

LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. EL CASO DE LA MESOBUCROCRACIA NEUQUINA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 26.206.

Prof. Sales de Souza, Débora
Universidad Nacional del Comahue

El objetivo del presente trabajo se vincula con la indagación de la Meso-burocracia¹, es decir, el espacio ocupado por la red de Supervisores del Nivel Medio de la Provincia de Neuquén², que reciben las órdenes directas de los cuerpos políticos y técnicos, a la vez que son receptores de las distintas demandas recibidas por parte de las escuelas.

El lugar de la Meso-burocracia lo entiendo, como un espacio donde confluyen diversas demandas y el qué hacer de los supervisores en su accionar político intenta ser analizado desde esta complejidad. La especificidad de este espacio es triangulado con el aporte de algunos estudios sobre el nivel medio, que permiten interpretar la realidad del nivel y de las tendencias que lo configuran.

Entiendo que los Supervisores, también denominados gobiernos intermedios están entre las instancias formales de elaboración de políticas educativas, es decir un Nivel Macro, y un Nivel Micro comprendido por las instituciones educativas, espacio sobre el cual las políticas pretenden impactar.

Los estudios actuales acerca de los gobiernos intermedios ubican el rol de estos no como neutrales correas de transmisión sino que parecen tener un impacto decisivo (positivo o negativo) en la redefinición de las políticas y de las demandas sectoriales y en consecuencia en el desarrollo del sistema educativo, es decir en ellos se hacen operativas las políticas diseñadas en otros ámbitos. (Dufour, 2008)

Un análisis del rol de los supervisores en relación a la búsqueda de equidad realizado por G. Dufour, aborda este sector dando cuenta del escaso "estado del arte" sobre esta perspectiva. Perspectiva que creo permite analizar también el funcionamiento del sistema educativo, ubicando el rol que cumplen en función de qué tareas tienen asignadas, cómo se relacionan con las otras esferas de gobierno e instituciones educativas y cómo llevan adelante estas tareas y funciones.

¹ "meso" Elemento prefijal que entra en la formación de palabras con el significado de 'en medio', 'intermedio'. (Meso-burocracia) Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse

² El presente trabajo presenta una línea de investigación que, como becaria, desarrollo y que se inscribe en el Proyecto "El Derecho a la Educación y la Universalización del Nivel Medio de Educación. Un estudio de la macro –política estatal y de las micro –políticas institucionales en las provincias de Río Negro y de Neuquén" Proyecto CO81, Dirigido por Mg. Silvia N. Barco en la Universidad Nacional del Comahue

Teniendo conocimiento de la existencia de 24 sistemas provinciales, es que este estudio aborda la realidad de la Pcia de Neuquén circunscribiéndose a un Nivel Educativo, el que a partir de la sanción de la Ley 26.206 se vuelve obligatorio.

Este trabajo se encuentra enmarcado en un Plan de Trabajo realizado en el periodo 2011-2012, en el que algunos avances son expuestos en este trabajo que en particular abordó las cuestiones específicas del Modelo de Política que llevan adelante los Supervisores, las tensiones del modelo Pedagógico-Administrativo que encarnan y las relaciones que establecen para el cumplimiento de la Universalización del Nivel con el Consejo Provincial de Educación, con el Ministerio Provincial, Ministerio Nacional y el Consejo Federal de Educación. En este sentido cómo estas relaciones imprimen a su vez a las funciones y tareas una lógica/lugar/carácter determinado que los ubica en un determinado rol a cumplir.

Creo, como sostiene Barco, S. (2009) que universalizar la educación secundaria, exige atender la tendencia de desarrollo del Nivel - de expansión con desigualdad -, problema que desvirtúa el ejercicio del derecho y provoca una distancia abismal entre Obligatoriedad Legal, (reducida al acceso formal y precaria permanencia) y Obligatoriedad Social (acceso y permanencia en el derecho con calidad educativa). En el marco de este supuesto interrogo el trabajo de los supervisores.

La perspectiva teórica para estudiar la política de universalización del Nivel Medio en el contexto de la desigualdad social como problema estructural, está orientada por la siguiente tesis: “De todos los factores de diferenciación, el origen social es, sin duda, el que ejerce mayor influencia sobre el medio estudiantil, mayor en todo caso que el sexo y la edad y sobre todo, más que tal o cual factor claramente percibido, la filiación religiosa, por ejemplo” (Bourdieu, P; 2000: 23)

Marco Teórico

La construcción del Marco teórico tiene en cuenta el relevamiento, análisis y sistematización de la literatura científica que permitió construir un Estado del Arte inicial. Este tiene en cuenta que el debate central que atraviesa el análisis de las políticas educativas en la actualidad, comprende necesariamente la compleja relación entre estado, sociedad civil y educación.

Interpreto a las políticas educativas como un conjunto orgánico de prácticas de clase destinadas a mantener, renovar o desafiar la hegemonía existente. Se trata de un terreno coyuntural donde confluyen el estado y la sociedad civil. (Sara Morgenstern de Finkel, 1986: 37) Desde este lugar el rol estatal se entiende como una expresión política

ideológica, redefinida históricamente, en una trama de relaciones sociales determinadas. Estas redefiniciones históricas se configuran sobre la base de las políticas económicas que se definen en la dialéctica estructura- coyuntura en el devenir histórico. Es decir, el modelo de políticas públicas se encuentra en íntima relación con el régimen de acumulación no solo a nivel nacional, sino también internacional, definiendo la identidad estatal, ya que como plantea O. Oszlak, un estado es lo que hace.

El campo de la política es campo de antagonismos, por tanto es necesario ubicar las propiedades y atributos de la coerción estructural, dado que toda investigación y análisis de política educativa conlleva la interrogación al Estado, como ya lo he manifestado.

La política pública se expresa a través de la normativa y la normativa entendida como relación de mando y obediencia, debe ser interrogada en el campo contradictorio que se presenta en la relación Estado - Sociedad Civil.

En la línea de estudios institucionales en el campo de las Ciencias Políticas, los desarrollos teóricos de Guillermo Rivas, contribuyen a la comprensión de las políticas públicas en sus complejas articulaciones.

La política pública y por ende la educativa las estudio como modelo institucional (permite interpretar los contenidos y orientaciones de valor promovidas por la voluntad estatal), como política pública (conjunto de decisiones y acciones que se toman en un momento dado) y como proceso socio político (para entender los cambios en las relaciones que se establecen entre los actores sociales, entre éstos y las organizaciones Políticas y entre ambos y el Estado a partir de la implementación de la política pública) Esta forma de leer y analizar las políticas permite plantear distintas definiciones necesarias que aportan como herramientas para enriquecer esos análisis.

El modelo analítico propuesto se moviliza desde una concepción dinámica de la política que integra el análisis de las contradicciones. Intenta comprender en toda su complejidad, el proceso dialéctico en el cual se ponen en juego fuerzas sociales que expresan intereses contrapuestos. Las políticas son entendidas como intervenciones del Estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales. (Dañani, 1996: 22) La Sociedad Civil como el lugar en que se constituyen y se encuentran las fuerzas políticas, es el “escenario” donde la lucha política se despliega cotidianamente, en este sentido la Política, no será aquella que planifiquen las clases dominantes sino la que sea capaz de llevar a cabo con relación al grado de oposición de las fuerzas subalternas con el objeto de mantener y asegurar su poder. (Finkel, Sara; 1986: 38)

Bourdieu entiende a la política (educativa) como “el producto de una larga serie de interacciones cumplidas bajo una coacción estructural” (Bourdieu, 2000, 145) Interpretada la política como interacción sustentada en distintas formas de coacción, se analiza la categoría Estado y su forma histórico social Estado Capitalista, como el organizador de relaciones sociales de producción desiguales, antagónicas que producen y reproducen una sociedad dividida en clases sociales. Es este Estado el garante y organizador de las relaciones sociales de producción y de las clases de esa relación.

Estos enfoques teóricos, triangulados con los específicos estudios disciplinares que permiten interpretar la relación Estado – Educación – Sociedad Civil y la dinámica de sus contradicciones, orientan el análisis de la Política Educativa.

Encuadre metodológico

En estrecha relación con el proyecto de investigación marco, la lógica de investigación que orienta el trabajo es cualitativa. Esta lógica permite desplegar la práctica de investigación, dentro de un proceso dialéctico, sin que se pierdan las concepciones teóricas y empíricas que generan nuevos conocimientos.

Se aborda al objeto de investigación en una doble dimensión. La dimensión Macro estructural comprende el estudio del diseño de la política para este sector y privilegia el relevamiento y análisis del conjunto de normativas - por extensión (leyes, decretos, resoluciones, circulares múltiples) El universo de la dimensión macro – estructural abarca el corpus normativo que diseña, implementa y ubica las funciones de los supervisores, caracterizando su trabajo y su campo de acción.

La otra dimensión comprende el nivel Micro-Subjetivo para analizar el proceso socio-político, e indagar el impacto de la “voluntad estatal” en los sujetos, y sus producciones en relación al proceso que los involucra. La dimensión micro-subjetiva da lugar, en un contexto de descubrimiento, al re – conocimiento de las condiciones materiales y simbólicas en las que se desarrollan las prácticas de los supervisores, de los límites y posibilidades que reconocen los sujetos y de los límites y posibilidades que pueden ser reconocidas a través de distintas técnicas de relevamiento y análisis de la información, respecto del desafío de promover la obligatoriedad del Nivel Medio de Educación. Así se indaga la bidimensionalidad del hecho social, analizando las prácticas reguladas y las prácticas vividas.

Respecto a cómo ubicar a los Supervisores.

Para interrogar y analizar el trabajo de los Supervisores es necesario inscribir esta figura institucional en diversas y complementarias inscripciones a saber: pueden pensarse y

analizarse en clave de Funcionarios intermedios de la Administración Estatal, componentes de la Meso-Burocracia en el ámbito mayor de la Burocracia Estatal; como Técnicos de la Administración Pública y pueden entenderse también como Funcionarios Pedagógicos, atendiendo las funciones, el acceso al cargo y el lugar en el escalafón docente encuadrado estatutariamente.

Autores como Adam Przeworski, siguiendo un enfoque desde la gestión pública sostienen que la burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma y esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias. Idealmente, lo que se desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general. A su vez establece que el uso político del poder público constituye un fenómeno, lo denomina “regulación endógena”.

Es importante indagar, siguiendo estos planteos, cómo el universo elegido orienta sus prácticas, con qué límites y contradicciones se encuentra en la implementación de las políticas que lleva adelante.

Dolbeare y Hammond (1971:149) citados por Van Meter D.S y Van Horn C,(1996 102) afirman que enunciar cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quienes serán los afectados. Se cree que comprender esta etapa posterior es esencial para entender cabalmente la política.

A su vez, los teóricos de la administración pública según Denhardt R. B, (1987: 90) han continuado explorando muchas cuestiones conocidas como la relación entre la política y la administración, o entre la burocracia y la democracia y a esta relación alude Dwight Waldo (1987: 126) al afirmar que “cuando nos preguntamos cuál elemento de la dicotomía política-administración/burocracia es correcto, estamos planteando un interrogante sin sentido, que además conduce a la controversia y la desviación” Para no caer en estas dicotomías se lee a los Supervisores *en claves* complementarias, sin priorizar una lectura o enfoque sobre otros y ubicando al cuerpo de supervisores en un entramado complejo, donde son Técnicos de la administración, Meso-burocracia a la vez que Sujetos Pedagógicos. Los mismos llevan adelante acciones bajo regulaciones endógenas anclados en contextos desiguales, siguiendo “en teoría” el interés general que emana de gobiernos centralizadores de las decisiones políticas y en el caso de la

Provincia de Neuquén, alineadas en posición subordinada con las políticas emanadas del CFE³.

La Normativa. Funciones, Tareas y las voces de los Supervisores.

Se considera que cada uno de los documentos es una fuente de información escrita. En un primer relevamiento del corpus normativo referente a los supervisores, se elaboro un cuadro con las siguientes características: Eje: Normativa vinculada a Supervisores

Norma y órgano emisor	Estado de la norma	Mandato de las Resolución/Norma	Fundamentos que esgrimen	Observaciones	Relación con otras Normas del corpus
-----------------------	--------------------	---------------------------------	--------------------------	---------------	--------------------------------------

Finalmente con el propósito de ordenarlo, se sistematizo agrupando a las resoluciones que tratan sobre cuestiones afines.⁴ En este primer relevamiento de fuentes documentales no se identifican normativas que definan tareas y competencias del supervisor, ni definiciones político-educativas respecto de la especificidad de su cargo y la identidad de sus funciones. Existe un vacío normativo respecto de definiciones sobre competencias, perfil e identidad de la tarea. Posteriormente el Consejo Provincial de Educación dicta la Resolución 1062/11, la cual no especifica que normativas deroga. La Resolución vigente trata específicamente sobre Funciones y Tareas que le competen a todo el personal del Nivel Medio de la provincia. Respecto del trabajo supervisivo plantea textualmente en el Anexo 1: “**Funciones:** a) Desarrollar su trabajo en los ámbitos o niveles de actuación: nivel central, equipo de supervisores, zona de supervisión, instituciones educativas; b) Articular todas sus acciones como supervisor institucional y como supervisor del área específica al que pertenece; c) Promover, asesorar y orientar en los objetivos y la gestión de las instituciones educativas (públicas y privadas), para su mejor funcionamiento; d) Proponer espacios y dinámicas de trabajo para el acompañamiento de la práctica docente en el aula, en todas las áreas, atendiendo las problemáticas educativas generales de la institución y las específicas disciplinares; e) Propiciar la formación y desarrollo personal de todos los docentes, a través de la orientación y la investigación propia que pueda desarrollar y a través de capacitación específica; f) Fortalecer el lugar de la escuela como el espacio apropiado para lograr la

³ CFE (Consejo Federal de Educación)

⁴ a) Resoluciones que tratan acerca de: declarar de interés distintos simposios, congresos, encuentros, libros, cursos. (Res.1118/98, Res.1844/98, Res.1894/99, Res.504/02, Res. 342/02, Res.476/08, Res.718/02, Res. 509/07, Res. 814/09,) b) Resoluciones que regulan los llamamientos (o no) a cubrir los cargos de Supervisores, y la creación de cargos en distintas áreas (Res.308/92, Res.260/93, Res.0703/93, Res. 1134/93, Res.1998/98 Ratificada por Decreto 4544/98, Res. 1717/07, Res. 142/07, Res. 52/08, Res. 1661/08, Res.2075/09) y c) Resoluciones que definen áreas y crean sedes de Supervisiones zonales en la provincia (Res.1036/1981, Res.793/96)

inclusión y el cumplimiento de todo el trayecto escolar de adolescentes, jóvenes y adultos, con una educación de igualdad y calidad, con atención a la diversidad; g) Estimular la construcción de espacios de intercambio y conocimientos compartidos, a partir de una tarea colaborativa y colectiva para perfeccionar la práctica docente; h) Organizar administrativa y pedagógicamente a las escuelas que se creen hasta la designación de sus directivos y/o personal de las mismas; i) Orientar, asistir y evaluar la labor de los directivos, promoviendo el trabajo colectivo que oriente a la construcción y constitución de equipos de conducción; j) Brindar asesoramiento técnico y específico a directivos y docentes de las escuelas que tengan a cargo; k) Promover y estimular la activa participación de los directivos y docentes en la construcción, diseño, acompañamiento y evaluación de P.M.I., programas de convivencia escolar y demás proyectos que hacen a la institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria

Tareas: Acompañar y asesorar a los distintos sectores de la institución para mejorar la participación en la elaboración y sostenimiento del Proyecto Educativo Institucional; Acompañar y asesorar a los jefes de departamento en el diseño de estrategias para el trabajo con los docentes del área; Articular acciones para conformar y sostener redes de apoyo a las instituciones educativas; Considerar las propuestas institucionales y promover acciones para garantizar su realización; Asesorar a los diferentes sectores de la institución para mejorar prácticas y optimizar los recursos disponibles para el replanteo de situaciones educativas; Asesorar a los profesores del área acerca de: objetivos, contenidos, metodologías, proyectos, evaluación, etc. en el campo disciplinar específico; Asesorar al equipo directivo en la formulación y puesta en marcha de proyectos; Asesorar y acompañar al equipo directivo en la cotidianeidad de su tarea; Colaborar con las direcciones de los establecimientos co-gestionando ante quien corresponda para solucionar problemas edilicios, mantenimiento, necesidades (libros, muebles, etc.); Control de gestión en las dimensiones administrativa, pedagógica, institucional; Gestionar ante el Consejo Provincial de Educación acciones tendientes a mejorar el proyecto institucional; Intervenir con informes y opinión en los expedientes y actuaciones que se generen a partir de los requerimientos de las escuelas; Intervenir y mediar en situaciones conflictivas intra e interinstitucional; Observar las clases y realizar aportes para mejorar las prácticas docentes; Participar en las jornadas institucionales a requerimiento de la institución o según plan zonal; Participar de reuniones de trabajo de los distintos sectores de la institución a requerimiento de partes. Participar, acompañar y evaluar la construcción, diseño y aplicación de los P.M.I.

Planificar sus actividades como supervisor institucional y de área, teniendo en cuenta el marco de los campos de actuación; Promover la socialización de Proyectos Institucionales en la zona; Propiciar en cada escuela, la elaboración de las normas de convivencia o disciplina escolar, al mismo tiempo que se construyen nuevos vínculos entre la escuela y la familia, lo que debe quedar plasmado en el "Acuerdo Escolar de Convivencia" (AEC) y en la organización del Consejo Escolar de Convivencia (CEC).- Proponer la elaboración de normativa que de respuesta a las situaciones que planteen las instituciones; Supervisar los aspectos administrativos y pedagógicos de las escuelas. Trabajar coordinadamente con directivos, asesoría pedagógica y jefes de departamento en la elaboración y seguimiento de Proyectos institucionales.”

La distinción que se realiza en la resolución citada entre Funciones y Tareas, no resulta clara, dado que utiliza los mismos verbos para definir acciones en ambos apartados, a saber “promover, participar, estimular, fortalecer...”. La Resolución, a su vez, en términos generales es reiterativa. Respecto del análisis del trabajo de los supervisores, presenta los dos campos de acción que se corresponden con el cargo: el institucional y el del área específica, ubicando como primera función la de “*Promover, asesorar y orientar en los objetivos y la gestión de las instituciones*” antes de “*Proponer espacios y dinámicas de trabajo (...) atendiendo las problemáticas educativas generales de la institución y las específicas disciplinares*” Ubica en primer orden de las funciones lo que respecta a las competencias de orden “técnico-administrativo” y en segundo lugar las competencias de carácter pedagógico. Esto es recurrente en la norma y se interpreta como una preponderancia de estilos supervisivos.

Las tareas institucionales y pedagógicas se presentan sin orden. La primer tarea que dispone está vinculada al Proyecto Educativo Institucional (PEI) y la norma jerarquiza las funciones vinculadas a participar, promover y estimular actuaciones conducentes a la implementación de Planes Jurisdiccionales, Planes de Mejora, Acuerdos de Convivencia y actividades relacionadas con la “institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria” Toda esta línea de trabajo responde a Políticas Fijadas a nivel Nacional que emanan del CFE.

Respecto a la tarea pedagógica, queda desdibujada, presentada en acciones vinculadas con “propiciar debates”, “organizar capacitación”, “sugerir bibliografía”, “observar las clases”, entre otras, dado que cuando se cruza esto con la voz de los supervisores manifiestan que “*se les va el día*” tratando de solucionar emergentes (“apagando

incendios”) referidos en su mayoría a cuestiones burocráticas, dedicándose en el tiempo que les queda a colaborar con las instituciones a llevar a cabo sus distintos Proyectos.

En relación directa con las funciones, las tareas que plantea la Resolución 1062/11 y que en el relato de los Supervisores se encuentran presentes son: asesorar y acompañar en los proyectos institucionales, co-gestionar, hacer control de gestión, hacer cumplir la normativa, participar, acompañar y evaluar la construcción, diseño y aplicación de los P.M.I, AEC y CEC.-políticas provenientes de Organismos Nacionales. En el relato de los Supervisores las otras tareas que aparecen en la norma quedan sin poder abarcarse, cumpliendo así un rol de Supervisor “generalista” y ocupado de las cuestiones técnicas e institucionales que lo llevan no a fiscalizar/controlar la labor de la escuela sino que lo sumerge en una lógica de “asesorarla” para “ayudarla” a que cumpla con las pautas que piden los Planes y Proyectos Nacionales para conseguir y optimizar recursos y *aportar a la institucionalidad y al fortalecimiento de la educación secundaria articulando acciones que ayuden a sostener la institución educativa.*(sic)

Respecto a la relación con los directivos la norma la plantea en términos de: *suplirlos si es necesario, evaluarlos, orientarlos, asistirlos, brindarle asesoramiento técnico y específico.* Se cree que diseña una relación verticalista, de arriba hacia abajo, donde no hay lugar para la demanda o el acompañamiento salvo que se refiera a Planes o Proyectos Nacionales.

Plantea una Supervisora: *“...igual ahora todo es Plan de Mejora Institucional y ahora Conectar Igualdad. Y nosotros, o sea vienen desde Nación y las resoluciones ministeriales van diciendo que hacer y con el Consejo Federal, no? Y la provincia baja al ministerio y de ahí al CPE y se elabora el Plan Jurisdiccional (...) y esto es un filtro pero para nada participativo. No hay ninguna participación real, solo unos filtros se pueden hacer de lo que llega de Nación, pero nada más.”*

Las entrevistas revelan que la tarea a la cual están abocados los Supervisores se vincula específicamente con la aplicación, como se mencionó del Plan de Mejora Jurisdiccional, seguido de la aplicación del “Conectar Igualdad” y de los Acuerdos de Convivencia. Así se identifican las políticas que se interpretan como cursos de acción tomados circunstancialmente (ahora esto, ayer otra cosa, mañana no se sabe qué proyecto...) guiados por el acceso a fuentes de financiamiento nacional.

Dufour sostiene que los Supervisores⁵ tienen capacidad para adoptar decisiones sobre aspectos sustantivos de la política, redefiniendo y adaptando objetivos en su ámbito de

⁵ En su estudio realizado con Supervisores de la Ciudad de Bs. As y Pcia de Bs. As.

influencia, a la vez que tienen objetivos propios, adaptan o transforman objetivos a lo local, cuentan con cierta autonomía y que las normas que rigen sus tareas no codifican gran parte de su trabajo. El modelo Supervisivo resultante de las diferentes demandas que reciben, en el estudio realizado en la Pcia de Neuquén difiere diametralmente de lo antes expuesto, los cuerpos intermedios, la meso burocracia no posee autonomía para definir qué hacer, cómo, cuándo, con quiénes, con qué presupuesto, etc. Como se verá los Supervisores de la Provincia Patagónica se encuentran en un lugar donde solo les es posible aplicar políticas nacionales, sin contar con medios, recursos, mecanismos y tiempo real de recibir y trabajar con las demandas de las escuelas que tienen a su cargo. Estudios como los realizados por S. Gvirtz y G. Dufour coinciden en marcar que respecto a las funciones predomina un énfasis en estar saturados por las demandas y directivas que reciben manifestando no tener ni tiempo ni espacio real para llevar adelante tareas pedagógicas, dado que se ven limitados por el exceso de actividades de orden burocrático (Gvirtz, 2008; 251) Esta pareciera ser la realidad de los Supervisores neuquinos abocados al cumplimiento de la Obligatoriedad del Nivel sin posibilidad de pensar y abordar las escuelas desde lo pedagógico pero sobre todo y que se cree central, despojados de poder pensar políticas para el Nivel y su Universalización tendientes a construir una escuela justa, o por lo menos sin circuitos cada vez mas diferenciados que agudizan aún mas las desigualdades de la población que atiende.

Numerosos trabajos en nuestro país analizan la desigualdad educativa en el nivel medio y como éste ha dejado de ser una “bisagra de destino” para pasar a ser un lugar vaciado de sentido y futuro para miles de jóvenes de nuestro país.

Las investigaciones disponibles sobre el desarrollo de los Sistemas Educativos Latinoamericanos y la situación nacional, coinciden en señalar que durante los últimos diez ó quince años se ha producido la masificación de la escolarización de las nuevas generaciones en un contexto de desigualdades económicas y sociales crecientes. Y que esta combinación de escolarización con pobreza y exclusión social, se ve agravada por la persistencia de graves problemas en la arquitectura institucional de los sistemas educativos, los que no han logrado institucionalizar dispositivos que permitan mejorar su propia gobernabilidad democrática (Tenti Fanfani, E.; 2004: 55)

Hoy la escuela alimenta, contiene, asiste, cura.... intentando no renunciar a seguir enseñando y desarrollando el aprendizaje. Es en este contexto que se universaliza el nivel medio, donde si se toma la perspectiva de Bourdieu para interrogar el problema de la desigualdad educativa, de sus condiciones de producción y de reproducción y de sus

consecuencias en la constitución de los colectivos sociales y las subjetividades individuales, no es menor mencionar que las desigualdades ante la educación comprenden: desigual representación de las clases en los niveles superiores; distribución desigual de las posibilidades educativas de acuerdo con el origen social; restricción en la elección de los estudios; y el retraso y el estancamiento escolar como manifestación de la desigualdad (Bourdieu; 2000)

En “La Trama de la Desigualdad Educativa” (2010) los autores que presentan los resultados de la Investigación “La nueva configuración de la Educación” dirigidos por G. Tiramonti, caracterizan las distintas escuelas medias existentes: *escuelas como espacios para la conservación de las posiciones ya adquiridas* (pueden pensarse las escuelas de elite), *escuelas para anclar en un mundo desorganizado* (escuelas de la clase media) y *escuelas para resistir el derrumbe* (sectores “desafiliados” definidos comúnmente por la falta y la carencia). Analizan a su vez que las distintas escuelas llevan adelante distintas prácticas, con distintos docentes trabajando en su cotidiana con distintos problemas, esto se cree habla de la existencia de circuitos diferenciados y diferenciadores en el nivel medio.

Los estudios realizados por el equipo de investigación donde se inscribe este trabajo, dan cuenta de tendencias, problemas y resultados que enmarcan una realidad velada para la gran mayoría, que en el caso de la provincia de Neuquén, plantea una profunda desigualdad en el acceso, permanencia y egreso en el Nivel; una progresiva agudización en los índices de fracaso escolar, fundamentalmente retraso, sobre edad y abandono. De esta forma se evidencia una fuerte correlación existente entre las condiciones socioeconómicas que ofrece una determinada región y las efectivas posibilidades de la población de transitar por los diferentes tramos del derecho a la educación. Se asiste entonces a una sistemática violación del derecho a la educación consagrado jurídicamente mediante políticas de fragmentación, sectorización y polarización de las ofertas educativas. En este sentido se marca la existencia de una Obligatoriedad Formal (la consagrada en la Ley 26.206) y una Obligatoriedad Social, siendo esta última la que garantizaría todos los tramos del derecho con justicia educativa. Cuestión que no se logrará, se cree, si se ubica a los Supervisores, el escalafón máximo del cuerpo Docente atendiendo cuestiones solamente administrativas, ocupándose de que todos los jóvenes estén adentro de las escuelas, y no pensando qué sucede adentro de las instituciones, de qué conocimientos significativos se apropian, resignifican, y si se les está enseñando a

pensar y ser ciudadanos informados, formados y alfabetizados políticamente, tarea fundamental de la que debería ocuparse la escuela.

Cabe preguntarse si las políticas educativas como señala Tedesco siguiendo el planteo de Dubet están destinadas a construir sociedades más justas modificando solo los aspectos estructurales de la educación brindando “igualdad de oportunidades” o bien asumen también todo lo que concierne a los contenidos que trasmite y distribuye dicha educación, ocupándose de construir igualdad de posiciones en los contextos actuales.

Relaciones entre el Consejo Federal de Educación, el Ministerio Provincial y el Consejo provincial de Educación. Organigramas de *Hecho* y de *Derecho*, el CPE, ¿una cáscara vacía?

Un Supervisor en una entrevista exploratoria realizada apunta: “...este Consejo (...) es lo legal, lo constitucional (...) esta estructura es, según la Constitución, lo legal y lo que debería ser la autoridad, pero ahora han creado un Ministerio desde donde depende la Secretaría de Educación, pero a su vez es un organismo paralelo al Consejo (...) este Ministerio es un elefante que avanza sobre todo y es el que decide en realidad las políticas dejando a todo el organismo constitucional para las cosas menores, los sumarios y cosas así...y esta estructura de derecho queda...para nada...y el ministerio con las resoluciones ministeriales deciden todo y es planta política no constitucional y es lo de hecho no lo de derecho (...) y en realidad no deciden nada solo bajan todo de Nación del Consejo federal”

Cuando se reconstruyen los organigramas de gobierno y administración y secuencian y comparan las normativas, se identifica la conformación permanente y sostenida de un modelo de burocracia central extendido y superpuesto. Las características del modelo son: el crecimiento de la incidencia de otros sectores (inconstitucionales) tanto en la definición como en el control de las medidas de política educativa; la anulación de la participación en las decisiones político – pedagógicas, de las dependencias de carácter pedagógico por delegación de sus competencias. La normativa es clara respecto a esto, a la política se la “sistematiza y transmite” no se la produce ni tiene influencia sobre ella. A su vez, en esta estructura institucional las medidas y acciones político-educativas, tienen un carácter coyuntural, actúan sobre instituciones y grupos particulares (Planes y Proyectos distintos)

Otro entrevistado en relación al funcionamiento del Consejo Provincial de Educación (CPE) plantea: “...es una cáscara vacía...”.

Esto que surge respecto al Consejo Provincial de Educación se cree relevante en función de que los Supervisores dependen de las decisiones políticas del mismo. Reparar en su organización y funcionamiento, resulta necesario. A saber: los Supervisores dependen directamente de un jefe de Supervisores, figura que representa respecto del escalafón docente, el máximo cargo estatutario a ocupar. Se ubican por arriba del Jefe de Supervisores las distintas “Direcciones de Nivel” siendo estas Direcciones ocupadas netamente por cargos políticos, dependientes directamente de la Sub secretaría de Educación y Presidencia del CPE, (la dependencia de mayor jerarquía) de quien depende directamente una Coordinación Educativa, seis Direcciones Provinciales, tres Direcciones Generales, una Secretaria Privada, la Secretaria de Monitoreo General, la Dirección de Control Vehicular, los Asesores Pedagógicos y Técnicos, las cuatro Juntas de Clasificación y Disciplina así como también las Vocalías del CPE.

Las direcciones Provinciales y Generales de Niveles y Modalidades, la coordinación de enseñanza privada y el CUCE y T⁶ que configuran la estructura pedagógica mantienen una relación subordinada y directa con la Subsecretaría de Educación y Presidencia del CPE, se encuentran ubicadas en una menor jerarquía respecto de la Coordinación Educativa, con la cual no guarda relación.

Respecto al área Pedagógica específicamente se encuentran las Direcciones de Enseñanza sin vinculación entre los distintos niveles de la enseñanza y las modalidades (especial, artística, física) como también desvinculado de la Dir. General del CUCE y T el cual se encuentra aislado en la estructura, que conforma lo que denomino el “centro pedagógico”

Respecto a la Planificación, la Investigación, la Evaluación Educativa y las estadísticas, las cuales son herramientas fundamentales de la política educativa, son ubicados sin contacto alguno con las direcciones anteriores, dependiendo de una Coordinación Institucional y Logística (a cargo de una Arquitecta) junto con el Planeamiento Físico, esto da cuenta de una lógica ligada a ubicar a la Planificación en un plano afín a lo Logístico Administrativo, alejado no solo del cuerpo colegiado, del Gobierno de la Educación estatutario, de las vocalías, sino también del “centro pedagógico” de Gobierno.

Según el informe realizado por la Vocalía Rama Inicial Primaria y Especial y la Vocalía Rama Media Técnica y Superior, del año 2008, que compara con el Decreto 1006/05

⁶ CUCE y T es el Centro de Estudios y Capacitación recientemente cambiado de nombre a “Dirección General de Centro Único de Apoyo Pedagógico e Investigación” (CeAPI)

que establece la estructura anterior se observa un incremento de 60% más de funcionarios políticos. Se crean 18 Direcciones más (entre Provinciales y Generales) Se designan a 42 empleados de planta a cargo de departamentos, ello hace un total de 99 nombramientos estrictamente políticos en esta nueva estructura de gobierno.

Esta estructura centralizada da cuenta, triangulado con las voces de los actores que la forma de hacer política no comprende el complejo universo del sistema educativo, a la vez que no se formaliza en ninguna normativa. Se trata de un universo regulador que se va construyendo al margen de las leyes vigentes y al margen de acciones que promuevan consensos.

Lo expuesto permite identificar una forma de hacer política tipificada por las siguientes características: Las medidas, los programas y proyectos político educativos son destinados a particulares conjuntos institucionales seleccionados centralizadamente. La centralización y la implementación focalizada de medidas político – educativas, se sostiene sobre un soporte de dispersión de la red institucional y de centración “en lo propio” de las escuelas. Una entrevistada al respecto de la aplicación de las acciones para el sostenimiento de la Universalización del Nivel Medio dice: “... nosotros no manejamos ningún criterio, no decidimos ni qué escuelas, ni sabemos cuándo llegan las cosas, ni cuántas ni con qué criterios, eso lo maneja Nación” y agrega: “y vas a una reunión con la Dirección del Nivel, con las autoridades máximas de educación de la Provincia y las líneas son articulación, enseñanza e igualdad, en el marco de la inclusión y la obligatoriedad del Nivel, donde igualdad es trabajar por la inclusión, todo lo que llega de Nación ni siquiera piensan la realidad de la provincia, nadie la piensa...”

Otro Supervisor: “centralmente nos ocupamos de que tengan banco, así cumplimos con la obligatoriedad (...) Y lo que esta presente todo el tiempo es los nuevos formatos que tiene que tener esta escuela media teniendo en cuenta lo enviado por el Consejo Federal que no entran no cuadran con lo que tenemos reglamentado, normado y funcionando”

Una Supervisora relata respecto a las demandas que reciben: “ y las líneas que bajan son primero la inclusión que todos los chicos tengan banco y en eso se nos va el día, el año...y después de Nación y la Provincia también que baja es todo Plan de Mejoras, Conectar Igualdad, y primero empezamos con todo un trabajo de sensibilización, pero muchas escuelas nuestras no quieren Plan de Mejoras porque dicen que se les paga en negro a los docentes, que precariza el trabajo, desde la posición de ellos(...) pero

nosotros solo tenemos que acompañar en la elaboración, el seguimiento, la rendición para eso tenemos directivas...”

Para finalizar este apartado se toman las palabras de un Supervisor a días de jubilarse en el cargo que sintetiza la problemática de la provincia en el contexto de la expansión con desigualdad que caracteriza al nivel medio, plantea: *“Entonces yo me pregunto ¿dónde están los pibes que no están en la escuela? Y el sistema que tenemos me da una respuesta técnica en segundos, ahora después que hago? (...) yo tengo escuelas privadas en que el índice de repitencia es del 1%, algo debe hacer la escuela, para lograr esos resultados, y está en el seguimiento que hacen de cada pibe. Lo tienen al docente adentro, sentado trabajando para ellos... Entonces qué pasa, el pibe se corre un poquito y están ahí para lo que sea (...) en cambio en las públicas que yo tengo veo que pasa el tiempo y los chicos van pasando, mira no de casualidad pero yo tengo el 90% de pibes que se me quedan, en el tiempo ideal que tendrían que terminar... diríamos, ese es el problema que yo tengo, en la cohorte 2007-2011, de los pibes que entraron en primer año solo el 10% termino “en tiempo y forma” los demás por distintas razones quedaron en el camino, se pueden rastrear algunos están en otros cursos porque repitieron pero otros no, no están en la escuela y nadie los va a buscar ni sabe qué les paso”*

Reflexiones Finales

Se sabe que la burocracia no constituye un simple extracto de la clase dominante sino un factor social diferenciado y complejo, vinculado a ella a través de cambiantes y contradictorios intereses, en este sentido, cabe preguntarse: ¿Cuál es el marco de acción real de los Supervisores (la meso burocracia) en el contexto planteado? ¿Dónde queda el lugar del Consejo Provincial de Educación, si las entrevistas apuntan a plantearlo como un lugar donde no se piensa ni resuelve la política educativa de la provincia?

Lo expuesto da cuenta, que los límites de este modelo de supervisión para conquistar una *obligatoriedad social* y no *formal* en la Universalización del Nivel se vinculan con la centralización de la política y su escaso lugar para participar en esta y la preponderancia de un modelo supervisivo abocado a lo meramente administrativo en desmedro de lo pedagógico. Se ubica el rol pedagógico de los supervisores limitado y una política en acto centrada en las medidas que llegan de Nación. Esto expresa la ausencia de decisiones y políticas provinciales para asegurar la Universalización y Obligatoriedad del Nivel Medio de manera justa.

La unidad de análisis, el cuerpo de Supervisores se encuentra atrapado en una forma de hacer política caracterizada por una descentralización ejecutiva, soportando un cuerpo de burocracia y organigramas de hecho y de derecho, con lugares donde pasa el poder y la “hechura de las políticas” negados para ellos. Los Supervisores relegados a “ayudar y controlar” no tienen locus en el poder que les ha sido expropiado. Las decisiones respecto del cómo, dónde y cuándo sobre la universalización del Nivel corren por otros lados en este modelo de burocracia central extendida y superpuesta. Los Supervisores, funcionarios pedagógicos de “carrera” conocedores del sistema y de la realidad educativa, que conforman una estructura que en este modelo de política se lo mantiene reservado a tareas “mansas”, tareas domésticas, vinculadas con acompañar y ocuparse de los pases de los estudiantes, de asegurarse que todos los “interesados” tengan banco.... La política educativa, las decisiones son del funcionario político de turno y se reducen al “corto plazo” a la coyuntura. Los aportes que pudieran provenir de los supervisores y los directores no son tenidos en cuenta, al no ser pensados como colectivo potencial para producir políticas, para pensar el sistema educativo, para reducir las desigualdades, para garantizar la “universalidad” justa negada.

Estos Supervisores están a su vez bajo la órbita de una noción de política entendida por los funcionarios como una acción remedial, se actúa frente al conflicto, la demanda, frente al emergente en una concepción de inmediatez de la coyuntura, donde se hace para licuar el conflicto para “solucionar” un problema que tienen “otros”. Esta noción y forma de hacer política está en las antípodas de pensarse, situarse como constructores de la cuestión social.

Lo analizado hasta aquí sobre el *quéhacer* supervisivo no parece alejarse de los mandatos que cuerpos políticos y teóricos parecen asignarle. Trabajos que ubican al Supervisor como un agente catalizador de lo que podría ser una buena escuela, le asignan el lugar de trabajar junto a las instituciones para ayudarlas a tomar decisiones.

Creo que estas posturas y lo que se ha desarrollado se alejarían de pensar al Supervisor como un Funcionario Pedagógico Docente capaz de pensar y construir políticas para una educación justa.

Bibliografía.

- Arroyo, M. (2006), “La construcción del Sistema Escolar y del Derecho a la Educación”, en Gimeno Sacristán, J. (compilador): La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata.
- Barco, S. (2007). “Ley de Educación Nacional N° 26.206: principios y concepciones político educativas. Rol del Estado, concepciones y garantías respecto del Derecho a la Educación” FaCE. UNComahue.
- Bourdieu, Pierre (2000): "Sociedad Y Cultura". Editorial Grijalbo. México
- Castel, R., Touraine, A., Bunge, M., Ianni, O. Y Giddens, A. (2001) Desigualdad y Globalización. Cinco conferencias. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Manantial.
- Cohen, Louis y Lawrence Manion: “Métodos de investigación educativa” Editorial la Muralla S.A., Capítulo Xi: Triangulación.
- Connell, R.W. (1997), Escuelas y justicia social, Madrid: Morata.
- Denhardt R. B (1989) “III. Teoría de la Administración Pública: El Estado de la Disciplina”. En el libro Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
- Dubet, F. (2011), Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Argentina: Siglo XXI Editores
- Lahire, B. (2008), “Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social”, en Tenti Fanfani, E. (compilador) Nuevos temas en la Agenda Política Educativa. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Morgensten De Finkel, S. (1986): “Transición política y práctica educativa”. En: Revista Témpora. Volumen 8. Tenerife. España.
- Paviglianiti, N. (1993). El derecho a la educación: una construcción histórica polémica. Serie Fichas de Cátedra, OPFYL, UBA, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. (2012), Educación y Justicia Social en América Latina. Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- Tenti Fanfani E. (2004) Notas Sobre Escuela Y Comunidad. Sede Regional Del IIDPE
- Van Meter D.S y Van Horn C (1996) El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En el libro La implementación de las políticas. México.