

¿Investigadores y/o técnicos en política educativa? El dilema de origen

Estela Miranda
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
estelamiranda@arnet.com.ar

Resumen: En las últimas décadas, en América latina, los estudios e investigaciones educacionales revelan un importante y sostenido desarrollo. En ese conjunto, las investigaciones sobre política educativa, aunque todavía un campo en construcción, muestran un notable crecimiento reflejado en el aumento de publicaciones y en la creciente presencia de la temática en eventos científicos, postgrados y redes de investigación. No obstante, esa producción de conocimiento no da cuenta suficiente de referenciales teóricos sólidos y con potencialidad conceptual para interpretar la compleja y diversa realidad educativa de estos tiempos, en contextos turbulentos. En esta presentación se sostiene, a modo de hipótesis, que existiría una tensión, reconocible desde los primeros debates sobre la disciplina y en el desarrollo del campo y las dinámicas de producción: formar investigadores y/o técnicos en política educativa. Para ello, primeramente, se presenta una mirada retrospectiva sobre algunos hitos que marcarían la génesis de un campo de estudio y las dinámicas de producción e institucionalización de la investigación sobre políticas educativas en Argentina. Luego, se argumenta sobre la relevancia de la teoría en el análisis de la complejidad que presenta la realidad socio-política de la educación y en la formación de futuros profesionales en el campo académico y político de nuestro país.

Palabras clave: Política Educativa. Referenciales Analíticos. Formación de Investigadores.

Pesquisadores e/ou técnicos em política educacional? O dilema de origem

Resumo: Nas últimas décadas, na América Latina, os estudos e pesquisas educacionais revelam um importante e fundamentado desenvolvimento. Nesse conjunto, as pesquisas sobre política educacional, embora ainda seja um campo em construção, apresentam um notável crescimento que pode ser observado no aumento de publicações e na crescente presença da temática em eventos científicos, pós-graduações e redes de pesquisa. Não obstante, essa produção de conhecimento carece de referenciais teóricos sólidos e com potencialidade conceitual para interpretar a complexa e diversa realidade educativa destes tempos, em contextos turbulentos. Nesta apresentação

Miranda, E. (2016). ¿Investigadores y/o técnicos en política educativa? El dilema de origen, v. 1, n. 2, pp. 430-450.

argumenta-se, a modo de hipótese, que existiría una tensión, identificável a partir dos primeiros debates sobre a disciplina, do desenvolvimento do campo e das dinâmicas de produção de conhecimento: formar pesquisadores e/ou técnicos em política educacional. Para isso, primeiramente, apresenta-se uma retrospectiva sobre alguns aspectos que marcarían a gênese de um campo de estudo e a dinâmica de produção e institucionalização da pesquisa sobre política educacional na Argentina. Em seguida, argumenta-se sobre a relevância da teoria na análise da complexidade que apresenta a realidade sociopolítica da educação, bem como na formação de futuros profissionais no campo acadêmico e político em nosso país.

Palavras-chave: Política Educacional. Referenciais Analíticos. Formação de Pesquisadores.

Researcher and/or technicians in education policy? The original dilemma

Abstract: In recent decades educational studies and research show a sustained development in Latin America. Within this group, education policy research, albeit a field still in construction, shows a remarkable growth reflected in the increase of publications and the growing presence of the subject matter in scientific events, graduate programs, and research networks. However, this knowledge production lacks sound theoretical sources and conceptual strength to interpret the complex and diverse education reality of these times, in turbulent contexts. This presentation argues, as a hypothesis, that there would be a tension, identifiable since the first debates on the subject matter, which traverses the development of the field and the dynamics of education policy production: to train researchers and/or technical analysts in education policy. To this end, firstly, this paper presents a retrospective glance on some milestones that marked the genesis of the field of study and the dynamics of education policy research production and institutionalization in Argentina. Then, the paper argues on the relevance of theory in the analysis of the complexity presented by the socio-political reality of education, and in the training of professionals in the scholarly and policy field in this country.

Keywords: Educational Policy. Analytical Referentials. Research Training.

Introducción

En las últimas décadas, en América Latina, los estudios e investigaciones educacionales revelan un importante y sostenido desarrollo. En ese conjunto, las investigaciones sobre política educativa, aunque todavía un campo en construcción, muestran un notable crecimiento reflejado en el aumento de publicaciones y en la creciente presencia de la temática en eventos científicos, postgrados y redes de investigación en nuestros países.

No obstante, habría coincidencia entre los investigadores en que la producción de conocimiento sobre política educativa no da cuenta suficiente de referenciales teóricos consistentes y con la potencialidad conceptual necesaria para interpretar la compleja y diversa realidad educativa en contextos turbulentos (Fávero, 2014; Tello, 2012). Para Ball y Mainardes (2011, p. 11) es preciso “emplear referenciales analíticos más consistentes, así

como ampliar la interlocución con la literatura internacional”. La ausencia de “referenciales analíticos consistentes y una definición más clara del objeto de estudio” (Masson, 2013, p. 56) o “la mixtura desordenada (...) en diversos textos del campo de la investigación (que) generaba investigaciones ateóricas” (Tello, 2015, p. 155) es lo que Ball (1995, p. 255) conceptualiza como “estado desolador” y “una gramática débil de los estudios educacionales, sus conceptos, relaciones y procedimientos”. Esa “gramática débil” puede asociarse, por una parte, a la crisis de paradigmas en los estudios sociales y a la dinámica impuesta por nuevos procesos y prácticas sociales que colocaron en cuestión los referenciales conceptuales explicativos y recursos metodológicos con que veníamos investigando. También se podría vincular a los cambios en “los discursos y las estructuras de conocimiento de los estudios educacionales en respuesta al reposicionamiento político e ideológico de la academia y del conocimiento científico”, como Ball señala para el Reino Unido (1995, p. 256). Para los países de la región, a partir de los años ochenta la reestructuración de relaciones Estado, universidad y sociedad determinaron otros modos de definir y abordar los estudios educacionales, en el marco de una nueva relación entre la política educativa y la investigación, como veremos más adelante.

En esta presentación se sostiene, a modo de hipótesis, que existiría una tensión, reconocible desde los primeros debates sobre la disciplina que atraviesa el desarrollo y las dinámicas de producción en el campo: formar investigadores y/o técnicos en política educativa. Es importante señalar que la tensión investigador/técnico es parte de una larga e irresuelta discusión en el campo de las ciencias de la educación que, como veremos más adelante, se profundiza a mediados del siglo XX y continúa hasta ahora con otros giros interpretativos.

De modo que lo que se intenta plantear aquí tiene como propósito presentar algunos elementos que den cuenta de las configuraciones y re-configuraciones, en formaciones históricas determinadas, del campo de la producción de las políticas educativas y las implicancias en la formación profesional, tanto en el grado como en el posgrado. En otros términos, nos interesa indagar de qué modo entendemos o definimos la política, “como un proceso hiper-racional o lineal al ‘final’ de cual encontramos ‘fallas de implementación’”, ordenado, coherente, o bien pensamos “la política pública como un proceso social, un proceso relacional, un proceso temporal, discursivo”, desordenado. Se trata de dos

opciones epistemológicas diferentes que condicionan la manera como pensamos la investigación, cómo construimos nuestro objeto de estudio y los diseños y métodos que utilizaremos para trabajar con él (Ball, 2015, pp. 176-177) y la formación de los profesionales del campo de las políticas educativas.

Para ello, primeramente, se presenta una rápida mirada retrospectiva sobre algunos hitos que marcarían la génesis de este campo de estudio y las dinámicas de producción e institucionalización de la investigación sobre política educativa en Argentina. A partir de esa breve reconstrucción, se argumenta sobre la relevancia de la teoría en el análisis de la complejidad que presenta la realidad socio-política de la educación y en la formación de futuros profesionales en el campo académico y político.

Esta presentación recupera reflexiones anteriores publicadas y otras inéditas elaboradas con el propósito de introducir a los estudiantes de carreras de grado y de postgrado en la problemática epistemológica de la política educativa (Miranda, 2016; Miranda, 2009; Miranda y Lamfri, 1999).

La marca de origen: orientar la institucionalización y desarrollo del sistema educativo nacional

Tomo como punto de partida las palabras de Norma Paviglianiti (1989, p. 1) cuando señalaba: “La Política Educativa como disciplina separada del conjunto de las Ciencias de la Educación es de desarrollo reciente y se caracteriza por ser un producto de nuestra propia historia educacional, acompañando la formación y desarrollo del sistema educativo argentino”. En el origen de la disciplina es posible reconocer, al igual que en otros procesos de diferenciación disciplinar, la emergencia de un núcleo de temas que se fueron distanciando del conjunto mayor o del tronco disciplinar, la pedagogía. Esos temas referían a las preocupaciones centrales del Estado, en su origen y desarrollo, por organizar la estructura académica, el gobierno y la administración del sistema educativo nacional. Los debates parlamentarios de las primeras leyes de educación y los estudios que desde la perspectiva jurídico-legal interpretan los principios constitucionales dan cuenta de ello: el derecho a la educación, el derecho de enseñar y aprender, el papel del Estado en la relación público y privado (confesional), la distribución de atribuciones entre las distintas instancias gubernamentales (Nación y provincias), la estructura y organización académica de los

sistemas educativos, el gobierno y la administración de la educación. A lo que se agrega la organización de la formación docente, fuertemente centralizada en el Estado nacional, que demandaba conocimientos específicos para el estudio y la práctica educativa en los planes de estudio de las instituciones de formación de maestros y profesores.

Un avance lo constituyen algunos escritos de la época que, más cerca de un planteo epistemológico, reflexionaron sobre si la disciplina debía centrarse en la teoría o en la práctica, es decir, si debía dedicarse al estudio y la investigación o incluir orientaciones para la acción. La preocupación por lo “teórico” radicaba en estudiar de modo científico las relaciones del Estado y otros actores (en ese momento la Iglesia Católica) con la educación. En otros trabajos, inspirados en los debates que venían de Europa, se destaca la traducción que hace Lorenzo Luzuriaga de la obra de Eduard Spranger *Fundamentos de la Política Escolar*, donde propone estudiar los fundamentos de la política educacional de modo científico y práctico (teoría de la política escolar), discutiendo desde una mirada histórica la estructuración de las relaciones entre la escuela y el Estado moderno (Spranger, 1969). Mientras Juan Emilio Cassani en su libro *Fundamentos y alcances de la política educacional* sostiene que la política educacional “abarca las teorías, planificaciones y realizaciones que integran la obra del Estado, de una institución o de una entidad con atribuciones de gobierno en materia educativa y de cultura” (Cassani, 1982, p. 18 citado en Garcias Franco, 2014, pp. 7-8; véase también Carlino, 1993). El sentido de estos debates era “dar orientaciones para la acción”, esto es, fijar pautas para la institucionalización y el desarrollo del sistema educativo (Paviglianiti, 1989).

Hacia mediados del siglo XX la política educacional, todavía con un fuerte predominio de contenido jurídico-legal, se institucionaliza como asignatura en los planes de estudio de la formación de maestros y profesores en los institutos de formación docente y en las carreras de Ciencias de la Educación o Pedagogía (tal la denominación de la época). Es el momento de la expansión y desarrollo de los sistemas educativos, en otro contexto internacional (participación de organismos internacionales en educación) y en procesos de diferenciación disciplinar (sociología de la educación, planificación educativa, administración de la educación, educación comparada, economía de la educación), lo que produce una ruptura respecto de las reflexiones anteriores y la emergencia de debates y estudios vinculados al paradigma de la modernización desarrollista y del optimismo depositado en la educación

como factor de progreso económico y social. Los diagnósticos desde el planeamiento y la investigación educativa se incorporan al quehacer de las administraciones nacionales y provinciales, con el apoyo de organismos internacionales como UNESCO. Esto daría lugar a nuevos espacios de inserción profesional, como el trabajo en áreas técnicas de planificación, diseño de programas y proyectos de los ministerios nacional y provinciales. El planeamiento aparecía como el instrumento de la política educativa para vincular a la educación a las exigencias de desarrollo de los países, incorporándola como un aspecto relevante en la planificación económica a finales de los años cincuenta (Aguerrondo, 1990). También se asumió que la investigación podría tener un impacto directo y positivo sobre la formulación de políticas, haciendo de éste un proceso más racional y eficiente (Myers, 1981). Las metodologías que usó la planificación “normativa” provenían de la economía y se apoyaron en las teorías del capital humano. Desde estas perspectivas, la información estadística era utilizada para la elaboración de diagnósticos sobre rendimiento y eficiencia (interna y externa) del sistema educativo (cantidad de escuelas, alumnos, docentes y tasas de matrícula, retención, deserción, tasa de retorno, gasto por alumno, etc.).

Braslavsky y Filmus (1988) destacan que en los años setenta el ingreso de “teorías antitéticas” cuestionaron el paradigma desarrollista y desplazaron “la ciega confianza en la contribución al desarrollo por la total desconfianza en la posibilidad de que la educación jugará un papel positivo para el cambio social” (p. 8). Así, los enfoques crítico-reproductivistas mostraron que el sistema educativo contribuía a reproducir las desigualdades sociales y la dominación política de unos grupos sobre otros. Algunos análisis interpretan que, si bien las teorías crítico-reproductivistas no tuvieron el mismo impacto que las desarrollistas en los centros de producción de conocimiento, renovaron la reflexión y las metodologías de abordaje de los problemas educativos de la región. Sin embargo, apenas es posible reconocer algunos espacios de investigación en constitución que, con el aporte de esas nuevas herramientas analizan, más allá del diagnóstico cuantitativo, la realidad político-social-educativa.

Las dictaduras militares clausuraron los nuevos debates que traían las perspectivas crítico-reproductivistas y las posibilidades de generar nuevos núcleos de investigación en educación o de dar continuidad a los pocos espacios existentes en las universidades, por la cesantía masiva de profesores e investigadores y el desmembramiento de los espacios de

investigación en los ministerios nacional y provinciales, lo que no ocurriría en otros países de la región, como México, que posibilitaron a los profesores que emigraron continuar sus investigaciones (Palamidessi, Suasnábar y Gorostiaga, 2012).

También es posible interpretar que este momento, de incipiente conformación de espacios de investigación y de formación en el campo de la política educativa, presenta una complejidad que resulta de la “evolución teórica registrada en los países centrales” (Tedesco, 1987, p.12) , del entrecruzamiento de diferentes lógicas disciplinarias (derecho, pedagogía, filosofía, sociología y economía) y de los desafíos teóricos y epistemológicos que plantea un objeto de estudio multidimensional (Tello, 2015; Miranda, 2009). La recuperación de las instituciones de la democracia en la “década perdida”¹ marcó el inicio de un renovado interés por la investigación educativa que se profundizará en los años posteriores, en un contexto de globalización y de profundas transformaciones en las relaciones Estado, sociedad civil y mercado, a medida que avanzaron las políticas neoliberales impulsadas por los organismos internacionales.

Dinámicas de producción e institucionalización de la investigación sobre políticas educativas, a partir de los años ochenta

En Argentina, a partir de los años ochenta, la investigación educativa se expande y diversifica como campo de producción dinámico y se institucionalizan nuevos espacios de producción de conocimiento (Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007); a la vez que se van configurando otros modos de abordaje centrados en la generación de información, con nuevos actores y cambios de posicionamiento de otros (de la academia a la gestión), para su utilización en nuevos contextos de aplicación (Gibbons *et al.*, 1997).

Los primeros estudios e investigaciones en educación se concentraron, en gran medida, en generar información sobre la situación del sistema educativo en “crisis” y la búsqueda de alternativas para la construcción democrática². En los ministerios de educación nacional y

¹ Denominación dada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al diagnóstico sobre la situación económica y social de América Latina en la década de los años ochenta.

² El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y FLACSO-Buenos Aires organizaron un seminario sobre “Democracia y educación: educación, política y democratización del conocimiento en América Latina. El libro *Respuestas a la crisis educativa* (1988), compilado por Cecilia Braslavsky y Daniel Filmus,

provinciales se iniciaron cambios tendientes a recomponer y fortalecer las oficinas de estadísticas, investigación, programación y planeamiento educacional y a producir información para la toma de decisiones (Paviglianiti, 1988). Sin embargo, era notable el desbalance entre las capacidades del Estado Nacional y las jurisdicciones para producir conocimiento, particularmente las diferencias cuantitativas y cualitativas de los equipos técnicos y los recursos para producir información relevante y oportuna para la toma de decisiones.

El área Educación y Sociedad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Buenos Aires) se constituyó en un ámbito de producción de conocimiento y formación de investigadores que aportó sustancialmente al desarrollo de un campo de estudio sobre las políticas educativas. Los estudios y publicaciones marcaron el rumbo de la investigación, el contenido de los programas de las asignaturas en el grado y el postgrado y las agendas de las políticas educativas argentinas en los años siguientes.

La Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación editó a partir de 1982 la *Revista Argentina de Educación* con el propósito de estimular la actividad académica en temas vinculados a la ciencia, tecnología y la política educativa y, a la vez, servir de medio de actualización y comunicación entre los graduados de diferentes disciplinas involucradas en educación. Por tratarse de una entidad de carácter gremial profesional, la *Revista Argentina de Educación* posibilitó el reencuentro con autores, temas y análisis teórico-conceptuales críticos que había quedado suspendido por la represión intelectual que todavía se vivía en las universidades. Así, en el segundo número de esa publicación Cecilia Braslavsky publica un artículo titulado “Conceptos centrales de la política educativa: Unidad y diferenciación”. Reconociendo “la ausencia de investigaciones y de reflexión teórica sobre temas de política educativa”, propone “el acercamiento teórico-conceptual a uno de los grandes temas de la política educativa contemporánea: el de la unidad o diferenciación de la educación” (Braslavsky, 1982, p. 37).

recoge las intervenciones centrales de aquel seminario. El primer número de la Revista *Propuesta Educativa*, editada por el Área Educación de FLACSO en 1989, incluyó un Dossier sobre “Educación, poder y regímenes políticos”.

Las universidades nacionales, a mediados de los ochenta, organizaron el I Encuentro de cátedras del área³, lo que permitió generar un espacio de debates e intercambios sobre temas, perspectivas y nuevos enfoques en la docencia de la política educacional, especialmente sobre el contenido y la bibliografía de los programas de las asignaturas. Al mismo tiempo, los esfuerzos por avanzar en la investigación vinculando grupos e instituciones de diferentes universidades, si bien no alcanzaron los logros proyectados, sirvieron de base para la conformación de espacios de formación de postgrado en el área. En un contexto de limitada inversión estatal en las universidades y en recursos para la investigación, la recomposición de los equipos de investigación desmantelados durante la última dictadura militar fue lento, errático y concentrado en algunas universidades nacionales: Buenos Aires, Luján, Comahue, San Luis, Salta, Córdoba, La Plata. Una de las primeras iniciativas, coordinada por Norma Paviglianiti y Susana Vior, fue convocar a las cátedras de Política Educacional de las universidades nacionales para un gran proyecto de investigación que se proponía realizar un diagnóstico de la situación de la educación en las provincias, al tiempo que fuera un espacio para la formación en investigación incorporando debates sobre nuevas perspectivas teóricas y abordajes metodológicos para el análisis de políticas educativas (Vior, 1999).

En los noventa, las reformas de la educación concentraron el interés de la investigación en política educativa. En las universidades nacionales las investigaciones asumieron posicionamientos críticos y de denuncia de las reformas neoliberales en educación en el país. Algunas publicaciones, pero sobre todo los congresos, seminarios, talleres y jornadas científicas⁴ se constituyeron en foros de debate crítico sobre temas controversiales: descentralización del sistema educativo, la relación nación-provincia y la implementación de la Ley Federal, cambios curriculares, formación docente, los problemas en el

³ La primera reunión de cátedras de Política Educacional, Organización y Planeamiento de la educación se realizó en 1985, en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Dichas reuniones se mantienen hasta la actualidad.

⁴ Para citar solamente algunos eventos: los Congresos de Investigación Educativa, organizados por la Universidad Nacional del Comahue, desde 1999; las Jornadas del Área de Educación del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades “María Saleme de Burnichón”, de la Universidad Nacional de Córdoba, desde 1999; la Universidad como objeto de investigación, desde 1993; los Encuentros de Cátedras de Política Educacional, Organización, Administración y Planeamiento de la Educación; el Coloquio “A diez años de la Ley Federal ¿Mejor educación para todos?”, en 2003, organizado por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Más recientemente, se celebró el Coloquio “30 años de Investigación Educativa en Argentina (1984-2014)” con el propósito de realizar un balance de la investigación educativa argentina a partir de 1984.

financiamiento de la educación, trabajo docente, evaluación del aprendizaje y de las instituciones universitarias. El foco de las investigaciones estaba concentrado en comprender las fuerzas que configuraron la agenda educativa pública: Consenso de Washington, organismos multilaterales de crédito, organismos internacionales y las ideologías hegemónicas como el neoliberalismo y sus efectos en el sistema y en las instituciones educativas (Pinkasz, 2003). Los aportes de investigaciones desde otros campos disciplinarios, en particular de la antropología y los enfoques etnográficos, análisis del discurso, y nuevas perspectivas en los estudios comparados, ampliaron las miradas para una interpretación multidimensional del objeto de estudio.

En el marco de la reestructuración de las relaciones entre Estado, educación superior e investigación⁵ y en la concepción neoliberal de Estado “mínimo”, el conocimiento experto (información, investigación y evaluación) se convirtió en la estrategia para legitimar sobre “bases científicas” las decisiones políticas. Para el “Estado reinventado las funciones y actividades consideradas legítimas y de mayor efectividad” se formularon en términos de: a) sustitución de los controles de procesos por evaluaciones de resultados (la evaluación de personas, instituciones, aprendizajes, investigación); y b) desarrollo y difusión de sistemas de información que alimenten circuitos decisorios y aumenten la capacidad de anticipación del gobierno a través de los procesos de planificación, seguimiento y control de gestión (Oszlak, 1999). En ese contexto, se profundiza la inserción de académicos-investigadores y técnicos⁶ en el diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educación. Este movimiento de intelectuales hacia la acción, al decir de Braslavsky y Cosse (2006, p. 1), fue “uno de los tantos indicadores de la emergencia, también en América Latina, de una nueva estructura ocupacional, una de cuyas categorías sería la de los ‘analistas simbólicos’”⁷.

⁵ Un caso que muestra las reestructuraciones de los vínculos Estado, universidad e investigación es el Programa de Incentivos al Docente-Investigador(1993) para impulsar la producción de conocimiento y generar una reconfiguración de las prácticas académicas de investigación.

⁶ Osvaldo Iazzetta (1996) utiliza el concepto de tecno-políticos cuando analiza el protagonismo alcanzado por los técnicos en la gestión estatal y en los partidos políticos durante los gobiernos de Alfonsín y Menem. Destaca, además que “no se trata de un fenómeno privativo de Argentina sino de una tendencia observada en otros países”. Centra su análisis en el protagonismo alcanzado por los economistas como Sourrouille, Canitrot, Frenkel (Gobierno de Alfonsín) y Cavallo, Fernández (Gobierno Menem) que trasladaron a los Ministerios de Economía los equipos de fundaciones privadas (Fundación Mediterránea-IERAL), centros académicos (CEDES; CISEA) y consultoras técnicas.

⁷ Para Braslavsky y Cosse (2006, pp. 1-2) “los analistas simbólicos se diferenciarían de los funcionarios tradicionales por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder y su convicción acerca de que

Desde los ministerios se intensificó el uso de un conjunto de estrategias destinada a la producción de información como insumo para el diseño e implementación de las reformas de los sistemas educativos. Podríamos distinguir tres estrategias: 1) la actualización y sofisticación de estadísticas educativas; 2) la información obtenida de los operativos de evaluación; y 3) el relevamiento de investigaciones nacionales e internacionales y la producción de investigaciones e informes técnicos sobre aspectos centrales de las reformas educativas⁸. El tipo de información e investigación promovida para diseñar las reformas de los sistemas educativos se sustentaba en un planteamiento tecnocrático que concebía a las políticas y a los problemas de la educación como asuntos que podían ser tratados de modo objetivo.

Desde el Estado y vinculado a los modos de regulación a distancia del Estado evaluador se comienzan a desarrollar investigaciones “policy oriented”. En otros casos, el Estado nacional y los estados provinciales encargaron esos estudios a consultores y centros de especializados (*think tanks*, “analistas simbólicos”). Las fundaciones y centros de investigación⁹ financiadas por grupos empresariales tuvieron una activa intervención en la producción de conocimientos sobre educación a partir de los años noventa.

Al mismo tiempo, las investigaciones/estudios para la toma de decisiones estuvieron acompañadas por la necesidad de formar especialistas para el diseño y la implementación de políticas educativas. Un antecedente importante lo constituye la oferta de FLACSO de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (con mención) Cohorte “Políticas Educativas e Investigación para la Toma de Decisiones”, destinada a formar para la investigación en políticas educativas e investigación para la toma de decisiones, dirigida a

poseen conocimientos relevantes para el ejercicio efectivo del poder (...) Al mismo tiempo procurarían establecer una lógica de interacción con las lógicas jerárquicas de gobierno, antes que una lógica de subordinación u obediencia”.

⁸ Se destacan los estudios promovidos desde el ministerio de educación nacional como el relevamiento de investigaciones educativas destinadas y la generación de bancos de datos sobre investigación educativa como una modalidad de articulación entre la investigación y la política educativa. Desde la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias se diseñó un sistema de información de estadísticas universitarias, con el propósito de obtener “información confiable”, “administrar flujos de información homogeneizando las definiciones básicas, el desarrollo de metodologías y la elaboración de indicadores” y confeccionar informes analíticos para la simulación de escenarios futuros (Kisilevsky, 1999).

⁹ Para citar dos casos: CIPPEC, una agencia que elabora estudios de política educativa y asesora en “proyectos innovadores” a los gobiernos nacionales y provinciales (La Nación, 2003). La Fundación Arcor Argentina, el Instituto Arcor Brasil y la Fundación Arcor Chile se encuadran en la política de inversión social de dicha empresa con el fin de promover proyectos y programas escolares e informes sobre la situación de la infancia en los países de la región.

quienes se desempeñaran o aspiraran a desempeñarse en el ámbito público o privado para la gestión y diseño de políticas educativas. En 1998, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ/UNESCO) estableció una sede regional en Buenos Aires para atender: 1) la formación y la capacitación de recursos humanos; 2) la investigación y la difusión de nuevos conceptos, métodos y técnicas en el campo del planeamiento educativo; y 3) la cooperación con organizaciones e instituciones regionales, sub-regionales o nacionales. El IIPÉ, con el apoyo de la Fundación Ford, elaboró el proyecto "Actualización de formadores en gestión y política educativa", cuya motivación central estuvo focalizada en la convicción de que las transformaciones en la estructura y el funcionamiento del Estado exigían cambios profundos en las modalidades de formación de los especialistas y responsables de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular¹⁰.

En el campo gremial docente, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), preocupada por el análisis y seguimiento de las políticas públicas en educación y por la capacitación de los docentes, abrió el Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte". En esa misma línea, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) creó el Instituto de Capacitación e Investigación de los Educadores de Córdoba con la finalidad de canalizar la formación permanente de los docentes, las investigaciones y publicaciones (revistas y libros) que venía desarrollando a través de convenios con universidades nacionales y FLACSO-Argentina.

La profundización de los procesos de la globalización y la configuración mercantilista del conocimiento favorecieron la aparición de otras fuentes que disputaron la definición de las agendas de las políticas educativas. Así, los estudios e informes de los organismos internacionales como la OCDE (Publicación anual de indicadores en "Education at Glance"), los informes de PISA y las agencias privadas de evaluación de las universidades son considerados referencias insoslayables para conocer los resultados de las mediciones y la posición que ocupan los países, cada año, en la jerarquía de la calidad educativa internacional o en el ranking universal de las universidades.

¹⁰ Cecilia Braslavsky y Felicitas Acosta (2001) publican las exposiciones de los invitados al Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa realizado en marzo de 2000.

Avanzando los años noventa se visibilizan dos grandes perspectivas en la investigación sobre las reformas y sus efectos en los sistemas educativos, que ocuparon centralmente y todavía ocupan la agenda de la investigación sobre las políticas educativas. Por una parte, un tipo de investigación descriptiva con escaso o nulo referencial teórico que procuró información para legitimar las decisiones de un Estado centradas en criterios de eficacia y de eficiencia como manda el mercado. Ese tipo de investigación basada en evidencias para la elaboración de políticas requiere información y formación de especialistas “a medida”, desde un discurso único como fuente de legitimación, sin espacio para el debate y la reflexión crítica sobre los efectos sociales, políticos y culturales de las reformas neoliberales.

Por otra parte, y desde perspectivas críticas, las investigaciones sobre las políticas educativas incorporaron otros referentes conceptuales, recurriendo a marcos teóricos y metodológicos propios de las ciencias sociales; en un momento en el que la educación como objeto de estudio y, en particular las políticas educativas, se convirtieron en el centro de las preocupaciones de diferentes disciplinas (sociología, ciencias políticas, economía, antropología).

El balance da cuenta de que el aumento del número de investigaciones y la diversificación de espacios y agencias no estuvo acompañando de avances significativos en estudios que reflejaran los enfoques teóricos y las reflexiones epistemológicas requeridas para sostener “una capacidad analítica con herramientas para pensar, superando el sentido común, las adjetivaciones y el ‘descripcionismo’ de la realidad político educacional” (Tello, 2015, p. 19). Más bien lo que predomina es un tipo de investigación de corte descriptivo, ateórico, con un lenguaje técnico, apoyado en una falsa neutralidad y centradas en descontextualizadas “buenas prácticas” destinadas a recomendar el camino a seguir para alcanzar resultados exitosos en las reformas educativas. Se trata de estudios en los que, como lo indican Mainardes y Tello (2016, p. 7), “o posicionamento epistemológico decorrente desse nível de abstração, em muitos casos, pode ser designado como ‘empirista’, uma vez que há uma preocupação com a apresentação de dados, enquanto que a análise é pouco desenvolvida”.

Como consecuencia de la crisis político-económica argentina de 2001 y de las políticas educativas nacionales y sociales a partir de 2003, se produce un giro importante en la focalización temática de la investigación educativa. La atención se coloca en el impacto de

la crisis en los sujetos y en las instituciones educativas y, centralmente, en las políticas de inclusión socio-educativa. Se podría decir que se dejó de pensar la investigación desde la perspectiva de la “eficiencia” para abordar los problemas educativos desde la “investigación comprometida con la justicia social”, como señala Ball (2006). En el punto siguiente ampliaremos.

El debate pendiente: ¿La formación de investigadores y/o tecnológicos?

Juan Carlos Tedesco (1987, pp. 11-13) alertaba, a mediados de los años ochenta, sobre el agotamiento de los paradigmas teóricos vigentes, por su incapacidad tanto para explicar los problemas de la realidad educativa como para “generar estrategias que orienten las decisiones de los distintos actores que ocupan el espacio educativo”. Esta situación era atribuible, en parte, a una evolución de los paradigmas al margen de los problemas reales y, por tanto a la “escasa capacidad endógena de generar teorías” sobre las cuestiones problemáticas por la que atravesaban los sistemas educativos. Desde Venezuela, Carmen García Guadilla (1987) sostenía:

el espacio de la investigación asociado a los programas de planificación ha estado ocupado por paradigmas de investigación creados en contextos culturales y sociales diferentes y que, en numerosos casos, han probado ser inapropiados para responder a los interrogantes que se han planteado en los países subdesarrollados (p. 15).

Más recientemente, la difusión de nuevas formas de producción de conocimientos corre la línea de demarcación tradicional y se ubica más cerca del mercado. En los nuevos modos de producción del conocimiento, o “modo 2”, los criterios de eficiencia o utilidad se ajustan a los requerimientos de la investigación aplicada y de la innovación, con mecanismos, actores y una amplia gama de lugares diferentes a la producción disciplinar y nuevos contextos de aplicación y usos (Gibbons *et al.*, 1997).

Retomando el concepto de “estado desolador” de los estudios en educación, apuntado en la introducción, el sociólogo inglés sostiene que su origen estaría “tanto en la indiscriminada apropiación de lenguajes utilitaristas y ‘no reflexivos’ como en una ausencia de dinamismo interno, exacerbado por el aislamiento intelectual, en el que los estudios

educacionales ignoran el significativo desarrollo teórico en campos afines de conocimientos" (Ball, 1995, 2011, p. 80).

Ball (2006) analizó los principios que orientaron la investigación en política educacional, en las últimas décadas, demostrando la tensión básica entre un tipo de “investigación comprometida con la eficiencia” y otra “investigación comprometida con la justicia social”. La “investigación comprometida con la eficiencia”, que justificó y legitimó las reformas educativas del neoliberalismo, se evidencia en los estudios denominados “*policy oriented*”, en muchos casos, encargados por los mismos ministerios nacionales o provinciales a especialistas de consultoras, observatorios, centros de estudios/investigación (*think tanks*, analistas simbólicos). Brian Fay (citado por Ball, 2011, p. 83) define *policy science* como “el conjunto de procedimientos que permite determinar técnicamente el mejor curso de acción a adoptar para la implementación de una decisión o consecución de un objetivo” y el *policy scientist* es el investigador/especialista/consultor que trabaja con ese conjunto de procedimientos, seleccionando los más eficientes o la “respuesta técnicamente más adecuada para problemas políticos, de acuerdo con el conocimiento científico socialmente disponible”. Al respecto, Ball (2011, pp. 83-84) sostiene que ese tecnicismo solucionador de problemas legitimado en bases científicas “reposa sobre una aceptación acrítica del consenso moral y político que opera dentro de la hegemonía del racionalismo instrumental”.

En tanto, la investigación “comprometida con la justicia social” y la educación como un derecho social fue subestimada o relegada por la lógica económica bajo la cual se fundamentaron las reformas, ignorando las expectativas sociales y el compromiso de la educación en términos de valores, normas y creencias que cada sociedad construye en determinado tiempo y espacio (Miranda, 2009). Identificar cómo la investigación sobre la política educativa se ha movido entre esos dos polos nos pone frente a un desafío “epistemológico”, esto es explorar la relación entre conceptualizaciones, diseño, desarrollo/orientación de la investigación e interpretación de los datos, o “epistemología de superficie”, para advertir los principios rectores sobre los que se define la investigación (Ball, 2006; 2015).

La priorización de la investigación aplicada y de la innovación o la subestimación de la teoría en los estudios educacionales tiene para Ball (2011) efectos profundos en los procesos de formación de docentes/profesionales que trabajan en el área.

el colapso o abandono de la teoría en los estudios educacionales tiene un paralelo con otras áreas del campo educacional, como por ejemplo, en la retirada del trabajo teórico en los cursos de formación de educadores y en la concomitante limitación de esa formación al desarrollo de habilidades y competencias y al entrenamiento para el trabajo. La enseñanza asociada a la investigación es reconstituida y despolitizada. El esfuerzo intelectual pasa a ser visto como proceso técnico (pp. 92-93).

La crisis explicativa de los paradigmas vigentes y los nuevos modos de producción de conocimiento reactualizan lo que aquí denominamos el “dilema de origen”: la teoría o la acción/práctica, en otros términos, formar un investigador/intelectual en el análisis de las políticas y las respuesta a los problemas de justicia social, y/o un tecno-político para responder a los requerimientos de los nuevos contextos de aplicación.

Entendemos que no se trata de uno u otro, de lo que se trata es de recuperar el trabajo teórico en la formación de los educadores para que en su práctica cotidiana (el ministerio, el aula, la dirección de una escuela, etc.), en la puesta en acto (*enactment*) de las políticas, hagan uso de esas herramientas conceptuales para

trabajar sobre y contra las prácticas predominantes de sujeción ideológica (...) revelar o descubrir lo que es más invisible e insidioso en las prácticas dominantes. (...) La teoría es un vehículo para pensar diferente. La teoría es destructiva, disruptiva y violenta. El propósito de la teoría es desnaturalizar prácticas y categorías vigentes para hacerlas parecer menos evidentes y necesarias, abriendo espacios para la innovación de nuevas formas de experiencias. (Ball, 1995, 2011, pp. 93-95)

En una entrevista reciente, Ball recomienda para los procesos de formación “hacer [a los estudiantes] leer teoría”, porque, agrega, “pienso que realmente lo importante es ser teóricamente alfabetizado y ser capaz de pensar más allá del objeto de estudio, cómo conceptualizarlo” (Mainardes, 2015, pp. 178-179).

Como señalan Fávero y Tonieto (2016, pp. 10-11), se trata de contraponer a la “epistemología de la práctica” y al discurso de la “desintelectualización del profesor”, que sostiene desde una visión pragmática y utilitarista el “retiro de la teoría” de los procesos de formación, el ejercicio de la teoría crítica para “minar el poder” y “hacer lo que tenemos

que hacer para no volvernos útiles como técnicos del gerenciamiento social” (Ball, 2011, p. 97)

En la investigación y en los procesos de formación sobre políticas educativas “no basta con el posicionamiento crítico o la voluntad de cambiar” (Marcon, 2016, p. 32). Para no caer en un “vacío teórico”, tanto en la investigación como en los procesos de enseñanza de la política educativa, necesitamos asumir una

mayor profundización teórica, conceptual y epistemológica porque en la formación de investigadores no se trata de innovaciones radicales que surgen del simplismo ateórico, sino de una formación que le permita desarrollar nuevos modelos que surjan de los procesos históricos del conocimiento. (Tello, 2015, p. 145)

Consideraciones finales

En los tiempos actuales en los que se reactualiza el pensamiento y la arremetida pro-mercado en la educación, en tiempos de “epistemologías de la práctica” o, como dice Ball, en tiempos de privatización de las políticas educativas, las agendas educativas internacionales y nacionales son formuladas fuera de los ministerios de educación. En ese contexto, las políticas educativas precisan ser cuestionadas desde reflexiones epistemológicas que contribuyan al análisis crítico de los contextos culturales, políticos y económicos en los que se formulan y se ponen en acto las políticas educativas. Eso significa colocar a la investigación en lo que Ball denomina “una epistemología profunda”, trabajando con una pluralidad de perspectivas teóricas para la comprensión de la complejidad de los procesos que se despliegan en el campo de las políticas educativas, al mismo tiempo que un posicionamiento político para develar sentidos construidos o experiencias negadas, desnaturalizar prácticas y categorías teóricas vigentes.

El desafío será fortalecer los procesos formativos tanto en la formación en el grado como de especialistas en los postgrados del área. Un paso en ese sentido podría ser analizar el contenido de los cursos que conforman la malla curricular de formación de esas carreras para identificar el estado de situación de la formación epistemológica, desarrollos conceptuales y metodológicos de la investigación (tesis), en otros términos el lugar que ocupa la teoría “como caja de herramientas” en los espacios de enseñanza para la formación en política(s) educativa(s).

A la par, sostenemos enfáticamente la importancia de fortalecer los avances que hicieron posible espacios como las Jornadas de la ReLePe, la Revista y los Encuentros de Cátedras de Política Educativa, entre otros, para el debate y la reflexión teórica sobre la dimensión política de la educación, en interlocución con la literatura internacional y abierto a los desarrollos conceptuales de campos de conocimientos próximos.

Referencias

- Aguerrondo, I. (1990). *El planeamiento como instrumento de cambio*. Buenos Aires: Troquel Educación.
- Ball, S. (2011). “Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais”. En: Ball, S. y Mainardes, J. (Orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Ball, S. (2006). “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional”. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n. 2, pp.10-32.
- Ball, S. (1995). “Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies”. *British Journal of Educational Studies*, v. 43, n. 3, pp. 255-271.
- Ball, S. y Mainardes, J. (Orgs.) (2011). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Braslavsky, C (1982). “Conceptos centrales de la política educativa: unidad y diferenciación”. *Revista Argentina de Educación*, v. 1, n. 2, pp. 37-49.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 4, n. 2e, pp.1-26.
- Braslavsky, C. y Acosta, F. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América latina*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Braslavsky, C. y Filmus, D. (Comps.) (1988). *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Cántaro.
- Carlino, F. (1993). “Transformaciones en la carrera de ciencias de la educación de la UBA:

un recorrido histórico de algunos problemas actuales”. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, v. 2, n. 3, pp. 48-58.

Fávero, A. y Tonieto, C. (2016) “O lugar da teoria na pesquisa em política educacional”. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 1, n. 2, pp.1-19. Disponible en: <http://www.relepeenrevista.org>. Consultado en agosto 2016.

Fávero, A. (2014). “Estudios epistemológicos em política educacional”. *Espaço Pedagógico*, v. 21, n. 1, pp. 207-211. Disponible en: www.upf.br/seer/index.php/rep.

García Guadilla, C. (1987). *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en investigación socio-educativa*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.

Garcias Franco, J. (2014). “Los profesores Ghioldi y Cassani: precursores del campo de la política educativa en Argentina”. Anais das II Jornadas Latinoamericanas de Estudos Epistemológicos de Política Educativa, 18, 19 y 20 de agosto de 2014, Curitiba, Brasil. Disponible en: <http://www.relepe.org/images/818.pdf>. Consultado en febrero de 2016.

Gibbons, M. y Otros (1997). *La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Pomares.

Iazzetta, O. (1996). “Los técnicos en la política argentina”. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego, 5 al 7 de julio de 1996, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Kisilevsky, M. (1999). “El desafío de generar información estadística sobre el sistema universitario”. En: Sánchez Martínez, E. (Comp.). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

La Nación (2003). “*Think tanks*: los que piensan por ellos”. Buenos Aires, domingo 13 de Abril de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/488104-los-que-piensan-por-ellos>. Consultado en febrero de 2016.

Mainardes, J. y Tello, C. (2016). “A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração”. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 75, pp. 1-17. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2331>. Consultado en febrero de 2016.

Mainardes, J. (2015). “Entrevista con el Profesor Stephen Ball”. *Olb@res. Revista Electrónica*

do *Departamento de Educação da UNIFESP*, v. 3, n. 2, pp. 172-182.

Marcon, T. (2016). “Epistemología e política educacional: contribuições de Santos e Wallerstein”. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 1, n. 1. pp. 30-55. Disponible en: <http://www.relepeenrevista.org>. Consultado en febrero de 2016.

Masson, G. (2013). “Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir de la teoría marxista”. En: Tello, C. y Almeida, L. (Org.) *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras.

Miranda, E. (2009). “Investigación sobre políticas educativas y procesos de integración académica regional”. *Políticas Educativas*, v. 3, n. 1, pp. 18-32. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/22529>.

Miranda, E. (2016). “Formar investigadores y/o técnicos en política educativa: las marcas de origen”. Ponencia presentada en el Simposio “La enseñanza de la Política Educativa y la formación de investigadores en el campo en Argentina: aportes desde la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe)”. III Congreso Internacional de Educación, Universidad Nacional de La Pampa, General Pico, Provincia de La Pampa.

Miranda, E. y Lamfri, N. (1999). “Conocimiento experto y decisiones de política educativa en los contextos de fin de siglo”. *Pro-Posições*, v. 8, n. 3, pp. 73-80.

Myers, R. (1981). *Uniendo los mundos de la investigación educativa*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Oszlak, O. (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Mesa: Modernización de la gestión pública. Ciudad de México.

Palamidessi, M., Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comps.). (2012). *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc.

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

Paviglianiti, N. (1989). “Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional”. Ficha de cátedra. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos

Aires.

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Estudios y Documentos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

Pinkasz, D. y Otros (2003). “¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina?” Ponencia presentada en el Coloquio A diez años de la Ley Federal ¿Mejor educación para todos?, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Spranger, E. (1969). *Fundamentos de la política escolar*. Buenos Aires: Losada.

Tedesco, J.C. (1987). *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Tello, C. (2015). “La enseñanza de la Política Educativa y la formación de investigadores en el campo: entre las matrices históricas y la episteme de época”. *Revista Educação Pública*, v. 24, n. 55, pp. 125-151.

Tello, C. (Comp.) (2013). *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado de Letras.

Tello, C. y Mainardes, J. (2015). “Revisitando el enfoque de las epistemologías de la política educativa”. *Práxis Educativa*, v. 10, n. 1, pp. 153-178. Disponible en: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Consultado en febrero de 2016.

Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 20, n. 9, pp. 1-17. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988> . Consultado en febrero de 2016.

Vior, S. (1999). *Estado y educación en las provincias*. Madrid: Miño y Dávila Editores.

Estela Miranda

Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora e investigadora en el Instituto de Humanidades (IDH-Conicet) y en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFFYH) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Coordinadora del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES-UNC).
