chicos repetidores, entonces ¿no puedes hacer otro grado con esos chicos aparte?” (Directora C).*

En algunos casos los padres deciden mandar los chicos a otras escuelas más alejadas del lugar en el que viven:

*“[...]Porque el resto que podía iba a la Escuela Normal, iba a la Escuela N° 1 o a la Escuela N° 7, incluso. Viste, como que les parece que yendo un poquito más al centro tiene otras posibilidades ¿no? Y bueno, cada uno elige lo que puede o lo que le parece más adecuado,*

*porque eso lo establece la Ley, cada padre tiene la posibilidad de elegir la escuela donde quiere mandar a sus hijo” (Directora M).*

Por un lado, en el testimonio de M, pareciera que considera ilegítimo que los padres de los alumnos, por ser pobres, carecieran del derecho a elegir a que institución mandan a sus hijos.

Por otro, este relato dejaría traslucir cierto enojo por que los padres deciden mandar a sus hijos a otra escuela. La escuela al frente de cuya dirección esta M, ha perdido mucha matrícula que se ha volcado mayoritariamente a la escuela designada como N° 1 para esta investigación. Por un lado se ha podido constatar una competencia entre ambas escuelas por la captación de matrícula, pero como la escuela N° 1 está más cerca del centro de la ciudad, recibe más alumnos. Las posibilidades de transporte, según la directora es una de las causas mas frecuente de elección de la institución. Sin embargo, muchos de los padres que solicitan el ingreso de sus hijos a la escuela N°1 son derivados por la directora C a la escuela denominada con el N° 2 en este trabajo ya que como dijimos anteriormente C esta decidida a recuperar *el prestigio* de la escuela que dirige, a costa de no aceptar la inscripción de varios alumnos provenientes de barrios pobres. Sin embargo C sostiene, para explicar la disminución de la matrícula que:

*“La escuela N°1, recibía, supongamos, vamos a ponerle hasta el año...80, la matrícula de los chicos del barrio. Cuando se abre el Centro Educativo Complementario, que si nosotros nos ponemos a observar yo nunca voy a entender cómo un Centro Educativo Complementario, puede estar en la esquina de Brandsen y Monseñor de Andrea, en pleno barrio residencial... Allí concentra como Centro Complementario N°2 la gente de menores recursos que tiene que ver con Villa Corbobita y Las Tunitas y esos chicos van en contra turno al Jardín 904, los que están entre tres y cinco años y el resto a la Escuela N° 1. Y ahí es cuando baja la matrícula. Las familias retiran a los chicos porque quienes correspondían al barrio de la Escuela N° 1 no quieren mandar a sus hijos con los chicos de esos otros barrios, que antes iban a la N°2 o a la N°3” (Directora Escuela C).*

De este relato además se puede inferir frente la inquietud que le provoca la apertura del Centro Complementario en *pleno barrio residencial*, cierta posición estigmatizante que remite a una guetización de la pobreza. Desde este relato, los pobres solo pueden concurrir a los establecimientos ubicados en los barrios pobres, obturando

de este modo la posibilidad de abrirse al mundo, de hacerse visibles, fortaleciendo de ese modo los muros simbólicos del mapa de la pobreza urbana.

En el apartado anterior hacíamos referencia a que cuando se habla de la violencia escolar se aludía a aquella violencia que ejercían los niños o jóvenes sobre sus pares o en contra de los adultos. Cuando se invierte el vector de la violencia desde los adultos hacia los niños o jóvenes solo se lo hace en referencia a la violencia familiar que deben soportar algunos alumnos:

*“Sí, se potencian entre ellos por problemas que traen, o bien los chicos vienen mal porque ven muchas cosas en sus casas. Mucha agresión de parte de los adultos. Es tremendo. Tuvimos un nene que lo dejaban atado a un árbol...” (Directora B).*

*“Tenemos el caso de otro nene que es un nene problemático, la mamá falleció, el papá el alcohólico y dueño de un bar. El nene está en sexto año, además de ir a nuestra escuela va a un centro complementario. Ayer tuvo algunas actitudes bastante terribles este nene en el centro complementario por lo cual llaman al papá. El papá va en estado avanzado de ebriedad y delante de todo el mundo le pega al nene. La maestra trata de separarlo le pega a la maestra también, provoca algunos destrozos en el centro, lleva el chico a la casa y al rato lo trae. Tan evidentes los golpes que le dio en la casa que las chicas llamaron al hospital. En el hospital constataron eso, las heridas que tenía e inmediatamente, intervención a minoridad. El nene está internado en el hospital por las lesiones que tuvo. Y la escuela tiene que estar ahí, tiene que trabajar con eso. En estas situaciones, vos decime ¿cómo se trabaja? Porque se terminan todas las teorías” (Director C).*

*“ ¿Cómo trabaja la escuela con eso, cómo hacerle ver a ese nene y a ese hermanito de tercero que hay otra maneras? En cuatro horas, ¿cómo hacés?” (Directora B).*

Los docentes y directivos suelen reservarse, en ocasiones, el lugar de “segundos padres”, o, incluso, en algunos casos, de la única figura que impone reglas. Así pues, se ven obligados a establecer un delicado equilibrio entre la exigencia que los erige en autoridad y el acortamiento de las distancias en las relaciones con el alumno para descomprimir el malestar que genera un afuera que descarga su violencia contra los cuerpos infantiles. En estos testimonios las lógicas de la relación, que permiten acercarse al niño saltando al alumno, habla de una experiencia profesional dolorosa, que pone en tensión un entorno descarnado con una formación profesional que la mayoría de las veces *no prepara para esto*. Situaciones en las que el oficio se pone a

prueba en el marco de un sentimiento de impotencia ante la imposibilidad que a veces se contrapone al deseo de redireccionar destinos que se visualizan como poco promisorios.

En otros casos los testimonios recabados revelan una profunda descalificación del entorno familiar del alumno:

*“Porque cuando haces la cédula escolar que viene a ser todo lo que tenés de los alumnos, padre, madre, hogar, cuántos libros tienen, si leen, si ven televisión, bueno. Todo eso es la cédula escolar. Ahí salta bien, que la mayoría de los padres no tiene ni el primario completo. Entonces, ante eso, vos tenés analfabetos funcionales, al tener analfabetos funcionales, vos tenés que saber que ese ser humano no tiene acceso a nada” (Directora G).*

*“Los padres varones, cuando no abandonaron a la familia, porque hay muchas madres solas, deslinda en la madre todo y la madre también trabaja. El padre trabaja más horas. Es decir, está más horas fuera de su casa, que no quiere decir que esté trabajando” (Directora B).*

El testimonio anterior estaría manifestando una actitud de sospecha – *está más horas fuera de su casa, que no quiere decir que este trabajando*- que remite a una representación que asocia la pobreza con la vagancia y la irresponsabilidad.

*“Lo que a veces me da lástima o me da tristeza o me da impotencia es que ellos no sepan aprovechar que uno quiere que tengan una vida mejor. Y no distinta, porque uno no va a pretender que ellos se parezcan a nosotros, pero por lo menos, dentro de lo que ellos se pueden mover, que pueden tener la posibilidad de un trabajo, de un futuro. No de estar padeciendo como padece la familia, viste, no repetir experiencias... pero no lo pueden aprovechar” (Director S).*

*Me parece que hoy la educación no le está dando herramientas como para poder romper esta cosa de que él es hijo de una mamá de catorce años. (Directora G).*

Para Sennett (2003) *la piedad puede engendrar menosprecio* (pág.33) cuestión que aparece claramente en los testimonios anteriores. El “*no pretender que se parezcan a nosotros*” ya estaría implicando una intención moralizadora, una actitud modélica, en la cual no se estaría revalorizando las diferencias culturales, el derecho a ser distintos de “nosotros”, sino justamente todo lo contrario. Solo tendría valor el intento de ser “como nosotros”, algo que desde la óptica de este director sería prácticamente inalcanzable. Asimismo, la perspectiva de clausura de un espacio de movimiento ascendente queda en evidencia cuando se alude a posibilidades “*dentro de lo que ellos se pueden mover*”. Por último, la evidente responsabilización de los pibes en la reproducción de sus situaciones de pobreza habla de una gran limitación en la capacidad de analizar las situaciones del entorno, de generar líneas de acción acorde a las demandas sociales y que no generen un marcaje estigmático indeleble (como *ser hijo de madres adolescentes*) poner lo de Margulis y Urresti acerca del significado de los embarazos que refuerce la exclusión.

Se hace evidente en este relato una concepción de la gestión como fatalidad (Duschatzky, 2000), que obtura la oportunidad de imaginar situaciones que den lugar a la posibilidad y la esperanza, al quiebre del presente y al un sueño de un futuro distinto al “preanunciado”, ya que cualquier intento (si lo hubiera) de generar condiciones que revirtieran esa situación para este director, *no serían aprovechadas*.

En este relato, los directores se ubican por fuera del circuito de la educación, la remiten a una entidad casi metafísica como si ellos no tuvieran ninguna injerencia en ella. Esa imposibilidad de realizar una reflexión acerca de la propia acción y reconocerse como actores de la educación, hablarían de la no implicación del sujeto, de una modalidad regresiva para enfrentar las situaciones adversas que estarían atravesando a la institución escolar, de la primacía de una lógica del servicio desde la que no pudiera pensarse estrategias que favorecieran la inclusión y el aprendizaje.

*“Entonces se hace, la intervención primero, con el gabinete, con la sala de salud y con el S.U.M. Todos, primero nosotros, y ya en ultima instancia se le dice a la madre: “Bueno, vamos a tener que recurrir a hablar con el representante del “Fortalecimiento Familiar que a partir de este año están funcionando en el SUM. No es Juzgado de Minoridad. Entonces, vamos a hablar con los de “Fortalecimiento*

*Familiar*”<sup>134</sup> al S.U.M. y... los casos que tenemos, por ejemplo, el caso de esta nena y el caso de un nene que dijo que no quería ir más a la escuela y la madre no lo mandó más” (Directora G).

En el último testimonio se puede apreciar cierto cariz coercitivo, amenazante y hasta violento, que pone estaría mostrando el declive de la institución escolar en tanto referente normativo del contexto social más amplio en la que esta inmersa. Del hecho de ir a hablar *con el representante del “Fortalecimiento Familiar* se desprende un cierto tono de amenaza, situación que desvirtuaría el sentido más democratizador que la normativa provincial intenta imprimir a la acción en red con otras organizaciones civiles o estatales. En este relato la acción estaría más cerca de la lógica del control social que de la relación. Por otro lado, en este caso puntual el imperativo de permanecer en la escuela habla de un posicionamiento a favor de una oportunidad para la inclusión social.

#### *Acerca del rol de la escuela. Entre la realidad cotidiana y la escuela idealizada*

La escuela de la modernidad, fue concebida como una institución integrada, sin conflictos aparentes, que aglutinaba el accionar de sus miembros en torno a principios o valores básicos, tal como se ha visto en el capítulo 2. Esta representación de la escuela ideal se constituyó en una meta a lograr, en un proyecto a largo plazo propio de la modernidad. Representación que ha estado presente en nuestro país hasta fines de los años '70 y se ha manifestado a través de declaraciones programáticas, leyes, discursos, declaraciones de maestros y directores, etc. Hoy la nostalgia de esa visión de la escuela aparece tanto en las críticas como en las defensas que de esa institución se hace. Incluso se puede decir que en el modo de expresar las vivencias cotidianas por parte de los

---

<sup>134</sup> La Secretaría de Acción Social de la provincia de Buenos Aires se propone junto con otras organizaciones comunitarias, poner en ejecución un programa integrador, en distintas áreas del Partido, caracterizadas por poblaciones de familias vulnerables, que ya reciben o no, algún tipo de asistencia, y que se encuentran bajo programas alimentarios. Dicho programa se sustenta en el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria y la Distribución del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos. Los instrumentos normativos son la ley de Transferencias escolares Ley 13.010 y su modificatoria Ley N° 13.403 <http://www.ec.gba.gov.ar/SubCoordEconomica/CoordMunicipal/TransfEscolares/Escolar2003.htm>

directores de las escuelas se filtra un cariz nostálgico de esa imagen ideal de la escuela y sus funciones. En palabras de Dubet y Martuccelli (1998)

*“Aunque no todo sea negativo en el colegio, el discurso de los docentes está dominado por el sufrimiento, como si la experiencia no pudiera decirse y manejarse sino en los sentimientos de la dificultad y del fracaso” (pags. 282).*

Mas allá de las diferencias sustanciales entre el estudio realizado en Francia por los sociólogos mencionados y la realidad de nuestro sistema educativo, son notables las coincidencias en este aspecto.

Las afirmaciones de dos de los directivos entrevistados aportan elementos en este sentido

*“No es nuevo esto de que la educación era el salvavidas de determinados estamentos sociales, entonces, en ese salvavidas estaban incluidos todos estos conceptos de “respeto hacia la maestra”, de “respeto hacia la escuela”[...] Hay algo más, vos fijate que eso se ve claramente en el fracaso y yo creo que acá esta el fracaso de la educación. Puntualmente acá esta el fracaso. Yo no sé si el fracaso esta en el docente que esta esperando al alumno mítico o en el Ministerio de Educación que dispone veinte millones de, no sé...y que no alcanza. Yo creo que acá esta el fracaso. Vos fijate que, bien, mal, regular o no sé cómo, a finales del siglo XIX hubo un proyecto educativo...Sin entrar a criticarlo o a mirarlo de otra manera. Un proyecto educativo destinado a ...una clase o un grupo de gente, entre los que estaban mi bisabuelo, seguramente el tuyo y a los trece, catorce años de ese proyecto todos cantaban el himno nacional y honraban la bandera argentina y tenían un laburo. Y hasta un tipo escribió un libro que se llamaba “Mi hijo el doctor” donde se pinta todo esto. La fuerza que tenía la educación, como superadora de las clases sociales, como elevadora de la condición social del individuo” (Director S).*

*“Más que nada en los últimos años, por la impotencia, yo hablo por mí también, ...me meto dentro del círculo del docente. Por la impotencia, por tener que meter las manitos detrás y recibir todos los cachetazos que vengan de todos lados, sin poder decir nada porque tenés un rol docente y **sos la imagen, el ejemplo y la blancura y la cosa inmaculada de la educación**”(Directora B).*

Este último relato define claramente la impronta, que aun pervive en esta directora escolar, de la pedagogía del ejemplo y del modelo a imitar, cuestiones que se institucionalizaron como formas legítimas de educación, moralización, instrucción y formación de todos los agentes escolares y también de los alumnos en los orígenes del sistema.

En estos testimonios la idealización de la escuela moderna se hace evidente apelando a una pretendida coherencia lineal entre el proyecto político y su real efectivización en la cotidianeidad escolar. Esta asignación de sentido a lo escolar por parte de los entrevistados remite a mandato fundacional de la escuela que se añora y que es idealizado en los relatos analizados. Aquí, al igual que en algunos testimonios de los supervisores trabajados en el capítulo anterior, se podrían enmarcar en el conocimiento de los actores escolares acerca de los diferentes discursos que impregnan el ámbito educativo, cuyos fragmentos afloran en distintas situaciones, pero en especial en aquellas que se vinculan con el sentido que cada individuo otorga a la escuela y su función. En estos testimonios se alude a aquella lógica cívica (lógica política) encargada de formar al ciudadano y transmitir los valores republicanos y de construir un *arco de solidaridades* en una población heterogénea mediante la internalización de los símbolos patrios, como condición indispensable de la construcción de la nación. También se visualizan las expectativas que antaño fueran depositadas por la sociedad en la escuela en cuanto a una redistribución de los lugares sociales que remite a una *lógica doméstica* por la cuál la institución escolar debía promover el ascenso social (Frigerio, 1992, 1993, 1997; Filmus, 1996).

En efecto, los directores entrevistados no terminan por abandonar del todo la imagen mítica de la escuela moderna ni de las funciones otorgada por ella a los directivos escolares a pesar de que en el afuera abundan las situaciones que ejemplificarían las diferencias con aquella institución escolar del Siglo XIX. Especialmente aquellas que ya no consideran al tránsito por la escolarización como un trampolín de nuevas posibilidades ni existen oportunidades para que lo sea, debido a que no hay trabajo. Algo que, en el imaginario docente, se repite permanentemente:

*“[...] porque hoy la educación no es salvadora del...el famoso “no future, bueno, el “no futuro y la escuela tampoco te da, hoy por hoy,*

*las armas como para esta luz. Vos me decías recién: “¿Hay clases, hay extra-clases?” ¡No. No hay! Y yo sería el tipo más feliz del mundo si pudiera darles...inglés, informática. Que tuviera una sala prevista con veinte computadoras aunque no fueran de la última generación. Este...entonces qué pasa, como la escuela no lo tiene el chico va al ciber. El chico va al ciber y qué sé yo si el pibe va a trabajar en Word, Excel o alguna herramienta que lo capacite como para decir: “Yo tengo este curso hecho”. El pibe va al ciber. Vos entrás a un ciber, hay diez máquinas: en ocho están matándose a tiros y en dos están mirando mujeres desnudas. Es así. Entonces...” (Director S).*

Pareciera que los únicos contenidos valiosos que permitirían a los chicos escapar de ese “no futuro” estarían vinculados al idioma y a la computación. Para este director el binomio “inglés más computación” (Feijoó, 1997), que implica el dominio de un idioma extranjero y de habilidades en el manejo de cierta tecnología, constituirían la clave del acceso a las destrezas que actualmente se requieren para el ingreso al mundo del trabajo.

Para otra directora la apuesta es recuperar las estrategias de formación ciudadana en la escuela, pero el problema reside en la concepción de algunos de los docentes de esa escuela que suponen, según el relato, que trabajar en una escuela que recibe a los niños y jóvenes de sectores pobres es más fácil, les implicaría menos trabajo:

*“Ahora se renovó bastante el plantel, pero siguen llegando docentes que piensan que van a esa escuela y no van a hacer nada, pero bueno. Que no van a trabajar, total esos chicos ¿para qué necesitan estudiar? Bastante doloroso, escuchar eso de un docente porque no se dan cuenta que están formando ciudadanos. Es por eso mi elección, porque si no formamos ciudadanos en esas comunidades no vamos a llegar nunca a tener una democracia. No vamos a tener tampoco una participación y van a seguir utilizando los políticos de este momento a estas comunidades para seguir perpetuándose en el poder. Es una posición política, filosófica y de vida que uno tiene que es muy difícil que otro la pueda tomar y ver. Yo hablo con mis docentes, mucho, con respecto a esto. Por eso el que se queda en la escuela es porque tiene ganas de seguir en esa escuela sabiendo que tiene que formar chicos ciudadanos, ciudadanos que sean independientes y que peleen por sus derechos” (Director L).*

Es posible advertir en este relato la profunda connotación ética y política que se le da al hecho de educar, en la potencialidad de la educación de formar *ciudadanos que sean independientes y que peleen por sus derechos*. Pero al mismo tiempo, al igual que se observó al trabajar con los inspectores de niveles y modalidades, el desencanto con la

política en general, aquella política con mayúsculas, entendida como el medio para la resolución de los problemas de la sociedad, declina y se sumerge en una percepción negativa de ésta.

Definen su tiempo actual como decadente, percepción que impregnan los distintos espacios de la práctica cotidiana. Si bien no todas las experiencias son negativas en su trabajo cotidiano, para estos directores, el desencanto producido por la distancia entre las aspiraciones y fines promovidos por la escuela moderna y las realidades y posibilidades actuales es evidente. Desencanto producido en definitiva, por una realidad escolar cotidiana vivida en relación a una imagen idealizada, aquella de la escuela redentora y posibilitadora de una movilidad social, con alumnos y docentes que, mas allá de situaciones puntuales, jerarquizaban el cargo directivo. Decadencia que estaría impidiendo ver y recuperar los éxitos que a veces se logran en algunos casos pero en otros se convierten en impedimentos para pensar otras alternativas.

Es claro también, en relación a los testimonios anteriores, que se sienten obligados a garantizar, en el establecimiento que dirigen, no solo la transmisión de saberes escolares, sino también de alcanzar y dejar su impronta en la subjetividad de los alumnos, de generar en ellos un espíritu crítico, a través de la transmisión de los elementos de una cultura humanista.

Sin embargo, en otros relatos es posible observar que el pensamiento pedagógico de algunos directores, consecuencia tal vez de la impronta mercantilizada de las políticas neoliberales que crearon una profunda exclusión y fragmentación social la problemática de la educación ha quedado reducida a cuestiones técnicas y organizacionales, así como también se haya vaciando el discurso pedagógico de su vinculación con la ética y la política, propiciando una visión utilitarista y pragmática de la educación:

*“Yo quiero una escuela que les dé herramientas. Yo por ejemplo sería feliz, además de tener computadoras en la escuela, sería muy feliz de decirles a los chicos, sobre todo de tercer ciclo, que es por ahí los que más a la deriva andan. ¿No? En vez de verlos hamacándose en el parque como los veo todas las tardes o jugando a la pelota. Decirles: “Chicos vengan miren, ustedes saben hay un tallercito, tenemos un profe...hay un tallercito que les va a enseñar cómo arreglar motores de motitos” Y que vengan cuatro o cinco, y ¿sabés qué? se compran, tres, cuatro herramientas y se ponen un tallercito...Y de la misma manera decir: “Chicas, miren ustedes saben*

*que va a haber un tallercito, viene una profe que les va a enseñar panadería.*

*Entonces, yo no creo ni que las maestras estén enseñando mal, ni que estén desactualizadas...sí, por ahí puede haber algunas cuestiones que uno ve...Sobre todo en las escuelas, con una característica periférica ¿no? con una característica suburbana. Aquellas escuelas donde los chicos van a seguir estudiando...¡bueno! las herramientas son otras ¿cierto? Pero acá, donde está la mano de obra, donde tiene que salir la mano de obra necesaria, lamentablemente, no lo estamos teniendo. No lo estamos teniendo. No. Además creo que eso nos permitiría particularmente a nosotros tener mas alumnos” (Director S).*

En el relato anterior, es imposible dejar de mencionar, aún cuando no sean objeto específico de este trabajo, los evidentes componentes vinculados a cuestiones de género orientando las posibles temáticas de los talleres en función del mismo: *arreglar motores* para los varones y *panadería* para las mujeres. Sin embargo, no es la única alusión a cierta discriminación en relación a los alumnos de su escuela. En primer lugar se hace una distinción entre herramientas necesarias según las escuelas a las que concurren los chicos y en función de sus aspiraciones: seguir o no estudiando. En este relato se vislumbra una naturalización de las desigualdades sociales y una resignación frente a las mismas, ya que brindarles otro tipo de conocimientos además de aquellos que se vinculen a un oficio posible, sería inútil *si total no van a seguir estudiando*.

Estas afirmaciones nos llevan a pensar en como los directores escolares se apropian de ciertos criterios de igualdad y justicia distributiva<sup>135</sup> en educación y su

---

<sup>135</sup> Hablar de las tensiones igualdad – desigualdad, exclusión – inclusión en el campo educativo lleva a la vinculación con el concepto de justicia. Por supuesto no hay, un único modo de entender la justicia, incluso unos pueden estar en contradicción con otros, si no en el orden de los principios sí en el de las prácticas y las políticas escolares. Para Rawls (2002) una institución es justa cuando no practica ninguna distinción arbitraria entre las personas en la atribución de los derechos y de los deberes y cuando determina un equilibrio adecuado entre reivindicaciones concurrentes referidas a las ventajas en la vida social (Van Parijs, 1993). Por su parte, los principios de una teoría de la justicia expresan aquellos que, personas libres y racionales, promoverían en una posición inicial de igualdad, similar a la situación originaria de contrato social, es decir, libres de intereses.

Walzer, (1993) plantea el tema de la justicia como un conjunto de esferas correlacionadas en función de la igualdad, en una visión democrática y pluralista de la sociedad. Su aportación principal es que la justicia consiste en impedir que las desigualdades que existen en una “esfera” social —por ejemplo la riqueza— contaminen aquellas que prevalecen en otras esferas —por ejemplo la educación— por lo que las desigualdades educativas deben ser independientes de las desigualdades observadas en otros ámbitos económicos o políticos. Un sistema justo, entonces, es aquel que asegura una independencia entre las diversas esferas, también en sentido inverso, por ejemplo que las diferencias educativas condicionen las desigualdades sociales, como cuando la falta de títulos escolares condiciona la situación social de los individuos. La teoría de las “esferas de justicia” de Walzer habla de la necesidad de independencia entre esferas. Si bien las injusticias en el interior de cada ámbito han de ser combatidas, nuevas injusticias surgen cuando las desigualdades producidas en una esfera implican desigualdades en otra. Desde esta perspectiva un sistema justo es el que asegura una cierta independencia entre esferas. En este sentido el

incidencia en futuras desigualdades sociales y nos invitan a reflexionar acerca de la construcción propiamente escolar, pedagógica, de la desigualdad.

Existe consenso por parte de distintos investigadores (Dussel, 2005; Dubet, 2003; Duschatzky, 1999) que la institución escolar no solamente reproduce las desigualdades sociales sino que produce sus propias marcas excluseras.

Entre los factores específicamente escolares que inciden en la generación de la desigualdad social de educación, como por ejemplo las expectativas negativas que los directores suelen tener con respecto a las posibilidades de aprendizaje de los niños que pertenecen a los sectores sociales desfavorecidos, en las cuales se manifiestan sobre todo prejuicios, estereotipos y otras formas semejantes de apreciación social que rigen en la sociedad en su conjunto, pero que están también presente en la escuela, e incluso en el discurso pedagógico mismo. Estas cuestiones están estrechamente vinculadas a lo que algunos analistas consideran del ámbito de la psicología educacional o social, aunque en coincidencia con Dussel (2005) se elige incluirlo dentro del marco de la formación ética y política de los educadores: la consideración de los otros, las expectativas frente a los alumnos, las relaciones con el poder y el saber que se establecen al interior del aula y de la escuela, las formas de convivencia y de trabajo que se proponen. Estas son, a juicio de muchos actores del sistema, cuestiones centrales para repensar las formas en que la escuela se posiciona frente a la desigualdad. Por ejemplo, habría que cuestionar las formas, viejas y nuevas, que muestran las maneras en que las escuelas niegan o vuelven invisible el problema de la desigualdad: el desaliento de la inscripción de ciertos sectores de la población, la exclusión diaria de otros por la suciedad, el olor o la conducta, la subestimación de su saberes o experiencias, o la culpabilización de las familias o de los chicos. De acuerdo al relato del director S, estas desigualdades sociales producidas por el marcaje de las dinámicas constitutivas de lo escolar, podrían profundizarse en función de las lógicas de acción que se prioricen en el planos de sus actores, en este caso el director escolar. En ese testimonio la idea de gestión como fatalidad (Duschatzky, 2000) subyace en las lógicas de acción directivas, anticipando y presuponiendo el fracaso del otro desacreditando la idea de educabilidad (Martinis, 2005). Transmite además, una idea de futuros clausurados, vaciando de sentidos el encuentro con el/los otro/s, entendiendo a la educación como una mera maquinaria de capacitación técnica y titulación que fabrica

---

sistema escolar está lejos de funcionar como un universo autónomo, puesto que, además de las esferas del poder o situación económica en los destinos escolares, hay una articulación entre escuela y destino social.

generaciones de mano de obra más o menos especializada. Cuestión que estaría negando la concepción de la educación entendida como un derecho del ser humano.

### *Algunos problemas vinculados a la reforma de los '90*

El oficio del director exige una jerarquización de problemas y una combinación de acciones de la más diversa índole. El director escolar debe resolver problemas de disciplina, de violencia escolar, realizar acompañamientos pedagógicos del plantel docente; debe establecer relaciones con los docentes y con los alumnos, debe garantizar el cumplimiento de las demandas burocráticas del sistema, regular el funcionamiento del comedor escolar si lo hubiera, entre otras cuestiones. No todos los directores que llegan al cargo se encuentran con la situación que habían imaginado. Para aquellos que aún siendo maestros estuvieron mas cerca de las funciones directivas tienen una visión más clara de la complejidad de la situación. Para otros que no han estado tan cercanos a las problemáticas de la dirección escolar, el acceso al cargo de director implica, sobre todo en los primeros años de desempeño, una verdadera etapa de “re-formación” en el sentido de que muy pocas cosas de las que adquirieron durante su formación inicial, les son útiles para afrontar las situaciones problemáticas que les toca vivir.

En síntesis debe construir un orden escolar que garantice el desarrollo de las clases, la permanencia de los alumnos en el establecimiento, la satisfacción de demandas y necesidades asistenciales y pedagógicas por parte de la comunidad y del sistema, y generar un clima de trabajo aceptable en el contexto institucional. Este trabajo responde de manera simultánea a obligaciones objetivas referentes a la naturaleza de los docentes y alumnos, y a variables de personalidad tanto más fuertemente comprometidas en tanto el director tiene un margen relativamente amplio de autonomía en lo que hace a la elección de estrategias para lograr el mencionado orden. Sin embargo la construcción de ese orden se hace mucho mas difícil – aún para aquellos que las han elegido- en las escuelas que atienden a sectores pobres ya que la imagen del alumno ideal en el que fueron formados esta muy lejos del alumno real con el que se enfrentan cotidianamente, sumado a que, con la implementación de la Educación General Básica se incorporaron alumnos de mayor edad que aquellos con los que iniciaron su trabajo. De la misma manera, las características y culturas profesionales

de los profesores de la escuela media son nuevas para los directores de la ex escuela primaria. La no permanencia de estos últimos en la escuela, la idea de que “solo dictan su clase y se van” pareciera ser una de las causas que mayores problemas presentan a los directores de EGB3.

*“[...] los maestros normalmente uno los tiene. Pero, los profesores especiales, y bueno, cuando estaba el Tercer Ciclo...o el secundario, reunir a los profesores era imposible, porque tienen tantas escuelas que entonces por ahí van a las que tienen más módulos, entonces se juntan muchos en Técnica, se juntan muchos en Normal y no tanto en las escuelas chiquitas” (Directora M).*

Así, la incorporación del Tercer Ciclo de EGB en la estructura de la enseñanza obligatoria produjo la aparición de nuevas figuras en la escuela que difiere bastante del tradicional escenario escolar de nivel primario. Como ya hemos adelantado en el primer capítulo de este trabajo dos actores modificaron sustancialmente el entorno de la ex escuela primaria de acuerdo a los testimonios de los directores entrevistados: los *docentes de nivel medio* y los *jóvenes / adolescentes* que antes concurrían al primer y segundo año el viejo secundario tradicional que ahora, en el caso de las escuelas puras, convivirían con los niños pequeños de los primeros años de la EGB. Esta situación se traduce en expresiones nostálgicas e idealizadas de la escuela primaria:

*“[...] la estructura del Polimodal es otra cosa. Pero en la Primaria, antigua, nosotros estábamos acostumbrados a ésa cosa de... “la mamá con los pollitos”, viste, los alumnos, todos juntos, festejando el día del maestro...eh...reuniones para los cumpleaños...Bueno, juna cosa más familiar! Y el profesor de Tercer Ciclo, trajo otra cosa, viste, entrada y salida, entrada y salida, como un empleado estatal... que ficha” (Directora C).*

Para otros el trabajo por la inclusión de los nuevos públicos escolares constituyó un gran desafío de trabajo para revertir la tendencia descripta por distintas investigaciones, de abandonar la escuela cuando completaban el ciclo obligatorio de la ex escuela primaria

*“Muchos no venían a la escuela porque trabajaban y fijate qué cosa la mayoría de los chicos que no iban a la escuela, son chicas.*

*Este es un dato. La mayoría de los chicos que abandonan la escuela son chicas, son mujeres. Hay que cuidar hermanos menores. No está muy asimilado el concepto de “obligatoriedad escolar”. La obligatoriedad para mucha gente sigue siendo hasta el séptimo grado. No hay una nueva mirada, es como que el paradigma social no se trasladó al octavo y noveno, siguió anclado, plafonado en el séptimo ¿no? Por acá pasaba un poco la cosa, por tratar de convencer, también que... “Bueno miren, la obligatoriedad, ahora es hasta noveno...” (Director C).*

De modo paralelo a la aparición en la escuela de los nuevos públicos escolares, también llegan los docentes de la vieja secundaria. Los directores de las escuelas primarias integradas reciben a estos profesores que se sienten en cierto modo degradados desde el punto de vista profesional por haber caído por debajo del estatus profesional que supuestamente venían desempeñando (De Marinis y otros, 2003).

Sin ninguna duda este sentimiento por parte de algunos profesores de desvalorización del estatus profesional sumado a una intensificación del trabajo llevó a otros problemas vinculados a la necesidad de concentrar horas en una sola institución:

*“El profesor de Tercer Ciclo, no tiene pertenencia a la Institución, tiene que deambular por catorce cargos diferentes. El año pasado un docente me dijo: “voy a pedir M.A.D. , pero no lo voy a pedir porque estoy desconforme con la escuela, para nada. Tengo seis directores diferentes”. Dice: “quiero por lo menos tener cuatro”. Concentrar...entonces, acá hay un problema detrás, como siempre, económico. La persona tiene que trabajar, porque...necesita plata” (Directora C).*

Las críticas a la no implicación por parte de los profesores del tercer Ciclo también son recurrentes

*“Son muy pocos los docentes que se acercan a vernos. Después, no se conocen entre ellos. O sea, el Tercer Ciclo, viste, yo no reniego del Tercer Ciclo. Pero sí, de esa cosa, desvinculada completamente con la institución. Bueno, fue algo que no se pudo resolver, de la Reforma, digamos, una de las tantas cosas que quedaron en el aire” (Director S) .*

A su vez en las escuelas que articularon con otras para la implementación del tercer ciclo aparece la figura del Coordinador cuadro que se completa con los docentes que han pasado en especial en la provincia de Buenos Aires, por los “procesos de reconversión” mediante los cuales se trataba de orientar a los actores hacia nuevas

líneas de acción acorde con las innovaciones en marcha. Estos cambios implicaron procesos de socialización y re-socialización profesional para los “nuevos” y los “viejos” docentes del nivel, que a su vez de modo diferenciado son nuevos y viejos respecto de nuevo sujeto del EGB 3. La reconversión de los docentes de nivel primario y las capacitaciones específicas para el profesorado de nivel medio (así como también para los directivos) son técnicas directas de regulación sobre las prácticas pedagógicas. En estos procesos de reconversión, recalificación y “reciclaje”, no sólo se establecen los “correctos” modos de enseñar, sino que también se moldean las perspectivas de docentes y directivos sobre el conjunto de su tarea y sus posibilidades de acercamiento al “deber ser” construido por los discursos oficiales de la reforma. En este sentido la capacitación opera como un dispositivo por el cual se forma y se informa el “cuerpo docente”, se establecen orientaciones acerca del “buen docente”, “la buena escuela”, “el buen directivo” todas ellas, por cierto, investidas de “asepsia” y objetividad científica, la que, por demás, permeó toda la producción discursiva que promovió y acompañó el proceso de la reforma.

En todos estos procesos, se ponen de manifiesto los núcleos ideológicos de la reforma, que supusieron, entre otros aspectos, una concepción de un directivo dócil que aplica sin grandes resistencias ni reticencias lo que otros diseñan para él. La capacitación, en suma, brinda “recetas”, pero muy pocas pautas para un accionar autónomo.

Por otro lado aparece una visión del profesor del Tercer Ciclo que desde el punto de vista de los directivos se diferencia bastante de lo que sucede con el docente de EGB1 o EGB2

*“Porque Polimodal, fue toda la vida así, esta todo bien, digamos, nadie sufrió ningún cambio. Que el profesor vaya, venga, tome nota, viste, la cosa de la distancia, docente alumno que no haya ningún tipo de análisis ni cualitativo, ni cuantitativo de los aprendizajes, no importa; vos aprendés tenés un diez, vos no aprendés tenés un uno, te la llevaste, o sea, ¿viste cómo es?..”.(Directora C).*

Sin embargo los reclamos y las quejas de los directores no finalizó con la implementación de la reforma en curso o con la recuperación de la antigua estructura

*“Con respecto a la reforma en curso y, ¡vamos a tratar de hacer todo lo posible para que funcione! Conformes a todos no vamos a poder dejar. En esta escuela, según las directivas que yo tengo de la inspectora, van a funcionar todos los niveles porque el edificio da para que eso. Entonces, para nosotros no va a ser un gran cambio. Al*

*contrario, va a ser para bien, me parece. Que todos los adolescentes estén juntos y que todos los chiquitos de primero a sexto estén juntos, como corresponde” (Director C).*

*“[...]pero la mismísima persona que el año pasado nos, digamos, premió en un acto público, acá en Olavarría, por ser una escuela contenedora, inclusiva, gestionaadora, de estas políticas de inclusión, es la misma que este año me dijo: “Mire no, usted no puede ser director de la S.B. cuando mi trabajo era prácticamente un 60% para la S.B.” (Director S).*

De estos testimonios se desprende que esta última etapa de reforma también va a presentar algunos conflictos. En el último testimonio y también en los encuentros grupales desarrollados con el grupo de directores de Olavarría se percibió una notable inclinación por parte de los directores que hasta el momento se desempeñaron en la EGB a pasar a dirigir escuelas de ESB. Según ellos lo justifican les gustaría mas trabajar con chicos adolescentes que con los más chicos.

De todos modos, más allá de estas cuestiones, lo que resulta evidente es que los directores escolares constituyen un público que no deja de establecer críticas por el funcionamiento de distintas situaciones que involucran distintas dimensiones. En este sentido desgranar innumerables quejas cuyos temas abarcan las reformas, la intensificación del trabajo, la autoridad, la disciplina, los nuevos públicos escolares, la necesidad de una nueva burocracia, entre otros. Quizá se deba a la tensión que produce la redefinición de un rol delineado en un hacer mas ligado a las inercias y rutinas por otro mas ligado a nuevas responsabilidades y funciones.

### *A modo de reflexiones finales*

De lo trabajado en este capítulo se ponen en evidencia algunas tensiones que atraviesan a la dirección escolar de la EGB3. En primer lugar cabe destacar las zonas conflictivas que se establecen entre ésta y la supervisión. En este sentido habría que mencionar cierto aire descalificador de los directores hacia los supervisores. Un modo de responsabilizar al los superiores inmediatos, supervisores en general o bien al *sistema* como si este fuera una entidad abstracta, y no pertenecieran a él. Esta distancia podría estar en relación con el sentimiento de culpa que les produce a los directores

escolares no poder cumplir tanto con lo que ellos sienten que es su trabajo como con aquellos mandatos que provienen desde las distintas instancias gubernamentales o las propias exigencias del entorno social. Esta *trampas culpabilizadoras*<sup>136</sup> que emergen en la cotidianeidad de lo escolar (Hargreaves, 1996) llevan a distintos sentimientos y reacciones que van desde la depresión hasta una sensación de crisis profunda de la escuela y la profesión. Es allí donde la necesidad del reconocimiento se hace mas fuerte y se recurren a distintas estrategias que oscilan entre la descalificación de los superiores jerárquicamente hablando hasta la conformación de grupos de directores y colegas que permiten de manera momentánea, el escape de las tensiones propias, abriendo de éste modo una suerte de espiral crítica que contornea el espacio mismo de la experiencia profesional de los directores escolares. En palabras de Dubet (2006) la exposición personal y la distancia entre los objetivos propuestos en relación a la realidad cotidiana, conllevan un sentimiento de culpabilidad extendido y profundo que hará necesario culpar a otros para desprenderse de él, *esta supervisión no me sirve, a mi no me prepararon para esto*. O bien ubicarse por fuera del sistema “...porque hoy la educación no es salvadora del famoso “no futuro”.

También se han perfilado a lo largo de este capítulo distintos modos de relacionarse con los alumnos que estarían conformando diferentes estilos de dirección escolar. Algunos directores como L, se relacionan con los alumnos a través del afecto, asimilan la función directiva con atender esas necesidades “insatisfechas”, o en muchos casos suplir las *carencias familiares* que algunos chicos presentan. En estrecha relación aparece en relatos del mismo la *ayuda (dar medicamentos)* que el director brinda a los alumnos como una dimensión mas de la gestión escolar. De los relatos analizados podría inferirse- sin dejar de reconocer la porosidad de la membrana entre el cuidado y el control (Sennet, 2003)- que algunos directivos, consideran que, para poder cumplir con su función, deben llenar un vacío que deja una familia ausente, reemplazar aquello que esta faltando, compensar relaciones afectivas que suponen ausentes y la falta de presencia familiar. Estos intentos compensatorios de aquellas situaciones que los directores consideran carencias, tanto de los alumnos como de las familias en situación

---

<sup>136</sup> Las trampas culpabilizadoras son para Hargreaves son las pautas sociales y de motivación que delinear y determinan la culpabilidad de los profesores, pautas que impulsan a muchos docentes a estados emocionales hacia unos estados emocionales que pueden ser poco remuneradores desde el punto de vista personal, e improductivos, desde el punto de vista profesional, y que los aprisionan en ellas. También existen disculpas, que son definidas por el autor como las estrategias que adoptan los profesores para soportar, negar o reparar esa culpabilidad. Entre las principales disculpas se encuentran la indefensión, el cinismo, la negación y el abandono (1996:167).

de extrema pobreza, los lleva a sostener aquellas situaciones que de algún modo serían responsabilidad del Estado, responsabilidad que se diluye en la resolución de las urgencias cotidianas, en las que se priorizan la lógica de *la relación*.

Mientras que para algunos directores este tipo de lógicas es el sustrato principal de la tarea que los convoca, para otros el rechazo y la expulsión de los nuevos escolares provenientes de sectores más pobres es la reacción que se impone. Acciones que tienden a reafirmar situaciones de exclusión y dan origen a un proceso de guetización al interior de las escuelas que como hemos visto, se materializan en la implementación de cursos de siete alumnos concentrando aquellos que presentan mayores problemas de aprendizaje, o bien en expresiones *los míos* distintos (mejores) *de los nuevos* que se sorprende la directora, “*se ubican todos en una fila*”. Si bien se puede coincidir en que el deseo de *comunidad es defensivo* y en muchas ocasiones se manifiesta como *rechazo* hacia los otros (Sennett 2000:145), una forma de *autoprotección* contra la *confusión* y *dislocación* de un afuera inhóspito, en ocasiones las lógicas de acción puestas en juego dan lugar a situaciones escolares que promueven renovados *estados de excepción*, pero ubicados a nivel micro. Situaciones que hablan de una violencia explícita, aunque no física, sobre los nuevos públicos escolares que habitan el espacio escolar y refuerzan lo que hemos denominado *guetización intramuros*.

Por último, y de manera homóloga a lo que sucede con los supervisores, los directores escolares también buscan refugiarse de un entorno complejo y dislocado, conformando pequeños grupos que los contenga. Se gestan a manera de refugio, microcomunidades sustentadas por el afecto, el trato cotidiano, o bien con directores de otras escuelas que transitan por similares problemáticas.

## *Bibliografía*

**Alliaud, A.** (1993) Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina

----- Alliaud, A., *La experiencia escolar de maestros "inexpertos"* en Revista Iberoamericana de Educación

**Bakhtin, M.** (1986) *Speech Genres and other late Essays*, Austin, University of Texas Press.

**Ball, S. J.** "La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista" en Ball, S. J.(comp) Foucault y la educación. Disciplinas y saber., Morata , 3ª edición, España, 1997

**Birgin, A.** (2000)

**Bolivar, A** (2005) *Equidad educativa y teorías de la justicia*, en REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol. 3, No. 2

**Bourdieu, P.** (1998) *La Distinción*

**Cabrera, E.P.** (2005) Palabras que dejan huella: violencia en la escuela a través del discurso, en Revista Iberoamericana de Educación. N° 37 (2005), pp. 49-54

**Coronado, M.** (2005) "Padres y docentes, escuelas y familias", Novedades Educativas, Septiembre, Año 17

**Tadeu Da Silva, T.** (1995), Escuela, conocimiento y currículum, Miño y Dávila. Buenos Aires,

----- (1997)*Descolonizar el currículo: estrategias para una pedagogía crítica: dos o tres comentarios sobre el texto de Michael W. Apple*, en Cultura, política y currículo: ensayos sobre la crisis de la escuela pública. Losada, Buenos Aires, Argentina.

**Delors, J.**(1996) La Educación encierra un tesoro. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Santillana /UNESCO, Madrid.

**Dubet, F. y Martuccelli, D.** (2000) *¿En que sociedad vivimos?*, Losada, Buenos Aires.

**Dubet, F.** (2004) *Conflictos de normas y ocaso dela institución*, en revista Estudios Sociológicos XXII

**Dustchatzky, S. y Birgin, A.**(comp) ¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la Gestión institucional en tiempos de turbulencia FLACSO/ Manantial, Bs. As. 2000

**Dustchatzky, S.** (comp) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad , Paidós, Bs. As., 2000

**Dussel, I.** (2003) *La escuela y la diversidad. Un debate necesario* en ANEP/CONICEN Area de Perfeccionamiento docente y estudios superiores, [http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso\\_dir\\_07/materiales/escuela\\_uno](http://ipes.anep.edu.uy/documentos/curso_dir_07/materiales/escuela_uno).

------(2005) “*Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina post-crisis*” en Revista Mexicana de Investigación Educativa, octubre/diciembre año/vol. 10, N° 027, COMIE, distrito Federal, México, pp 1109-1121. Disponible en [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

**Dustchatzky, S. y Birgin, A.** (2000) (comp) ¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la Gestión institucional en tiempos de turbulencia FLACSO/ Manantial, Bs. As.

**Feijoo, M. del C.** (1997) *Inglés y Computación* en Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina, Ernesto Villanueva (comp.), Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.

**Feijoo, M. del C. y Corbeta, S.** (2004) Escuela y Pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires, IIPE UNESCO. Sede Regional Buenos Aires

**Fernández, L.** Instituciones Educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas, Paidós, Bs. As.1994.

**Filmus, Daniel**, (1996), *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*, Buenos Aires, Editorial Troquel.

**Fittoussi, J. P. y Rosanvallon, P.** (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

**Flores, L.** (2002): “El fenómeno de la violencia en la escuela. Aproximación ética antropológica” disponible en <http://www.enlaces.cl/modulos/noticias/>. (consulta realizada: julio de 2005).

**Foucault, M.** La Arqueología del saber, Editorial Siglo XXI, México, 1979, 7ª edición.

----- “El ojo del poder”. Entrevista a M. Foucault, en Bentham: El Panóptico, edición La Piqueta, 1979.

**Frigerio, Graciela y Poggi, Margarita.** (1996)“Un análisis de las instituciones educativas (AIE) para un proyecto”, en El análisis de la institución educativa. Hilos para tejer proyectos. Santillan, Bs. As.

**Frigerio, Graciela**, (1997) “Cara a Cara”, en Frigerio (comp) De Aquí y de allá. Textos sobre la institución Educativa y su Dirección, Editorial Kapelusz, Bs. As.

**Frigerio, G; Poggi, M; Tiramonti, G;** (1992) “La Cultura Institucional escolar” en Las Instituciones Educativas. Cara y Ceca., Edi. Troquel, Bs. As.

**Fernández, L.** (1994) Instituciones Educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas., Capítulos 1 y 2) Paidós, Grupos e instituciones, Buenos Aires.

**García, G.;** (1993)“Para construir el rol directivo”, en Kotin y otros (comp) Directores y direcciones... de escuela, Ediciones Miño y Davila, Bs. As.

**Gerstner, L. (jr) y otros** (1996)Reinventando la Educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas, Paidós, Barcelona, 1996.

**González González, M.T.** (1998)“La Micropolítica de las organizaciones escolares”, en Revista de Educación, N° 316

**Giberti, E.** (2005) *La familia a pesar de todo*, Noveduc.

**Hargreaves, A.** (1996) Profesorado, Cultura y Post-modernidad. Morata, Madrid.

**Litichiver, L. y Nuñez, P.** (2005) *Acerca de lo justo, lo legal y lo legítimo. Cultura política en la escuela media*, en Revista Última Década, N° 23, CIDV, Valparaíso, Diciembre, pp.103-130.

**Lahire, B.,** (2004) *El hombre plural. Los resortes de la acción*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, España.

**Lewcowicz, I.** ( 2004) Pensar sin estado. La subjetividad en la era de la fluidez, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

**Manzione, M.** (2004) Una aproximación diagnóstica a los estilos de gestión institucional en las escuelas de Educación General Básica de la Provincia de Buenos Aires, Tesis de Maestría- FLACSO, Argentina.

**Martinis, P.** (2005) *Escuela, pobreza e igualdad: una relación necesaria* en Revista “Andamios”, Año 1, N°1, Montevideo, noviembre.

**Martuccelli, D.** (2007) Gramáticas del individuo, Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina.

**Narodowsky, M.** La Escuela Argentina de fin de Siglo. Entre la informática y la merienda reforzada. Ediciones Novedades Educativas, Bs. As., 1996,

**Noel, Gabriel** (2006c) “La Autoridad Ausente”, Trabajo presentado en el Coloquio *Violencias, Culturas Institucionales y Sociabilidad*, Buenos Aires, Noviembre de 2006.

**Popkewitz, T.** (1994) Sociología política de la Reforma. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la Investigación, Morata, Madrid, España.

**Rosanvallon, P.** (2007) La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

**Santos Guerra, M. A.** (2001) Enseñar o el oficio de aprender. Organización escolar y desarrollo profesional. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina.

**Southwell, M**(2003) *Perplejidades, casos y aprendizaje: elaborando un saber sobre las instituciones*, en Cuadernos de Investigación Educativa, Volumen 1 N°11, diciembre, Universidad ORT, Uruguay.

----- (2004) “*La escuela y la construcción de la legitimidad*”. El Monitor de la Educación N° 2, Época V, noviembre, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Educación.

**Tiramonti, G** (1995) *Continuidades y rupturas en la dinámica institucional de las escuelas medias argentinas*, en Filmus, D. (comp.) Los Condicionantes de la Calidad Educativa, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, Argentina

----- (2003) “*En búsqueda del orden perdido*”, en Revista Propuesta Educativa N° 26, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, Argentina.

----- (2004) (comp) La trama de la desigualdad Educativa. Mutaciones recientes en la escuela media, Manantial, Buenos Aires, Argentina

**Tenti Fanfani, E.** (2003) *Los docentes y la evaluación* en Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa, IIPE, UNESCO Sede regional Buenos Aires

----- (2007) La Escuela y la cuestión social. Ensayo de sociología de la Educación, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

----- (2008) (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

**Touraine, A.** (1995) ¿Qué es la democracia?, Fondo de Cultura Económico, Uruguay,.

----- (1998) *Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*. Fondo de Cultura Económico, Bs. As., Argentina.

Wuacquant, L. (2005) *Les deux visages du ghetto*

### **Artículos de diarios**

Diario Clarín 02/09/03