

Investigación y políticas educativas en Argentina: dos términos de una ecuación de debilidad institucional

Guillermina Tiramonti
FLACSO, Argentina
tiramonti@flacso.org.ar

Resumen: El objetivo de este texto es analizar el desarrollo del campo de la producción académica en el tema de políticas educativas, en el periodo que abarca desde el inicio de la democracia en 1983 hasta el 2015. A los fines de su análisis, dividimos el periodo en dos diferentes momentos: el primero de ellos es de la configuración, en el que identificamos a aquellos actores que operan y producen en el espacio académico y damos cuenta de las características de la misma. El segundo momento es el que comienza en el 2000, signado por la crisis y la redefinición de las relaciones entre los diferentes actores de la academia y el poder político que impacta significativamente en los contenidos y discursos que allí se generan.

Palabras clave: Investigación. Posicionamientos institucionales. Producción académica.

Pesquisa e políticas educacionais na Argentina: dois termos de uma equação de fraqueza institucional

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o desenvolvimento do campo da produção acadêmica sobre o tema das políticas educacionais, no período desde o início da democracia em 1983 até 2015. Para os efeitos de análise, o período foi dividido em dois momentos diferentes: o primeiro é o cenário em que se identificam os atores que operam e produzem no espaço acadêmico e descrevem-se as características do mesmo. O segundo momento é o iniciado em 2000, marcado pela crise e a redefinição das relações entre os diferentes atores da academia e do poder político que afeta significativamente os conteúdos e discursos gerados nesse tempo.

Palavras-chave: Pesquisa. Posicionamentos institucionais. Produção acadêmica.

Tiramonti, G. (2016). Investigación y políticas educativas en Argentina: dos términos de una ecuación de debilidad institucional, v. 1, n. 2, pp. 398-414.

Research and educational policies in Argentina: two terms of an equation of institutional weakness

Abstract: The objective of this text is to analyze the development of the field of academic production on the subject of educational policies, during the period from the beginning of democracy in 1983 until 2015. In order to facilitate this analysis, we will divide this period into two different moments: the first moment is that of configuration, where we identify the actors that operate and produce in the academic sphere and account for its characteristics. The second moment is the one that begins in 2000, marked by the crisis and by the redefinition of relationships between the different actors from academia and the political power, that have a significant impact on the contents and discourses generated at that time.

Keywords: Research. Institutional positions. Academic production.

Introducción

En 1983, cuando se reabre un nuevo período democrático, se inicia un proceso de reconfiguración del espacio de la academia en el marco del cual se desenvuelve la investigación educativa, especialmente aquella que tiene por objeto de estudio las políticas para el sector. El objetivo de este texto es analizar el desarrollo del campo de la producción académica en el tema de políticas educativas, en el periodo que abarca desde el inicio de la democracia en 1983 hasta 2015. A los fines de su análisis, dividiremos el periodo en dos diferentes momentos: el primero de ellos es de la configuración, en el que identificamos a aquellos actores que operan y producen en el espacio académico, dando cuenta de las características de tal configuración. El segundo momento es el que comienza en el año 2000, signado por la crisis y la redefinición de las relaciones entre los diferentes actores de la academia y el poder político, que impacta significativamente en los contenidos y discursos que allí se generan.

No es nuestro propósito ahondar en una discusión epistemológica respecto de cuál es el objeto específico de estudio de lo que llamamos “política educativa”. Solo para enmarcar el análisis, señalamos qué incluimos dentro de la investigación educativa:

- a) Estudios destinados a diagnosticar la situación del sistema educativo en sus diferentes dimensiones.
- b) Análisis del aparato de gestión, administración y regulación del sistema educativo.
- c) Análisis de las orientaciones pasadas y presentes de las políticas destinadas a orientar o regular el sistema.

A nuestro criterio fue en el primer período de la apertura democrática donde se reconfiguró el campo de la investigación educativa y adquirió las características que condicionaron su desarrollo futuro, algunas de las cuales se mantuvieron hasta el momento en que producimos este artículo.

Varios de los autores ocupados en el estudio del campo de producción de conocimiento en materia educativa han señalado la escasa institucionalidad de este espacio (e.g. Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007) y su debilidad en cuanto autonomía en relación con el poder político. Bien podríamos decir que en el momento de la apertura democrática se constituyó un lazo interesante entre la política, la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas y la investigación educativa, donde estos términos de la relación se caracterizaban por su debilidad.

En el campo de la política ya se ha señalado en reiteradas oportunidades la situación de la deuda externa que debía enfrentar el gobierno y la escasez de recursos. También conocemos las dificultades en el terreno de la gobernabilidad: los intentos de golpe militar, las reiteradas huelgas generales y las dificultades en la relación con la Iglesia Católica. Los escasos recursos determinaron una situación compleja en el sector educativo: al mismo tiempo que se propiciaba la ampliación de las matrículas y se creaban escuelas, se depreciaba el valor de los salarios docentes —que ya eran bajos— lo que provocaba permanentes tensiones con los gremios que, finalmente, desembocaron en la conocida “Marcha Blanca”¹. Situaciones de tensión se producían también entre los funcionarios políticos y las estructuras burocráticas permeadas por el hábito autoritario de tantos años de gobierno militar.

En el específico campo de la educación confluían varias problemáticas que bien podían ser consideradas como propias del momento. Entre ellas podemos señalar la falta de información y estudios disponibles para ser usados como insumos para proyectar la política y cierto desconocimiento del manejo de una burocracia que, ordenada por la corporación militar, aprovechaba el momento para reforzar su inflexibilidad y, sobre todo, su autonomía tanto respecto del poder político como de las instituciones del sistema (Tiramonti, 1988).

¹ En marzo de 1988, los gremios docentes iniciaron una huelga por tiempo indeterminado. La huelga se extendió por cuarenta y dos días. En mayo se realizó una marcha docente que partió desde distintos puntos del país y convergió en la ciudad de Buenos Aires.

A esta problemática se agregaba un natural desconocimiento, por parte del elenco gobernante, de las relaciones de fuerza existentes entre los actores del campo que se combinaba con una cierta visión ingenua respecto a la espontánea recuperación de la participación democrática de la ciudadanía para contrarrestar los intereses corporativos ya organizados. El Congreso Pedagógico fue una convocatoria a la ciudadanía para definir las orientaciones de la política educativa nacional, asentada en esta idea de la recuperación espontánea de la participación popular y que, a su vez, respondía a la idea, también ingenua, de una sociedad no contaminada por el autoritarismo de los gobiernos militares.

En el campo académico —si bien ya existía el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la carrera del investigador—, la producción en el tema educativo era escasa. Lo mismo podemos decir de las universidades, que despertaban de un largo periodo de oscurantismo.

Esta configuración muestra un campo político que carecía de los insumos teóricos que se requerían para planear su política y un campo académico con dificultades para proveérselos. Esta debilidad generaba una interesante arena de disputa por definir o influir en la orientación de las políticas. En esta arena desplegaron sus estrategias nuevos actores que adquirieron diferentes niveles de preponderancia en los distintos momentos del período que estamos analizando.

La configuración de un campo de investigación, específicamente el de la investigación educativa

En el contexto descrito previamente, el campo se configuró con las siguientes presencias:

- 1-Las universidades y el CONICET, que presentaban las mencionadas debilidades.
- 2-Los organismos internacionales, que hacían sus aportes tanto en la definición de agendas como en el financiamiento de estudios puntuales requeridos por los gobiernos.
- 3-La creciente presencia de los llamados think tanks, los cuales, aunque con características diversas entre sí, orientaban su producción en favor de la provisión de insumos para la toma de decisiones. Estas instituciones reconocían diferentes articulaciones con sectores de la sociedad civil interesados en participar en la definición de políticas.

Las universidades

En 1983, se inició la etapa de normalización de las universidades públicas, que consistió básicamente en la renovación del cuerpo docente a través de los concursos públicos de profesores y la recuperación del espacio para la producción y difusión del conocimiento académico. Fue el momento de retorno de muchos de los docentes expulsados por los gobiernos militares y, con ellos, ingresó también buena parte de la producción académica desarrollada por sus equipos en los países de exilio y nuevos aires en materia de corrientes teóricas e ideológicas.

Esta reinscripción se realizó en el doble marco de la fuerte expansión de las matrículas universitarias y de las restricciones económicas que acotaron la capacidad de conformar equipos y multiplicar la cantidad y calidad de la producción teórica. Una situación similar se replicaba en CONICET (Galarza, 2007).

Estos procesos contribuyeron a un desarrollo moderado, pero creciente, del campo de la producción científica de las universidades, sin que alcanzaran a recuperar la centralidad política y cultural perdida durante los años de las dictaduras (Oteiza 1992; Coraggio y Vispo, 2001). Si bien las universidades fueron —y son aún en la actualidad— los principales productores de investigación educativa, su producción nunca constituyó un polo de influencia para las políticas del sector. Durante este primer período en democracia, la falta de recursos económicos —consecuencia del vaciamiento que sufrió durante las dictaduras— retrasó la posibilidad de reconstitución de los equipos que se requerían para participar activamente en el diálogo de las políticas educativas.

Luego, en los años noventa, el gobierno implementó un conjunto de políticas destinadas a regular y encauzar la producción académica que generó una fuerte reacción en contra por parte de las universidades, que transformaron esta producción en un instrumento de disputa ideológica. Estas políticas y la posible amenaza que sobre sus tradiciones generaba un marco político liberal, introdujeron una tendencia a la impugnación ideológica en su producción, que le impidió constituirse en un centro de investigación relevante para el análisis del fenómeno educativo y el aporte de alternativas a un sistema en crisis. Como señalan Gorostiaga y Tello (2015: 191):

Durante esa década se verificó un desarrollo en la producción académica sobre política educativa, motivada en buena medida por la oposición generalizada de los grupos de investigación de las universidades públicas a la reforma impulsada por el gobierno nacional (Feldfeber, 2000). De esta forma, el tradicional énfasis en lo normativo perdió peso y comenzó

a privilegiarse un tipo de análisis enfocado en las relaciones existentes entre las políticas y el paradigma neoliberal (Suasnábar, 2001), a partir del cual se postulaba la primacía de una orientación privatista que podía explicar el sentido del programa reformista implementado. Por otro lado, se produjo la consolidación, en algunos casos, y la emergencia, en otros, de agencias (centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks*) proveedoras de un tipo de conocimiento más operativo o con una función mediadora entre el conocimiento y la política, alejado de la perspectiva crítica asumida por las universidades.

A partir de la crisis del año 2000, y fundamentalmente a partir de 2004, las políticas para el sector derramaron sobre las universidades y el CONICET una cantidad crecientes de fondos que multiplicaron los agentes de investigación y mejoraron sensiblemente las condiciones de trabajo de investigadores y docentes. A la vez, se fue construyendo un discurso político que sedujo voluntades y amalgamó un campo de actores —en general disperso— y los transformó en fervientes defensores de banderas partidarias, lo que los volvió a desplazar de la posibilidad de constituirse en partícipes inteligentes de una producción académica relevante para discutir teórica y empíricamente los problemas de la educación. Los posicionamientos institucionales de diferentes universidades frente a las últimas elecciones², dan cuenta de este compromiso político que le restó a su producción autonomía respecto de la agenda de las políticas educativas y capacidad para generar una agenda propia con la que participar en el diálogo político.

Al mismo tiempo, a lo largo de esta década, ha habido un aumento de las publicaciones sobre educación (libros y artículos en revistas argentinas y extranjeras) y también se ha constatado una presencia importante de trabajos sobre política educativa en los principales congresos especializados, así como el surgimiento o consolidación de grupos de investigación en las universidades públicas y privadas, y su participación creciente en redes internacionales (Gorostiaga y Tello, 2015).

Los aportes de los organismos internacionales

Desde la segunda mitad del siglo pasado, los organismos internacionales han jugado un papel importante en la definición de políticas para la región. En esos años, el espacio internacional comienza a adquirir una presencia regional. La Comisión Económica para

² Me refiero al pronunciamiento del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencia Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Humanidades de la Universidad de La Plata que, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2015, pedían el voto por el candidato del partido gobernante.

América Latina (CEPAL), fundada en 1948, se constituyó en un centro de producción de propuestas económicas de gran influencia tanto en el campo académico como en las líneas de acción llevadas adelante por los diferentes países de la región. Junto con ella, instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) —destinada desde 1957 a la producción de investigación y formación en ciencias sociales— tuvieron presencia regional tanto en la producción teórica como en la formación de académicos y expertos que ocuparon lugares relevantes en las universidades y en diferentes organismos del Estado. Claudio Suasnábar (2013) ha marcado la importancia de la producción desarrollada en estos organismos durante los gobiernos militares que se sucedieron en distintos países de la región entre 1960 y 1980.

En los inicios de este periodo la producción sobre investigación educativa era escasa y estaba claramente encuadrada en las concepciones teóricas estructuralistas. En esta línea, el estudio que proporcionó un primer conocimiento sobre la situación del sistema educativo en la región fue el elaborado a partir de los resultados del proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, realizado entre 1976 y 1981 por la CEPAL bajo la coordinación de Germán W. Rama y en el marco de la cooperación con UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Participaron de la investigación destacados especialistas como Juan Carlos Tedesco, Carlos A. Borsotti, Norberto Fernández Lamarra y el propio Rama. Los resultados de las investigaciones, que primero circularon como documentos de trabajo, fueron posteriormente compilados en dos tomos publicados por la editorial Kapelusz (Rama, 1987) y se constituyeron rápidamente en el material empírico sobre el cual se discutían las orientaciones futuras de las políticas educativas. Va de suyo que fue un momento en el que hubo una puja por las definiciones políticas en las diferentes áreas y estos trabajos hicieron aportes importantes respecto de las falencias y necesidades en el campo educativo marcando orientaciones para la toma de decisiones.

Como bien señala Suasnábar (2013), en la producción de este proyecto se pueden reconocer las tradicionales preocupaciones de la CEPAL por la relación entre educación y desarrollo, y la consiguiente problemática de la articulación de calificaciones y mercado de trabajo. Los documentos proporcionaban un análisis histórico de los modelos de desarrollo en la región, un seguimiento de las experiencias educativas en América Latina e incluía un balance de los antagonismos y contradicciones que atravesaban las sociedades

latinoamericanas que, según la perspectiva de la CEPAL, estaban basados en la inestabilidad política de la región. Se trataba de estudios macrosociales que combinaban datos estadísticos con el análisis de dinámicas políticas, y que pensaban la educación como una pieza clave en la modernización de la región, cuyo avance dependía, en gran medida, de una ampliación de los alcances de los sistemas educativos.

En el ámbito nacional se desarrollaron, a partir de la apertura democrática, una serie de investigaciones semejantes destinadas a realizar un diagnóstico general del sistema educativo y a mostrar la situación en que se encontraba al finalizar la última dictadura militar. En base a esta preocupación y con el aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se instaló en el Ministerio de Educación de la Nación el Programa Fortalecimiento de los Procesos de Planificación y Toma de Decisiones Educativas, que produjo un conjunto de informes en los que se analizaban las características asumidas por la administración educativa argentina durante el contexto dictatorial. Las investigaciones analizaron el sistema de estadísticas educativas nacionales (Bertoni, 1988), la calidad del sistema educativo y los mecanismos de medición (Lafourcade, 1988), y el desarrollo de la estructura burocrática (Paviglianiti, 1988). Estos trabajos apuntaban, justamente, a mejorar la capacidad del Estado de administración y regular su cuerpo burocrático y, a través de él, el sistema educativo. Del mismo modo, el Centro Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe (CRESALC), en acuerdo con el Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), realizó una serie de estudios sobre la situación del nivel superior de la educación (Cano, 1984).

Los intercambios en la esfera nacional

El acontecimiento más importante de la época en materia de discusión pública acerca de las orientaciones de las políticas educativas lo constituyó la celebración del Congreso Pedagógico, convocado en 1984 por el gobierno nacional. Los dictámenes de la asamblea del Congreso daban cuenta de una discusión “en la que se dirimieron antiguas posiciones en las cuales el cambio se procesaba en una clave defensiva y con presencia de preocupaciones que habían atravesado los discursos políticos del periodo militar precedente. La mirada hacia el futuro estaba cargada de resquemores del pasado” (Tiramonti, 2004: 228). En esta línea se inscribe la preocupación por la identidad nacional,

por el peligro de una población expuesta a los mensajes de los medios³, por el afianzamiento de la soberanía en los espacios de frontera y por la deshumanización que podía generar el desarrollo científico.

Desde una postura acorde a la nueva condición democrática del sistema político, se plantearon temas de equidad educativa, consolidación y conformación de subjetividades que permitieran una convivencia en democracia. Hubo también un fuerte reclamo en favor del respeto del sistema federal que debía concretarse a partir de la descentralización del sistema educativo. Es importante dar cuenta de la lista de preocupaciones que se manifestaron en los dictámenes del Congreso Pedagógico, porque expresan un estado del pensamiento de época que contrasta fuertemente con las propuestas y proyectos de investigación desarrollados en paralelo por FLACSO—que ampliaremos más adelante—.

En los años noventa, CEPAL-UNESCO producen el documento *Educación y Conocimiento: ejes para la transformación productiva con equidad* que marcó el rumbo de buena parte de la agenda de la política educativa de la época en diferentes países de la región. En la Presentación, se sostiene que la idea central del documento es que “la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y su compatibilización con la democracia política y la equidad social” (CEPAL/UNESCO, 1992).

Si bien cada país elaboró una estrategia específica para la aplicación de los lineamientos generales en su espacio nacional, el documento planteaba líneas muy claras para la agenda política: descentralización de los sistemas educativos, autonomía de las instituciones escolares, responsabilidad de los resultados, eficacia en la asignación de recursos, y la integración de todos los ciudadanos a códigos, valores y capacidades comunes. En el campo nacional fueron fundamentalmente una serie de instituciones denominadas, en términos generales, *think tanks* las que proveyeron los recursos intelectuales para llevar adelante la reforma educativa de los años noventa.

La aparición de los think tanks

En la confluencia del resurgimiento de la política tras la caída de los gobiernos militares, la debilidad de los centros de producción académica nacional y la puja por definir

³ Pareciera ser que esta no fue una preocupación exclusiva de esa época. En el periodo de la administración kirchnerista, la denuncia sobre la influencia de los medios en la creación de percepciones negativas sobre el gobierno fue recuperada con tanta o más fuerza que en el periodo post-autoritario.

orientaciones en todos los campos —pero, específicamente, en el educativo que es el que nos ocupa—, fue que adquirieron importancia y capacidad de intervención pública para influir en la definición de políticas públicas una serie de organizaciones internacionales, instituciones intergubernamentales —o asociadas a estos organismos, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)— o fundaciones y centros privados representantes de grupos empresariales.

Entre todos ellos merece una especial mención el Área de Educación de FLACSO, tanto por la relevancia de su investigación y producción académica como por su capacidad de influir y orientar la agenda de debate público en materia de políticas educativas. Si bien la FLACSO se creó en Argentina en 1974, fue recién en 1982 —año previo a la apertura democrática— que Juan Carlos Tedesco organizó en la institución el Área de Educación con la cooperación de Cecilia Braslavsky, que *a posteriori* tuvo a su cargo el desarrollo del programa de investigación de esta área. Este programa proponía una agenda completa y novedosa para pensar las políticas para el sector, cuyo contenido puede ser sintetizado en tres grandes grupos temáticos⁴:

- a) El problema de la desigualdad: el texto acerca de la discriminación educativa (Braslavsky, 1985) marcaba el proceso de segmentación del sistema y las tendencias desigualadoras en términos de calidad de aprendizaje.
- b) La preocupación por los contenidos: se diagnosticó el vaciamiento de los saberes socialmente relevantes del sistema educativo. Se publicaron una serie de textos coordinados por Graciela Frigerio titulados *Currículum presente, ciencia ausente* en los que se daba cuenta de la obsolescencia de los contenidos programáticos.
- c) El análisis de la burocracia educativa: finalmente, había una línea de investigación que centraba su trabajo en este tema, identificando las rupturas en la cadena de implementación de políticas.

En la década de los noventa, se agrega a este conjunto de instituciones una serie de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil que representan a grupos empresarios y generan una serie de trabajos destinados a influir en las políticas públicas y proporcionarles un material de sustento o legitimación⁵. Entre estas instituciones hay algunas más antiguas

⁴ Un análisis exhaustivo de la agenda de investigación de FLACSO puede encontrarse en Tiramonti (2004)

⁵ Un trabajo detallado sobre el desarrollo del campo de la producción académica en educación entre 1983 y 2003, que incluye el análisis de estas organizaciones, puede encontrarse en el texto de Palamidessi, Suasnábar y Galarza (2007).

como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), creada en 1964, cuyo consejo directivo está integrado por dirigentes empresarios. Dedicada fundamentalmente a estudios económicos, durante los años noventa estuvo muy activa en la producción de estudios sobre temas educativos. La Fundación Mediterránea, creada en 1977 por iniciativa de un conjunto de empresas de Córdoba, a su vez, creó el Instituto de Estudios Sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEREAL). La Fundación Grupo Sophia fue creada en 1994, la Fundación Gobierno y Sociedad en 1997 y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que se constituye en el año 2000 con la conjunción de diversos equipos que ya estaban trabajando en el campo de la asesoría a grupos políticos y empresariales. Estas organizaciones centraron su producción en el estudio de la administración, el gobierno y la gestión escolar. Según el trabajo de Simón y Palamidessi (2007), más del 50% de su producción en educación se ocupó de estos temas. De modo que fueron importantes proveedores de materiales que podían ser utilizados en la toma de decisiones. Estos materiales estaban, en general, manifiestamente consustanciados con los propósitos de una reforma tendiente a la privatización de los servicios, autonomización de la gestión escolar y reorganización del sistema de acuerdo con los criterios del mercado.

Si bien tuvieron clara presencia pública en la discusión sobre las políticas educativas, un balance de las reformas implementadas en el país demuestra que no salieron de estos ámbitos las propuestas de reforma educativa de los noventa. Podríamos decir que la reforma que implementó la Argentina estuvo impregnada del discurso eficientista que tensionaba en este sentido las prácticas del sistema. Sin embargo, no adoptó políticas privatistas y sostuvo la presencia del Estado en la prestación de educación en los diferentes niveles del sistema.

A partir del año 2000

La crisis económica e institucional que sufrió el país en el año 2001 impactó sobre todas las dimensiones de la actividad social y también sobre la investigación y, específicamente, la dedicada al estudio de las políticas educativas. La crisis generó una atención sobre los sectores vulnerables y las investigaciones que tuvieron como objeto de análisis esta población comenzaron a tener una presencia importante en las agendas de trabajo.

En este lapso, las universidades públicas se beneficiaron de la recomposición salarial y también de mejoras presupuestarias. En el mismo sentido, se expandió el sistema de ciencia y técnica, a través de la multiplicación de becarios e investigadores jóvenes. Se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que anteriormente era una Secretaría del Ministerio de Educación. Además, la importancia de la creación de numerosas universidades que se inició en los años 90 radicó en la ampliación de las oportunidades de trabajo para los profesores universitarios. Como señalan Suasnábar e Isola (2013), estas medidas sumadas a un discurso ideológico de fuerte compromiso social captaron las voluntades de los académicos, que abandonaron toda pretensión de investigación crítica y se transformaron en propagadores de la buena nueva kirchnerista⁶.

Así, el imperativo de la política fue la inclusión de los diferentes sectores sociales en la educación media. Este propósito fue central tanto en la agenda política en esta etapa como en el relato militante de la época y también impregnó la agenda de investigación educativa. En este punto es interesante notar cómo los pedagogos críticos que analizaron el desarrollo de los sistemas educativos modernos como dispositivos de control y homogeneización cultural, cambiaron la óptica para calificar como ampliación de derechos las políticas de incorporación escolar de aquellos que hasta el momento habían estado fuera de la tutela del Estado.

A continuación, revisaremos los proyectos de investigación relevados en el periodo 2000-2015 que tuvieron por objeto la educación media y que han sido identificados como pertenecientes al área de políticas educativas. El relevamiento fue realizado por FLACSO-UNICEF en el marco del proyecto *Generación de conocimiento sobre escuela secundaria*⁷.

La base registra noventa y cuatro proyectos, de los cuales la gran mayoría (setenta y dos) fueron realizados por universidades nacionales. Se destaca la Universidad de Buenos Aires (UBA) con doce proyectos en diferentes facultades, sigue la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) con nueve y la Universidad Nacional del Comahue con seis proyectos. El número se completa con los proyectos que llevaron adelante el resto de las universidades

⁶ La historia argentina ha pasado ya en 1973 por la experiencia de universidades militantes. Por supuesto, la situación actual es diferente a la de aquellos años, en los que se trataba de una opción por la violencia que en este período no existe. La militancia solo comprometió el necesario pluralismo de estas casas de estudio.

⁷ FLACSO (2013). Relevamiento de Investigaciones sobre Educación Secundaria, Argentina 2003-2013. Base de datos de acceso abierto. Buenos Aires. Disponible en: http://ecys.flacso.org.ar/sistema_consulta/. Consultado el 11-02-2016.

públicas. Solo tres proyectos fueron realizados por universidades privadas. Nueve investigaciones fueron realizadas directamente por el Ministerio de Educación y diez por alguna de las instituciones que denominamos *think tanks*.

Hay una interesante presencia de los organismos del Ministerio de Educación en el financiamiento de las investigaciones. Además de los nueve proyectos que ejecutó, hubo otros cinco que se realizaron a su pedido y que financió directamente. El Estado también estuvo presente en la financiación de proyectos a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Hubo siete proyectos registrados con este tipo de financiamiento, uno más con financiamiento de un organismo científico provincial y otro con recursos provenientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El resto de los proyectos fueron sostenidos por los programas de investigación de las propias universidades.

En cuanto a las temáticas de las investigaciones, lo primero a decir es que la agenda de investigación estuvo claramente asociada a la agenda política del Estado. Así, los temas de inclusión y el análisis de las problemáticas asociadas a la universalización del nivel fueron los tópicos más frecuentes que trabajaron los proyectos. Hay un cambio muy interesante en cuanto al posicionamiento de los investigadores que han pasado, en general, de ser críticos a defensores de las políticas del Estado. Es frecuente un vocabulario que denota este posicionamiento, como cuando se analiza desde la “perspectiva del derecho a la educación”, con lo que, suponemos, se quiere subrayar que la acción del Estado tiene esta finalidad y no otra, o cuando se asegura la recuperación del papel central del Estado en materia de educación sin que medie ninguna comprobación empírica al respecto. En este sentido, así como en los años noventa la producción de las universidades tuvo un sesgo fuertemente crítico respecto de la reforma educativa impulsada por el Estado nacional y estuvo impregnada de giros ideológicos poco fundados en desarrollos empíricos, las producciones posteriores al año 2000 tienen un carácter igualmente ideologizado aunque de signo contrario.

Las universidades públicas del interior del país han centrado sus proyectos, básicamente, en el estudio de la situación local y las problemáticas asociadas a las dificultades de universalización de la educación media en la jurisdicción donde están insertas. Es el caso de las universidades nacionales de Misiones, de La Pampa o de Chubut.

En una serie de proyectos que analizan el devenir de las políticas educativas en el lapso que se inicia en 1993 y se extiende más allá de 2010, se articula la mirada reprobatoria sobre la reforma de los años noventa expresando el beneplácito con las políticas implementadas a partir del 2003. Como ya señalamos previamente, la preocupación por la inclusión va acompañada por el foco en las poblaciones más vulnerables, de modo que hay una cierta pérdida de perspectivas más amplias y de estudios abarcativos del conjunto de la población, que incluyen a otros sectores socioculturales. En este sentido, así como se registra una tendencia a anclar las problemáticas educativas en la condición socioeconómica de los alumnos y a asociar las políticas educativas a las estrategias socioasistenciales (Giovine y Martignioni, 2010; 2014), también la investigación del campo piensa su objeto de estudio expresamente asociado a la condición sociocultural de los alumnos. Aparecen nuevos temas como el análisis de las “trayectorias escolares juveniles”, fundamentalmente de los sectores vulnerables, ya sea centradas en su articulación con los fenómenos de deserción y repitencia, ya sea en su relación con el egreso escolar e ingreso al trabajo.

La aparición de una serie de instituciones creadas *ad hoc* para atender a los sectores recién incorporados al nivel medio y la heterogenización de estas instituciones generó una serie de investigaciones que tienen como propósito su análisis y han dado lugar a una interesante discusión alrededor de lo que se denominó el “formato educativo”, con lo que en algunos casos se nombra a una condición organizativa de la escuela tradicional y, en otros, a una distribución de roles y funciones resultantes de la concepción del saber sobre los que se asienta la escuela.

Se registran solo dos proyectos de análisis comparativo: uno, analiza una comparación respecto de países del centro y, otro, con referencia a América Latina.

En la base de datos sobre la que estamos trabajando, se registraron cuatro proyectos que tomaron como objeto de estudio a los docentes y que se desarrollaron en lo que hemos dado en llamar los *think tanks*. Uno de ellos se ocupó de la medición del fenómeno del ausentismo, otro trabajó sobre los diferentes modos de reclutamiento docente, y los otros dos evaluaron los resultados de las experiencias del sistema de designación por cargo. Estos trabajos estuvieron expresamente asociados a la búsqueda de alternativas y soluciones a problemáticas concretas que deben ser abordadas por las autoridades políticas.

Conclusión

En este período se han ampliado los ámbitos de investigación de políticas educativas, ya sea porque ha habido un mejoramiento de las condiciones para su producción tanto en el ámbito de las universidades como para aquellos que participan de la carrera de investigadores de CONICET, ya sea por el desarrollo de numerosos centros de la sociedad civil interesados en el tema educativo.

Sin embargo, a nuestro criterio, hay una relación cada vez más estrecha entre producción de conocimiento y agenda de políticas públicas. Pero no en sentido virtuoso, de diálogo entre saber y toma de decisiones, sino por el contrario en la alimentación de un vínculo de dependencia entre la producción de conocimiento y las urgencias del poder, tanto en el orden de legitimación como de la impugnación de las políticas públicas, como en el de someter la producción de la investigación a las lógicas y restricciones del poder.

Referencias

- Bertoni, A. (1988). *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, Proyecto PNUD/87/11.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa*. Buenos Aires: FLACSO - Miño y Dávila.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO – CRESALC - Grupo Latinoamericano.
- CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento. Ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL -UNESCO.
- Coraggio, J. y Vispo, A. (Comps.) (2001). *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Buenos Aires: CIN-Miño y Dávila.
- Feldfeber, M. (2001). “Una transformación con consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”. *Revista Visiones*, v. 11, pp. 8-20.
- Galarza, D. (2007). “Los organismos estatales de gobierno y planificación”. En: Palamidessi, M.; Suasnabar, C.; Galarza, D. (2007) (Comps.). *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO- Manantial.
- Giovine, R. y Martignoni, L. (2010). *Política educativa e instituciones escolares en la Argentina*. Buenos Aires: UNCPBA.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2014). “Lo socioeducativo y la tensión libertad/seguridad en las políticas y prácticas de inclusión educativa”. En: Corbalán, M. A. (Comp.). *La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.

Gorostiaga, J. y Tello, C. (2015). “La investigación en política educativa en la Argentina: un análisis de la producción en revistas especializadas”. En: Tello, C. (Comp.). *Los objetos de estudio de la política educativa*. Buenos Aires: Autores de Argentina.

Lafourcade, P. (1988). *Calidad de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

Oteiza, E. y Azpiazu, D. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Palamidessi, M., Suasnábar, C. y Galarza, D. (Comps.) (2007). *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO - Manantial.

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

Rama, G. (1987). *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Kapelusz - CEPAL/UNESCO/PNUD.

Simón, J. y Palamidessi, M. (2007). “Las fundaciones financiadas por el empresariado”. En: Palamidessi, M., Suasnábar, C. y Galarza, D. (2007) (Comps.). *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO- Manantial.

Suasnábar, C. (2001). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”. *Revista Brasileira de Educação*, n. 17, pp. 50-60.

Suasnábar, C. (2013). *Intelectuales, exilios y educación*. Rosario: Editorial Prohistoria.

Suasnábar, C. e Isola, N. (2013). “Las fronteras ‘borrosas’ de los intelectuales-expertos en educación: notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos treinta años”. Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional y IV Internacional de Investigación Educativa*, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre, 2013.

Tiramonti, G. (2016). Investigación y políticas educativas en Argentina...

Tiramonti, G. (1988). *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Buenos Aires: FLACSO - Miño y Dávila.

Tiramonti, G. (2004). “Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo”. En: Novaro, M. y Palermo, V. (Comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Guillermina Tiramonti

Magister en Educación y Sociedad de FLACSO Argentina. Investigadora principal del programa de Educación Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de FLACSO Argentina. Profesora de la Universidad Nacional de La Plata.
