

El rol de los actores de nivel intermedio en el gobierno del sistema educativo argentino. Un estudio centrado en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires

GUSTAVO DUFOUR

Doctorando en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset; y profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 24

**EL ROL DE LOS ACTORES DE NIVEL INTERMEDIO EN EL GOBIERNO
DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO. UN ESTUDIO CENTRADO EN LA
CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Gustavo Dufour

Doctorando en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset; y profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.



Universidad de
San Andrés

Conferencia pronunciada el 12 de Mayo de 2007 en el ámbito del SEMINARIO PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN de la UdeSA.

Coordinadora: Dra. Catalina Wainerman

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 24

Julio de 2007

SERIE "DOCUMENTOS DE TRABAJO"
ESCUELA DE EDUCACIÓN
Universidad de San Andrés.

Directora de la Serie: Dra. Catalina Wainerman
Responsable de edición: Lic. Natalia Chami

Para obtener ejemplares de la Serie dirigirse a:

Universidad de San Andrés
Vito Dumas 284
(B 1644BID), Victoria, Pcia. De Buenos Aires

ISBN 987-98824-0-7

Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*
Primera edición: Julio de 2007



Universidad de
San Andrés

SERIE “DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN

La Serie de Documentos de Trabajo refleja parte de las actividades de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. Los documentos difunden conferencias dictadas en el ámbito del Seminario Permanente de Investigación de la Especialización y la Maestría en Educación con Orientación en Gestión Educativa, y del Doctorado en Educación.

El Seminario Permanente de Investigación tiene el propósito de estimular la producción y difusión de la investigación en el campo de la Educación. Tiene, además, el objetivo de familiarizar a los estudiantes de posgrado con la producción de conocimiento riguroso en el área. Entre los expositores se cuentan, fundamentalmente, investigadores formados y, eventualmente, expertos en planificación y política de la educación. También, egresados del Doctorado de la Escuela con sus trabajos de tesis terminados.



Universidad de
San Andrés

A modo de prólogo

La invitación a participar en este ciclo de conferencias para compartir con ustedes algunas cuestiones (problemas tanto teóricos y metodológicos) que están ocultas detrás de lo que ha sido la investigación sobre actores de nivel intermedio en el gobierno del sistema educativo, me ha inducido a revisar y replantear la historia de este proyecto que hoy está llegando a su fin, del proyecto “El rol de los actores de nivel intermedio en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad”.

Esto constituye para mí un gran desafío, puesto que (re)construir *la trastienda de la investigación* requiere un esfuerzo de sistematización que permita exponer ordenada y prolijamente los problemas que (no pocas veces) enfrentamos quienes hemos hecho –o estamos en camino de hacer- de la investigación una profesión. Problemas, por cierto, que no siempre resolvemos con una argumentación sofisticada sino, paradójicamente, de manera desordenada y poco prolijamente, buscando luego –eso sí- sofisticados argumentos para sostener una modalidad de resolución que con frecuencia se basa en la estrategia de “salir del paso”.

Pero más allá de estos desafíos que percibo, es realmente interesante tener una oportunidad como ésta que me obliga a reflexionar y someter a discusión ciertos temas que son habitualmente sobre los que uno no habla, o que termina sometiendo al juicio de su propia conciencia cuando tiene la urgencia de resolver ciertos problemas. Hoy se me presenta, por tanto, la posibilidad única –creo yo- de liberar, en esta experiencia próxima a la “terapia grupal”, ciertas tensiones generadas por los recurrentes problemas que debimos afrontar, algunos de los cuales –probablemente- hayan quedado sin resolver completamente.

En síntesis, no es el objetivo someter a discusión aquí los resultados alcanzados por el proyecto de investigación (que se darán luego a conocer y que se estuvieron difundiendo en distintos seminarios y encuentros) sino centrarnos más en aquellos aspectos menos visibles, aspectos “oscuros” y ocultos, que son constitutivos del cómo de todo proceso de investigación. No quiero con ello censurar posibles discusiones sobre los resultados (probablemente realice algunos comentarios en torno a ellos), sino sólo

recordar que el énfasis no se pondrá sobre el qué y el por qué de la investigación (interrogantes por cierto muy relevantes) sino sobre el cómo se lleva adelante una investigación, con los avances y retrocesos que en este proceso surgen.

Descubriendo la trastienda

La relevancia del problema: delimitando el alcance de nuestras preocupaciones.

Una de las cosas que me resulta más interesante de mi participación en este ciclo de conferencias, es que puede contribuir a comprender cómo (y por qué razones) los proyectos que uno elabora, y luego pone en marcha, se van transformando a medida que uno va avanzando en el desarrollo de ese mismo proyecto. Y quisiera aclarar que cuando me refiero al desarrollo no estoy pensando exclusivamente en la fase de realización del trabajo de campo, etapa que muchas veces nos obliga a reflexionar críticamente sobre los objetivos y preguntas que guían el proyecto, sino también en la fase de reflexión teórica sobre el problema de investigación que aún continúa después de haber formulado un proyecto, y de haberlo presentado a distintas agencias y fundaciones para su financiación.

En nuestro caso, esta reelaboración teórica se extendió más allá de lo que uno hubiera deseado. Una de las razones que explica esta situación es que cuando presentamos el proyecto a la Fundación Ford para su financiamiento, el proyecto aún presentaba cierta inmadurez teórico-conceptual, que en gran medida se explicaba por la confluencia de dos circunstancias: a) la existencia de muy pocos estudios (tanto de corte teórico como empírico) que centraran su atención sobre el rol de los actores de nivel intermedio en el ámbito educativo, lo que ponía de manifiesto la escasez existente en materia de elaboración teórica sobre el tema; y b) la decisión consciente de buscar y/o desarrollar un enfoque que nos permitiera abordar el análisis de los actores de nivel intermedio desde un campo disciplinario distinto al de la educación.

Sin embargo, la primera de las circunstancias no debe ser sólo

interpretada como una fuente generadora de obstáculos y desafíos, sino que al mismo tiempo debemos reconocer que constituía una oportunidad única para desarrollar un campo de investigación que aún permanecía –y todavía permanece- bastante virgen. ¿Por qué hablo de un campo bastante virgen? Lo digo, básicamente, porque las investigaciones que se habían hecho en el campo educativo, y que aún hoy continúan en gran medida desarrollándose, tomaban como unidades de análisis u objetos de observación preferenciales a: 1) las autoridades gubernamentales, sean éstos actores del poder ejecutivo o del poder legislativo, centrando la atención en las políticas diseñadas, y específicamente en el proceso de toma de decisiones, tanto para analizar el contenido de las políticas como para, en menor medida, evaluar sus resultados; y 2) más recientemente, a las escuelas y sus actores internos, desarrollándose así una abundante literatura que ha puesto en el “ojo de la tormenta” lo que (no) acontece en el establecimiento educativo, con el propósito de comprender el impacto que tiene lo que allí sucede sobre la *performance* del sistema educativo.

En este contexto, poner la atención sobre el rol de los actores de nivel intermedio del sistema educativo suponía abordar una temática que, aunque en el ámbito de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés parecía tener un desarrollo incipiente como línea de investigación, por omisión en la literatura (y también por intuición de quienes participábamos del proyecto) parecía ser muy relevante y sensible al funcionamiento del sistema educativo. ¿Por qué? Porque el proyecto en el que nos proponíamos trabajar intentaba brindar alguna luz sobre “algo”, a nuestro juicio importante, que sucedía en el nivel intermedio de gobierno del sistema educativo, pero que se perdía o desdibujaba al focalizar exclusivamente la mirada en el ámbito de la escuela o en las políticas diseñadas por los *policymakers*. ¿Qué es lo que se perdía al centrar la mirada en la escuela? Se olvidaba incorporar en el análisis del funcionamiento de la escuela, o sólo se incluía como factores contextuales poco relevantes, el rol crítico que (por acción u omisión) desempeñan aquellos actores de nivel intermedio que están en contacto diario con el establecimiento educativo; y cuando lo contextual se consideraba relevante aparecía casi exclusivamente asociado al rol crítico que sí se le reconocía a los actores gubernamentales del nivel central (*policymakers*). ¿Y qué es lo que se perdía

cuando la mirada se focalizaba en los *policymakers*, es decir, sobre aquellos que tienen la responsabilidad de elaborar las políticas, y en el análisis de los procesos de toma de decisión? Nos encontrábamos frecuentemente, y así lo reflejan muchas investigaciones del campo educativo, con las frustraciones experimentadas por estos mismos actores, y las de numerosos expertos en el área, a quienes les cuesta comprender que los buenos diagnósticos que se realizan sobre los problemas educativos que se enfrentan, así como la capacidad técnica reunida para el proceso de elaboración de políticas, e incluso a veces el acompañamiento de las escuelas a los proyectos no garantizan por sí solos que los resultados alcanzados sean los esperados o adecuados. Es así que vuelve a aparecer la pregunta sobre lo que sucede “en el medio”, es decir entre la escuela y aquellas instituciones que son las que tienen a cargo el diseño de las políticas públicas sectoriales. Y ahí surge nuevamente la necesidad de pensar y analizar el rol que desempeñan los actores de nivel intermedio.

Pero confieso que al principio, en la propia etapa de elaboración del proyecto, no sabíamos cómo precisar conceptualmente eso que estaba “en el medio”, es decir, no teníamos muy claro cómo (conceptual y teóricamente) aproximarnos al estudio de los niveles intermedios. Y deseo subrayar ahora este punto, porque esta discusión teórico-conceptual se prolongó incluso más allá de la presentación del proyecto. Lo que sí teníamos bien claro desde un comienzo es que algo trascendente sucedía en esos niveles intermedios del gobierno educativo: tanto en un sentido ascendente, es decir desde el ámbito de la escuela, de la institución educativa, hacia el ámbito de elaboración de políticas; como en el sentido descendente, desde el ámbito de la elaboración de políticas (los centros de decisión) al ámbito de la institución educativa. Pero la inquietud que dominaba nuestras “pequeñas cabezas” era poder precisar qué es lo que sucedía allí, cómo trabajar conceptualmente una realidad que hasta ese momento había sido poco estudiada.

Y ahí es donde aparece esta idea original de Silvina Gvirtz, de intentar generar un espacio de investigación que tuviera como foco de atención los niveles intermedios del sistema educativo. Y esa idea “rápidamente” se traduce, después de una exhaustiva búsqueda bibliográfica sobre el tema que incluía –especialmente- bibliografía estadounidense y canadiense sobre los

niveles intermedios, en algunas páginas que intentan darle vida a un proyecto, que en el origen estaba pensado exclusivamente para abordar el análisis del sistema educativo argentino.

En cierto sentido, centrar la mirada en la problemática del sistema argentino tenía su razón de ser en que los años noventa habían sido años de profundas reformas, y entonces la pregunta que comenzaba a surgir era qué cambios habían generado esas reformas sobre el sistema educativo, tanto a nivel del sistema y de los subsistemas educativos provinciales como a nivel de la propia institución educativa. Y en este contexto, nuestra preocupación –ahí residía la originalidad del proyecto- consistía en indagar cuáles habían sido los impactos que esas reformas tuvieron sobre los niveles intermedios; espacios en los que para muchos no sucedían demasiadas cosas puesto que eran concebidos sólo como “correas de transmisión” neutrales situados entre el ámbito de la institución educativa y el ámbito de las instituciones de gobierno del sistema.

La transformación del proyecto en marcha.

Cuando pensaba en cómo estructurar la exposición, lo que como decía al comienzo constituye un gran desafío, me preguntaba: ¿cómo sistematizar estos cambios que se produjeron en el proyecto? Una de las herramientas a las que recurrí fue mi “pequeña Biblia” en materia de investigación, me refiero al libro *La Trastienda de la Investigación*¹, con el propósito de recordar las palabras del Pastor, es decir Catalina, para intentar ordenar, sistematizar, lo que casi siempre sucede de forma desordenada y confusa.

Y ahí me di cuenta, siguiendo la metáfora bíblica podríamos denominarlo la Revelación, que para pensar ordenadamente las transformaciones que había experimentado el proyecto era posible hacerlo a partir de dos dimensiones: a) el objeto de las transformaciones (¿qué y cómo se transformaba?); y b) el origen o fuente de esas transformaciones (¿por qué se transformaba?). Siguiendo el primer eje, el qué, la atención se pondrá en los objetivos, en el enfoque teórico-conceptual y en el trabajo de campo; mientras que a partir de

¹ Wainerman Catalina y Ruth Sautu (comps.) *La trastienda de la investigación*, Buenos Aires, Lumiere, 2001 (3ª edición).

la segunda dimensión, el por qué, nos preguntaremos por el origen de las transformaciones, diferenciando las fuentes externas, es decir, aquellas que provienen de actores “externos” al proyecto, y las fuentes internas, que involucraban a quiénes habíamos participado directamente en el diseño del proyecto de investigación.

La fuente externa de las transformaciones.

Empecemos por el relato de aquellos cambios que provinieron de actores externos, quienes –aún cuando fueran externos- tuvieron la capacidad para moldear los objetivos del proyecto de investigación. Confieso que me llamó mucho la atención, porque para mí constituía una novedad, darme cuenta de la importancia y el impacto que tienen a veces aquellos organismos que financian los proyectos a la hora de terminar de darle forma a un proyecto y sus objetivos. En las investigaciones en las que había participado hasta ese momento (que se vinculaban más con el análisis de políticas públicas) no había encontrado –o al menos no recuerdo haberlas percibido- restricciones que vinieran por parte de las autoridades que estaban financiando el proyecto.

En este caso, en cambio, nos enfrentamos a dos tipos de restricciones (o imposiciones): por un lado, el proyecto incorporó al menos dos elementos que no tenía en su constitución original, a raíz de las motivaciones o expectativas que tenía la institución financiadora, modificando así la definición de los objetivos que nos habíamos planteado en un principio.

El primero de esos elementos rápidamente se reflejó en el cambio que experimentó el propio título del proyecto, aún antes incluso de que pudiéramos dar cuenta de esa transformación en la definición de los objetivos. El título original del proyecto era: “El rol de los niveles intermedios en el gobierno del sistema educativo argentino. Un análisis de casos”, pero a partir de la “sugerencia” de la institución que nos garantizaba los recursos incorporó al final del mismo una oración adicional “Una mirada desde la equidad”. Apareció así el tema de la equidad. Es más, podríamos decir que el tema de la equidad apareció como *condición* para que el proyecto obtuviera el financiamiento. Sin equidad parecía ser que no había proyecto. Y había que incorporar el tema de la equidad porque la Fundación que nos otorgaba el financiamiento estaba muy

preocupada por la equidad (o mejor dicho su ausencia) en el sistema educativo, y la línea de financiamiento disponible estaba vinculada exclusivamente a este tema. Por tanto, es posible decir que la palabra equidad constituía la llave para poder obtener el financiamiento necesario para un proyecto que en su origen no tenía como finalidad abordar esta problemática.

Pero claro, el verdadero problema residía en que no solamente se nos pedía la inclusión de una palabra (“mágica”) en el título del proyecto, sino que en realidad se nos solicitaba que el tema de la equidad apareciera cristalizado en los objetivos, lo que además significaba alterar o repensar el marco teórico así como rediseñar la estrategia de recolección de datos, porque teníamos que comenzar a pensar en un nuevo elemento (no esperado y en mi caso personal no deseado): la equidad. A partir de aquí, el gran problema que se nos planteó (puesto que era un elemento decididamente complejo que quienes participábamos del proyecto no estábamos preparados para asumir) fue cómo trabajar el tema de la equidad y cómo integrar ese nuevo elemento en el marco teórico que habíamos diseñado para el proyecto de investigación.

La segunda novedad es que se tornó necesario (imprescindible –diría– para la institución financiadora) incorporar al análisis una dimensión comparativa. De modo que el proyecto, que en su origen estaba pensado para abordar el caso argentino (ya demasiado complejo), debía incluir otros (tres) casos nacionales (Chile, Colombia y Perú), lo que se tradujo por cierto en una redefinición del alcance de los objetivos del proyecto. En principio, confieso no estaba tan en desacuerdo con esta idea, aunque percibía de entrada que ello iba a implicar un gran esfuerzo de coordinación entre las personas (o equipos) que abordaran los otros casos nacionales. Pero no me parecía una decisión poco atinada incluir una dimensión comparativa, siempre y cuando –por cierto– los recursos se multiplicaran en función al nuevo alcance de la investigación, algo que no constituía un obstáculo dada la buena predisposición mostrada por la institución financiadora.

Lo que no me pareció fascinante, sino más bien todo lo contrario, fue la no utilización de criterios metodológicos para la selección de los casos. Es más, los casos “llegaron” (y en esta decisión tanto la institución que otorgaba los recursos como nosotros mismos tuvimos responsabilidad) antes que pudiéramos consensuar algún criterio que nos permitiera luego obtener

conclusiones importantes a partir de la comparación. Y estas dudas las puse de manifiesto en su momento, dado que por mi formación politológica conozco bastante bien las diferentes características político-institucionales de cada uno de los países de América Latina, así como las diferencias existentes en cuanto a la modalidad de organización del sistema educativo. Por ello, cuando se conocieron los nombres de los otros países partícipes del proyecto me dije “La comparación va a ser bastante difícil (si no imposible) dado que se trataba no sólo de países con características distintas, sino que además algunos de ellos se encontraban procesando reformas institucionales recientes.

Si uno tenía en mente el caso argentino, un criterio general (aunque no el único ni el más importante) que uno podía haber utilizado para la selección de los casos era elegir países que tuvieran sistemas políticos federales (como los casos de México y Brasil, por señalar dos casos que se caracterizan por ser países federales con abundante investigación en educación). Pero no, en su lugar nos encontramos con países como Chile, con una tradición unitaria que viene desde muy lejos (más allá de algunos cambios recientes a raíz de la puesta en marcha de procesos que, si bien algunos en Chile califican como procesos de descentralización, son más bien procesos de desconcentración de funciones. Asimismo, nos encontramos con Perú, otro país con fuerte tradición unitaria, aunque desde hace al menos dos años está experimentando un proceso de “federalización”; y con Colombia, otro país con fuerte tradición unitaria pero que se encuentra actualmente atravesado por un proceso de profunda transformación institucional.

Ahora bien, ustedes podrían advertirme que la comparación no necesariamente requiere seleccionar casos semejantes, puesto que las estrategias comparativas pueden ser tanto por homogeneidad como por heterogeneidad de los casos seleccionados. Y tendrían mucha razón al realizarme esa observación, sugiriéndome así que una comparación Argentina-Chile puede brindar, a pesar de los contrastes, conclusiones interesantes en términos de los objetivos que se proponía la investigación. Pero el gran problema es que trabajábamos con dos casos, Perú y Colombia, que no eran ni una cosa ni la otra, es decir, eran dos países que estaban insertos en un proceso de cambio (especialmente Colombia), dos híbridos que en algún momento tomarán una forma, aunque aún no sabemos con precisión qué forma

van a tomar. Y así lo vivían también los mismos investigadores de Colombia y Perú, puesto que para ellos era un proceso traumático y aún se encontraban en camino de procesar esos cambios. Porque se trata de cambios muy radicales, que alteran la forma de organización política del país y que obviamente afectan la forma de organización del sistema educativo. Y la importancia de ello radicaba no sólo en las dificultades (de índole teórica) que generaba para consensuar entre los países una definición sobre qué entendíamos por niveles intermedios del sistema educativo, sino además, y como consecuencia de lo anterior, en las dificultades prácticas que surgían a la hora de identificar quiénes se constituían como actores de nivel intermedio en estos casos en transición. Y estas dificultades se han visto parcialmente reflejadas en el proceso de edición del libro comparativo que estamos publicando, y han requerido de mucho trabajo y esfuerzo poder superarlas satisfactoriamente.

Entonces, el actor externo no sólo nos agrega una dimensión de análisis que no aparecía contemplada en el proyecto original (el tema de la equidad), sino que además nos induce a realizar una investigación comparativa y, al mismo tiempo, nos “condiciona” la selección de los casos. Y al hacerlo, nos limita en algún sentido los márgenes de acción para elegir a los recursos humanos que iban a desarrollar cada uno de los casos nacionales, puesto que había un tema de tiempos, de urgencias, que impedían hacer una selección rigurosa de los casos y poner en marcha un proceso de selección de recursos humanos para unificar sus perfiles. Y estas urgencias venían de ambos lados: de nuestro interés por asegurarnos lo más pronto posible el financiamiento del proyecto; y, del lado de la institución financiadora, por la disponibilidad de recursos que el paso del tiempo evapora. De modo que el dilema en el que estábamos insertos era ahora o tal vez nunca; y nosotros, conscientes de los riesgos que asumíamos, decidimos y dijimos: ¡Ahora!

¿Y cuáles fueron algunos de esos riesgos? El primero, dada las diferentes disciplinas de origen de los integrantes de los equipos de investigación nacionales, se tornó necesario construir un lenguaje compartido, que permitiera una comunicación fluida entre los distintos grupos de investigación. El segundo, estrechamente relacionado con el primero, era garantizarnos que el lenguaje utilizado fuera aséptico (porque a veces los conceptos que utilizamos poseen significados diferentes), algo que requirió un

gran esfuerzo puesto que algunas instituciones participantes tenían un sesgo ideológico muy fuerte que podía “contaminar” la investigación. Como se señala en la “sagrada escritura” (*La Trastienda...*), en uno de sus diez mandamientos, uno de los errores más comunes es confundir “juicios de hecho” con “juicios de valor”. Todo ello se tradujo en un intenso trabajo de coordinación, que en este caso recayeron en la “pata” Argentina, que era la que estaba a cargo del proyecto. De modo que una parte importante del tiempo se perdía (o se ganaba, según el lugar desde el cual percibiéramos la situación) resolviendo, como si fuéramos *fixers*, problemas, algunos operativos en tanto que otros más sustantivos.

La fuente interna de las transformaciones.

Cuando hablamos de la fuente interna de las transformaciones, estamos haciendo referencia a aquellos cambios que surgen como consecuencia de las acciones y/u omisiones de quienes estábamos directamente involucrados con la realización de la investigación, es decir, nosotros mismos, los investigadores. ¿Cuáles son entonces aquellas transformaciones que surgen de esta fuente?

En primer lugar, paralelamente a las transformaciones que experimentaban nuestros objetivos a raíz de las “presiones” externas, también comenzaron a surgir –en el marco del primer encuentro realizado en Buenos Aires que reunió a los integrantes de todos los grupos de investigación- ricas discusiones que nos condujeron a replantear parcialmente los objetivos. Al comienzo de la exposición, les había dicho que el proyecto se planteaba analizar el rol de los niveles intermedios...; pero en aquel encuentro nos dimos cuenta que partíamos de una imprecisión conceptual importante porque los niveles intermedios no tienen roles, no actúan, ni hablan, ni se comportan. Los que actúan (aunque no sabemos cómo), los que desarrollan discursos sobre sus funciones y comportamientos son los actores (individuales, organizacionales e institucionales) que desempeñan sus funciones en determinado “nivel”, que denominamos “intermedio”, del sistema educativo, y que despliegan recursos en su accionar. Y este descubrimiento, que hasta entonces permanecía oculto producto del enfoque original que le habíamos otorgado al proyecto, fue muy importante porque nos obligó a “volver hacia

atrás”, a repensar bajo una óptica distinta aquello sobre lo que habíamos avanzado en el primer mes de investigación, y a consensuar a partir de cierta literatura teórica una definición de lo que entendíamos por actor (es decir, sus características distintivas).

Como consecuencia de ello tuvimos que comenzar a reelaborar –sobre la marcha- el marco teórico, que es la anteojera conceptual desde donde uno se sitúa para abordar una determinada problemática, puesto que no puede haber una esquizofrenia entre los objetivos del proyecto, que habían sido reformulados, y el marco teórico utilizado. Y todo ello (la reformulación de objetivos y la reelaboración del marco teórico-conceptual), supuso a su vez redefinir la estrategia de recolección de datos.

En segundo lugar, o paralelamente a lo anterior, cuando nos abocamos a la tarea de identificar quiénes se constituían como actores de nivel intermedio en cada uno de los casos bajo estudio (recuerden que trabajábamos con cuatro países que poseían una organización del sistema educativo completamente diferente), comenzaron a surgir algunas divergencias interesantes sobre cómo definíamos aquello a lo que llamábamos nivel intermedio. El punto por cierto no es menor, puesto que una redefinición (más estrecha o más amplia) del concepto de nivel intermedio nos llevaba a replantear quiénes eran los actores (el quién). Ahí surgió, por tanto, un problema importante; volviendo sobre nosotros el “fantasma”, que nosotros mismos habíamos contribuido a crear y que estaba siempre presente, de la heterogeneidad de los casos. Por ello la opción por la que nos inclinamos fue la de buscar un “equilibrio conceptual”; es decir, una definición que estuviera poco contaminada por los casos y que al mismo tiempo nos permitiera trabajar ordenadamente de forma que no tuviéramos necesidad de “deformar” los casos para que se ajustasen al concepto. En definitiva, lo que pretendíamos era evitar imponer definiciones que podrían no dar cuenta de las particularidades de cada caso nacional.

Originalmente, el nivel intermedio había sido definido desde un punto de vista territorial y gubernamental, identificando a la Nación como el espacio “macro” y a la escuela como el espacio “micro”, de modo que el nivel intermedio lo constituía el nivel de gobierno que se situaba entre la Nación y la escuela, y que podía ser la región, la provincia, el municipio, o el distrito educativo, según el caso a analizar. El problema al que nos enfrentábamos era

que en algunos países (por el modelo de organización político-institucional adoptado) no había niveles de gobierno intermedios entre la nación y la escuela. Es decir que por debajo del nivel “macro” (la Nación), sobre el cual recaía gran parte de la administración y gestión del sistema educativo, lo que teníamos eran actores (individuales o institucionales) dependientes del gobierno nacional aunque sus atribuciones estaban por lo general espacialmente delimitadas. En otros casos, nos encontrábamos con países en los que (por su modelo político-institucional) el nivel macro no podía ser identificado con la Nación, puesto que la responsabilidad por la administración y gestión del sistema educativo descansaba en los gobiernos subnacionales (provincias, por ejemplo), siendo funcionarios (u organizaciones) dependientes del gobierno subnacional quienes se constituían como actores de nivel intermedio, pudiendo estar (o no) sus competencias restringidas a espacios más localizados de actuación. Finalmente, en otros países podíamos encontrarnos con estructuras bicéfalas o duales que tornaban aún más compleja la identificación del nivel intermedio, pudiéndose identificar dos niveles intermedios distintos en aquellos casos donde las funciones pedagógicas y administrativas siguen modelos organizativos distintos. De modo que por ese lado enfrentábamos un serio problema puesto que los conceptos que habíamos construido no nos permitían “atrapar” la diversidad de casos que incluía el proyecto.

Entonces no sólo surgió la discusión sobre los actores, que nos condujo a definir qué es un actor, o qué es lo que hace que alguien (individuo u organización) se constituya en un actor, sino que además nos enfrentamos a la necesidad de “precisar” un poco más el concepto de nivel intermedio. Por ello, decidimos definirlo como aquel espacio (sin que ello implique reconocer en dicho espacio la existencia de un nivel de gobierno) territorial que se encuentra inmediatamente por encima de un grupo de escuelas. En el caso argentino, por ejemplo, ese espacio lo constituye el distrito educativo, aunque en ese ámbito no haya cristalizaciones institucionales sino sólo actores individuales (supervisores) que desempeñan sus funciones educativas en ese ámbito territorial. El caso chileno, en cambio, nos enfrentaba a una realidad que en sí misma era esquizofrénica, porque las tareas pedagógicas y administrativas operaban con una dinámica completamente diferente. De forma que el nivel

inmediatamente superior a la escuela en el ámbito de las funciones pedagógicas estaba en un determinado lugar, mientras que en el ámbito administrativo se situaba en otro. Entonces, la única forma que encontramos para resolver estos problemas que surgían de la gran heterogeneidad de los casos fue definir a ese nivel intermedio como aquel espacio que está inmediatamente por encima de la escuela, sin importar si los actores que se desempeñan en ese espacio dependen (funcional y jerárquicamente) del nivel central; dejando abierta la puerta a la posibilidad de reconocer diferentes espacios de nivel intermedio (y, por tanto, actores) según los países, e incluso dentro de un mismo sistema educativo nacional.

En tercer lugar, el proyecto experimentó también una modificación importante en lo que respecta al marco teórico utilizado para abordar el análisis de los actores de nivel intermedio del sistema educativo. Esta reformulación se debió a que progresivamente nos dimos cuenta que el marco teórico originalmente diseñado estaba excesivamente preocupado por cuestiones vinculadas con el diseño institucional y organizativo presente en el nivel intermedio de gobierno del sistema educativo, y que la discusión teórica privilegiada a la hora de dar cuenta de este problema nos conducía, casi como un acto de fe, a asumir *a priori* un determinado modelo organizativo-institucional como marco de referencia. De modo que sentíamos que nos estábamos alejando de nuestras preocupaciones originales, vinculadas con la indagación de lo que sucede en ese nivel intermedio, y que partían de una serie de interrogantes a los que intentábamos dar alguna respuesta: ¿por qué las políticas públicas que se diseñan en el nivel central (“macro”) no alcanzan a cumplir con las expectativas de los propios *policymakers* y expertos en el tema?; o ¿por qué gran parte de las demandas que se gestan a nivel escolar muchas veces no alcanzan, o llegan reformuladas, a los centros de decisión?

Teníamos, por tanto, una intuición muy potente respecto al rol activo que desempeñan los actores de nivel intermedio en la reelaboración de las políticas, con independencia de cual sea el contexto institucional en el que éstos se desenvuelven. Por ello, creímos oportuno recuperar en nuestro enfoque analítico una abundante literatura académica proveniente del campo de las políticas públicas, que desde los años setenta venía focalizando su atención en el análisis de los procesos de implementación de políticas públicas,

puesto que no nos interesaba analizar a los *policymakers*, es decir aquellos que tienen las competencias y la responsabilidad formales para diseñar las políticas, sino comprender aquello que hacían estos actores de nivel intermedio que están esencialmente encargados de implementar las políticas.

Gran parte de la literatura ligada al análisis de políticas públicas que se empieza a gestar en los años ochenta, y que sin lugar a duda tiene un desarrollo espectacular en los noventa, nos comienza a plantear a partir de la evaluación de políticas y programas sociales (políticas educativas, entre otras) que es una ficción asumir que quienes implementan las políticas solamente ejecutan las directivas que provienen de, y se definen en, los centros de decisión. Básicamente lo que hace esta “nueva” literatura es discutir la famosa visión weberiana de que los políticos deciden y los administradores o funcionarios públicos ejecutan políticas acríticamente, es decir, como decía Weber, sin interponer juicios de valor respecto a lo que deben implementar. Por el contrario, esta literatura recoge una abundante evidencia empírica que cuestiona los postulados weberianos, demostrando que las burocracias rara vez, paradójicamente, se comportan burocráticamente. Y estos hallazgos, que fueron sumamente relevantes en aquellos países que disponían de rasgos que podrían ser calificados como burocráticos, pasaban a tener una importancia crítica en el análisis de los actores de nivel intermedio de países como los nuestros, cuyos cuadros administrativos carecen en gran medida de cualidades burocráticas (siendo éstos, más bien, de naturaleza patrimonial).

Este enfoque comenzaba así a justificar la relevancia de analizar el rol/comportamiento de estos actores de nivel intermedio. En efecto, aún cuando desde el punto de vista normativo estos actores son simplemente concebidos como “correas de transmisión” que “llevan” las políticas desde el centro decisorio hacia la escuela o que recogen las demandas educativas para luego llevarlas hasta los centros de decisión, lo que esta literatura nos sugería era que estos actores, en realidad, al ejecutar las políticas las transforman, las moldean, o las retrasan, afectando con su comportamiento (y sus decisiones) el resultado de esas políticas. Y en ámbitos de políticas (como la educación) donde la cantidad de eslabones que existen entre los centros de decisión y la escuela es excesivamente grande, estas alteraciones que experimentan las políticas se vuelven inevitables, porque estos actores gozan de cierto margen

de autonomía que les permite llevar adelante ciertas transformaciones.

¿Qué era entonces lo interesante que nos aportaba el nuevo marco teórico que habíamos elegido para el proyecto? Que nos permitía pensar que más allá de que el marco legal que regía y constreñía el comportamiento de estos actores de nivel intermedio, era necesario indagar cuáles eran las capacidades reales que estos actores tenían no sólo para decidir sobre cuestiones meramente operativas sino también para decidir sobre cuestiones más sustantivas vinculadas al contenido mismo, los objetivos, de la política. Y en el caso de los actores en los que nosotros centrábamos el análisis, esas decisiones afectaban cuestiones no sólo administrativas sino especialmente pedagógicas. Y este es el punto fuerte del proyecto que terminamos realizando, porque si bien en otros países se ha trabajado mucho sobre estos temas, en América Latina la literatura en este ámbito ha sido más bien escasa.

Quisiera referirme además a una cuarta fuente interna de cambios, que recién apareció cuando “bajamos” a realizar el trabajo de campo, es decir, cuando comenzamos a interactuar con aquellos actores de nivel intermedio que eran el objeto de análisis de nuestra investigación. Originalmente, nuestro proyecto se planteaba una pregunta importante que deseábamos responder: ¿qué hacen los actores de nivel intermedio? Por eso diseñamos una estrategia metodológica para la recolección de datos que, además de recurrir al análisis de fuentes documentales, incluía un diseño de entrevistas con los propios actores de nivel intermedio y que suponía además una tercer etapa que consistía en acompañar a los actores en sus jornadas de trabajo para poder relevar con la ayuda de una guía especialmente preparada para ello lo que los actores efectivamente hacen “en terreno”. Sin embargo, muy pronto comenzamos a advertir intensas dificultades para poder llevar adelante esta última fase de la recolección de datos, dificultades que surgían de nuestras unidades de análisis (los actores). Olvidamos contemplar un detalle a la hora de pensar nuestras preguntas, objetivos y realizar nuestro diseño para la recolección de datos. Y ese detalle, contemplado por la propia literatura académica, es que los actores suelen ser muy celosos de sus tareas, no les gusta compartir con “extraños” sus rutinas de trabajo, resistencia que tal vez se deba al temor de que se esté evaluando su trabajo. Por eso nos decían: “Vos necesitás saber lo que hago, preguntame que te contesto sin problemas”. Ello

condujo, por tanto, a replantear uno de los objetivos, porque advertíamos que ya no era posible estudiar el rol de los actores del nivel intermedio, lo que efectivamente estos actores hacen, para evaluar en qué medida ello se aleja (o no) de lo que el marco institucional y normativo les permitía hacer. De este modo lo que en realidad íbamos a poder indagar no era lo que estos actores hacen sino lo que los propios actores dicen que hacen. Estábamos trabajando, por tanto, en un plano estrictamente discursivo. Y, por si fueran pocas las dificultades, ello nos condujo a su vez a rediseñar algo de nuestra estrategia de recolección de datos, porque como sabíamos que constituía un gran error confiar sin más en lo que los actores dicen son sus actividades, rutinas, y comportamientos, teníamos que tomar ciertos recaudos. Y esos recaudos nos llevaron a entrevistar a más gente de la deseada, lo cual tornó más compleja la investigación. En efecto, dado que el comportamiento de estos actores afecta tanto a la escuela como a los decisores, la solución para poder testear de algún modo la veracidad de los discursos articulados por los actores de nivel intermedio consistió en entrevistar a directores de escuelas y subdirectores y a directores de nivel y funcionarios políticos. Consecuentemente, nos vimos obligados a diseñar nuevos cuestionarios de entrevista, a repensar las preguntas, porque los interlocutores eran otros, pero a pensarlas también en función a nuestro objeto de estudio (el comportamiento de los actores de nivel intermedio).

Cierro finalmente la exposición de esta trastienda de la investigación, recuperando –en relación con el punto anterior- la problemática de la equidad, que como ya sostuvimos al comienzo nos puso desafíos exigentes, tanto desde el punto de vista teórico-conceptual como desde el punto de vista práctico. Conceptualmente, porque fue necesario reprocesar toda esta literatura ligada al análisis de políticas públicas teniendo siempre presente que queríamos indagar algo sobre las acciones que realizaban estos actores en pos de la equidad. Desde el punto de vista práctico, porque retomando el punto anteriormente resaltado advertimos rápidamente que no era factible saber lo que estos actores efectivamente hacen a favor de la equidad, de modo que teníamos que trabajar en el plano de las percepciones, con las distintas definiciones de equidad que cada uno de estos actores utilizan como marco de referencia conceptual. Y ello nos obligaba a trabajar en exceso sobre el diseño de los

cuestionarios porque no podíamos preguntar explícitamente al actor cuál era su percepción de la equidad sino que debíamos diseñar preguntas o situaciones que aludieran implícitamente a temas de equidad para poder evaluar cómo reaccionan ante ellas. Por ello, decidimos finalmente replegarnos y sólo analizar en qué medida el contexto normativo-institucional permite o no que estos actores desarrollen acciones a favor de la equidad, asumiendo nosotros, en el marco teórico, una determinada concepción de la equidad. De este modo, lo que intentamos fue sólo indagar cuáles eran las potencialidades u obstáculos (más teóricos que prácticos) que enfrentaban estos actores.

Concluyendo...

El proyecto cambió, mutó, infinitas veces; y esas mutaciones afectaron la definición de los objetivos y las preguntas de investigación, el marco teórico, y la estrategia de recolección de datos. Aún así, con todas estas mutaciones, y con algunas imperfecciones que pudieron estar presentes en la resolución de los distintos problemas que enfrentamos, el proyecto y sus resultados han sido muy interesantes, permitiéndonos trabajar sobre un problema poco estudiado. Más allá de que los objetivos originarios del proyecto (de corte más explicativo) no se pudieron realizar, la “humilde” contribución de este proyecto (uno de los puntos fuertes de esta investigación) ha sido la de ser un trabajo de tipo exploratorio que ha generado información sumamente relevante para futuras investigaciones, que pueden ser nuestras o de ustedes. Es por ello que recomiendo revisar atentamente los distintos productos a los que ha dado lugar el proyecto: en especial, los libros referidos a cada uno de los casos abordados en este estudio² así como el libro comparado, donde se resumen los hallazgos encontrados en cada caso y se exponen el marco teórico que guió la investigación así como algunas conclusiones comparativas³.

El conocimiento que este proyecto contribuyó a generar, si bien no permite hacer aún ningún tipo de generalizaciones, “abre la puerta” a la

² Ver por ejemplo: Román, Marcela, *Un sistema educativo con dos cabezas. ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile?*, Buenos Aires, Aique, 2007; y Dufour, Gustavo, *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Aique, 2008.

³ Gvirtz, Silvina (coord.), *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos*.

realización de nuevos trabajos exploratorios que puedan testear si esos resultados se aplican a otros casos. Y a partir de allí, es decir, de la apropiación de éstos y nuevos hallazgos, es posible que puedan darse pasos más importantes que nos conduzcan a investigaciones explicativas que generen un conocimiento más profundo de estos actores de nivel intermedio. Sólo quisiera recordar algo al tocar este punto, algo que para mí es muy importante: las buenas preguntas no son las más ambiciosas, las que intentan preguntarse el por qué, pero que luego no sabemos cómo responder; las buenas preguntas son en cambio aquellas preguntas que, pudiendo ser modestas (y para algunos parecer ridículas por su carácter exploratorio o descriptivo), pueden generar mayor conocimiento sobre aspectos desconocidos o poco conocidos de la realidad.

Por supuesto, este proyecto ha tenido también sus debilidades, como todas, o casi todas, las investigaciones. Una de ellas, como sosteníamos al principio de la exposición, es de naturaleza estructural, y se relaciona con los límites que presenta la comparación entre los cuatro casos nacionales incluidos en el proyecto. Hemos tomado, sin embargo, algunos recaudos para salvar algunas de las dificultades que nos presentaba la comparación: por ejemplo, hemos sido cuidadosos en el diseño y aplicación de ciertos criterios de homogeneidad para seleccionar los casos estudiados en cada uno de los países, aunque somos concientes que ello no garantiza por sí solo la comparabilidad de los casos elegidos. Otra debilidad de naturaleza estructural se vincula con la incapacidad de poder trabajar en el plano del comportamiento de los actores, para lo cual, seguramente, se requieren investigaciones más prolongadas en el tiempo y con un diseño de observación participante. A pesar de ello, se ha logrado rediseñar la estrategia de recolección de información con el propósito de garantizar la fidelidad de la información extraída sobre los actores de nivel intermedio.

Y existen también otras debilidades que se vinculan con la particularidad de los casos elegidos y la incapacidad de poder realizar generalizaciones, aunque en realidad creo que esas no son debilidades sino más bien recortes del objeto que uno realiza para poder plantearse objetivos factibles. Es por ello que más que debilidades deben ser entendidas como oportunidades para

desarrollar futuras investigaciones, aprovechando además la diversidad disciplinaria de la que venimos. Aún sigue siendo éste un campo que está todavía muy virgen, en el que hay muy poco escrito, y que debería ser más trabajado no sólo por los especialistas en políticas educativas.

El debate: preguntas claras y respuestas que pretenden serlo

P: Mientras comentabas la trastienda de la investigación en la que participaste, resonaba en la cabeza –como fiel alumna de Catalina- la necesidad que tiene toda investigación de definir con claridad sus objetivos. Por eso quería preguntarte si en el primer diseño el proyecto tenía objetivo/s claro/s.

R: Creo que tu pregunta encierra en realidad dos interrogantes diferentes. No cabe duda que es necesario partir siempre de objetivos bien definidos. Y mi impresión es que en el primer diseño había objetivos claros. Pero decir claros (o no ambiguos) no es igual a decir factibles. Una cosa es la precisión, otra distinta la factibilidad. ¿Y dónde residía el problema de la factibilidad? A mi juicio, el problema residía en querer ser demasiado pretenciosos y ambiciosos. Creo que esa es una falencia importante que está presente en la investigación social. Como sostienen muchos reconocidos sociólogos, el problema es que tenemos una fuerte inclinación a querer descubrir grandes teorías explicativas, olvidando que el progreso científico supone acumulación de conocimiento, y la acumulación exige parsimonia, gradualidad y perseverancia. Entonces: ¿cuál fue nuestro problema? Que en el origen nos propusimos objetivos de corte explicativo (y ésto sucede porque, en consonancia con lo anterior, creemos que la evolución y producción del conocimiento científico pasa por explicar y no tanto por explorar y describir); pero al poco tiempo tomamos conciencia que preguntarse el por qué no tenía mucho sentido, dado que para responder ese interrogante necesitábamos primero conocer a nuestro objeto: preguntarnos primero quiénes son, y qué hacen. Y agregaría a esta primera respuesta, que esa claridad comenzó a perderse, a desdibujarse, a medida que los objetivos comenzaron a sufrir importantes cambios, tanto por las presiones internas como externas que comentaba desde el principio de la exposición.

C: Tal vez si la investigación hubiese tenido un carácter descriptivo o

exploratorio desde el comienzo, hubiese sido mucho más rica la calidad del producto, puesto que les habría permitido describir con mayor profundidad quiénes son los actores intermedios, cómo están organizados, y qué hacen en cada país; y después sí proponerse para futuras líneas de trabajo preguntas de carácter más explicativo.

R: Coincido plenamente con la observación de Catalina. Tal vez, nos dimos cuenta tarde de que había que tener objetivos de corte exploratorio, y eso significó haber perdido un tiempo precioso, e irrecuperable. Y creo que ese tiempo perdido se debe a que siempre fuimos un grupo de trabajo “demasiado” democrático, de modo que no queríamos avanzar en una modificación de los objetivos sin generar los consensos necesarios. Y ustedes saben que construir consensos insume tiempo. Tal vez el problema haya sido entonces la estrategia utilizada para la coordinación de los distintos grupos de trabajo (y me incluyo como parte de la decisión), aunque creo que desde un comienzo tendríamos que haber tenido bien claro que bajo las condiciones en las cuales se había dado del proyecto y por la misma temática que nos proponíamos abordar, era impensable poder plantearse de manera realista objetivos de corte explicativo.

P: Yo trabajo también en un proyecto para un organismo internacional, aunque no con tanta influencia como la que vos describís; pero de lo que ahora me doy cuenta, que también nos pasó a nosotros, es que los países con los que trabajamos imponían sus condiciones y eso nos complicaba mucho, porque los objetivos definidos comenzaron a ser motivo de tensión. De modo que nuestra experiencia demuestra también que la conformación de equipos de trabajo es fundamental en cualquier investigación, y eso muchas veces hace la diferencia. Por eso me parece muy importante lo que vos decías de empezar a abrir líneas de investigación, porque es la única forma de ir formando gente y de poder avanzar lentamente, a partir de la constancia, dentro de una determinada área del conocimiento.

R: De lo que vos planteás hay algo que me parece fundamental como aprendizaje: la selección de los casos y de los equipos de trabajo es en cualquier proyecto muy importante, pero aún lo es más en un proyecto que pretende ser comparativo. Por eso tomar ciertos recaudos en la selección de

los recursos humanos es sumamente importante, para que el trabajo no se atrase, para poder unificar el lenguaje utilizado, algo que es clave para poder interactuar y comunicarnos. Cuando uno no tiene criterios claros para seleccionar sus recursos, la comunicación se vuelve muy difícil, y si es posible es por casualidad, y no hay por causalidad.

P: ¿Por qué considerás que es importante el tema de los actores de nivel intermedio? ¿Cuál creés que es la contribución que aporta esta investigación?

R: Creo que la justificación a esa pregunta tiene que ver con que estos actores desempeñan un rol fundamental a la hora de entender la dinámica de funcionamiento de los subsistemas educativos que se constituyen en los espacios en los que estos niveles operan. Podés pensar el rol de estos actores en términos de su contribución a la equidad del sistema educativo, o en otros términos, no importa, pero lo que esta investigación deja en claro es que estos actores tienen un impacto decisivo, aunque este impacto puede ser positivo o negativo. Y lo que uno puede concluir a partir del trabajo de campo realizado es que estos actores concentran un grupo de funciones o competencias que van mucho más allá de lo que la norma prevé, desarrollando o ampliando sus márgenes de autonomía o aprovechando el lugar “oscuro” en el que se encuentran para operar con cierto nivel de discrecionalidad. Insisto, con ello no quiero dejar la imagen de que estos actores hagan “mal uso” de esa autonomía o discrecionalidad, de hecho nuestra investigación muestra también los logros que estos actores alcanzan haciendo uso de esa autonomía y discrecionalidad.

P: Mi pregunta, puntualmente, tiene que ver con estos hacedores de políticas que han participado en la investigación. ¿Han tenido algún *feedback* con respecto a lo que ustedes pudieron observar sobre los actores de nivel intermedio? ¿Les permitió a ellos reposicionarse con respecto a estos actores de nivel intermedio?

R: Aún no puedo responder con precisión tu pregunta. Tengo, eso sí, algunas impresiones (o intuiciones). Creo que algún impacto está comenzando a tener la investigación. Y eso se debe a los esfuerzos que realiza la Escuela de Educación (en especial Silvina Gvirtz) para organizar encuentros, seminarios, con inspectores, supervisores, jefes de inspección, directores de nivel, donde

hemos presentado los resultados de la investigación, y ante los cuales ellos han dado sus interpretaciones. Pero ésto es sólo en el terreno discursivo, lo que no significa que esos resultados sean tenidos en cuenta por *policymakers*. Incluso, diría, que tal vez no es deseable que sean utilizados para guiar posibles procesos de reforma, puesto que las conclusiones a las que arribamos sólo son aplicables (hasta tanto aparezcan otras investigaciones y hallazgos) a los casos con los que hemos trabajado, de modo que no son aún generalizables. Y realizo esta aclaración, porque muchas veces quienes hacemos investigación, tenemos también la aspiración a tener algún impacto en los *policymakers*, pudiendo a veces llevar a recomendaciones que a pesar de estar bien fundadas para el caso analizado, se intentan trasladar a escenarios distintos con resultados poco alentadores.

P: Cada país tiene una idiosincrasia diferente y las realidades sociales y educativas que enfrentan son bien diversas. De algún modo, ello te obliga a “adaptar” las preguntas a los diferentes contextos en los que los actores se desenvuelven, y al otorgar cierta autonomía a los equipos de investigación se torna más difícil la coordinación. ¿Qué hicieron para reducir o controlar las posibles distorsiones que podían surgir fruto de esta inevitable autonomía?

R: Efectivamente hay idiosincrasias y realidades bien distintas, y estas moldean a veces las preguntas y los objetivos de investigación. Sólo hago esta digresión bien cortita para que tengan una idea de sus alcances. El tema de la equidad en algunos de estos países es muy sensible porque el problema de la equidad no sólo se vincula a temáticas como la pobreza sino que se combina con cuestiones étnicas. De modo que el problema pasa a ser de una naturaleza completamente diferente. En Argentina y Chile, por ejemplo, el problema de la equidad básicamente pasa por problemas de pobreza, mientras que en Perú y Colombia se vincula directamente con cuestiones étnicas que son muy sensibles en esas sociedades. Entonces desde ese punto de vista, no teníamos otra opción que dejar ciertos márgenes de autonomía a los equipos, ser permeables a cierto tipo de heterogeneidades, para que a la hora de “bajar” a campo para realizar las entrevistas, pudieran ajustar el cuestionario a sus realidades educativas. Eso exigía por parte de quien ejercía la coordinación un gran esfuerzo para evitar que la adaptación minara la coherencia del proyecto.

Eso suponía eliminar aquellas “impurezas” que remitían a miradas excesivamente parroquiales, que aportaban poco a la mirada comparativa del problema a investigar. Aunque creo que debería haber habido inicialmente acuerdos metodológicos más profundos, para no desgastar tanto la labor de coordinación.

P: Quisiera hacer un comentario aprovechando la pregunta que hicieron anteriormente sobre el por qué se justifica mirar con atención el rol de los actores de nivel intermedio. Y pensaba en la sensación que tienen los maestros de comprender los problemas escolares más acabadamente que los funcionarios provinciales, a quienes visualizan lejos de los problemas y, por tanto, incapaces de dar cuenta de ellos. Entonces se me ocurría que estos actores de niveles intermedios tienen necesariamente que ser actores estratégicos para poder comprender la relación que existe entre la intervención estatal y la experiencia de lo escolar.

R: En efecto, estos actores de nivel intermedio tienen una visión más de conjunto, más sistémica que la que tiene un director, aunque necesariamente es menos integral que la mirada que debe tener un ministro de educación. Y es natural que así sea. Pero tu comentario toca además un tema que me parece muy importante aclarar. Y es que en los últimos años ha cambiado muchísimo la percepción que tiene el maestro y el director de la escuela respecto a algunos actores de nivel intermedio, como los inspectores. Antiguamente los inspectores infundían cierto temor sobre los actores escolares, porque su labor era percibida como esencialmente de control y porque la forma de ejercicio de la autoridad era muy jerárquica. Ahora me parece que esa situación ha cambiado bastante, producto en parte de procesos más integrales que hacen referencia a la recuperación de la democracia, a la reinstalación de temas muy básicos como la participación, la búsqueda de consensos, y en parte porque me parece que lentamente está cambiando la cultura de los inspectores, quienes aprovechando su experiencia pedagógica se auto-sitúan más cerca de la escuela que de los funcionarios políticos de nivel central, y se sienten mucho más comprometidos con la resolución cotidiana de los problemas escolares. Por eso es que entendemos que estos actores son también decisores, porque son ellos quienes terminan elaborando soluciones parciales, sin recurrir al nivel

central, ante los problemas que se presentan.

P: Vos hablaste al comienzo de tu exposición sobre una suerte de dilemas que habían tenido que enfrentar, y que en algún sentido podían amenazar la continuidad del proyecto. Mi pregunta, puntualmente, es ¿cuáles son los límites aceptables o los criterios que se deben tener en cuenta para decidir participar o no en un proyecto?

R: Tu pregunta tiene dos partes. La primera tiene que ver con cuestiones normativas o prescriptivas, es decir, el deber ser. Y la verdad es que sobre este punto no tengo demasiadas respuestas porque creo que no existen criterios o límites bien definidos, nítidos, que uno pueda establecer para todo tiempo, persona y lugar. Y ahí viene la segunda parte de tu pregunta, que tiene más relación con los criterios que nosotros utilizamos. El dilema casi siempre existe, porque no creo que exista proyecto alguno que no enfrente restricciones externas o constreñimientos que vengan de fuentes internas. Y en nuestro caso, el criterio utilizado estaba vinculado con no desaprovechar las oportunidades que se nos estaban presentando para desarrollar dentro de la Escuela de Educación una línea de investigación sobre estos temas. Todos coincidíamos que el tema elegido era sumamente relevante, y poco estudiado, lo que podía abrir la “puerta” para desarrollar futuras investigaciones que nos permitieran comprender con más profundidad la dinámica de estos actores de nivel intermedio. De hecho, la Fundación Ford aparecía incluso muy interesada en dar continuidad al proyecto, profundizando así el desarrollo de esta línea de investigación. A ello, por cierto, se suman las decisiones individuales, para las cuales no hay criterios uniformes puesto que esas decisiones se toman ponderando circunstancias concretas vinculadas a la posición que uno ocupa en la institución en la cual se desarrolla la investigación y a las posibilidades que la propia investigación puede abrir para un mayor reconocimiento e inserción profesional dentro de un grupo de investigación e incluso en el propio ambiente académico. Por supuesto, también hay una dimensión económica, pero mi experiencia me dice que esa dimensión no suele ser la más relevante a la hora de comprender las decisiones tomadas y los riesgos asumidos. Probablemente mi respuesta no te deje satisfecha, pero a mi juicio es todo lo que se puede decir de la trastienda de esas decisiones.

OTROS DOCUMENTOS DE LA SERIE

“DOCUMENTOS DE TRABAJO” DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN

- N° 1 OIBERMAN, Irene Beatriz. **La creación de un sistema de información educativa para la gestión.** Mayo de 2001; 20 páginas.
- N° 2 ABDALA, Félix. **Los excluidos del sistema educativo argentino: resultados preliminares de una investigación.** Septiembre de 2001; 14 páginas.
- N° 3 GALLART, María Antonia. **La escuela como objeto de investigación.** Septiembre de 2001; 8 páginas.
- N° 4 FISZBEIN, Ariel. **Análisis institucional de la descentralización educativa: el caso de los países de Europa Central.** Agosto de 2002; 14 páginas.
- N° 5 CARUSO, Marcelo. **La relación pedagógica moderna: cultura y política de la didáctica.** Octubre de 2002; 21 páginas.
- N° 6 TEDESCO, Juan Carlos. **Una política integral para el sector docente.** Mayo de 2003; 11 páginas.
- N° 7 WAINERMAN, Catalina. **Un siglo en los libros de lectura en la escuela primaria.** Junio de 2003; 14 páginas.
- N° 8 BEECH, Jason. **El discurso de la era de la información y la educación en Argentina y Brasil.** Noviembre de 2003; 16 páginas.
- N° 9 BAQUERO, Ricardo. **La educabilidad como problema político. Una mirada desde la psicología educacional.** Noviembre de 2003; 20 páginas.
- N° 10 GAINZA, Violeta. **La educación musical entre dos siglos: del modelo metodológico a los nuevos paradigmas.** Noviembre de 2003; 15 páginas.
- N° 11 AGUERRONDO, Inés. **Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red.** Junio de 2004; 13 páginas.
- N° 12 FINOCHIARO, Alejandro. **UBA contra Estado Nacional: un estudio de caso sobre la autonomía universitaria.** Junio de 2004; 17 páginas.
- N° 13 KESSLER, Gabriel. **Trayectorias escolares de jóvenes que cometieron delitos contra la propiedad con uso de violencia.** Noviembre de 2004; 26 páginas.

- N° 14 PALAMIDESSI, Mariano. **El cambio del currículum para la escuela primaria a lo largo de un siglo (1880-1980)**. Noviembre de 2004; 31 páginas.
- N° 15 CARLI, Sandra. **Infancia, Cultura y Educación en las décadas del 80 y 90 en Argentina**. Marzo de 2005; 17 páginas.
- N° 16 RAVELA, Pedro. **Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos desfavorecidos en Uruguay**; Junio de 2005; 39 páginas.
- N° 17 SOSA ESCUDERO, Walter. **Aproximaciones económicas y econométricas para la problemática educativa**; Julio de 2005; 22 páginas.
- N° 18 CAIMARI, Lila. **Usos de Foucault en la investigación histórica**; Octubre de 2005; 22 páginas.
- N° 19 CARLINO, Paula. **La escritura en la investigación**; Marzo de 2006; 38 páginas.
- N° 20 BEECH, Jason. **Las agencias internacionales, el discurso educativo y las reformas de la formación docente en Argentina y Brasil (1985-2002): un análisis comparado**. Agosto de 2006; 26 páginas.
- N° 21 SUASNÁBAR, Claudio. **Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955- 1976)**. Agosto de 2006; 16 páginas.
- N° 22 ALLIAUD, Andrea. **La biografía escolar en el desempeño de los docentes**. Febrero de 2007; 24 páginas.
- N° 23 SVERDLICK, Ingrid. **La Investigación Educativa en el Marco de una Gestión de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires**. Abril de 2007; 26 páginas.