

| Presentación |

Este libro es el resultado de un proyecto de investigación más amplio, cuyo principal propósito ha sido estudiar diversas características de la organización y las competencias, tanto en términos de reglas formales como informales, de los actores del nivel intermedio de gobierno del sistema educativo en varios países de América Latina. El proyecto, denominado *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad*, se centró en el análisis del rol de los actores del nivel intermedio de los sistemas educativos de la Argentina, Chile, Colombia y Perú. El principal interés se centró en el reconocimiento de las oportunidades y las posibilidades que estos actores presentan, y las acciones que ellos realizan, o dicen que realizan, para promover la búsqueda de la equidad.

Se pretende contribuir a la elaboración de diagnósticos más precisos, que consideren, por un lado, la diversidad e importancia de los roles que desempeñan los actores del nivel intermedio y, por otro lado, los diferentes rasgos organizacionales que presentan en los distintos sistemas educativos analizados. La realización de estos diagnósticos constituye una pieza fundamental para abordar de forma responsable la elaboración de algunas propuestas de reforma que, centradas en estos actores del nivel intermedio, permitan mejorar el funcionamiento del sistema educativo; en especial, en lo referido a la búsqueda de la equidad en la prestación del servicio.

La elección de esta temática se explica, en parte, porque el rol de estos actores, situados entre las instancias de generación de las políticas y las instituciones educativas, ha sido poco explorado, en particular, en Latinoamérica. La mayoría de los estudios se concentran en el análisis de las grandes decisiones: el proceso, los actores, el contenido de las decisiones y sus impactos. Más recientemente, se evidencia cierto interés, en la literatura especializada, por lo que ocurre con esas decisiones (aunque no solo con ellas) en el interior de las propias instituciones educativas; y se redescubren la densidad, el contenido y la calidad de las interacciones, muchas veces directas, entre las instituciones y las autoridades del sistema educativo. Sin embargo, la misma literatura refleja menor interés por el estudio de la incidencia que los actores del nivel intermedio tienen sobre el funcionamiento del sistema.

El interés por los actores del nivel intermedio, por otra parte, se debe a que ellos, lejos de ser *correas de transmisión* neutrales, parecen tener un impacto decisivo (que, según las circunstancias, puede ser tanto positivo como negativo) en la redefinición de las políticas y de las demandas sectoriales y, en consecuencia, en el desarrollo del sistema educativo. Si asumimos lo anterior como algo más que una probabilidad, y dada la aún escasa preocupación por el tema, el análisis de las contribuciones de estos actores constituye un espacio fructífero para la confluencia de futuros esfuerzos e investigaciones. Indagar cuáles son los factores que afectan las características de esas contribuciones resulta un elemento de gran valor para abordar la *cuestión* educativa desde una nueva perspectiva.

Resulta relevante comprender la capacidad y/o la voluntad que tienen estos actores del nivel intermedio para aprovechar las oportunidades y/o sortear las dificultades que, en algunas circunstancias, pueden surgir del propio marco regulatorio existente. Es asimismo relevante examinar su modalidad de organización, así como sus vínculos con otros actores del sistema educativo, es decir, tanto las autoridades vinculadas al proceso de elaboración de las políticas como los actores ligados a la vida interna de la institución escolar. Tales parámetros devienen de suma importancia para entender, de modo más completo, las peculiares dinámicas de funcionamiento que adquieren los distintos sistemas educativos.

En esta dirección, el presente libro pretende brindar una pequeña contribución al estudio de los actores del nivel intermedio del sistema educativo en la Argentina. Considerando la *inmadurez* que caracteriza aún al estado del conocimiento sobre esta temática, a pesar del rol crítico que

estos actores desempeñan, nos hemos planteado objetivos *moderados*, aunque no por ello menos relevantes.

Se intenta identificar *quiénes son* y *qué hacen*, tanto en términos de normas formales como informales, los actores del nivel intermedio de gobierno del sistema educativo en la Argentina, así como analizar *cómo se vinculan* con los otros actores de aquel. Asimismo, se pretende indagar cuáles son las funciones de que disponen y las acciones que realizan, o dicen realizar, en relación con la búsqueda de la *equidad*.

Dada la nueva estructura *provincializada* que presenta el sistema educativo en la Argentina, el cumplimiento de tales objetivos exigiría analizar las características organizacionales, las funciones y las vinculaciones de los actores del nivel intermedio de *todos* los sistemas educativos provinciales. Sin embargo, a raíz de la imposibilidad, tanto por limitaciones temporales como de recursos, de abordar el análisis de los veinticuatro sistemas educativos provinciales, se ha decidido recortar el universo de estudio. Esta decisión obedece, además, a un motivo de orden metodológico, puesto que, a raíz del estado de desconocimiento sobre esta temática, se optó por privilegiar un análisis en profundidad, en lugar de uno en extensión. Por esta razón, se decidió focalizar el estudio sobre los actores del nivel intermedio de los dos sistemas (o subsistemas) educativos más importantes del país, por su tamaño y su complejidad: el de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires. También con el propósito de lograr un mayor nivel de profundidad en las conclusiones, se optó por analizar el comportamiento de los actores del nivel intermedio correspondientes a la modalidad de la Educación General Básica, en la provincia de Buenos Aires, y de la Educación Primaria, en la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo con los objetivos y alcances de esta investigación exploratoria, se ha decidido estructurar este libro en cinco capítulos. El primero contiene una breve descripción de la evolución experimentada por el sistema educativo argentino; en especial, de las *reformas* de las últimas décadas, que delinearon su nueva estructura. Asimismo, incluye breves comentarios sobre la incorporación de la temática de la equidad dentro del sistema normativo nacional, y sobre algunas de las acciones que el Estado nacional ha desarrollado para favorecerla. Finalmente, contiene algunos datos cuantitativos que permiten presentar los rasgos actuales de la oferta y de la demanda educativa, así como los niveles de *eficiencia interna* del sistema a nivel nacional.

El segundo capítulo oficia de introducción a los dos casos analizados. Dada la transferencia de las responsabilidades de la gestión, el financiamiento y la regulación desde la Nación hacia las provincias, los sistemas educativos provinciales difieren en muchos aspectos relevantes: su historia; su modalidad de organización en su territorio; el tipo y la complejidad de sus organismos; la estructura interna del sistema de la educación formal, su tamaño y su complejidad; el aparato normativo; la importancia que en él adquieren cuestiones como la equidad, y las profundas diferencias que existen en relación con la eficiencia interna del sistema. En este sentido, se exponen algunos elementos que permiten reconocer las peculiaridades de ambos sistemas educativos; esto es, identificar quiénes son los actores del nivel intermedio en cada uno de ellos y describir algunos aspectos que ayuden a comprender el contexto particular en el cual aquellos actores operan.

En los dos capítulos siguientes, se presentan los resultados del análisis realizado sobre los actores del nivel intermedio correspondientes a los sistemas educativos de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires. Este análisis se desarrolló en dos planos bien distintos. Por un lado, en el tercer capítulo, se muestra, a partir del análisis de la normativa, tanto de nivel macro como del micro, cuáles son las *reglas* que regulan el trabajo y la forma de organización de los actores del nivel intermedio, con especial atención en el tipo de relaciones que las normas prevén, tanto para las escuelas como para las autoridades de conducción del sistema educativo.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados más importantes del trabajo de campo, basado en entrevistas, realizado en ambos sistemas jurisdiccionales entre septiembre de 2005 y marzo de 2006. Se asume como hipótesis de trabajo adicional que las reglas suelen ser, en muchos escenarios, pobres predictoras de la actuación de los actores del nivel intermedio. De este modo, el propósito de este capítulo es mostrar qué hacen efectivamente estos actores y evidenciar, en cada uno de los casos, la distancia existente entre lo que las normas prevén y lo que sucede en el terreno. Asimismo, se abordó la problemática de estos actores no solo desde su propia perspectiva, sino también desde la percepción que tienen otros actores del sistema, como las autoridades de conducción y las propias escuelas, sobre la importancia del trabajo que los actores intermedios desempeñan.

El análisis propuesto exigió centrar la atención en los servicios de *apoyo escolar* y de *supervisión*, dado que son los actores que desempeñan estos roles quienes se encuentran ubicados entre el nivel de la escuela, y muy próximos a ella, y el nivel de las agencias encargadas, de modo formal, de la elabora-

ción de las políticas públicas. Esta *posición estratégica* de los actores intermedios ha contribuido a generar, en los últimos años, cierto consenso en torno al rol clave que desempeñan en la mejora de la calidad y la equidad en la prestación de los servicios educativos.

En la provincia de Buenos Aires, el análisis se ha centrado en los *inspectores* y en los *Consejos Escolares* de distrito. Desde los orígenes del sistema educativo provincial, ellos desempeñaron un rol que, aunque inestable, merece ser destacado. Otros actores intermedios que operan en el ámbito de la provincia son las *Secretarías de Inspección*, aunque su rol ha sido, y es, todavía, menos relevante y menos visible que el de los otros actores, y su impacto sobre las escuelas es menos directo.

En la Ciudad de Buenos Aires, la atención se centró casi de forma exclusiva en los *supervisores*, su historia, sus competencias y su forma de organización, y, en especial, en los equipos distritales de supervisión. En la ciudad, a diferencia de lo que sucede en la provincia de Buenos Aires, los *Consejos Escolares* de distrito no se hallan actualmente en funcionamiento.

Para el análisis de la normativa y el trabajo de campo, se utilizaron dos ejes. Por un lado, las diversas funciones que tienen o que asumen los actores del nivel intermedio (incluida la percepción que las autoridades y la propia escuela tienen sobre las funciones de estos actores); por otro lado, la evolución en la forma de organización de estos servicios para cada una de las jurisdicciones seleccionadas.

En relación con el primer eje de análisis, es preciso reconocer que no ha sido, ni es en la actualidad, una función única —menos aun, simple o clara— la que la sociedad y el sistema educativo han exigido a estos actores del nivel intermedio. En rigor, identificamos tres funciones bien diferenciadas que, de forma alternativa o simultánea, se han ido desarrollando en el tiempo: a) la tradicional función de *supervisión*, o de *inspección*, a veces percibida por los actores supervisados (es decir, los docentes y/o los directores de los establecimientos) como una función estrictamente coercitiva o punitiva; b) la función de *asesoramiento*, que supone la utilización de la información recogida y sistematizada para realizar las tareas de acompañamiento y de capacitación (tanto para los docentes como para los directores de escuela); y c) la función de *agente de enlace* entre la/s escuela/s y los niveles superiores de la administración, y viceversa; es decir, la función de servir como canal de transmisión, tanto de la política educativa hacia las escuelas como de las demandas provenientes de la comunidad educativa (docentes, padres, alumnos) hacia los niveles

superiores de la administración para que se transformen en objeto de nuevas políticas públicas.

A su vez, cada una de estas funciones debe desagregarse en dos dimensiones analíticas bien diferenciadas, aunque en la práctica no siempre lo sean: la dimensión *pedagógica* y la dimensión *administrativa*. La utilización de esta distinción resulta clave para entender qué tipo de tareas son las que específicamente se espera que cumplan los actores intermedios, y cuál es el balance correspondiente; es decir, la distancia entre las expectativas sobre el desempeño del rol y el comportamiento real de los actores. Además, es también clave para comprender cuáles son los instrumentos y las competencias que estos actores tienen a su disposición para operar sobre el funcionamiento del sistema educativo. Si bien es cierto que no es deseable (y constituiría un grave error) menospreciar el valor y el impacto de ciertas tareas o funciones administrativas sobre los resultados del propio proceso de enseñanza, las competencias pedagógicas parecen desempeñar un rol mucho más crítico, ya que definen la capacidad de que disponen los actores para contribuir a una mejora en los niveles de calidad y de equidad en la prestación del servicio.

En relación con el segundo eje de análisis, es decir, con la *forma de organización* de estos actores, es preciso advertir que no solo varía ampliamente de país en país, sino que, incluso, se observan importantes diferencias cuando se comparan, en el interior del sistema educativo argentino, los distintos sistemas provinciales. Estas variaciones ocurren en torno al grado de centralización o de descentralización de los servicios de apoyo y de supervisión en cada uno de estos sistemas. Además, se explican en virtud de los criterios utilizados para organizar dichas funciones: la preponderancia de un criterio netamente territorial o la preeminencia de un criterio de organización por nivel o por rama de la enseñanza. A esto, se suman las variaciones en términos del grado de diferenciación de las estructuras creadas para que se cumplan dichas funciones, y son dos los escenarios donde se puede evaluar dicha forma de organización: 1) la diversidad de organismos con una clara delimitación de competencias; 2) la multiplicidad de funciones concentradas en un único órgano.

Por último, en el quinto capítulo, se esbozan algunas conclusiones generales que intentan mostrar, de modo comparativo, los dos casos estudiados. A partir de ellas, se intenta plantear tanto una posible agenda de investigación como algunas recomendaciones de políticas que pueden contribuir a un mejor funcionamiento del sistema educativo.