Los retos de la supervisión educativa en América Latina y en España

Ramón Cortés Arrese
Ángel Lorente Lorente
Inspectores de educación y miembros del FEAE de Aragón

1.Introducción

Cuando conocimos el proyecto de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2008) titulado *"Metas educativas 2021. La educación que queremos par la generación de los bicentenarios"*, quisimos averiguar cuáles podían ser las preocupaciones de los supervisores latinoamericanos en relación con las 11 metas que en él se proponían y conocer cuál podría ser su aportación desde el desempeño de sus funciones institucionales, contrastándolas con nuestras funciones inspectoras en España. Contábamos con una experiencia singular: nosotros, que somos inspectores de educación de España, habíamos tenido la oportunidad de contribuir a la formación de varias promociones de supervisores latinoamericanos que participaron en el "Curso de Administradores de la Educación" (en lo sucesivo CADE), organizado por la O.E.I., el Ministerio de Educación y la U.N.E.D. Formamos parte del equipo docente respon-sable[16] de tutorizar el módulo de "Supervisión" y el mó-dulo de "Proyecto" desde el año 2005 al 2008. A partir de esa experiencia, tuvimos un contacto directo con los supervisores a través de las tutorías *"en línea"* y un conocimiento directo del estado de la Supervisión educativa en América Latina al evaluar los trabajos individuales y grupales de los participantes. Detectamos una serie de problemas que tenían aspectos comunes con los de la Inspección Educativa española y comprobamos que, aunque su contexto educativo era y es diferente al nuestro, sus retos profesionales eran similares a los de los inspectores españoles, así como sus deseos de cambio para mejorar su intervención en las escuelas de América Latina, por cierto no muy alejados de las metas educativas propuestas por la O.E.I para 2021. Hicimos un análisis de contenidos de dichos trabajos y desde una serie de categorías emergentes (acceso a la supervisión, funciones, dependencia política y administrativa, práctica profesional, formación y medios materiales para el desempeño de la profesión), formulamos mediante una posterior categorización superior tres "problemas" de los supervisores latinoamericanos que formulamos en su día (Cortés, Lorente y Madonar, 2008) como: burocratización de su trabajo por el predominio de la función de control, tentación de instrumentalización de la Supervisión por parte de los poderes públicos y detección de un deficiente desarrollo profesional. Más tarde decidimos corroborar esas tres conclusiones con un grupo de contraste, mediante un cuestionario anónimo a los 69 participantes que finalizaban el CADE a principios de 2009. Se les preguntó sobre el cambio que necesitaba la Supervisión ante los retos educativos ante las 11 metas formuladas en el capítulo 6 del documento inicial que acababa de publicar la O.E.I. en 2008. Cuarenta y dos participantes contestaron a dicho cuestionario, originarios de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Ofrecemos solamente, por límites de espacio, algunos aspectos de nuestra investigación en esta Comunicación del III Congreso Iberoamericano celebrado en Zaragoza en noviembre de 2012. A quienes estén interesados en profundizar, recomendamos la lectura completa de nuestro artículo en la Revista iberoamericana de Educación, 2011, nº 57-1, citado en la bibliografía y disponible en la red.

2. Un modelo de supervisión burocratizado

Partiendo de los datos sobre el estado de la supervisión en América Latina en la última década (Pacheco, 2000; Cortés y Lorente, 2011), en España y en la Unión Europea (Lorente, 2004), sostenemos que en nuestros respectivos sistemas educativos predomina un modelo de supervisión basado en una racionalidad tecnoburocrática. Frente al discurso de la normativa legal sobre la Supervisión iberoamericana cuya función primordial debería ser no solo controlar, sino también dar asesoramiento pedagógico y apoyo a los docentes y directivos, pudimos comprobar que los supervisores latinoamericanos nos habían transmitido que, en su labor cotidiana primaban las tareas de control y de índole administrativa de tal manera que estas no les permitían cumplir con el verdadero objetivo de asesoría y orientación que los centros educativos esperaban y necesitaban de ellos. Por desgracia, esa limitación también la sufrimos los inspectores españoles (Lorente y Madonar, 2006).

Quisimos confirmar esta hipótesis con el grupo de supervisores latinoamericanos con las respuestas con el citado cuestionario que nos remitieron a principios de 2009. En efecto, el 64 % de los encuestados pensaba que la normativa que regulaba la Supervisión en su país esta-

[16] El equipo docente de 2005 a 2008 estuvo compuesto por los inspectores de educación españoles: Ángel Lorente Lorente, coordinador del Módulo III de Supervisión y por los tutores Ramón Cortés Arrese, Mª José Madonar Pardinilla y Ana Isabel Ortells Ramón, inspectores de Aragón. En 2008 se incorporó Luis Mallada Bolea.

blecía las funciones de control, evaluación y asesoramiento, pero en su trabajo cotidiano, desarrollaban sobre todo la función de control. Una consecuencia de ejercer la función de control, desde un modelo basado en la citada racionalidad tecnoburocrática, era la fuerte carga administrativa de su trabajo y la atomización y urgencia de las tareas supervisoras, situación similar que, como hemos dicho, también se produce en España. Acudiendo de nuevo a los datos proporcionados por el cuestionario anónimo, vimos que, al tiempo que predominaba la función supervisora de control, el 78,5 % de los supervisores consideraba también que en su país prevalecía un modelo de supervisión burocratizado. De acuerdo con una serie de indicadores que justificaban esa afirmación, para un 73,8 % había un predominio de las tareas administrativas, junto a una atomización de sus actuaciones, debida a las urgencias por resolverlas tanto por exigencia de su Administración educativa, como por los altos niveles de dependencia en la toma de decisiones. Otro indicador era la distribución de su horario de trabajo: un 71,4 % de los supervisores dedicaban al menos el 40 % de su tiempo a tareas burocráticas. Una de las nefastas consecuencias de esa burocratización era el escaso tiempo de que disponían para visitar las escuelas, pues el 88 % opinaron que no visitaban las escuelas con tanta frecuencia como sería necesario. Según la respuesta abierta de un supervisor chileno, *la mayoría de las veces trabajamos para la contingencia, lo cual atenta con la continuidad de los procesos instalados.* Adelantemos que este es un problema grave para que la Supervisión educativa contribuya de forma eficaz a desarrollar algunas de las metas de la educación de América Latina para 2021. La función supervisora de ayuda, asesoría y de control no se puede desarrollar con calidad, si los supervisores no visitaban los establecimientos educativos con más frecuencia de la que ellos quisieran: *se planifican visitas a principio de curso, pero el sistema con su burocracia, no permite cumplir el calendario al cien por cien,* afirmaron un supervisor dominicano y otro ecuatoriano. En las visitas, los supervisores se ocupan sobre todo de asuntos relacionados *con la entrega de documentación y solucionar quejas de padres, maestros y alumnos,* sostenía un supervisor mejicano. Las visitas están focalizadas en los centros con mayores necesidades de seguimiento o por denuncias y quejas, como ocurre también en España. De los encuestados por nosotros, el 53,7 % se reunían únicamente con el director y el 71, 4 % controlaban la documentación. En cambio, en cuanto a una presencia más pedagógica en las escuelas, reconocían que solo el 47,6 % visitaban las aulas y solo un 17 % solían hablar con los profesores en esas visitas. Estos datos eran valorados de forma crítica por ellos mismos: *Se debe tener una mayor presencia en las escuelas, mayor contacto con los directivos, docentes, padres y representantes,* defendía un supervisor ecuatoriano. Y otro colega suyo indicaba en las respuestas abiertas que *el supervisor es el gestor del cambio, sobre todo si él propicia el acercamiento del docente a la propia práctica educativa, para reflexionar y valorar su actuación en el aula; el supervisor es y debe ser el dinamizador de procesos.* Un supervisor mejicano contestó: *si los supervisores visitaran más los centros, mejoraría el desempeño de muchos directores y maestros.*

3. Los poderes públicos pueden instrumentalizar la Supervisión educativa

Es un dato histórico constatar la permanente tentación de los poderes públicos por instrumentalizar a los supervisores/inspectores. A nuestro juicio, es este es otro problema común a los inspectores españoles y latinoamericanos, con antecedentes históricos bien estudiados en el caso español por el historiador Viñao Frago (1999). Como suele ser habitual en la mayor parte de los sistemas educativos donde existe la Supervisión como institución, se parte de las orientaciones de la política educativa nacional o regional y, en consecuencia, la Supervisión o Inspección educativa establece su planificación nacional, regional o provincial, según el grado de centralismo del Estado o de la organización de la propia Supervisión. A través de los supervisores o inspectores los poderes públicos quieren ejercer el control del grado de cumplimiento de las normativas ministeriales o de los proyectos de reformas educativas. Por eso en muchos países la Supervisión o la Inspección es un órgano dependiente de la Administración educativa, sometido al principio de jerarquía (Lorente, 2004). En América Latina, con sistemas educativos muy centralistas, las Administraciones educativas suelen mantener una organización jerarquizada que no le permite a la Supervisión operar en una lógica de mayor flexibilidad en su relación con los centros educativos. Los poderes públicos utilizan a los supervisores como instrumentos para asegurar los programas o los proyectos ministeriales y las prioridades de la política educativa. Lo ejemplificaremos con la respuesta abierta de un supervisor: *se ejerce un fuerte control para que los supervisores realicen acciones tendentes a hacer cumplir con los programas y proyectos ministeriales y sus prioridades.* Así opinaron el 78,5 %, de los supervisores latinoamericanos encuestados por nosotros, aunque se detectaban matices y diversidad de miradas, incluso entre supervisores del mismo país. Un segundo aspecto de este problema está relacionado con la limitada autonomía profesional del supervisor. En las respuestas a nuestro cuestionario se apreciaba que para un 67 % de los supervisores era escasa la autonomía con la que contaban en el ejercicio de sus funciones, de tal modo que no podían tomar iniciativas diferentes a las dictadas por las autoridades educativas de las que dependían. En nuestro estudio, los supervisores de seis países manifestaron que se tenían en cuenta sus propuestas; en otros casos, la mayor autonomía que tenían los supervisores latinoamericanos la desarrollaban a través de las funciones de asesoramiento pedagógico a los centros y a los profesores. Esto es importante, porque si se coarta la autonomía del supervisor *se dificulta a los centros su autonomía,* según un

supervisor salvadoreño. Y al mismo tiempo era un reto profesional, a juicio de un supervisor paraguayo, el cual relacionaba la autonomía *con la capacidad profesional para presentar proyectos efectivos que verdaderamente puedan producir transformaciones significativas en la práctica docente.* No obstante, el deseo de autonomía se podía ver coartado por el predominio de la función de control del cumplimiento de la normativa, según un supervisor ecuatoriano: *los supervisores podemos tomar iniciativas para mejorar la gestión de los centros, pero en muchos casos no lo hacen porque la ley y los reglamentos siempre están primero.*

Otro aspecto que demuestra que para los poderes públicos estatales o regionales es una tentación permanente instrumentalizar la Supervisión, es la selección de los supervisores. Los participantes del CADE habían defendido la necesidad de garantizar procedimientos claros y transparentes de acceso para supervisar con independencia profesional y con buena formación pedagógica y especializada, con el fin de abordar con profundidad las tareas en cada centro y para trabajar en equipo. Además, el sistema de acceso a la Supervisión en algunos países de América Latina exigía una revisión y mejora, si lo comparábamos con los sistemas de selección de España o de Europa y así había sido confirmado anteriormente hacía una década por el supervisor venezolano Pacheco (2001). Dado lo delicado de la cuestión, quisimos contrastar estos datos que conocíamos como tutores con el citado cuestionario de 2009 y se les preguntó de forma anónima si en su país se accedía a la Supervisión educativa por un procedimiento público y riguroso, que garantizase la independencia profesional del supervisor, mediante los requisitos de publicidad, mérito y capacidad. Mayoritariamente, el 60 % de los encuestados opinaron que en sus países solía ser así; sin embargo, un nada desdeñable 40 % consideró que ese procedimiento no contaba con todas esas características. En general, confirmaron que el sistema de selección se basaba en concursos y oposiciones y que había ido mejorando respecto a etapas ya superadas en algunos países, en los que el puesto de supervisor había estado politizado -según atestiguaron supervisores de cuatro países-, por lo cual, deseaban un mayor rigor en la selección, evitando en su nombramiento *injerencias políticas.* En el caso español, si bien se accede con al Cuerpo de inspectores por el sistema de concurso-oposición, en momentos puntuales se han denunciado alguna irregularidad en la composición de los tribunales en ciertas convocatorias regionales (Comunidad Valenciana, Madrid). Asimismo, para seleccionar o cesar a inspectores "accidentales", es decir, profesores que ejercen temporalmente la función inspectora, también han sido muy comentados en este año las decisiones adoptadas por los gobiernos regionales de Extremadura y de Baleares, criticadas y denunciadas por las organizaciones sindicales. Por tanto, la tentación de instrumentalizar la supervisión/inspección no es un dato del pasado, sino que se constata tanto en algunos países latinoamericanos como en determinadas y recientes actuaciones de algunos gobiernos regionales de España.

4. Los supervisores/inspectores como agentes de cambio educativo

Por último, nosotros como inspectores de educación españoles estamos convencidos de que los supervisores podemos ser agentes de cambio en los diferentes sistemas educativos (Fullan, 2002; Miranda, 2002) y ser un elemento de mejora de la gestión de los centros: *El segundo eje de la gestión escolar apunta a la interacción entre actores relevantes, como (...) los supervisores de los establecimientos* (O.E.I, 2010, p. 77). Los supervisores latinoamericanos y los inspectores españoles tenemos que plantearnos cómo en nuestros respectivos contextos socioeducativos podemos contribuir a que mejore la calidad, la participación y la autonomía en nuestras escuelas españolas o latinoamericanas. Sin duda, podemos influir tanto en ellas para que estén "bien organizadas, sean abiertas y participativas" (OEI, 2008, 91) como en la Administración Educativa de la que dependemos. El papel de la Supervisión en esa mejora está constatada por la investigación y la literatura pedagógica, pero también por los recientes datos de las evaluaciones internacionales, tema del Congreso estatal de inspectores de educación, celebrado en la ciudad de Zaragoza (España), en el año 2008. El 90 % de nuestros encuestados era consciente de que los supervisores en América Latina y en sus países no debían impedir, sino promover el cambio educativo gestado y gestionado en las propias escuelas, para lo cual estas necesitan una creciente autonomía, en la línea de lo defendido por la O.E.I. (2010). En general, supervisores argentinos, chilenos, paraguayos, uruguayos, salvadoreños y ecuatorianos se mostraron abiertamente a favor de considerar al supervisor como un agente de cambio educativo.

Otro aspecto importante que hemos encontrado es la creciente necesidad de replantear la supervisión ante la creciente autonomía de los centros, defendida por la O.E.I. (2010). Así un supervisor mejicano creía que...*la mayoría de los supervisores no están dispuestos a cambiar, por considerar que al hacerlo se pierde autoridad, al*

permitir cierta autonomía a los centros o que cuestionen su liderazgo académico. Desde el análisis de algunos de los problemas que acabamos de exponer, vemos necesario tanto en España como en América Latina aumentar la función de asesoramiento, la presencia en los centros y el contacto con los profesores. ¿Cómo hacerlo? La dirección para todos nosotros nos la marcan con acierto los teóricos del cambio educativo y, además, para los supervisores latinoamericanos el documento de la OEI (2010), "Las metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios". Pensamos que los supervisores/inspectores podemos contribuir a la calidad y a la equidad de la educación tan necesarias en América Latina (Martínez, 2005) para 2021, dos principios que también nos señala la vigente ley española "Ley Orgánica de la educación" del año 2006. Por su parte, teóricos como Fullan (2002) nos llevan a formular algunas propuestas para intervenir en los centros educativos con el objetivo de potenciar su desarrollo institucional, su mejora y la calidad de la educación para lograr las metas educativas de 2021, pero también para mejorar la misma Supervisión. Es necesario asegurar el papel regulador entre el fomento de la innovación y el asentamiento, la integración y la conservación de los cambios: este es un reto importante en América Latina ante los procesos de reforma, descentralización, de autonomía y de innovación educativa, según la OEI. Para ello es necesario caminar hacia un modelo de asesoramiento externo colaborativo, es decir, apostamos por ejercer un control democrático, cambiar la cultura profesional, fomentar el trabajo conjunto, la responsabilidad e implicación de los asesorados, capacitar para la mejora y generar competencias. Por otro lado, desde el Proyecto de la O.E.I. (2010) destacamos ahora algunos retos que podrían plantearse los supervisores latinoamericanos desde la responsabilidad que ocupan en el sistema educativo en América Latina: garantizar el derecho de todos a la educación, hacer competitivos los establecimientos educativos, ser capaces de responder a la situación de las escuelas que visitan, así como de sus alumnos y profesores, impulsar la autonomía de los centros con Proyectos innovadores en los que los profesores sean protagonistas, plantear el éxito escolar para todos, mejorando el nivel de adquisición de competencias básicas de los alumno y facilitar la participación de la comunidad escolar y de los municipios. Por último, la Supervisión puede fomentar la cultura de la evaluación interna en los centros educativos.

De esta manera, en América Latina y en España los supervisores de la educación institucionalizada estaremos en la dirección de replantearnos otros modelos y formas de supervisión educativa en nuestros respectivos sistemas educativos, con el objetivo de contribuir aquí y allí a incrementar la calidad y equidad de la educación básica.

BIBLIOGRAFÍA

CORTÉS ARESE, R. y LORENTE LORENTE, A. (2011): "La supervisión en América Latina ante las metas educativas de 2021, propuestas por la O.E.I.**",** *Revista Iberoamericana de Educación***,** n.º 57/1, disponible en: http://www.rieoei.org/deloslectores/4601Cortes.pdf

CORTÉS, R., LORENTE; A., MADONAR, M.J. (2008): "Problemas y retos comunes de los inspectores españoles y latinoamericanos", Comunicación presentada en el *X Congreso estatal de inspectores de educación sobre Políticas educativas y de Evaluación en Europa. El papel de la Inspección*, Zaragoza, CD.

FULLAN, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio educativo*, Barcelona, Octaedro.

LORENTE LORENTE, A. (2004): "La Supervisión educativa como órgano de la Administración educativa", Módulo III de "Supervisión educativa" del *Curso de Experto Universitario en Administración de la Educación,* Madrid, UNED-Ministerio de Educación-OEI, http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2010/02/moduloiiia_t7.pdf

LORENTE, A. y MADONAR, M.J. (2006): La formación permanente de los inspectores de educación: retórica, realidad y futuro. *Avances en supervisión educativa,* Nº 3, mayo de 2006: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=30

MIRANDA, E. (2002), "La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros", *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 86. http://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART5.pdf

O.E.I. (2010), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios,* http://www.oei.es/metas2021.pdf

PACHECO ARAUJO, L. A. (2001): "La inspección Educativa en los países de Iberoamérica", *Actas del Simposio Internacional de Inspección Educativa. La Inspección ante los retos de la educación actual,* Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp.131-156

VIÑAO FRAGO, A. (1999) "La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión", *Bordón*, vol. 51, 3, pp. 251-264.