

| Introducción |

Por Silvina Gvirtz

La investigación plantea describir el rol de los *niveles intermedios* del sistema educativo y analizar la forma en que dichos niveles gobiernan las escuelas en América Latina. Creemos que este diagnóstico es condición necesaria para pensar las estrategias políticas a favor de la equidad educativa.

La relevancia del tema se explica, principalmente, a partir de dos tipos de consideraciones. La primera se vincula con la ausencia de estudios que focalicen su atención sobre los actores del nivel intermedio del sistema educativo en América Latina. A pesar de la gran cantidad de estudios realizados durante las décadas de 1980 y 1990, y que aún hoy se efectúan sobre las transformaciones producidas en materia educativa, la mayoría de ellos se ha concentrado en el análisis de los grandes cambios: la descentralización de las grandes decisiones hacia niveles territoriales subnacionales, las modificaciones producidas en los modelos de provisión y financiamiento de los servicios educativos, el nuevo rol de los sindicatos y sus estrategias de actuación, la posibilidad de realización en el nuevo contexto de la tan deseada autonomía escolar, la reforma curricular, entre otros. Algunos de estos estudios, a partir del análisis de casos, intentaron avanzar un poco más allá, tratando de indagar los impactos que algunos de

estos elementos han tenido tanto en la eficiencia del gasto educativo como en la calidad de los servicios educativos que se proveen.

Sin embargo, son casi inexistentes los estudios focalizados en los *actores del nivel intermedio*, que interroguen por las modalidades de organización y de articulación de estos actores, por el rol que estos desempeñan dentro del sistema, así como por las capacidades que tienen o desarrollan para incidir o influir en la búsqueda de la equidad intraterritorial. En tal sentido, se puede afirmar que, hasta hoy, se sabe muy poco sobre estos actores (quiénes son y qué hacen), por lo que se constituyen en una gran *caja negra* para los especialistas. Esta omisión, a veces, va acompañada del supuesto de que los actores del nivel intermedio son simples *correas de transmisión* de demandas y políticas entre las escuelas (el nivel micro) y los espacios de elaboración de las políticas (el nivel macro) y que, por tanto, son incapaces de influir sobre los resultados y el funcionamiento del sistema (figura 1).

Figura 1



La segunda consideración, estrechamente relacionada con la primera, se vincula con el rol crítico que estos actores del nivel intermedio desempeñan en el interior del sistema educativo. En efecto, sería un grave error considerar a estos actores como ejecutores desinteresados de las políticas diseñadas en los niveles superiores o como *correas de transmisión* neutrales de las demandas provenientes de las instituciones educativas. Si bien es cierto que los actores de nivel intermedio no gozan de una plena auto-

nomía o de una discrecionalidad para modificar las políticas o las demandas provenientes de los espacios de elaboración de las políticas o de las escuelas, respectivamente, no podemos ignorar la *función crítica* que estos desempeñan al procesar esas mismas políticas y demandas. En efecto, estos actores tienen intereses, preferencias y objetivos propios y, por tanto, pueden estar interesados en modificar algunos aspectos de estas políticas y demandas (figura 2).

Figura 2



Sin embargo, el impacto de sus acciones, con independencia de su valoración, se encuentra limitado por el espacio territorial de actuación de estos actores, aunque dentro de este espacio tienen, o pueden desarrollar, una amplia capacidad para moldear los resultados de las políticas diseñadas en el nivel macro. Ello explica que, por ejemplo, una misma política pueda ser procesada de forma diferente en distintos ámbitos jurisdiccionales, según quiénes sean los actores del nivel intermedio competentes, cuáles sean sus recursos y sus capacidades, y cuáles sus intereses y objetivos organizacionales. De este modo, los actores del nivel intermedio pueden constituirse, dentro de su ámbito jurisdiccional, en actores privilegiados para incidir sobre el logro de la equidad.

Metodología

La investigación es *cualitativa*: constituye un estudio exploratorio que apunta a obtener un conocimiento profundo del fenómeno, más que a extraer conclusiones estadísticamente significativas. Se realizó en cada uno de los casos nacionales a partir del estudio de dos casos por país. Es importante aclarar que los casos seleccionados no constituyen un muestreo aleatorio, sino *teórico*: fue seleccionado a partir de ciertos criterios que permitieron justificar su relevancia a los fines de la presente investigación.

El estudio de casos se fundamentó en el objetivo de indagar en profundidad quiénes son y qué hacen los actores del nivel intermedio del sistema educativo, a partir de un análisis de las reglas que definen su comportamiento. Pero, dado que las reglas pueden ser formales o informales, y que ambas resultan operativas en cuanto a la determinación de quiénes son y qué hacen aquellos, se creyó necesario estudiar los dos tipos de manifestaciones. Por tanto, no solo se evaluó la información que surgió del análisis de las *reglas formales* —reglamentos, estatutos vigentes, organigramas, roles y funciones a nivel distrital—, sino también, aquella que resultó del análisis de las *reglas informales* (que más bien, son el producto de la costumbre, las rutinas y los rituales), a fin de obtener una mirada lo más exhaustiva posible del escenario y del comportamiento real de estos actores.

En lo que respecta a las reglas formales, su estudio se llevó a cabo a partir de un análisis de contenido de esa normativa. Para tal propósito, se elaboró una guía de análisis de la normativa que permitió focalizar la búsqueda en aquellos aspectos centrales para la investigación. En tanto, las reglas informales debieron ser indagadas de manera indirecta mediante la realización de entrevistas desarrolladas con profundidad (semiestructuradas), las que se les efectuó a distintos actores del nivel intermedio. Con tal fin, se elaboró una guía de entrevista donde se explicitaron las áreas temáticas para relevar, con sus respectivas dimensiones, así como las estrategias metodológicas sugeridas para obtener la información requerida de los entrevistados.

El análisis se focalizó en el estudio de los casos de la Argentina, Colombia, Chile y Perú; se partió de la presunción de que la enorme variedad que presentan los sistemas educativos de los países seleccionados (en relación con el tamaño de cada país, sus características geográficas, la composición de su población, el tamaño del sistema, las características y la intensidad de las

desigualdades, etcétera) nos permite obtener conclusiones interesantes a partir de la comparación.

Criterios de selección de los casos

Se analizaron dos casos en cada uno de los países seleccionados: la ciudad capital y otra jurisdicción. En el primer caso, se eligió la capital política como una mejor forma de poder comparar los resultados del estudio, lo que enriquece la comparación a nivel internacional. Dada la imposibilidad de realizar, en un lapso breve, un análisis de todos los actores del nivel intermedio que operan dentro del sistema educativo de dicha jurisdicción, se privilegió el estudio en profundidad de un solo caso dentro de la ciudad capital, es decir, un *Distrito Escolar* en la Argentina; una *Comuna* en Chile; un *Centro de Administración Educativa Local* (CADEL) en Colombia; y una *Unidad de Gestión Educativa Local* (UGEL) en Perú.

Los criterios utilizados para la selección del caso que se analizó dentro de la ciudad capital fueron los siguientes:

1. El tamaño de la jurisdicción; la alta concentración de la población a la que sirve (en cantidad de alumnos y en establecimientos educativos).
2. La elevada heterogeneidad social (socioeconómica, étnica, de nacionalidad, etcétera).
3. El mayor peso del sector público en la provisión del servicio educativo (mayor número de alumnos que asisten a escuelas estatales).

El tamaño se justifica por la importancia y la centralidad de los casos dentro del sistema educativo jurisdiccional. La heterogeneidad, por su parte, torna más *exigente* el ejercicio de medidas que promuevan la equidad, es decir, plantean demandas de equidad más frecuentes que en jurisdicciones con poblaciones con mayor homogeneidad social.

Por otro lado, la decisión de estudiar un segundo caso proviene de no presuponer que el sistema de gobierno de la educación en la ciudad capital se repite *clónicamente* en todo el sistema educacional de cada país. La jurisdicción elegida debió respetar los siguientes criterios:

- El tamaño de la jurisdicción: volumen de la población a la que sirve (en cantidad de alumnos y en establecimientos educativos). Se eligió una jurisdicción relevante por la cantidad de establecimientos que administra y por los alumnos a que atiende.
- La posibilidad de acceso a los datos (en cuanto a los recursos y a la disposición de los actores).
- Dado que, en los casos de Perú y de Chile (en el ámbito pedagógico-curricular para este último caso), la elaboración de las políticas se localiza a nivel nacional, se buscó que el segundo caso estuviese distanciado geográficamente del nivel central. De esta forma, es posible explorar en qué medida la localización geográfica de la elaboración de políticas, así como la complejidad que presentan las estructuras de su implementación, pueden condicionar el funcionamiento del nivel intermedio y su capacidad para incidir en el logro de la equidad.
- Dado que, en el caso de Colombia, conviven diversas estructuras político-jurídicas que administran y gestionan los servicios educativos, el segundo caso se eligió con la intención de reflejar dicha diversidad.

A su vez, en el interior de la segunda jurisdicción, se eligió un caso que cumpliera con los siguientes requisitos:

1. El alto volumen de la población a la que sirve (consumidores de educación).
2. La elevada heterogeneidad social (socioeconómica, étnica, de nacionalidad, etcétera).
3. El mayor peso del sector público en la provisión del servicio educativo (mayor número de alumnos que asisten a escuelas estatales).