

# De las políticas públicas a las prácticas educativas: la incidencia de la práctica del supervisor escolar

Soledad VERCELLINO y Liliana ENRICO  
Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Argentina

Revisado: marzo, 2006

Aceptado: junio, 2006

## Resumen

El supervisor escolar resulta una de las herramientas del Estado para el control de la ejecución de las reglamentaciones que constituyen las políticas educativas, jugando –en algunos momentos– algún papel en la génesis de las mismas. Esto ubica la *posición* del supervisor en tensión entre dos configuraciones de fuerzas diferentes: la de la alta función pública educativa y la del ámbito local de supervisión. En ese marco, los supervisores luchan con otros agentes por usufructuar la competencia técnica, socialmente reconocida, de conocer e intervenir en el funcionamiento de los centros escolares y el desarrollo de la política educativa. Este artículo analiza la toma de posición de los supervisores de nivel medio de la provincia de Río Negro ante las políticas educativas del período 1991-2003 y las estrategias que estos desplegaron desde la particular posición que ocupan en el campo educativo.

**Palabras clave:** educación, supervisor escolar, políticas públicas, Pierre Bourdieu.

## Abstract

The supervisor is one of the state tools to the control of the execution of the establishment of rules and regulations that constitute the educative policy, playing –sometimes– some role on its beginning. This put the supervisor's position in tension because It is situated in the intersection of two different force's configurations, with their own rules each one: the high public-educative function and the local conformation. In this frame, the supervisors fight against other agents to meet the usufruct of the technical competence to know and take part in the performance of the scholastic institutions and in the developing of educative policy. This article analyse which have been the position taken by the Scholastic Supervisor, in the frame of the educative policy of Río Negro province (1991-2003) and the strategies that they developed.

**Key Words:** education, scholastic supervisor, public policy, Pierre Bourdieu.

El objetivo de este artículo es exponer los principales resultados alcanzados a partir de una investigación<sup>1</sup> que se propuso conocer en qué medida la figura del Supervisor Escolar de Nivel Medio contribuyó a la transformación educativa en el marco de las políticas educativas rionegrinas durante el período 1991-2003.

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación “El Supervisor Escolar: entre las políticas públicas y las prácticas educativas” (04V031 CURZA-UNComa) dirigido por la Dra. Alicia GUTIERREZ (Universidad Nacional de Córdoba) y codirigido por el Mgr. Pablo PASCUAL BERAU (CURZA-UNComa).

Para el logro del mismo, una de las primera tareas del equipo de investigación consistió en, luego de analizar diversas perspectivas teórico-metodológicas, optar por las categorías analíticas propuestas por Bourdieu (1930-2002). Esta elección se basa tanto en la necesidad de compatibilizar un marco teórico que supere la diversidad disciplinar del equipo de investigación<sup>2</sup>, como en la decisión de optar por una perspectiva crítica que supere las “falsas dicotomías: teoría vs. empírica, individuo vs. sociedad, objetivismo vs. subjetivismo” (Gutiérrez 1997, 14-15)

Este autor, analiza las acciones sociales desde una perspectiva sociológica, entendiendo:

“que la sola descripción de las condiciones objetivas no logra explicar totalmente el condicionamiento social de las prácticas: es importante también rescatar al agente social que produce las prácticas y a su proceso de producción.[Es decir, recuperar] los dos modos de existencia de lo social: las estructuras sociales externas, lo social hecho cosas, plasmado en condiciones objetivas (*campos* de posiciones sociales históricamente constituidos); y las estructuras sociales internalizadas, lo social hecho cuerpo, incorporado al agente (*habitus*)”. (Gutiérrez 1997, 19).

La construcción de la relación entre esos dos modos de existencia de lo social exigió realizar un cruce entre la opción teórica, las definiciones metodológicas y el análisis empírico (se triangularon diferentes fuentes de información y técnicas de recolección de datos: se realizaron entrevistas a supervisores, directores, funcionarios, representantes del gremio<sup>3</sup> y se analizaron noticias periodísticas, documentos del CPE y normativas).

Hechas estas precisiones, pasaremos a detallar los principales resultados alcanzados, en primer lugar, en relación con la posición que los supervisores escolares ocupan en el campo educativo; luego se establecerá cuál ha sido su toma de posición ante la formulación de las políticas educativas en el período 1991-2003, deteniéndonos en las estrategias que estos despliegan en la ejecución práctica de las normativas que constituyen esas políticas. Finalmente, se abordarán las prácticas del supervisor en el campo local o “zona de supervisión”.

## La posición de los supervisores en el campo educativo

Se analiza el sistema educativo recurriendo al concepto bourdiano de *campo*, entendido como un sistema de relaciones objetivas entre posiciones sociales adquiridas.

<sup>2</sup> El equipo de investigación está conformado por la Esp. María del Carmen PORTO, la Lic. Liliana ENRI-CO, la Mgter. Claudia SUS, la Lic. Daniela SÁNCHEZ y la Lic. Soledad VERCELLINO pertenecientes al Departamento de Psicopedagogía del CURZA UNC; y los Mgter. Anselmo TORRES y Miguel FRANCO y la Lic. Nilda HERRERA del Departamento de Administración Pública de ese Centro Regional.

<sup>3</sup> Las unidades de análisis de esta investigación están conformadas por una muestra de 9 supervisores de nivel medio pertenecientes a 6 Delegaciones Regionales (Viedma, Andina, Alto Valle Este, Alto Valle Oeste, Valle Medio y Sur).

Desde esa perspectiva para que funcione un *campo*, es necesario que haya *algo* en juego y gente dispuesta a jugar. Lo que allí está en juego es determinado *capital*, definido como el conjunto de bienes económicos, culturales, sociales, que pueden ser acumulados y canjeados y que confieren poder a quienes lo poseen. Entre las posiciones se establecen relaciones de dominación y subordinación, producto de la distribución inequitativa del *capital*.

Así, el sistema educativo se piensa como un espacio de lucha históricamente constituido que determina “las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura, de su posición en la misma, de sus posibilidades y de sus prácticas” (Gutiérrez, 1997).

Para ubicar la posición social que ocupan los supervisores en el campo educativo<sup>4</sup>, es necesario establecer aquellas condiciones que identifican a los supervisores escolares en cuantos tales y que los diferencia de otros agentes del sistema —no supervisores—; condiciones que no son otras que el volumen y la estructura del *capital* poseído.

Esta figura es un director de un establecimiento escolar que, habiendo realizado la totalidad de la carrera docente, se convierte en la máxima autoridad escalafonaria en su zona, cada uno, y en el sistema en su conjunto. El acceso a este cargo supone un proceso de diferenciación en el que se sopesan antigüedad y antecedentes académicos y laborales, traducido en un “puntaje” que lo diferencia de otros directores de su zona también en condiciones de ser supervisor. Al asumir esa función, se aleja de la conducción directa de la institución educativa y asume otras tareas, que son eminentemente de gestión.

Para el desempeño de esa función no es casual que el Estado designe un agente que certifique una experiencia duradera como docente, es decir, que asegure la adquisición de cierto *habitus*<sup>5</sup>, el que garantiza al Estado la persistencia de “todas las reglas formales y normas explícitas, [...] la conformidad de las prácticas y su constancia a través del tiempo” (Bourdieu, 1991, 95).

El supervisor resulta así una de las herramientas fundamentales del Estado para el control de la ejecución práctica de las reglamentaciones y normas que constituyen las políticas educativas, jugando —sólo en algunos momentos— algún tipo de papel en la génesis de las mismas.

Esto pone a la *posición*<sup>6</sup> misma del supervisor en tensión al ubicarlo en la intersección de dos configuraciones de fuerzas diferentes, con sus propias reglas de juego

<sup>4</sup> El campo educativo, desde la modernidad, implica una “relación altamente imbricada entre educación y aparato jurídico-normativo, provisto y sancionado por el poder público estatal” (Franco 2005, 40). Es decir, la educación no puede ser entendida si a esta no se le adhiere el término burocrático.

<sup>5</sup> Bourdieu define al *habitus* como las estructuras sociales internalizadas, lo social hecho cuerpo, incorporado al agente a través de la experiencia duradera de una posición en el mundo social, como sistema de esquemas de percepción y apreciación, estructuras cognitivas y evaluativas (Bourdieu, 1988).

<sup>6</sup> Entendemos por *posición* al lugar ocupado por cada agente en cada campo, en relación con el capital específico que allí está en juego. Es decir, la posición no puede definirse por sí misma sino en relación al sistema de relaciones de fuerza en el cual está inserta.

cada una: la de la alta función pública educativa, por un lado, y la del ámbito local de supervisión por otro.

En el marco de esa configuración de fuerzas, estos agentes tienen por desafío el monopolio de cierta *autoridad en materia educativa*, autoridad entendida como capacidad técnica y como poder. En otras palabras, los supervisores lucharán con agentes de la alta función pública (secretarios técnicos, directores de nivel, etc.) y del campo local de supervisión (directores<sup>7</sup>, docentes, otros supervisores, etc.), por usufructuar la competencia socialmente reconocida de poder dar cuenta e intervenir en lo concerniente al funcionamiento de los centros escolares y el desarrollo de la política educativa.

Así, esa autoridad conlleva siempre legitimación y reconocimiento, logrados a partir de la acumulación de capital, fundamentalmente *cultural*<sup>8</sup> y, en segundo orden, capital *social*<sup>9</sup>, lo que le confiere al agente prestigio, valoración imprescindible para que sus estrategias de imposición simbólica sean eficientes.

El grupo de supervisores que ocupa las posiciones más bajas en esta estructura objetiva de relaciones conforma su capital global principalmente con la utilización de cierta red de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos, utilizando su cercanía a poderes políticos y sociales locales y del gobierno central.

En tanto que los supervisores que ocupan posiciones más dominantes, operan como *agentes eficientes*, es decir, como individuos con suficiente peso como para orientar efectivamente la política educativa provincial, por poseer tal o cual de las propiedades activas en el campo<sup>10</sup>. Las cartas de triunfo que les confieren eficiencia son:

- Su antigüedad en el cargo que les permite capitalizar un *saber hacer* vinculado a la *regulación normativa* del quehacer de las *instituciones* educativas (articulación entre capital burocrático y educativo).
- Procedencia de aquellas zonas de la provincia con mayor desarrollo económico y político.

<sup>7</sup> Los directores de los centros escolares resultan ser agentes que ocupan posiciones determinantes en la configuración de las fuerzas que se enfrentan en el ámbito local de supervisión (también denominado “comunidad educativa”) y se constituyen en sus principales competidores. Y esto ocurre porque supervisores y directores ocupan dentro del campo educativo posiciones semejantes o vecinas y tienen, por lo tanto, intereses semejantes.

<sup>8</sup> Parecería que el *capital cultural incorporado*, es decir, los conocimientos, habilidades, destrezas que los supervisores han ido incorporando en *situaciones asociadas fundamentalmente a la función que cumplen* dentro del sistema educativo, es el que adquiere entre los entrevistados mayor relevancia. Son indicadores de este tipo de capital la trayectoria laboral (antigüedad y continuidad en el cargo); la capacitación específica en la función y en la disciplina de procedencia; el desempeño como referentes provinciales o nacionales de reconocidos proyectos educativos, entre otros.

<sup>9</sup> Se entiende por *capital social* a la red de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos que logra un agente. En términos generales, los supervisores destacan a su trayectoria gremial, su posibilidad de acceso a funcionarios del CPE y la posibilidad de constituir equipos regionales de supervisores como recursos privilegiados a la hora de establecer esa red. No así su afiliación a partidos políticos.

<sup>10</sup> Para identificar a tales *agentes eficientes*, seguimos la propuesta teórico metodológica que Bourdieu (2000), de proceder “poniendo en juego, además de los criterios ‘de reputación’ [...] criterios institucionales como la ocupación de posiciones de poder reconocidas” (Bourdieu, P., *op. cit.*: 116)

- Participación en el gremio: en algún momento han ocupado cargos de primera o segunda línea en la UnTER<sup>11</sup>.
- Ser agentes que han priorizado estrategias “de exposición personal”: lideran los espacios de reunión de pares, recurren a los medios de comunicación, etc.

### *La construcción que la prensa hace de la representación social del supervisor*

Las noticias que aparecen en diferentes medios periodísticos sobre los supervisores merecen un apartado, pues son muchas veces creadoras de acontecimientos con poder de producir efectos. De esta manera, las percepciones acerca de la realidad social, forman parte de la construcción social de la realidad social, (Gutiérrez 1997:21) y muestran las tensiones y conflictos entre los agentes del campo educativo<sup>12</sup>.

En este sentido, el Diario “Río Negro”<sup>13</sup> presenta al supervisor como un agente que participa de reclamos de tipo gremial-salarial, que se opuso a las políticas de ajuste que dieron por finalizada la Reforma de Nivel Medio, que media entre el nivel central y los niveles inferiores del sistema educativo en materia de planes y/o propuestas político educativas y que interviene en situaciones conflictivas entre diferentes instancias y/o agentes del sistema educativo.

La representación social que este medio realiza de los supervisores, los ubica cercanos a los intereses de docentes, directivos y del propio gremio, no así, del nivel político.

### **Toma de posición de los supervisores ante la formulación de las políticas educativas Rionegrinas (1991-2003)**

Bourdieu entiende a la política (educativa) como “el producto de una larga serie de interacciones cumplidas bajo una coacción estructural” (Bourdieu, 2000, 145),

<sup>11</sup> UnTER: Unión de Trabajadores de la Educación Rionegrina.

<sup>12</sup> Los periodistas, como profesionales de la palabra, juegan un rol central, en tanto que, como productores de discursos tienen los medios más potentes en la lucha simbólica por hacer ver y hacer creer.

<sup>13</sup> El Diario Río Negro fue fundado el 1º de mayo de 1912 por Fernando Emilio Rajneri, y en la actualidad son sus responsables Julio Rajneri (Director), Nélica Rajneri de Gamba (Co-Directora), e Italo Pisani (Editor Responsable). Desde sus primeros años de vida desarrolló una importante función social siendo el nexo entre los pobladores. Ayudó a organizar la comunidad para que sobreviviera y creciera, impulsando el desarrollo de la región. Se propuso desde sus comienzos ejercer un contrapoder, ejerciendo el control de la vida municipal y la denuncia a los factores obstaculizadores del progreso; pero su voluntad de objetividad, entra en conflicto con la incursión política de su fundador (Ruffini, M.: 2000). En la actualidad, el Director del Diario Río Negro es protagonista de más de una polémica en relación tanto con el poder político como con otros medios regionales y nacionales. El Diario Río Negro desde sus orígenes se propuso ser más un formador de opiniones, promotor y difusor de cultura e información que fomentara el progreso del pueblo, que un transmisor de noticias. No importaba tanto la novedad como la relevancia y magnitud de lo que se informaba.

oponiéndose de esta manera a la concepción hegemónica que identifica “el centro”, “los de arriba”, con la ideación, la generación, la regla universal y “las bases”, “los de abajo” con la ejecución o aplicación mecánica de las decisiones centrales.

Parecería existir cierta coincidencia entre los entrevistados a la hora de identificar las políticas educativas provinciales del período de referencia, a saber:

- la implementación de la Reforma Educativa del Nivel Medio iniciada en el año 1986 y su posterior clausura en el '96.
- la posición asumida por el gobierno provincial ante la Ley Federal de Educación N° 24195/93 caracterizada por un lado, por la oposición y consecuente no aplicación de la ley y, por el otro, por la “utilización” de los recursos que Nación derivaba para la implementación de la misma.
- la falta de inversión en educación o su diferente distribución al interior de la provincia, lo que genera diferencias en el servicio educativo que se brinda.

Un número menor de supervisores señalan como políticas del período estudiado, por un lado, la falta de lineamientos curriculares provinciales y de normativa que organice los planes de estudios y títulos en el nivel medio, y por otro, la consolidación de la estructura de cargos, haciendo alusión al concurso de ascenso a cargos directivos desarrollado en el 2001. Otras políticas identificadas son: el “intento de descentralizar” (aludiendo a la implementación del “Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación” Kumelkan - 1993-1995); la Reforma Curricular del Nivel Primario (1995); la insistencia en la elaboración del Proyecto Educativo Institucional; la malversación de fondos en la implementación del Plan Social realizada desde los municipios encargados de la gestión del mismo; la instalación del asistencialismo en las escuelas mediante las políticas compensatorias; resoluciones tales como la que disminuye la nota de aprobación de los exámenes finales de 7 a 4 puntos (Res. 488/99) o la que disminuye la edad de ingreso a los Centros Educativos de Nivel Secundario<sup>14</sup> (2002) y la no cumplimentación de los concursos de titularización de los cargos de supervisor.

Con respecto a los alcances de las *tomas de posición*<sup>15</sup> de los supervisores la mayoría aluden más a cierto *posicionamiento* que podría denominarse “*de análisis crítico*”, antes que “una defensa u oposición activa” de las políticas. Así, la estrategia privilegiada por los supervisores en su toma de posición consistiría básicamente en la medición de las diferencias, las desviaciones existentes entre ciertas acciones de gobierno y un determinado modelo referencial del supervisor.

En el proceso de construcción de dicho modelo, jugarían un papel importante ciertas instancias creadoras de opinión como ser los medios, el gremio, algunas capacitaciones, etc.

<sup>14</sup> Estos Centros Educativos tienen por finalidad atender a la población adulta que no ha finalizado sus estudios secundarios. Su funcionamiento es vespertino.

<sup>15</sup> Bourdieu sostiene que: “el espacio de las posiciones sociales se retraduce en un espacio de toma de posiciones a través del espacio de las disposiciones (o *habitus*)” (Bourdieu 1997:19). Toma de posición definida como el sistema estructural de las prácticas y expresiones de los agentes.

Los agentes justifican este tipo de posicionamiento aludiendo a que su función los condiciona, la falta de recursos económicos e instrumentales los limita, o que el quedar excluidos de los ámbitos de formulación de las políticas educativas ha sido el resultado de una estrategia gubernamental.

Un punto en lo que todos los entrevistados coinciden es en las *formas* que adquiere la *toma de posición* ante las políticas, las cuales podrían ser caracterizadas como eminentemente *burocráticas*, a saber: la confección de escritos (notas y actas), el uso de la vía jerárquica y la participación en comisiones de trabajo.

Un párrafo aparte merece el uso de la estrategia de la *comisión*. El sector gubernamental, fundamentalmente a partir del año 1995 (año, casualmente, en el que se profundiza la crisis político económica en la provincia), ha apelado a la convocatoria de supervisores (y otros agentes del sistema, como los directores) para trabajar temas puntuales, tales como: la elaboración de reglamento de asistencia, del régimen de equivalencias, de inscripción en el primer año, el análisis de planes de estudio, la evaluación del curriculum, necesidades de capacitación. La convocatoria ha sido, a veces, por región, por nivel, o por determinadas características de los agentes vinculadas al grado de conocimiento de la temática tratada.

Así, el Consejo Provincial de Educación (CPE) se transforma en dueño de la composición del grupo de participantes, al que suelen incorporar personalidades aisladas, especialistas que, en nombre de ciertos saberes disciplinares, apoyan sus iniciativas. Quien convoca está, además, en condiciones de imponer las reglas rectoras de la discusión dando las apariencias de una gestión abierta, democrática y participativa, a la vez que conserva “el monopolio de la preparación de las decisiones colectivas, de su puesta en práctica y de la evaluación de los resultados” (Bourdieu 2000, 121).

### *Entre las políticas y las prácticas: la ejecución de la normativa*

Las normas, en tanta formalización de las políticas, son la expresión de visiones e intereses antagónicos, y su forma final, en muchas ocasiones, es un reflejo de las luchas entre los agentes que no han logrado hacer prevalecer, sino en parte, sus intereses.

Los supervisores señalan que los procesos políticos acontecidos en la provincia en materia educativa no fueron acompañados por un marco normativo, lo cual impactó negativamente en la suerte de aquellos. Asimismo, coinciden en que las leyes y resoluciones que reglamentan los aspectos más importantes del sistema educativo rionegrino<sup>16</sup> fueron dictadas, en su mayoría, a principios de los 90, y que se adecuan más a la realidad del nivel primario que a la cotidianeidad de la escuela media<sup>17</sup>. Además, resaltan que la incorporación de nuevas normativas estuvo vincu-

<sup>16</sup> Como ser las resoluciones que regulan las designaciones docentes, los sumarios docentes, los planes de estudios, los lineamientos curriculares, las equivalencias, la evaluación y acreditación, la convivencia escolar, la asistencia, la integración de alumnos con Necesidades Educativas Especiales, etc.

<sup>17</sup> Señalan como casos paradigmáticos las resoluciones que regulan la designación de docentes (Res. 1080/92) y la integración de alumnos con Necesidades Educativas Especiales (Res. N° 1331/90 y 855/93)

lada principalmente a la descentralización administrativa (por ejemplo, dar potestad a los supervisores para autenticar fotocopias –Resoluciones N° 204/96 y 2990/98–) o a resoluciones puntuales generadas para enmendar algunas carencias surgidas de derogaciones de marcos normativos más amplios<sup>18</sup> (por ejemplo la derogación de la Reforma Educativa dejó sin regulación lo referente a la evaluación y acreditación de los alumnos), sin registrarse innovaciones importantes en materia pedagógica<sup>19</sup>.

Todo esto configuró un marco normativo caracterizado como *no unificado*, con amplios *vacíos* en algunos temas (por ejemplo, el curricular), *ambigüedades*, *contradicciones* y *falencias de redacción* en otros (como la designación del personal idóneo, el régimen de licencias, etc.), hasta llegar a generar situaciones que tildan de *ridículas*<sup>20</sup>.

Ante tal situación normativa, y ya en el ámbito local, los supervisores encaran diferentes estrategias, muchas de ellas en respuesta a las implementadas, por un lado, desde el nivel central, y por el otro, desde los equipos directivos de los Centros de Educación Media.

La *consulta* resulta una constante entre los supervisores, aunque como estrategia con objetivos diferentes en cada caso. Parecería que los supervisores que ocupan las posiciones menos dominantes buscan en la palabra del central (Vocalía, Asesoría Letrada, Dirección de Personal) y de ciertos referentes (otros supervisores, el vocal gremial) cierta seguridad para sus actos.

Mientras tanto, entre los supervisores ubicados en posiciones más dominantes, la *consulta* al Central está siempre acompañada de una “*respuesta previsible*”. En muchos casos, la *respuesta previsible* desde el Central es la *no respuesta*, la *no definición*, ante la cual los supervisores implementan estrategias diferenciales, como ser: resolver la interpretación de la norma con los involucrados en Asamblea o denunciar la no resolución ante los medios de comunicación.

Tal como señala Bourdieu, “al igual que en otros ámbitos, lo que colma aquí los vacíos de la regla es el *habitus*” (Bourdieu, 2000, 149). En este sentido, los supervisores aluden a *criterios propios*, a su *propia interpretación* de la norma, o al *sentido*

<sup>18</sup> Muchas de las normativas dictadas a principios de los 90 sufrieron derogaciones totales o parciales a mediados de esa década, en el marco de la crisis económica y social que atravesó la provincia (por ejemplo: las licencias del personal docente y el régimen de acreditación de los alumnos sufrieron modificaciones en el marco de los paros docentes del 95 y 96)

<sup>19</sup> La potestad a los supervisores para autenticar fotocopias (Resoluciones N° 204/96 y 2990/98) es un ejemplo descentralización administrativa. En el caso de las resoluciones generadas para enmendar carencias surgidas de derogaciones de marcos normativos más amplios encontramos las que regulan la evaluación y acreditación de los alumnos, surgidas a partir del vacío generado por la derogación de la Reforma Educativa.

<sup>20</sup> En este sentido ilustra un entrevistado: “De las acciones de las política educativa, esto de descentralizar tiene hasta connotaciones ridículas. Por ejemplo, desde hace años la certificación de fotocopias para la inscripción en Junta de Clasificación pasó por la supervisión pero antes la compartíamos con los Juzgados. Así, hasta para trámites nos hacen certificar las fotocopias a nosotros, porque el juzgado no lo hace más, nosotros certificamos todo. Una colega mía de nivel inicial constituyó legalmente una pareja y se convirtió en Juez de Paz, porque el juzgado no lo hacía y la pareja le dijo que ella lo debía hacer, esto es hasta risueño”. (Supervisora 1 a)

*común*, como elementos que operan a la hora de intervenir ante la ambigüedad o el vacío de la normativa<sup>21</sup>.

*Consensuar las decisiones con los directivos* de las instituciones es otra estrategia implementada fundamentalmente por los supervisores que ocupan posiciones menos dominantes. Por su parte, los supervisores que ocupan posiciones más dominantes utilizan como estrategia el *formular reformas a las normativas*.

*Autorizar excepciones* a las normas es otra potestad de los supervisores. Dichas normas en su mayoría se refieren al régimen de evaluación, de asistencia de los alumnos o su admisión en escuelas de adultos sin cumplimentar el requisito de la edad. En este punto podemos encontrar dos grupos de supervisores, los que señalan “no realizar otras excepciones que las reglamentadas” y quienes manifiestan que sí las realizan.

En el caso de las “excepciones reglamentarias”<sup>22</sup>, éstas exigen todo un procedimiento que incluye documentación probatoria, avales de diferentes agentes institucionales (directores, Consejos de Convivencia, supervisores) y la elevación al nivel central, el cual es, en última instancia, quien otorga la excepción. En este punto, cabe recordar que “la excepción concedida se convierte en un *servicio prestado*, por lo tanto un recurso específico, susceptible de intercambiarse y de entrar en el circuito de intercambios simbólicos que funda el capital social y el capital simbólico” (Bourdieu, 2000, 151)

Es decir, el Estado reglamenta las excepciones de manera tal que sus altos funcionarios sean quienes capitalicen las ganancias simbólicas del otorgamiento de las mismas. Pero algunos supervisores también capitalizan la notoriedad, las relaciones útiles y el reconocimiento que les otorga la excepción. La misma es justificada de diferente manera por cada agente. Así, mientras repudian el otorgamiento de excepciones por *criterios políticos*, privilegian preceptos tales como: su interpretación del *espíritu de la norma*; a los *criterios y avales de otros agentes* del propio sistema (las instituciones educativas) o ajenos al mismo (el municipio); al *sentido común* y las *relaciones humanas* (Sup. 5).

Varios supervisores señalan que “el problema” de otorgar excepciones es que las mismas *sientan precedentes*. Se podría pensar que uno de ‘los peligros’ que conlleva

<sup>21</sup> Resulta interesante tomar el ejemplo de la designación de personal idóneo. Este aparece señalado por todos los supervisores como un punto gris de la normativa y altamente conflictivo en la práctica. Todos los supervisores destacan el impacto negativo que tiene este tipo de designaciones (cada vez más numerosas) en la calidad educativa. Ante tal situación, los demás agentes que interactúan con el supervisor (directivos, docentes, padres, organismo central) implementan sus *estrategias*: los directivos *presionan*, los docentes idóneos *presentan recursos de revocatorias* sobre las decisiones tomadas por el supervisor y el organismo central *no se expide*. Aquí puede observarse como “si bien [la normativa] restringe el margen de libertad de los ejecutantes, al indicar lo que deben y lo que no pueden hacer, [...] en cuanto está sujeta a la *interpretación* y la *aplicación* [...] delimita también el poder del superior y, al definir lo que éste tiene derecho a exigir, impone un límite a su arbitrariedad, al abuso de poder”. (Bourdieu, 2000, 150)

<sup>22</sup> Bourdieu (2000, 152) señala al respecto: “La transgresión [...] autorizada por el reglamento no es una mera falla de la lógica burocrática; está inscrita en la idea misma de reglamento, de hecho y de derecho”.

va el sentar precedentes es que la excepción deje de ser una fuente de ganancias al universalizarse.

Para finalizar, e ingresando en el campo local, es decir, en el ámbito de su zona de supervisión, la tarea central de ese agente es el *acompañamiento de los equipos directivos*, estrategia global que incluye un conjunto de prácticas sistematizadas fundadas en el conocimiento crítico del funcionamiento de las instituciones: visitar las escuelas, reunirse con los equipos directivos, iniciar sumarios, armar equipos con las conducciones de los CEM y los profesionales del ETAP, visar documentos y proyectos, implementar proyectos, controlar si se cumplieron los procedimientos, establecer acuerdos zonales.

Tanto la *visita* como la *reunión* tienen como medio y fin el conocimiento y la guía del recurso humano. Así, parecería que, mediante el encuentro o la entrevista con distintos agentes (directores, secretarios, docentes, alumnos, padres), en las cuales no faltan ciertos consejos paternales y reprimendas generales o individuales, el supervisor intenta detener o atender posibles conflictos. Para ubicarse en ese lugar de asesor, los supervisores capitalizan *un saber hacer dado por la trayectoria en el sistema y en la función específica*.

Ahora bien, en la configuración de fuerzas de la zona de supervisión, el director “ocupa una posición determinante” (Porto y Vercellino, 2005, 84) por ser en algunos casos, por el volumen y estructura de su capital, “casi supervisores”, es decir, principales competidores de la autoridad en materia educativa.

En este sentido, se pudo observar que en la lucha por esa autoridad algunos agentes/ directores apuestan a estrategias de diferenciación del supervisor, mientras otros buscan equipararse a él; también están los que recurren a estrategias de legitimación o reconocimiento de esa figura y otros a estrategias de descalificación.

Los directores fundamentan el poder del supervisor (en términos de capacidad técnica y legitimidad) en su procedencia docente, su capacitación y las relaciones de amistad y/o conocimiento personal que mantengan con él. En consecuencia, puede observarse que en ámbito de la zona de supervisión “la legitimidad o no del supervisor, más allá de lo propuesto desde lo político/normativo, depende de que su capital específico acumulado coincida con el capital valorado por el director para esta función” (Porto y Vercellino, 87).

## Para concluir

Lo hasta aquí desarrollado permitió observar como la particular posición que el supervisor escolar detenta dentro del campo educativo lo ubica como un agente de considerable gravitación tanto en la formulación de las políticas educativas como en el desarrollo de las prácticas escolares de los centros.

Asimismo se pudo advertir como dicha posición condiciona las prácticas que el supervisor desarrolla, las cuales se encuentran tensionadas entre los juegos que se dan al interior y entre dos configuraciones de fuerzas diferentes: la de la alta función

pública educativa y la del ámbito local de supervisión. Es decir, el peso de las prácticas del supervisor, las estrategias que selecciona y pone en juego, quedan supeditadas a sendas estrategias que agentes de uno y otro ámbito despliegan en el marco de la lucha por el monopolio de cierta autoridad en materia educativa: la competencia técnica, socialmente reconocida, de conocer e intervenir sobre el funcionamiento de los centros escolares.

Así, en el ámbito local de su jurisdicción los supervisores escolares desarrollan estrategias tendientes al control de la ejecución de las reglamentaciones que constituyen las políticas educativas. Del mismo modo hemos observado que la incidencia de las prácticas del supervisor alcanza también –en algunas oportunidades y de acuerdo a determinadas formas de configuración de las fuerzas que operan en el ámbito de la alta función pública educativa– la génesis de las políticas educativas. La estrategia privilegiada en esos casos consiste en la “crítica”, es decir, en el señalamiento de las diferencias existentes entre ciertas acciones de gobierno y un determinado modelo referencial (“lo que debería hacerse”, lo que sería una “buena política”) sostenido por el supervisor. Se advierte, asimismo, que esta estrategia adquiere modalidades eminentemente *burocráticas*, a saber: la confección de escritos (notas y actas); el uso de la vía jerárquica y la participación en comisiones de trabajo.

Si bien algunos de los supervisores –de acuerdo al volumen y estructura de su capital– en algunos momentos logran instituirse como *agentes eficientes*, es decir, como individuos con suficiente peso como para orientar efectivamente la política educativa provincial, el desarrollo de sus estrategias se produce en el marco de la competencia por la autoridad en materia de política educativa que se entabla con los altos funcionarios de la cartera educativa, quienes despliegan las propias, resultando el recurso de la “comisión” el privilegiado por éstos.

## Referencias Bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre (1988): *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- BOURDIEU, Pierre (1991): *El sentido Práctico*. Madrid: Taurus.
- BOURDIEU, Pierre (1997): *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- BOURDIEU, Pierre (2000): *Las estructuras sociales de la Economía*. Buenos Aires: Manantial.
- FRANCO, Miguel Ángel (2005): El sistema educativo de la provincia de Río Negro: un campo educativo-burocrático como hipótesis de investigación. En A. GUTIERREZ, (comp.) *La perspectiva de Pierre Bourdieu. Estudio de casos en la Patagonia*. Neuquén: Educo.
- GUTIERREZ, Alicia (1997): *Pierre Bourdieu: Las prácticas sociales*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Misiones.
- PORTO, María del Carmen y VERCELLINO, Soledad (2005): El supervisor y el director en el campo local escolar. En: GUTIERREZ, Alicia (comp.) *La perspectiva de Pierre Bourdieu. Estudio de casos en la Patagonia*. Neuquén: Educo.
- PROYECTO DE INVESTIGACIÓN. El supervisor: entre las políticas públicas y las prácticas educativas (2005). *Informe Final*. Secretaría de Investigación CURZA UNCOma.
- RUFFINI, Martha (2000): La prensa escrita y la construcción de la figura del ciudadano. Un análisis de las representaciones municipales en el periódico Río Negro. 1912-1917. *Pilquén* N° 3. C.U.R.Z.A.- UNCo.

### **Referencias periodísticas**

Diario Río Negro. Período marzo 1998-enero de 2004. Sitio en Internet: [www.rionegro.net](http://www.rionegro.net).  
Diario Río Negro. Período enero 1991-enero de 1998. Archivo Legislatura Río Negro.

### **Fuentes Normativas**

Constitución Provincial de Río Negro. Sancionada el 3 De Junio de 1988 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro el 13 de Junio de 1988.  
Ley Provincial N° 391 “Estatuto del Docente de Río Negro. Sancionada el 29 de Diciembre de 1964. Decreto N° 5 del 4 de Enero de 1965. Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 179 del 18 de Enero de 1965.  
Ley Orgánica de Educación N° 2444. Sancionada el 9 de Octubre del 1991 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro el 24 de Octubre de 1991.  
Ley Federal de Educación N° 24.195. Sancionada el 14 de Abril de 1993 y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 05 de Mayo de 1993.  
Resoluciones del Consejo Provincial de Educación N°: 1080/92, 10331/90, 1887/92, 855/93, 1053/93, 200/96, 204/96, 431/96, 192/97, 2990/98 y 488/89.

### ***Correspondencia con las autoras:***

Soledad Vercellino  
México 555 (8500) Viedma, Río Negro, Argentina  
E-mail: [solevercellino@yahoo.com.ar](mailto:solevercellino@yahoo.com.ar)

Lic. Liliana Enrico  
Bv. Ayacucho y Esandi. (8500) Viedma, Río Negro, Argentina  
E-mail: [lnenrico@uncoma.edu.ar](mailto:lnenrico@uncoma.edu.ar)