

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
50

2018
Dossier

**Campo académico y políticas educativas en la historia reciente:
a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa,
por Claudio Suasnábar.**

Propuesta Educativa Número 50 – Año 27 – Nov. 2018 – Vol.2 – Págs. 39 a 62

Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa

CLAUDIO SUASNÁBAR*

Introducción

El 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa constituye un hecho significativo y motivo de festejo no solo para el Área de Educación de la FLACSO como colectivo editor sino también para el conjunto del campo educativo nacional, por cuanto su salida en agosto de 1989 condensa simbólicamente el inicio de una nueva etapa del campo académico de la educación en nuestro país.

Hasta ese momento, las únicas publicaciones educativas eran la Revista del Instituto de Investigaciones Educativas dirigida por Jorge Luis Zanotti y la revista Perspectiva Universitaria Argentina que comienzan a editarse en 1974 y 1976 respectivamente atravesando los años de plomo; y la Revista Argentina de Educación de AGCE cuyo primer número de abril de 1982 coincide con la ocupación militar de las Islas Malvinas. Si las revistas antes mencionadas nos permitieron explorar los posicionamientos de las distintas franjas de intelectuales y expertos en educación durante la dictadura militar (Suasnábar, 2013), la trayectoria y derrotero de la revista Propuesta Educativa resulta un “mirador privilegiado” para indagar los giros conceptuales y cambios en el espacio de posiciones político-educativa que ciertamente merecería un estudio en particular que excede nuestras posibilidades.

En este sentido, el presente artículo se propone más modestamente como un ensayo de interpretación de la historia reciente del campo educativo nacional que, focalizando en los debates político-educativos de las últimas tres décadas y media, nos posibilita reflexionar sobre la siempre tensionada relación entre el campo académico y las políticas educativas. En buena medida, este texto retoma y profundiza distintas líneas de indagación desarrollados en otros trabajos propios y colectivos donde fuimos precisando una periodización quizás todavía muy pegada a los ciclos de política (gestiones ministeriales) e identificando una serie de tendencias de cambio en el vínculo entre conocimiento experto y políticas educativas, y su reverso en su impacto en la identidad de los sujetos o como hemos llamado en las “fronteras borrosas” de los intelectuales-expertos en educación (Suasnábar, 2010 y 2012a y Suasnábar e Isola, 2018).



Dr. en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina), Postdoc. en Educación en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Prof. Titular de Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata y Prof. Titular de Política Educativa en la Universidad Nacional de las Artes. Investigador Principal del Programa “Educación, conocimiento y política” de la FLACSO Sede Argentina. E-mail: csuasnabar@gmail.com

En las últimas tres décadas y media las políticas educativas en la Argentina han seguido un movimiento pendular que alternó reformas y contra-reformas educativas, a tono con los cambios en las orientaciones de las políticas estatales y las transformaciones socio-políticas y económicas del país. Así, las dos primeras décadas se caracterizaron por el agotamiento de la matriz estado-céntrica y la posterior emergencia de una sociedad de mercado que marcan los años de la transición democrática, la salida anticipada del gobierno de Alfonsín, la llegada de Menem y las políticas de la década de 1990 (privatización, desregulación y apertura económica) modificarían sustancialmente las relaciones entre Estado y sociedad (Cavarozzi, 1997, Pucciarelli, 2011).

La crisis socioeconómica de 2001 producto del fracaso de las políticas neoliberales no solo marcó el abrupto final del gobierno de la Alianza (FREPASO-UCR) sino también está en el origen del ascenso de Néstor y Cristina Kirchner. Estos gobiernos iniciarían una etapa signada por la recomposición de la autoridad gubernamental y un neo-intervencionismo estatal apoyado en el llamado “boom de los *commodities*” (Pucciarelli, 2014 y Svampa, 2017). La segunda mitad de la década de 2010 marca un hecho inédito en la historia argentina como es la victoria electoral de una coalición política de centro derecha Cambiemos¹ que derrota por escaso margen al candidato presidencial kirchnerista Daniel Scioli. El gobierno de Macri inició una política de normalización económica promercado (ajuste fiscal, apertura económica, reforma laboral) que, combinada con el manteniendo y ampliando de políticas sociales, prometía no solo resolver los crónicos problemas de inflación, pobreza y desempleo sino también producir un “cambio cultural”. A poco de concluir su mandato, el balance en lo económico-social resulta claramente negativo lo cual parece demostrar las limitaciones y/o incapacidades de esta coalición de centro derecha para salir de la crisis y aún más para plantear una propuesta viable y posible de desarrollo (Vommaro, 2017 y Natanson, 2018).

En este contexto sociopolítico cambiante que marcan los límites y posibilidades de la acción estatal para orientar y conducir el sistema educativo, podemos identificar cuatro etapas: a) las políticas educativas durante la transición democrática, b) la reforma educativa de la década de 1990, c) las políticas educativas de la década de 2000, y d) las políticas educativas recientes (2015-2019).

Durante estas tres décadas, el campo académico de la educación entendido como un espacio de producción, formación y difusión de conocimientos se expandió en su base institucional (carreras de educación y ciencias de la educación en universidades públicas y privadas), y a la vez, se fue diferenciando y especializando con el desarrollo del posgrado, la creación de centros e institutos de investigación y el crecimiento del número de revistas específicas; estas tendencias se expresan en un aumento tendencial de la producción académica. Con todo, la institucionalización y profesionalización del campo académico en la Argentina aún sigue siendo relativamente débil, hecho que se manifiesta entre otros aspectos, en la dificultad para el sostenimiento y continuidad de las revistas, para definir y consensuar criterios de calidad y validez de la producción intelectual como también en la limitada capacidad para elaborar agendas propias de investigación (Palamidessi, Suasnábar y Gorostiaga, 2007; y Gorostiaga, Palamidessi, Suasnábar y Isola, 2018).

Planteado de esta manera, el artículo analiza los principales debates político-educativos

y los distintos posicionamientos al interior del campo académico desarrollados en las últimas tres décadas. En este sentido, podemos decir que desde el retorno de la democracia, el campo académico de la educación ha seguido un desarrollo sinuoso, desigual y contradictorio que se explica, en parte por razones externas como el impacto de las políticas universitarias y las políticas científicas y de fomento a la investigación, y en parte por razones internas que remiten a cómo las distintas gestiones ministeriales delinearon las relaciones entre el ejercicio del gobierno, el rol de los especialistas en educación en el diseño e implementación de políticas y los cambios en los tipos y usos del conocimiento experto.

El campo académico durante la transición democrática: reconfiguración institucional y reapertura de debate político

Los primeros años del retorno a la democracia fueron escenario de un proceso de reconfiguración del campo educativo, el cual se caracterizó por una serie de dinámicas estructurales que se proyectan en algunas de las transformaciones de la década siguiente. Una rápida mirada sobre aquellos años nos muestra que esta etapa estuvo cruzada por tres grandes procesos: a) la normalización universitaria, y en particular, la nueva conformación de las carreras de Ciencias de la Educación (concursos, planteles docentes, plan de estudios, investigación), b) la reconstrucción de las capacidades estatales para el gobierno y regulación de la educación y c) la emergencia de nuevas agencias del campo (centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks*).

Así, la reinstitucionalización de las universidades en base a los principios de la reforma se inicia con la sanción de la Ley 23.068 en 1984. Dicha normativa orientó el denominado proceso de "normalización universitaria" que suponía la designación de autoridades transitorias, quienes llevarían adelante las tareas de llamar y sustanciar concursos abiertos y de oposición (normalizar la planta de profesores), elecciones de representantes de los claustros y realización de asambleas de consejos directivos para elegir decanos y asambleas universitarias para elegir rectores (Buchbinder, 2005; Suasnábar, 2012b).

Este período todavía poco estudiado resulta clave para comprender no solo la conformación de los grupos político-académicos en cada facultad y universidad (Garatte, 2008 y Lazzaro Jam, 2016) sino sobre todo la configuración de los campos disciplinares que siguiendo la analítica bourdiana estableció y legitimó los grupos dominantes y dominados, así como también las definiciones legítimas de la verdad científica o más sencillamente la agenda de investigación de cada campo. En las Ciencias de la Educación, uno de los pocos casos estudiados como el de la UNLP nos revela la compleja trama de la "normalización" de la carrera y su incidencia en las reformas curriculares y perfil de la disciplina (Garatte, 2015).

A nivel estatal, la creación y/o reapertura de organismos técnico-pedagógicos y la revalorización del planeamiento como política pública marcó no solo la recuperación de prácticas de sistematización de datos e investigación orientada al diagnóstico y diseño de políticas sino también un proceso de trasmisión "generacional" de experiencias y capacidades pro-

fesionales entre quienes participaron de los procesos modernizadores anteriores y los jóvenes graduados que recién ingresaban a la gestión educativa. No obstante, la tensión entre una cultura burocrática ineficiente y poco profesionalizada y las nuevas modalidades de gestión centradas en la expertise técnica aparecían como un punto de conflicto no resuelto que atravesarían las transformaciones futuras del aparato estatal.

La reapertura del debate político educativo en la transición democrática girará, por un lado, en la preocupación por el estado de la educación y el rol de los profesionales del campo, y por el otro, en las modificaciones necesarias para el sistema educativo que suscitada la convocatoria a un II Congreso Pedagógico Nacional. La primera de esas preocupaciones se hará visible en una diversidad de encuentros, mesas de discusión y seminarios organizados, por ejemplo, por la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación (AGCE) y el Instituto de información y estudios en ciencias sociales y educación (I-IECSE).

Una muestra de este clima puede verse en la celebración de los 25 años de las Ciencias Sociales (UBA) en la Argentina, encuentro realizado con el auspicio de AGCE, de la Asociación de Psicólogos de Buenos Aires (APBA), del Colegio de Graduados en Antropología (CGA), y del Colegio de Graduados en Sociología (CGS). Estas entidades emitieron una declaración en la que puede leerse:

“Actualmente es un hecho irrefutable la existencia de Sociólogos, Psicólogos, Antropólogos y Pedagogos cuyos nombres, en sus respectivas especialidades, son punto de referencia a nivel nacional e internacional. (...) El aporte de nuestras disciplinas se hace impostergerable. (...) Somos parte de la Universidad y nuestro conocimiento del campo y del desempeño profesional no pueden estar ausentes de la decisión de planes, contenidos y orientaciones” (Perspectiva Universitaria N° 11/12, 1982-1983:156-157).

El clima de optimismo y confianza también fue evidente entre amplios segmentos del campo educativo que vieron en la coyuntura, la posibilidad de avanzar en la concreción de un cambio educativo. Las demandas al compromiso de los técnicos y expertos en educación en la reconstrucción de la democracia, así como el fuerte énfasis en la necesidad de aportar propuestas alternativas, rápidamente tomaron forma en el ingreso a la gestión estatal de numerosos especialistas que durante los años de la dictadura se había retirado a la actividad docente, y que, en algunos casos, habían participado en las formaciones de la disidencia intelectual. Un editorial de la *Revista Argentina de Educación* expresaba:

“Por primera vez, y como hecho inédito, gran cantidad de profesionales ocupan puestos claves de conducción y asesoramiento en todos los niveles de la educación. Esto crea una nueva responsabilidad: superar la artificial disociación entre lo político-administrativo y las concepciones pedagógico-científicas, lo que supone resolver múltiples y complejos problemas. (...) Colaborar con este proyecto para la Nación es nuestro compromiso. Nuestra tarea será sistematizar y comunicar las experiencias que en estos años estuvieron impedidas de circular con libertad, analizarlas a la luz de las ideas y teorías científicas a las que ahora tenemos acceso, y generar las estrategias y técnicas que posibiliten a las instituciones democráticas cumplir con su cometido” (Editorial, *Revista Argentina de Educación*, Año III - Nro. 4, Julio 1984: 5).

En este panorama, la creación en 1982 del Área de Educación y Sociedad en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ciertamente resultó no solo la expresión más representativa de las nuevas formaciones intelectuales sino también marcó un punto de inflexión en el proceso de reconfiguración del campo intelectual de la educación. Como hemos señalado en otros trabajos (Suasnábar, 2004), las redes académicas como CLACSO y FLACSO cumplieron un papel relevante en la sobrevivencia de las ciencias sociales durante las dictaduras militares en la región, generando un “paraguas institucional” que permitió insertar a intelectuales e investigadores perseguidos o excluidos en sus países. Creada inicialmente como un Programa en 1974, la FLACSO desarrolló durante todo el período militar investigaciones en el área de política y sociología cuya acumulación permitió hacia 1982 la apertura de la Maestría en Ciencias Sociales, primer programa de posgrado estructurado en nuestro país. No es casual, que la FLACSO haya sido el ámbito de encuentro de las nuevas generaciones que, con trayectorias diferentes, expresaran la renovación intelectual larvada durante los años militares. Como grupo intelectual resulta por un lado, la continuidad y profundización del nuevo paradigma gestado por el proyecto DEALC que se expresa en el nombre del área, y por otro, en un movimiento de apertura hacia la reflexión producida por los otros segmentos de la “diáspora” del campo educativo, el cual estuvo fuertemente sesgado por la revisión teórico-política de las experiencias anteriores y la evolución de la coyuntura política².

La convocatoria al II Congreso Pedagógico Nacional marca uno de los momentos más intensos del debate educativo durante los primeros años de la transición democrática. Este evento proponía que los diversos sectores de la sociedad civil discutieran y delinearán iniciativas tendientes al mejoramiento y modernización del sistema educativo argentino. Inaugurado finalmente en abril de 1986, en su organización respetó el federalismo permitiendo que cada provincia lo emprendiera según sus criterios y necesidad, pero incluyendo instancias de debate locales, provinciales y una nacional que tuvo lugar en Río Tercero en el año 1988.

En esta dirección se conformó una *Comisión Honoraria de Asesoramiento* conformada por especialistas y académicos reconocidos como Gilda Romero Brest, Gustavo Cirigliano,



Berta Braslavsky, Gregorio Weinberg, Héctor Félix Bravo y Juan Carlos Tedesco, entre otros. Con todo, los diferentes segmentos del campo no lograron producir un posicionamiento unificado y coordinado que les permitiera incidir más eficazmente en las resoluciones del II Congreso Pedagógico Nacional. Por el contrario, la Iglesia Católica demostró su lugar consolidado y capacidad de movilización en el espacio educativo que dejó más en evidencia las dificultades y limitaciones de campo educativo (Krotsch y De Lella, 1989; Isola, 2010 y 2013).

En buena medida, la experiencia fallida del CPN marcó un reposicionamiento de los intelectuales-expertos de la educación donde un segmento asumirá que la posibilidad de incidir en las políticas educativas radicaba en su inserción en el aparato estatal, mientras que otros mantendrán una actitud distante, interviniendo desde el ámbito universitario.

La reforma educativa de 1990 y cambios en el campo académico: tecnoburocratización de la política, mercantilización del conocimiento y pluralización de agencias

La reforma educativa no solo constituyó un punto de inflexión en la configuración histórica del sistema educativo sino que también supuso una nueva etapa para el campo académico que se caracterizará por la profundización de las tendencias anteriores, el ascenso de los expertos a puestos de decisión gubernamental y la consolidación de un mercado profesional. De esta manera, las reformas estructurales pondrían nuevamente a la educación en la agenda pública pero ahora en sintonía con las políticas neoliberales. La pérdida de centralidad del Estado como articulador de las relaciones sociales a favor del mercado que se operó en los años noventa vació de contenido a la política volviéndola una cuestión técnica o de expertos. Esta nueva racionalidad tecno-burocrática es la que está en la base del cambio en el rol de los expertos y que en campo educativo se manifestará el acceso de intelectuales e investigadores a puestos claves de decisión en el Ministerio de Educación en este período.

Ciertamente, este movimiento de pasaje no es una novedad en la historia del campo sino más bien un rasgo constitutivo del mismo que está presente desde los orígenes. En este sentido, lo nuevo no radica tanto en la presencia de especialistas sino el rol que adoptarían en la construcción de la política y el papel central que tendría un segmento del campo académico en la elaboración e implementación de las políticas de reforma. Este movimiento de pasaje de intelectuales del campo académico al campo burocrático tampoco es un fenómeno particular de nuestro país sino por el contrario, expresa una tendencia más amplia en toda la región, la cual motivó una serie de reflexiones sobre lo que algunos intelectuales consideran como la nueva relación entre investigación social y decisiones políticas que conlleva según otros especialistas a la emergencia de un nuevo tipo de intelectual que denominan "tecno-político" (Brunner, 1993; Braslavsky y Cosse, 1996).

En este sentido, los cambios en la política que hemos definido como tendencia a la tecnoburocratización a diferencia de otros países de la región se dieron en Argentina en el marco de un proceso de declinación de los "intelectuales de partido". Si bien el vínculo

entre intelectuales y partidos políticos siempre fue una relación conflictiva si se lo analiza comparativamente con los casos de Chile, Uruguay y Brasil, observamos que hasta los años sesenta los partidos mayoritarios y las izquierdas en nuestro país contaban en sus filas con intelectuales y especialistas que generaban ideas y nutrían de “cuadros técnicos” en los momentos de acceso al gobierno.

La crisis de la política y de los partidos políticos en los años noventa también generó un doble proceso que, por un lado, de lo que podríamos llamar un estado de “disponibilidad política” de intelectuales y especialistas. Esto es, la presencia de una masa de graduados en educación y de ciencias sociales que sin filiaciones ideológicas fuertes ni compromisos político-partidarios se encuentran en disponibilidad para insertarse en el ámbito público-estatal o privado. Y, por otro lado, un acelerado proceso de “mercantilización” de las actividades intelectuales (paralelo la expansión/diferenciación de las agencias del campo) que se manifiesta en la emergencia de un verdadero mercado profesional de venta de servicios de consultoría, asistencia técnica y producción de investigación orientada a la generación de políticas. Así, durante estos años centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks* comenzaron a realizar trabajos de asesoría técnica, producción de información producción y elaboración de políticas a demanda del Estado Nacional, los Estados provinciales e instituciones privadas. Ambos procesos se darán en el marco de un débil crecimiento de la profesionalización académica en las universidades (el cargo a tiempo completo y los incentivos a la investigación) pero de bajas remuneraciones que acentúa el estado disponibilidad en situación de mercado de intelectuales y especialistas en educación.

En el marco de estas tendencias, los debates político-educativos girarán alrededor de dos cuestiones: por un lado, la caracterización, orientación y efectos de los cambios impulsados por la reforma educativa, y por otro, las discusiones sobre la inserción de los académicos e intelectuales en la gestión pública. Sobre esta última cuestión algunos actores como Braslavsky y Cosse (1996), justificarían su participación en la planificación de las políticas señalando que:

“Los procesos de democratización de América del Sur trajeron para nosotros la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educación. Esta posibilidad no fue un hecho aislado o personal. Formó parte de un significativo movimiento de un grupo relativamente numeroso de intelectuales hacia la acción” (1996: 2).

Otros segmentos del campo consideraban que los intelectuales reformistas, al autolegitimarse, se arrogaban la potestad de considerarse la voz del Estado, cuando sólo estaban encarando con decisiones sociales regresivas una política de un gobierno particular (Cano, 1997). A estas voces se les sumaban otras que destacaban la omisión de un sector de la intelectualidad educativa que callaba ante las decisiones que se daban a conocer en medio de un margen de creciente empobrecimiento de la población.

“En el año 1994, cuando se dieron los primeros pasos para concretar esta publicación, los conversos al ideario neoliberal profetizaban una revolución modernizadora en la educación. Quienes se aferraban a un progresismo posibilista, integraban un coro de voces “autorizadas” en el campo pedagógico para promover, con convicción o con resignación,

la necesidad de "estar dentro del ajuste para luchar contra el ajuste", o participar de las políticas oficiales para contrarrestar sus efectos más negativos; o trabajar con el Banco Mundial, pero "sin aceptar condicionamientos" (sic). La abdicación de la función crítica de este sector de la intelectualidad en el campo pedagógico buscó razones para autojustificarse en un contexto donde todo parecía "cerrar" sin fisuras, sin grietas, con aparente apoyo pasivo de la mayoría, sin posibilidad de alterar la marcha triunfal de un modelo frente al cual era disparatado una oposición frontal." (Crítica Educativa, Editorial, N° 3, 1997).

Mientras que otros mostraban su preocupación ante un escaso margen de autonomía por parte de los investigadores frente al Estado reformista.

"Más allá de los impactos efectivos sobre los procesos decisionales, la mayoría de las veces se trata de trabajos hechos para legitimar políticas utilizando para ello el poder y la autoridad de la ciencia. En estos casos, más que de trabajos científicos, se trata de simples racionalizaciones del sentido común, que muchas veces terminan siendo simulacros que parodian las características supuestas de la cientificidad." (Tenti Fanfani, [1993] 2007: 216).

En buena medida, los debates sobre la reforma que estamos reseñando remitían a las discusiones político-educativas de 1970 y al momento de emergencia del "progresismo pedagógico" como un tipo de intervención intelectual que expresa las posiciones críticas al estatus quo y un compromiso con las propuestas de transformación social.

La revista Propuesta Educativa, bajo una nueva dirección luego del alejamiento de Braslavsky, sería un ejemplo de esta postura crítica que cuestionaría el desfinanciamiento y precarización del sistema educativo como puede leerse en el Editorial de 1996: *"En más de un caso, la reforma es utilizada para legitimar un cambio que, lejos de orientarse al logro de la calidad, se orienta exclusivamente a la disminución del gasto fiscal" (Editorial, N° 14, 1996).*

Como estas, muchas otras intervenciones mostraban el rechazo de parte del campo académico a las transformaciones y actividades que realizaban sus colegas. Un Editorial de la *Revista Argentina de Educación* de 1992, cuando la reforma aún estaba en germen, señalaba que:

"Los trabajadores comienzan a volcarse no sólo a la actividad privada —creación de escuelas, asesorías, asistencias, consultorías— sino también a la búsqueda de actividades laborales extraprofesionales que permitan sobrevivir. Y ello parece, a veces, inevitable. Frente a la presión de las necesidades económicas, cada uno necesita resolver su vida privada. Y es así como la política educativa, amarrada a la económica y social, nos entra en trampa, porque aún los más conscientes e históricamente comprometidos con la educación pública terminan siendo víctimas de la situación: a la frustración personal se agrega el sentirse involuntario reforzador de un sistema social y educativo segmentado." (RAE, Editorial N° 17, 1992).

Ciertamente, el proceso de reforma educativa estuvo signado por marchas y contramarchas derivadas de las tensiones y conflictos entre distintos actores (como la Iglesia,

los sindicatos docentes y Estados provinciales) que pusieron obstáculos y resistencias al movimiento acelerado que tendían a imprimirle los intelectuales expertos a cargo de la conducción educativa.

Para el campo académico, la reforma marcó una fractura que si en la superficie se manifestaba en la confrontación entre adeptos y detractores, más profundamente se revelaría en una ampliación y desdibujamiento de las fronteras del campo por la emergencia de un mercado de expertise a partir del creciente papel de nuevas agencias (organismos internacionales, *think tanks*, centros de investigación privados, etc.) y modalidades de producción de conocimiento (asistencia técnica, consultoría, investigación orientada, etc.).

Las políticas educativas de la década de 2000: recuperación del discurso crítico, mayor presencia estatal sin profesionalización ni modernización³

La llegada al gobierno de Néstor Kirchner y luego de Cristina Fernández de Kirchner marca el inicio de la tercera etapa que se caracterizará en los primeros años por una discursividad que logró condensar una serie simbólica de conceptos que reivindicaban el valor del Estado como constructor de políticas públicas, en clara oposición al consenso político de la década anterior. Dicha discursividad se apoyó en diversas medidas como la negociación del pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional, una política exterior orientada a la integración regional y la política de derechos humanos.

Estas medidas fueron acompañadas por una revalorización acrítica de la memoria de los años 60 y 70 que en buena medida limitó el necesario debate sobre las responsabilidades políticas e ideológicas de las causas de la violencia armada y el desenlace dictatorial. Esta limitación en la mirada hacia el pasado también se manifestó hacia adelante en la dificultad para superar un modelo de desarrollo basado en los *commodities* y la falta de una agenda de modernización estatal. En este contexto se posicionaron diversos intelectuales que consideraban que este tiempo político precisaba de su intervención explícita. Así, ciertas franjas intelectuales participaron en la construcción de un pensamiento teórico sobre la política oficial conformado el grupo denominado Carta Abierta (Palermo, 2011).

En el campo educativo este movimiento se manifestó también en la recuperación de elementos simbólicos como la presencia estatal, la inclusión social y las políticas universales que habían sido defendidos por los académicos e intelectuales críticos de la década de 1990. Esta discursividad fue acompañada por una serie de políticas que mostraban el regreso del protagonismo del Estado tales como la garantía del derecho a la educación junto al diseño de políticas inclusivas que procuraban mayores niveles de igualdad en torno a ciertos principios universales⁴.

Si bien estas medidas contaron con el apoyo de sectores académicos del campo educativo, el proceso de consulta de la Ley de Educación Nacional mostró algunas voces críticas respecto a este cambio discursivo y de orientación de las políticas educativas. En esa línea se inscribe la intervención de Sandra Carli (2006) quién no solo señala lo que considera “núcleos conservadores” de la Ley, refiriéndose al lugar ambiguo de la familia

como agente educativo y a la idea de libertad de elección incluida en los fundamentos, sino que también marca la necesidad de explicitar los mecanismos y acciones específicas que garanticen la proclamación del derecho a la educación:

"En primer lugar se caracteriza por un discurso de enunciación de derechos en el que el Estado se presenta como garante. No podemos cuestionar que una política educativa democrática parta del reconocimiento de derechos de la educación, sin embargo, consideramos que necesitamos sobre todo un tipo de discurso que haga públicas sus posiciones políticas respecto de dichos derechos. Es decir, de qué modos esos derechos serán garantizados, atendiendo no a una declaración de los mismos sino a precisar las maneras políticas y económicas de concretarlos. Esto último indicaría la dirección política del Estado y no simplemente sus aspiraciones. La proliferación del discurso de derechos en el campo de la educación no repara los problemas estructurales del sistema educativo. Se requiere, en todo caso, que se establezcan en el texto de la ley los mecanismos-actores-acuerdos que garanticen el cumplimiento de los derechos enunciados." (2006:8).

Las críticas no solo se focalizarían en las definiciones que introduce la Ley sino también en el mecanismo de la consulta⁵ que, para algunos, lejos de expresar un diálogo e intercambio que enriqueciera la propuesta, suponía la agregación de posiciones e intereses diferentes sin lograr una síntesis.

Desde una mirada más global, otros segmentos del campo académico de la educación cuestionaron la pretensión refundadora del discurso oficial (apelación recurrente de los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia) y señalaban críticamente la visión nostálgica sobre la educación apoyada en la recuperación de cierto imaginario de los años sesenta. Como lo expresaba el Editorial de la revista Propuesta Educativa de FLACSO (2008), la combinación de los rasgos antes señalados (pretensión refundadora y visión nostálgica de la educación) parece dar cuenta de la dificultad para superar la auto-referencialidad y generar un debate político-educativo que partiendo de posiciones diferentes pueda arribar a consensos y propuestas ampliamente consensuadas⁶.

En rigor, los reparos de distintos segmentos del campo apuntaban a tres aspectos: las inconsistencias del propio texto de la Ley, las limitaciones del mecanismo propuesto para discutirlo y no menos importante, las dudas respecto a la voluntad y capacidad de llevar a la práctica los lineamientos propuestos. Por ello, no es casual, que estos sectores si bien compartían la evaluación positiva del giro discursivo y de las políticas operado por el gobierno nacional, también expresaban sus dudas frente a la nueva ley (Feldfeber, 2006)⁷.

La progresiva polarización política que caracterizó los años posteriores también se manifestó en el debate alrededor del balance de logros y deudas de las políticas sociales implementadas por el gobierno nacional. El título del libro reciente de Gabriel Kessler *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013* (2014) expresa con claridad la dificultad para construir una visión compartida sobre el sentido y orientaciones de la acción estatal durante la última década. Apoyándose en datos estadísticas y resultados de investigaciones, Kessler parte de una evaluación positiva de la situación actual comparada con la década anterior, pero no deja de señalar la persistencia de viejas desigualdades y la emergencia de nuevos problemas que limitan los logros alcanzados:

“Y es con respecto a la educación donde se producen las mayores controversias públicas sobre las tendencias contrapuestas. Estas se expresan en que, por un lado, desde los años noventa se verifica un paulatino y constante incremento de la cobertura educativa, y en años más recientes, un aumento de presupuesto muy significativo. Pero en dirección contraria, perduran desigualdades en el sistema: en la calidad de la educación, en la cantidad de horas y días de clase, en los presupuestos educativos provinciales, en los sueldos docentes.” (2014:118-119)

Con todo, este balance matizado de la situación educativa no expresa un consenso del conjunto del campo, puesto que otras franjas de intelectuales más afines al gobierno acentuarán los rasgos positivos de las políticas implementadas asociadas a la inclusión de los sectores menos favorecidos al sistema educativo (Rinesi, 2013)⁸.

Los cambios en la universidad durante este período también fueron motivo de controversias entre investigadores y académicos. El aumento sostenido del presupuesto universitario⁹, la apertura de nuevas universidades, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el estímulo a la investigación sumado al incremento de las becas otorgadas por el CONICET, entre otras medidas, marcan lo que algunos especialistas caracterizan como un giro neo-intervencionista de la política pública para el sector. Sin embargo, estos mismos expertos señalan críticamente la ausencia de una nueva agenda de política para el sector ya que este activismo estatal convive con la inercia de las políticas de la década pasada (Suasnábar, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2013). En sintonía con estos análisis, Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta (2013) señalaban una situación paradójica:

“(…) entre 2003 y 2011, la universidad no logró ocupar un lugar destacado dentro de la agenda de gobierno y resultó desplazada por otras prioridades o urgencias, postergando de este modo la formulación de una política universitaria integral, sin embargo este rezago de lo universitario coexistió con un notorio reconocimiento simbólico del sector y un sostenido aumento del financiamiento en el contexto de una relación más amigable y distendida de estas instituciones con el gobierno nacional.” (2013: 29).

Desde una mirada de mediano plazo de los cambios en el sistema universitario, Pablo Buchbinder y Mónica Marquina (2008) señalaban el carácter limitado de las políticas implementadas durante este período que se manifestaban en la persistencia de problemas estructurales y la ausencia de una propuesta integral para el sector¹⁰.

El debate y los distintos posicionamientos respecto del balance de las políticas educativas de la última década que atravesó el campo universitario no tuvieron una gran visibilidad pública, sino que más bien circularon por publicaciones académicas y eventos específicos, hecho que marca un contraste notorio con la repercusión de los debates de la década de 1990. Una explicación posible podemos encontrarla en el clima de fuerte polarización política e ideológica del período, por el cual numerosos intelectuales moderaron y regularon sus intervenciones frente a un contexto que ofrecía pocos espacios para análisis complejos y miradas críticas (Isola, 2014).

Este comportamiento también resulta perceptible en las intervenciones de otras agencias y actores del campo de producción de conocimiento en educación como los organisa-

mos intergubernamentales e internacionales (IIPE-UNESCO, UNICEF) que desarrollaron estudios para el Ministerio de Educación, y ese heterogéneo segmento de instituciones que transitan entre la sociedad civil, los *think tanks* y los centros de políticas como el CIPPEC y el CEPP, que a través de la consultoría técnica expresaban reparos y cuestionamientos a temáticas como la implementación de la ley de financiamiento educativo, la calidad de los aprendizajes recibidos y los problemas de desigualdad, permanencia y repitencia¹¹.

En este período, la expansión del mercado profesional y la demanda creciente del Estado por actividades de consultoría marcan la profundización de algunas de las tendencias del campo iniciadas en la década de 1990, a la vez que dan cuenta del progresivo deterioro de las capacidades estatales para gobernar y orientar el sistema educativo que caracteriza esta última etapa.

Al respecto pueden mencionarse como indicadores de esta tendencia la pérdida de relevancia y presencia de las áreas del ministerio orientadas a la producción de información y planificación que se manifiesta por ejemplo en la discontinuidad de los Operativos Nacionales de Evaluación, las dificultades y limitaciones para la construcción de información estadística fidedigna y el cambio en el perfil de la gestión ministerial marcado por el desplazamiento de personal técnico-profesional en favor de cuadros políticos con poca o ninguna experiencia en la administración pública. Si bien no contamos con estudios específicos sobre este último aspecto, algunas investigaciones recientes sobre otras áreas de la política pública como las políticas asistenciales permiten observar cómo la mayor presencia e intervención del Estado no va necesariamente asociada a una profesionalización de los actores y prácticas sino que, por el contrario, el saber especializado resulta desplazado por el compromiso ideológico que tiende a borrar las diferencias entre gestión burocrática y militancia política (Perelmiter, 2011)¹².

Seguramente el balance de las políticas y cambios en la educación durante estos diez últimos años seguirá siendo motivo de debate y controversias por cuanto convergen tendencias contrapuestas que si, por un lado, conllevaron la recuperación del rol del Estado, el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico y un giro neo-intervencionista de las políticas, por otro debilitó las capacidades estatales para orientar el sistema y desprofesionalizó la gestión educativa. Lejos de una agenda de modernización, la gestión ministerial construyó sus prioridades alrededor de inyectarle recursos al sistema educativo y la ampliación del acceso sin reparar demasiado en los problemas estructurales tales como la calidad de los aprendizajes y persistente desigualdad de la oferta educativa.

Las políticas educativas recientes (2015-2019) y el campo académico: entre el ajuste presupuestario, la polarización ideológica y la falta de una agenda de política

La llegada al gobierno de Mauricio Macri constituye un hecho inédito en la historia argentina porque es la primera vez que una coalición política de centro derecha triunfa en elecciones libres a nivel nacional y en las dos principales jurisdicciones: la ciudad y la provincia de Buenos Aires. No es casual, entonces que la (para muchos) sorpresiva

victoria electoral de Cambiemos haya resultado un interrogante que acaparó el debate político-académico sobre la caracterización y orientación del nuevo gobierno.

En ese sentido, las posiciones oscilaron entre considerarla como una derecha “conservadora” y “neoliberal” en el marco de una vuelta a los años noventa, y aquellos que ven en esta formación política una “nueva derecha” que, compartiendo algunos de los rasgos anteriores, agregan la caracterización de “gerencial” y “empresaria” (por la incorporación de *CEOs* a la administración pública), “republicana” (por el reconocimiento a las reglas democráticas), “pragmática” o “*new age*” (por oposición a las derechas doctrinarias) y algunos más osados adjudican cierta “preocupación por lo social” (por el mantenimiento de las políticas sociales del gobierno anterior).

En cuanto a las políticas educativas del macrismo si bien todavía son pocos los estudios para realizar un balance completo, los tres años y medio de gestión nos permiten identificar algunas tendencias y orientaciones. Así, el sistemático recorte del presupuesto educativo constituyó un eje central de la política ministerial que recorre todo el período tal como lo señalan y corroboran distintos informes e investigaciones (Rivas y Dborkin, 2018). La conformación del staff de gestión a partir de la incorporación cuadros provenientes del mundo empresario, fundaciones y ONGs constituye otro rasgo que marca, por un lado, la profundización de aquella tendencia de emergencia de nuevas agencias del campo educativo, las cuales pasan de la “influencia” a la “gestión e implementación” de la política tal como exploran estudios recientes (Castellani, 2019). Y, por otro lado, la llegada de los nuevos perfiles a la gestión pública supuso el desplazamiento de los lugares de dirección de los expertos y especialistas provenientes del campo académico en educación. Estas dos orientaciones (ajuste presupuestario y gerenciamiento) explica en gran medida la fuerte oposición de los distintos actores del sistema educativo.

Pero quizás la mayor limitación de la gestión educativa de Cambiemos haya sido la falta de una agenda de política que superara los slogans de campaña de la importancia de la educación y de producir una “revolución educativa”. En los dos primeros años hubo intentos de generar una agenda a través del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina, enseña y aprende,” y, luego, del fallido “Plan Maestro” (propuestas de metas derivadas de los resultados educativos). Ambas iniciativas dejarían en evidencia la pobreza de



ideas y las limitaciones técnicas del *staff* de gestión del ministerio nacional. En este panorama, signado por escasez de recursos y capacidades técnicas, la política de evaluación centrada en las pruebas Aprender parecería ocupar el espacio vacante de una agenda de política indicativa del rumbo educativo que se desea seguir.

Durante estos años hubo mucha discusión educativa que circuló por las redes sociales, páginas de internet y los diarios nacionales bajo distintas formas de intervención (denuncia, reclamos, opinión y sistematizar información) que expresaron las diferentes posiciones de sindicatos, funcionarios, especialistas y representantes políticos frente a las políticas educativas. En este sentido, si bien resultaría interesante y necesario sistematizar estas discusiones, nuestra mirada se restringe al debate académico donde privilegiamos las intervenciones de miembros del campo y sus formas propias de intervención como son los artículos, capítulos y libros.

Planteado de esta manera, los debates educativos durante estos años continuaron (a igual que en el período kirchnerista) atravesados por una fuerte polarización política e ideológica que impidió avanzar en un debate plural, serio y fundado. El ex Ministro de Educación de Cristina Kirchner, Juan Carlos Tedesco¹³ sería quién más claramente describa este clima intelectual en la introducción de un libro compilado por él y publicado casi en las vísperas de las elecciones presidenciales de 2015. Allí señala que:

“Esta debilidad del debate político-educativo se expresa en el carácter angelical, tecnocrático o abstracto que suelen asumir los discursos con los cuales se discute de educación, en los que predominan un fuerte anacronismo y falsos dilemas ideológicos. Para los sectores generalmente identificados con posiciones progresistas parecería que la defensa de la justicia social les impide hablar de excelencia académica, eficiencia, competitividad y responsabilidad por los resultados. Para los sectores preocupados por la eficiencia parecería que la condición necesaria para lograrla es seleccionar y excluir a los que no acceden a los estándares definidos como metas que deben ser alcanzadas. Superar la antinomia entre justicia social y excelencia académica constituye el gran desafío que enfrenta la política educativa argentina en el mediano y largo plazo.” (2015:7)

En buena medida, la intención explícita del libro es contribuir a la superar aquella polarización de las posiciones a través de contribuciones que combinan diagnósticos y resultados de investigación y orientaciones para la definición de políticas. Dichos trabajos mirados de conjunto abarcan las principales problemáticas educativas y los desafíos futuros del próximo gobierno que, como muchos, suponía la continuidad del kirchnerismo.

La victoria electoral de Cambiemos desplazaría estas primeras elaboraciones hacia un debate político, por un lado, más complejo sobre la caracterización del nuevo gobierno y particularmente de la política educativa y, por otro, de las razones de la derrota del kirchnerismo asociado al balance de los aciertos y errores en la gestión pública. Así, respecto de la caracterización se materializarán en dos grandes posiciones: quienes ven un retorno a las políticas neoliberales de los noventa o aquellos que reconocen una nueva derecha con rasgos diferentes que merecen ser analizados. El ex Ministro de Educación de Néstor Kirchner es quién mejor representa la primera de estas posiciones cuando en un libro compilado por él señala que:

"A poco más de un año del cambio de gobierno es posible afirmar que las políticas llevadas adelante por el presidente Mauricio Macri han tenido como objetivo producir la restauración del orden neoliberal que había comenzado a implementarse durante la última dictadura cívico-militar y que logró desplegarse en toda su dimensión con la aplicación de las estrategias del "Consenso de Washington" en el transcurso de la década de los 90." (Filmus, 2017: 24)

En buena medida esta caracterización "retornista" era solidaria con la idea de que la llegada de Macri al gobierno constituye una "anomalía" producto de una victoria ajustada del ballotage. Si bien Filmus aclara que hay diferencias entre las políticas de los 90 y las de Macri, las mismas no son sustantivas o programáticas, sino que la diferencia son los contextos sociohistóricos que condicionan y ponen límites al nuevo gobierno: en síntesis, la derecha siempre es la misma¹⁴.

Dentro de estas miradas críticas, otras posiciones como la de Sandra Carli (2017) introducen una analítica más compleja que parten de reconocer al macrismo como una expresión de la "Nueva Derecha" que *"combina la defensa de la apertura económica y la liberalización del mercado con nuevas articulaciones"* (2017:102). Estas novedades serían una combinación de *management* público y conservadurismo, mezclado con otras tradiciones de pensamiento:

"La expresión "restauración conservadora" con la que se ha caracterizado a esta nueva etapa resulta precisa, aunque parcialmente. Si bien es posible identificar continuidades con el pasado y genealogías que conectan con tradiciones de pensamiento de sectores eclesiales y militares y corporaciones económicas, también se destacan la convergencia con sectores políticos de origen democrático. Es posible reconocer una pretensión fundacional que aspira a dejar una nueva idea de modernización -siempre equívoca-, en un federalismo polémico que refiere a un desarrollismo aggiornato al neoliberalismo y en una lógica de negocios aplicada al campo educativo. Recurre a teorías económicas procedentes del management y a otras no económicas, entre las que se destacan las neurociencias aplicadas a educación, con su peligrosa derivación darwinista y un espiritismo new age como "envase" de las políticas." (2017: 109).

Ciertamente, los debates sobre la caracterización del gobierno y sus políticas educativas acapararon la gran mayoría de las intervenciones dejando en segundo otra discusión no menos relevante como las razones de la derrota del kirchnerismo asociado al balance de los aciertos y errores en la gestión pública. Nuevamente será Daniel Filmus quién habilita esta temática compilando una serie de intervenciones en el libro *Pensar el Kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene* (2016); que desde el título remite a un ejercicio autoreflexivo de lo realizado en los doce años de gobierno. El capítulo educativo estará a cargo de Juan Carlos Tedesco quién prestará *"más atención a los desafíos futuros que al estudio del pasado"*, aunque aclara que ambas dimensiones están relacionadas porque *"los retos del futuro están asociados tanto a los logros como a las carencias de las estrategias aplicadas en los últimos doce años de gobierno."* (2016:193). De esta manera, los cuatro desafíos que plantea concitan amplio consenso (la escolarización de la primera infancia, la inclusión en el nivel primario, la inclusión en la escuela secundaria, y la inclusión en la educación superior), los debates que propone se alinean con su visión superadora de las antinomias introduciendo la necesidad de

discutir sobre los resultados de las mediciones y el debate sobre la profesión docente, entre otros.

Casi promediando la finalización del gobierno de Macri podemos ubicar otros posicionamientos político-educativos que interpelan a aquellas franjas del campo académico que se mantuvieron distantes o fueron críticos del kirchnerismo como también a los pocos especialistas y expertos que -siguiendo la tradición nacional- pasaron a la gestión pública con el macrismo. Dicha posición, que encarna Mariano Narodowski (2018), expresa un profundo escepticismo hacia la clase dirigente argentina que en 30 años de democracia no ha mejorado la educación más que el resto de los países latinoamericanos, y si hay un dato que resalta de nuestra situación es el crecimiento de la educación privada especialmente desde 2003¹⁵. ¿Cuál es la razón que explica esta decadencia educativa?

"Hay que decirlo: a la clase dirigente argentina no le interesa la educación. No parece haber sectores dirigenciales políticos, sociales, sindicales o empresariales capaces de construir consensos en la opinión pública. Aunque en forma aislada algunas voces destacadas se muestren genuinamente preocupadas, no logran conseguir masa crítica para que la educación se convierta realmente en una prioridad. (...) Esta falta de consensos en los sectores dirigentes tiene inmediatas repercusiones en una sociedad civil que soluciona sus problemas educacionales concretos como puede, privatizando su decisión, aunque se mienta a sí misma vociferando, sin cansarse, su preocupación por la educación pública." (Narodowski, 2018:14-15)

La privatización de la educación ciertamente será otro de los temas de debate educativo del período que también nos revela las diferentes y polarizadas posiciones. Así, con pocos meses de distancia del trabajo de Narodowski se publicaría otro libro de Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde (2018) que coincidiría en las tendencias ya que: "en los últimos 17 años se incrementó el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas privadas: pasó del 24,7% en 1998 al 28,9% en 2016, lo que representa un crecimiento de la participación privada de 4,2 puntos porcentuales en el período de referencia; (...)" (2018: 9), aunque atribuirían una profundización de estas tendencias con el triunfo de Cambiemos en 2015¹⁶.

A modo de conclusiones

Como señalamos en la introducción, el artículo se propuso como un ensayo de interpretación de la historia reciente del campo educativo nacional que, focalizando en los debates político-educativos de las últimas tres décadas y media, nos posibilitara reflexionar sobre la relación entre el campo académico y las políticas educativas.

Desde esta mirada de mediano plazo, las políticas educativas han seguido un movimiento pendular que alternó reformas y contra-reformas educativas, a tono con los cambios en las orientaciones de las políticas estatales y las transformaciones sociopolíticas y económicas del país. Así, al interior de este período podemos delimitar cuatro etapas que corresponde grosso modo a los ciclos de política: a) las políticas educativas durante la transición democrática, b) la reforma educativa de la década de 1990, c) las políticas edu-

cativas de la década de 2000, y d) las políticas educativas recientes (2015-2019).

El campo académico de la educación desde el retorno a la democracia hasta nuestros días ha seguido un desarrollo sinuoso, desigual y contradictorio que como exploramos en otros trabajos se explica, en parte por razones externas como el impacto de las políticas universitarias y las políticas científicas y de fomento a la investigación, y en parte por razones internas que remiten a cómo las distintas gestiones ministeriales plantearon las relaciones entre el ejercicio del gobierno, el rol de los especialistas en educación en el diseño e implementación de políticas y los cambios en los tipos y usos del conocimiento experto.

Ciertamente, los debates político-educativos que reseñamos no nos permiten dar cuenta de la complejidad de la problemática, pero si en cambio posibilitó explorar los diferentes posicionamientos y las formas de intervención frente a las políticas, las narrativas/argumentaciones que pusieron en juego para fundamentar dichas posiciones y las autoimágenes que construyeron alrededor de sus funciones en el proceso de producción de la política.

Paralelo a las disputas del campo académico, una serie de tendencias estructurales constituyen su telón de fondo como la circulación o pasaje de la universidad o sector privado a la gestión pública, la expansión, pluralización y diferenciación de las agencias del campo, la creciente tecno-burocratización de la política, la mercantilización del conocimiento experto y la conformación de un mercado profesional de compraventa de servicios, entre otras.

Una breve síntesis del derrotero del campo académico de la educación pone de manifiesto la fuerte incidencia del escenario sociopolítico y los climas de época. En este sentido, el retorno a la democracia generó amplias expectativas de cambio y una revalorización del lugar de los especialistas en educación que se materializó en el acceso a cargos de gestión. El Congreso Pedagógico Nacional y el inicio de la reforma educativa en el contexto de un gobierno de orientación neoliberal instalaría una fractura al interior del campo que como reseñamos, dividiría aguas entre posicionamientos reformistas y críticos de la reforma que se dio simultáneamente al progresivo desdibujamiento de las fronteras entre intelectuales y expertos. La polarización ideológica que introduciría la etapa del kirchnerismo marcaría un nuevo reordenamiento de los posicionamientos que bloquearía las posibilidades de un debate político-pedagógico amplio y plural. Esta situación no se modificaría con el gobierno de Cambiemos sino por el contrario se agudizaría dicha polarización en el marco de una conflictividad permanente producto de la centralidad del ajuste presupuestario. Asimismo, la incorporación a la gestión ministerial de cuadros provenientes del mundo empresario, fundaciones y ONGs y el consecuente desplazamiento de los expertos y especialistas provenientes del campo académico en educación, explican en parte la radicalidad de las posiciones de unos y limitaciones técnicas de los otros.

Pese a estas disputas tan propias del mundo intelectual, el campo académico en educación en la Argentina se encuentra en un proceso de consolidación e institucionalización como comunidad académico-disciplinar. Dicho proceso supone no solo avanzar en la construcción de criterios comunes sobre las prácticas y productos de la investigación,

sino también en su capacidad para intervenir y aportar autónomamente desde su especificidad en los debates públicos. Quizás en la próxima etapa veamos los resultados de esta nueva experiencia.

Bibliografía

- Barsky, O. y Dávila, M. (2010), *Las carreras de posgrado en la Argentina y su evaluación*. Teseo y Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996), *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL, Documento N° 5, Santiago de Chile (en línea). Disponible en: <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal/Publicaciones/PREALDocumentos/&Archivo=cosse5.pdf>, [consultado el 23 de septiembre de 2009].
- Brunner, J. J. (1993), *Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento* Intervención en el Seminario "La Investigación Educativa Latinoamericana", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Punta Tralca, Chile, 4-6 de junio. De cara al año 2000, Comisión Educación y Sociedad, (en línea). Disponible en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1993/DT/000675.pdf> [consultado el 4 de febrero de 2009].
- Buchbinder, P. (2005), *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008), *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional/UNGS.
- Cano, D. (1997), "Conversos, técnicos y caníbales o acerca de las desventuras de la pedagogía en el laberinto del Estado Malhechor", en Frigerio, G., M. Poggi y M. Giannoni (Comp.), *Políticas, Instituciones y actores en educación*, Buenos Aires, CEM y NOVEDUC.
- Carli, S. (2006), "Núcleos conservadores en el documento sobre la Ley de Educación", en *Ciencias Sociales*, revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, núm. 64, pp.8-9
- Carli, S. (2017), "Management público, conservadurismo y reocupación estatal: el lugar de las universidades públicas", en Filmus (Comp.) *Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre Editorial.
- Castellani, A. (2019) *Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación argentina (2015-2018)*. Observatorio de la Elites, Informe de investigación núm 6, CITRA UMET-CONICET.
- Cavarozzi, Marcelo (1997), *Autoritarismo y Democracia (1955-1996)*, Buenos Aires, Ariel.

- Chiroleu, A. (2006), "Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades", en *Revista SAAP*, Buenos Aires, v. 2, núm. 3, pp. 563-590.
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2013), "La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner", en Chiroleu, A. y Marquina, M (Comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Feldfeber, M. (2006), "De la Ley "Federal" a la Ley "Nacional": ¿nuevas garantías para el derecho a la educación?", *Ciencias Sociales*, revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, núm. 64, pp.10-11
- Feldfeber, M.; Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018), *Privatización de la educación en Argentina*. Buenos Aires, IE-CTERA.
- Filmus, D. (2017), "La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina", en Filmus (Comp.) *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre Editorial.
- Garatte, L. (2008), "La normalización universitaria en la Universidad Nacional de La Plata en el contexto de la transición democrática", en Mazzola, C.; Marquina, M.; Soprano, G. (Comps.). *Proyectos, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*, Buenos Aires, UNGS / UNSL: Prometeo Libros.
- Garatte, L. (2015), "Dirigentes radicales y grupos académicos de Ciencias de la Educación durante la "normalización" de la Universidad Nacional de la Plata (1983-1986), en revista *Sociohistórica*, núm. 36, 2do. Semestre, La Plata, UNLP (en línea). Disponible en: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2015n36a03>.
- Gorostiaga, J., Palamidessi, M., Suasnabar, C. e Isola, N. (Comp.) (2018), *Investigación y política educativa en la Argentina post-2000*. Buenos Aires, Editorial Aique.
- Isola, N. (2010), *Intelectuales, Estado y Educación. Una revisión de los debates de la experiencia argentina reciente*. Tesis de Maestría en Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Isola, N. (2013), "Intelectuales de la educación en la restauración democrática argentina. Intervenciones intelectuales en torno al II Congreso Pedagógico Nacional", en *A contracorriente*, Vol. 10, núm. 3, junio 2013, North Carolina State University, pp. 335-358.
- Isola, N. (2014), *Desarrollo y profesionalización del campo académico de la educación en la Argentina (1955-2013). Debates y tensiones en torno a un programa científico moderno*. Tesis doctoral defendida en FLACSO-Argentina.
- Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Krotzsch, P. y De Lella, C. (1989), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Marquina, M. (2012), "La profesión Académica en Argentina: principales características a partir de las políticas recientes" en Fernández Lamarra, N. *El futuro de la profesión académica*, Sáenz Peña, EDUNTREF.
- Natanson, J. (2018), "Mauricio Macri en su ratonera El fin de la utopía gradualista", en la revista *Nueva Sociedad* No 276, julio-agosto, (en línea). Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/COY3_Natanson_276.pdf Consultado en noviembre de 2018.
- Narodowski, M. (2018), *El colapso de la educación*. Buenos Aires, Paidós.
- Lazzaro Jam, S. (2016), "La "normalización" democrática en la Universidad Nacional de Cuyo: alcances y límites de una renovación académica", en *Revista IRICE*, núm. 30, Rosario, pp. 125-151.

- Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (Comp.) (2007), *Educación, conocimiento y política. Argentina 1983-2003*, Buenos Aires, Manantial /FLACSO.
- Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comp.) (2012), *Políticas educativas y producción de conocimiento en América Latina*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Palermo, V. (2011), "Consejeros del príncipe: intelectuales y populismo en la Argentina de hoy", en *Revista RECSO*, Volumen 2, año 2, Montevideo, pp. 81-102.
- Perelmiter, L. (2011), "Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)", en Morresi, S. y Vommaro, G. (Comp.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comp.) (2012), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, EDHASA.
- Pucciarelli, A. (2011), *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. (2014), *Los años de la Alianza*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Rinesi, E. (2013), "El lugar y los desafíos de la universidad pública en la Argentina actual", en Chiroleu, A. y Marquina, M (Comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Rivas, A. y Dborkin, D. (2018), ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo Nro. 162, Buenos Aires, CIPPEC.
- Suasnábar, C. (2004), *Universidad e Intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)*, Buenos Aires, Manantial / FLACSO.
- Suasnábar, C. (2005), "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política. Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner", en *Temas y Debates, Revista Universitaria de Ciencias Sociales* Año 9, núm. 10, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, pp.83-97.
- Suasnábar, C. (2010), "Intelectuales y política. La tecno-burocratización de los expertos: una mirada de la relación entre intelectuales de la educación, conocimiento especializado y política educativa", en revista *Propuesta Educativa*, núm. 33, Año 19. Buenos Aires, FLACSO, pp.37-47.
- Suasnábar, C. (2012a), "Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, ¿o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años", en Plotkin, M y Zimmermann, E. *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. EDHASA, Buenos Aires.
- Suasnábar, C. (2012b), "El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica", en Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (org.) (2012) *Política Universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Estudios y Capacitación-CONADU.
- Suasnábar, C. (2013), *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas en educación durante la última dictadura*, Rosario, Prohistoria.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2013), "Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente", en Chiroleu, A. y Marquina, M (Comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Suasnábar, C., Orellano, V., Iglesias, A., Miño Chiappino, J.; Vuksinic, N. y Koc Muñoz, S. (2017), *La gestión educativa de la Alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas y la agenda de política*. Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

- Suasnábar, C. e Isola, N. (2018), "Las fronteras "borrosas" de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos 30 años", en Gorostiaga, J., Palamidessi, M., Suasnábar, C. e Isola, Nicolás (coord.) *Investigación y política educativa en la Argentina post-2000*, Buenos Aires. Aique.
- Svampa, M. (2017) *Debates Latinoamericanos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Tedesco, J. C. (2016), "La educación en el centro del debate. El desafío simultáneo de la universalización y la mejora de la calidad de la enseñanza", en Filmus, D. (Comp.) *Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*, Buenos Aires. Siglo XXI.
- Tedesco, J. C. (2015), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Siglo XXI/OSDE.
- Tenti Fanfani, E. (1988), *El proceso de investigación en educación. El campo de la investigación educativa en la Argentina*, en Curso de Metodología de la investigación en ciencias sociales. IRICE (Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación), Rosario, pp.125-149.
- Tenti Fanfani, E. (2007), "Del intelectual orgánico al analista simbólico". En *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Vommaro, G. (2017), "La centroderecha y el «cambio cultural» argentino", en la revista *Nueva Sociedad* No 270, julio-agosto (en línea). Disponible en: http://nuso.org/media/articulos/downloads/COY1_Vommaro_270_bsT5zYx.pdf Consultado en noviembre de 2018.

Fuentes documentales

- Revista Crítica Educativa (1997), *Editorial*, Año II, núm. 3, Diciembre, Buenos Aires.
- Revista Argentina de Educación (1984), *Editorial*, Año III, núm. 4, Julio, Buenos Aires.
- Revista Propuesta Educativa (1996), *Editorial*, Año VII, núm. 14, Agosto, Flacso, Buenos Aires.
- Revista Propuesta Educativa (2008), *Editorial*, núm. 30, Noviembre, Flacso, Buenos Aires.
- Revista Perspectiva Universitaria (1983), *Declaración AGCE, APBA, CGA y CGS "25 años de ciencias sociales en Argentina"*, núm. 11/12, diciembre 1982-enero 1983, Instituto de información y estudios en ciencias sociales y educación, pp. 155-159.

Notas

- 1 La Alianza Cambiemos se constituyó de cara a las elecciones nacionales de 2015 y está integrado por los partidos Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical (UCR), Coalición Cívica (CC), el partido FE y la Democracia Cristiana.

- 2 El grupo originario estaría conformado por Juan Carlos Tedesco que se incorporó en la institución finalizada su participación en el proyecto DEALC (Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe; UNESCO/CEPAL/PNUD) y por Cecilia Braslavsky que retornó al país a fines de los ochenta recientemente doctorada en la Universidad de Leipzig de la ex RDA (República Democrática Alemana).
- 3 En esa sección retomamos con modificaciones lo señalado en Suasnábar e Isola (2018).
- 4 En ese marco se sancionaron la Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058), la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) y la Ley de Educación Nacional (N° 26.026).
- 5 El proceso de discusión de la Ley Nacional de Educación preveía distintas y variadas instancias de consulta desde una Comisión de Ministros que se encargará recabar los aportes de los actores del sistema educativo: organizaciones gremiales docentes y no docentes, de padres, de estudiantes y de asociaciones vinculadas tanto a la educación de gestión estatal como privada, hasta encuestas de opinión y sitios web para elevar propuestas, pasando por jornadas de reflexión y debate en las escuelas. Las críticas se orientan a señalar la falta de una instancia central para procesar las diferentes posiciones.
- 6 *"Después de la crisis del año 2001 se renegó de las políticas de los noventa y se cambió todo el andamiaje legal del sistema en un nuevo intento de poner un sello refundador. En este caso, la inspiración no estuvo puesta en la adaptación al mundo globalizado sino en la recuperación de discursos y alianzas que caracterizaron a la Argentina de los años sesenta. Esta onda restauradora se mantiene hasta hoy. No es una novedad, en educación hay muchas voces melancólicas que piensan el futuro en clave de reposición del pasado. Estos espasmos re-fundacionales, que reconocen orientaciones y propósitos diferentes, presentan a su vez una característica común. El escenario en el que se desarrollaron puede caracterizarse como de un pluralismo negativo, recordando una categoría acuñada por Oscar Terán, donde los actores dicen sus discursos, pero éstos están auto-referidos y difícilmente puedan constituir un campo de comunicación donde el intercambio acumule a favor del enriquecimiento de la propuesta original."* Propuesta Educativa (2008), Editorial, núm. 30, Noviembre, Buenos Aires, FLACSO.
- 7 *"¿Qué se discute en torno a la futura Ley de Educación? Una ley no puede discutirse fuera de un proyecto educativo y de un modelo de país, tal como se señala en el documento ministerial. El debate sobre los modos de generación, distribución y apropiación de los conocimientos no puede estar al margen de la distribución de todos los bienes que una sociedad produce. La discusión también remite al particular federalismo que supimos construir y a la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre el Estado nacional y los Estados provinciales para garantizar los derechos de los ciudadanos (...). En este sentido, el tema del gobierno del sistema -que trasciende el problema de la gestión- constituye uno de los ejes centrales del debate en la construcción de un modelo de educación alternativo"* (Feldfeber, 2006:10).
- 8 *"En efecto, el tercero de estos cuatro factores que estamos apuntando revela la firme vocación de los dos gobiernos kirchneristas por favorecer la incorporación efectiva de los jóvenes al sistema educativo formal, por garantizar su escolarización y su avance en niveles de estudios que hasta hace poco sólo eran alcanzados por un porcentaje reducido de ellos. Me refiero al impulso y a la sanción de la Ley Nacional de Educación, que vuelve obligatoria la educación secundaria para todos los adolescentes y jóvenes del país, que levanta considerablemente el nivel mínimo de educación que les puede y debe ser exigido, y que de ese modo favorece la integración social y cultural de muchísimas chicas y muchísimos muchachos que hasta acá no tenían la obligación, ni muchas veces tampoco la posibilidad, de avanzar en sus estudios más allá del nivel primario"* (Rinesi, 2013).
- 9 El presupuesto de becas se triplicó entre 2000 y 2006 (Barsky y Dávila, 2010).
- 10 *"Sin embargo, reconocidos estos avances, cabe adosar a cada uno de ellos una contracara que aún hoy permanece en el lado del "debe" de un balance que podría haberse saldado en*

tantos años. En primer término, como ya señalamos, la apertura de la universidad a nuevos sectores sociales no fue acompañada de políticas sistemáticas que garantizaran la permanencia y la graduación de esos ingresantes. Las carreras siguen siendo excesivamente largas en la práctica, con obstáculos que sólo una minoría puede sortear. La recuperación presupuestaria de los últimos tiempos apenas pudo servir para atender parcialmente los reclamos salariales. Tantos años de discusión de un modelo objetivo de distribución de recursos todavía no han generado efectos positivos para un adecuado funcionamiento del sistema. La diversificación de ofertas de formación se ha desarrollado de manera caótica, superpuesta y escasamente coordinada. Los procesos de evaluación aún no han generado una auténtica cultura institucional del mejoramiento continuo. Las condiciones de libertad académica y autonomía en las instituciones no fueron suficientemente aprovechadas. Los diferentes intereses de los distintos actores universitarios operan de manera centrífuga, lo que hace que, una vez satisfechos, no se puedan articular en claros proyectos institucionales estratégicos que coloquen a las universidades como motores fundamentales del desarrollo y el progreso social” (Buchbinder y Marquina, 2008: 91)

- 11 Como ejemplo del CIPPEC pueden mencionarse el *Informe de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo* (2014) y el más reciente informe *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. En el caso del CEPP el *Informe del Observatorio de la Educación Básica Argentina* (2014) junto a la UBA y el Banco Santander, y el documento *Nuevo consenso educativo. Una nueva agenda educativa para el país* (2014).
- 12 Al respecto la autora de esta investigación señala que: “Profesionales, militantes y voluntarios de “lo social” suelen referir a segmentos de actores y prácticas más o menos delimitados. Ciertamente, cada término sirve como significante de fundamentos de autoridad alternativos para la intervención social: los saberes especializados, el compromiso ideológico, la vocación de servicio. Sin embargo, el gradiente que los diferencia no siempre es claro en la investigación empírica. Ni grupos sociales ni espacios institucionales se integran o rubrican fácilmente bajo las etiquetas exclusivas de la técnica, la política o los sentimientos. En Argentina, la histórica inestabilidad y porosidad de las instituciones públicas vuelve aún más difícil imaginar fronteras claras entre estos actores” (Perelmiter, 2011: 135).
- 13 A cargo de la cartera educativa entre 2007 y 2009, Tedesco luego se desempeñaría como Director Ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, dependiente de Presidencia de la Nación, hasta fines de 2010.
- 14 “En el 2015 la situación resultó diferente [de los 90]. Ya en la campaña electoral Mauricio Macri debió prometer la continuidad de un conjunto de políticas económicas y sociales llevadas adelante por el gobierno kirchnerista porque las mismas contaban con amplio consenso social (...)” (Filmus, 2017: 15)
- 15 El escepticismo de Narodowski no puede dejar de ser analizada por fuera de su fallido paso por el ministerio de educación de la Ciudad de Buenos Aires durante el primer gobierno de Mauricio Macri.
- 16 “Hoy, las tendencias privatizadoras de y en la educación en el país y en la región han cobrado un nuevo impulso a partir del reciente cambio de escenario político. La implementación de políticas neoliberales y neoconservadoras -con similitudes y diferencias respecto de aquellas que orientaron la reforma de los años ‘90- trajo aparejado un retroceso en términos de derechos, entre ellos el derecho social a la educación. A partir del triunfo de la Alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de la Argentina llevadas a cabo a finales del año 2015, se asiste a una verdadera restauración neoliberal y conservadora que ha producido una significativa transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos (asalariados, jubilados, trabajadores informales) a los sectores más concentrados de la economía (particularmente, el sector agroexportador y el sector del capital financiero), en un contexto de aumento del desempleo y crecimiento de la pobreza. Uno de los ejes del

plan del gobierno actual es el retiro del Estado de aquellas funciones que había desarrollado en los últimos años, en especial, en lo referido a la redistribución progresiva del ingreso, la prestación de servicios a la población y la generación de condiciones para garantizar los derechos sociales. En este contexto, y bajo el objetivo declarado de modernizar el Estado, el sector público en Argentina está siendo objeto de una serie de reformas que son impulsadas por el Ministerio de Modernización creado en diciembre de 2015 y que se sustentan en procesos de individualización de lo social en el marco de la extensión de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el campo educativo." (Feldfeber et al., 2018: 2)

Resumen

El artículo propone un ensayo de interpretación de la historia reciente del campo educativo nacional que, focalizando en los debates político-educativos de las últimas tres décadas y media, nos posibilita reflexionar sobre la siempre tensionada relación entre el campo académico y las políticas educativas. El texto retoma y profundiza distintas líneas de indagación desarrollados en otros trabajos que definen una periodización de ciclos de política e identifica una conjunto tendencias de cambio en la relación entre conocimiento experto y políticas educativas. Así, desde el retorno de la democracia, el campo académico de la educación ha seguido un desarrollo sinuoso, desigual y contradictorio que se explica, en parte por razones externas como el impacto de las políticas universitarias y las políticas científicas y de fomento a la investigación, y en parte por razones internas que remiten a cómo las distintas gestiones ministeriales delinearon las relaciones entre el ejercicio del gobierno, el rol de los especialistas en educación en el diseño e implementación de políticas y los cambios en los tipos y usos del conocimiento experto.

Palabras claves

Campo académico - Políticas educativas - Historia de la educación - Argentina

Abstract

The article proposes an essay of interpretation of the recent history of the national educational field that, focusing on the political-educational debates of the last three and a half decades, allows us to reflect on the always tense relationship between the academic field and educational policies. The text takes up and deepens different lines of inquiry developed in other works that define a periodization of policy cycles and identifies a set of tendencies of change in the relationship between expert knowledge and educational policies. Thus, since the return of democracy, the academic field of education has followed a sinuous, unequal and contradictory development that is partly explained by external reasons such as the impact of university policies and scientific policies and the promotion of research, and partly for internal reasons that refer to how the different ministerial efforts delineated the relationships between the exercise of government, the role of education specialists in the design and implementation of policies and changes in the types and uses of expert knowledge.

Keywords

Academic field - Educational policies - History of education - Argentina