

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 26 Número 72

18 de junio 2018

ISSN 1068-2341

Centros de Política y Movilización de Conocimiento en el Campo de la Educación en Argentina

Jorge M. Gorostiaga

Universidad Nacional de San Martín / CONICET
Argentina

Mariano I. Palamidessi

Instituto Nacional de Evaluación Educativa
Uruguay



Claudia M. Aberbuj

Universidad Nacional de San Martín / Universidad Nacional de La Plata
Argentina

Citación: Gorostiaga, J. M., Palamidessi, M. I., & Aberbuj, C. M. (2018). Centros de política y movilización de conocimiento en el campo de la educación en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(72). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3395>

Resumen: Este artículo describe los procesos de producción y movilización de conocimiento sobre educación por parte de dos centros de política en la Argentina durante la década de 2000. Se inscribe en las discusiones teóricas sobre el uso de conocimiento en los procesos de generación de políticas públicas y sobre el rol de los *think tanks*. Los dos casos seleccionados se analizan en relación a la definición de sus agendas temáticas; el financiamiento y la conformación de sus equipos de trabajo; sus estrategias de producción y movilización del conocimiento; y las (dis)continuidades con la acción de centros de política en la década de 1990.

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 14-09-2017

Revisiones recibidas: 07-04-2018

Aceptado: 07-04-2018

Palabras clave: educación; movilización de conocimiento; políticas públicas; centros de política, Argentina

Policy centers and knowledge mobilization in the field of education in Argentina

Abstract: This article describes the processes of production and mobilization of educational knowledge by two policy centers in Argentina during the decade of 2000. It is framed by the theoretical discussions about the use of knowledge in the processes of generating public policies, and about the role of think tanks. The two selected cases are analyzed in relation to the definition of their thematic agendas; the financing and formation of their work teams; their strategies for knowledge production and mobilization; and the (dis)continuities with the action of policy centers in the 1990s.

Key words: education; knowledge mobilization; public policies; policy centers; Argentina

Centros de política e mobilização de conhecimento no campo da educação na Argentina

Resumo: O artigo descreve os processos de produção e mobilização de conhecimentos sobre educação por dois centros de política na Argentina durante a década de 2000. Se enquadra nas discussões teóricas sobre o uso do conhecimento nos processos de geração de políticas públicas e sobre o papel dos *think tanks*. Os dois casos selecionados são analisados em relação à definição de suas agendas temáticas; o financiamento e formação de suas equipes de trabalho; suas estratégias de produção e mobilização de conhecimento; e as (des)continuidades com a ação dos centros de política na década de 1990.

Palavras-chave: educação; mobilização de conhecimento; políticas públicas; centros de política; Argentina

Introducción

El objetivo de este artículo es describir las características que asumieron la producción y movilización de conocimiento sobre educación por parte de los centros de política en la Argentina durante la década de 2000¹. Se inscribe en las discusiones teóricas sobre el uso de conocimiento en los procesos de generación de políticas públicas y sobre el rol de los *think tanks*; en particular, responde al llamado de investigar la movilización de conocimientos en organizaciones que tienen el mandato de intentar influir sobre la opinión pública o sobre un sector de las políticas públicas (Levin, 2008). Estudios previos sobre la movilización de conocimiento han abarcado desde trabajos sobre cómo este concepto se introduce en las discusiones sobre qué tipo de investigación se realiza en las universidades (Naidorf, 2014) hasta análisis de organizaciones que operan como intermediarios entre los productores y los potenciales usuarios de resultados de investigación (Cooper, 2014).

En el campo de la educación, la acción de los centros de política o “tanques de pensamiento” --entidades privadas sin fines de lucro que asumen la forma legal de fundaciones o de asociaciones civiles-- ha sido una temática relativamente poco explorada en el contexto argentino, aunque de interés en la producción reciente (Di Pietro, 2003; Lafiosca, 2009; Simón & Palamidessi, 2007; véase también Tiramonti 2016; Nosiglia 2016). En este artículo se examinan los procedimientos que

¹ La investigación que dio origen a este artículo tuvo financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina), en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO) 2008-0043: “La producción y difusión de conocimiento en educación y las políticas educativas en Argentina (2001-2010)”.

emplean dos centros de política que han tenido un importante protagonismo en los últimos años para producir y movilizar conocimiento: el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP). Para ello, se han analizado las páginas web y se ha entrevistado a los responsables del área de educación de las dos organizaciones².

El artículo se organiza en tres partes. En la primera, se plantea un marco conceptual sobre la movilización de conocimiento, los usos de la investigación y los centros de política. La segunda sección brinda un panorama sintético de la evolución de los centros de política en el contexto argentino desde inicios de la década de 1990. El tercer apartado presenta el análisis de las dos organizaciones seleccionadas para mostrar los rasgos que adoptaron los procesos de movilización de conocimiento en la década de 2000.

Movilización de Conocimiento y Centros de Política

Una importante línea de teorización e investigación ha mostrado cómo el conocimiento experto adquiere un rol cada vez más crucial en los procesos de generación de políticas públicas (Fischer, 2009; Jasanoff, 2012). La movilización de conocimiento alude al proceso de intensificación de las conexiones entre la investigación --o, de manera más amplia, distintos tipos de conocimiento-- , la política y la práctica³. Se trata de las conversaciones y acciones que ocurren después o más allá de la difusión de los resultados de una investigación (Levin & Cooper, 2011). Fenwick y Farrell (2011, p. 4) citan como una de las definiciones en uso la adoptada por el *Social Sciences and Humanities Research Council* de Canadá: “flujo de conocimiento entre múltiples agentes que conduce a un impacto intelectual, social o económico” (nuestra traducción).

La cuestión del impacto se vincula a los usos del conocimiento y la clásica tipología de Carol Weiss (1991), que distingue entre: 1) un modelo instrumental que representa el proceso en términos de uso del conocimiento en forma directa para la toma de decisiones específicas; 2) un modelo conceptual de utilización del conocimiento como un proceso más complejo, indirecto y difuso; 3) un modelo estratégico, en el que una posición predeterminada es respaldada por los resultados o por el proceso de investigación. Nutley et al. (2007, citado en Fenwick & Farrell, 2011) agregan un cuarto tipo de uso, el de la construcción de capacidades (desarrollo de nuevas habilidades personales o técnicas).

Uno de los factores principales en la discusión teórica sobre los procesos de movilización de conocimiento es el de los roles que diferentes actores juegan para facilitar u optimizar dichos procesos. Un importante énfasis está puesto en cómo los productores de conocimiento --típicamente universidades y centros de investigación, aunque también puede incluir actores menos tradicionales, como los centros de política o *think tanks*-- generan acciones para promover el uso efectivo de su producción (Levin & Cooper, 2011; Nichols, Phipps, Provençal, & Hewitt, 2013). Por otro lado, se

² Los entrevistados fueron: Gustavo Iaies, por el CEPP (Entrevista GI); y Florencia Mezzadra, Axel Rivas y Cecilia Veleda, por CIPPEC (Entrevista FM, AR y CV). Las entrevistas se realizaron entre octubre y noviembre de 2012.

³ Según Luhman (2009, p. 392), este tipo de actividades forman parte de los procesos de “acople estructural” entre política y política, las “que no parten simplemente de la aplicación de un conocimiento que se elabora expresamente para ser *aplicado* a la situación, sino de una forma de hacer propuestas que es abierta y que experimenta con el objeto”.

considera que organizaciones que actúen como mediadoras⁴ entre la investigación y la toma de decisiones o la práctica pueden también jugar un rol crítico (Cooper, 2014; Levin, 2008). El control sobre los procesos de movilización de conocimiento es un aspecto clave para todos aquellos actores que buscan influir sobre el proceso de formulación de las políticas (Delvaux & Mangez, 2008).

En este sentido, los *think tanks* o “tanques de pensamiento”, pueden ser considerados como agentes cuya misma razón de ser es la movilización de conocimiento (Levin, 2008); o como “puentes entre el conocimiento y el poder”, de acuerdo con la definición utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Stone, 2007). El término *think tank* ha sido profusamente utilizado en las últimas décadas y su significado se ha tornado difuso, aunque en todos los casos el elemento característico sería el de procurar intervenir en la discusión o la implementación de políticas públicas (McDonald, 2013; Stone, 2007). En distintos contextos, incluyendo el argentino, el término ha sido utilizado con cierta vaguedad en sus límites, incluyendo centros académicos que no tienen como objetivo principal incidir en los procesos de formulación de políticas, aunque lo incluyan entre sus propósitos (Belletine, 2007; Uña, 2007), y abarcando organizaciones que defienden determinadas posturas o valores (*advocacy*) con una débil o nula función de investigación (Stone, 2007). En este artículo se opta por hablar de “centros de política” para referirnos a organizaciones que tienen como objetivo explícito influir –a través de la generación y uso de conocimiento especializado, además de otras herramientas-- sobre las decisiones de política pública y que no son parte del gobierno ni de una universidad, lo que se alinea con la definición de *think tank* utilizada en buena parte de la literatura (Ladi, 2000; McGann & Weaver, 2005; Stone, 2000). Asimismo, los consideramos actores políticos con capacidad estratégica, es decir, dotados de un alto grado de autonomía (Acuña, 2009) y con una agenda propia que responde a valores e intereses específicos⁵. Los centros de política o *think tanks* articulan una orientación ideológica más o menos explícita (una visión sobre el rol del Estado y las políticas públicas, así como sobre los fines de la educación) con la promoción de determinadas políticas. Su propósito no es meramente aportar su *expertise* en la solución de controversias o en la implementación de políticas, sino influir para que la acción estatal se oriente a determinados objetivos⁶.

Los *think tanks* o centros de política intervienen en el proceso de elaboración de las políticas utilizando tres estrategias⁷ que pueden ser vistas como complementarias, pero que también plantean ciertas contradicciones (Stone, 2007), y que implican distintos grados de movilización de conocimiento y distintos modelos de uso de conocimiento, pero tendiendo a privilegiar un uso instrumental o estratégico antes que conceptual: a) la validación científica del conocimiento que producen, lo que les otorga legitimidad y prestigio para intervenir como expertos; b) el “reciclaje” de conocimiento. Esto abarca la síntesis y re-interpretación de trabajos académicos en formatos más accesibles para los tomadores de decisiones y la opinión pública, la edición/selección de información

⁴ Cooper (2014) identifica distintos tipos de organizaciones (gubernamentales y de la sociedad civil) cuya función específica es la de actuar como *brokers* o mediadores entre los productores y los usuarios de los conocimientos derivados de la investigación.

⁵ Esto de ninguna manera implica que sean actores que se sitúan por encima de los conflictos sociales. Su agenda puede estar articulada o fuertemente influida por otros actores como partidos políticos, empresas o sindicatos.

⁶ Esto las diferencia claramente del trabajo de consultoría (ya sea individual o colectivo, institucionalizado o no), el cual tiende a preservar un perfil netamente técnico y netamente orientado por la demanda de quien contrata.

⁷ La noción de estrategia que se emplea al referir a las formas en las que se organiza la producción y difusión de conocimiento es similar a la planteada por Vacarezza y Zabala (2002), en el sentido de abarcar tanto acciones definidas por tomas de decisión de los agentes como prácticas que se ejercitan con cierta automaticidad no conscientemente asumida.

y de evidencia contradictoria en temáticas particulares, y el reciclaje de las experiencias de los actores (líderes políticos y sociales, funcionarios, burócratas, técnicos, etc.) involucrados en la práctica y en la toma de decisiones; y c) el “emprendedurismo” de política. Esto implica un rol activo en la vinculación entre el análisis de políticas y el proceso político de toma de decisiones, interviniendo en la definición de agenda, la identificación y explicación de problemas, y la recomendación de opciones de política, en un proceso no-lineal en el que son las soluciones muchas veces las que definen los problemas⁸.

Por otra parte, en la clásica distinción entre investigación *de* las políticas e investigación *para* las políticas (Espinoza, 2009), estas agencias se ubican claramente en el segundo tipo, lo cual significa que el mismo proceso de producción de conocimiento está determinado por la intención de movilizar sus resultados. A su vez, implica favorecer la generación de conocimiento práctico en detrimento de la discusión teórica y crítica (Botto, 2011). El tipo de investigación que realizan los centros de política se acerca, así, al de campos como el de la “ciencia regulatoria” (Jasanoff, 2012), donde se busca generar conocimiento relevante para decisiones de política pública a través de prácticas científicas que se estructuran de diversas maneras dependiendo del contexto local y del ámbito de política que abordan (Demortain, 2017).

La Producción de Conocimiento Educativo y los Centros de Política en Argentina

En las últimas tres décadas, el campo de la producción de conocimiento sobre educación en Argentina se ha expandido y diversificado fuertemente. Al tradicional protagonismo de las universidades públicas y a la importancia oscilantes de centros independientes de investigación (espacio privilegiado de salida de los intelectuales en las dictaduras) y organismos estatales⁹, se le han sumado universidades privadas, sedes locales de organismos internacionales y centros de política, entre otras organizaciones

El surgimiento de centros de política a partir de la década de 1990 puede vincularse a un proceso de diferenciación funcional interna de la esfera político-pública, que produjo tres ámbitos –no siempre claramente delimitados entre sí– que generan distintos tipos de viabilidad de las políticas públicas: la esfera político-institucional –propia de instituciones como los partidos políticos y el congreso– vinculada a la viabilidad política; la esfera mediática, a la viabilidad pública; y la esfera de la *expertise*, –donde se inscriben los centros de política junto a otras organizaciones como agencias internacionales y consultoras– a la viabilidad y legitimidad técnica (Camou, 1999).

El Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina se destacó como una de las instituciones de mayor peso en los roles de centro académico y de centro de política, desempeñando un papel clave en el desarrollo de la investigación educativa por medio de estudios que –en diálogo con las ciencias sociales– renovaron los temas y preocupaciones del debate durante las décadas de 1980 y 1990. Algunos de los trabajos producidos en la FLACSO

⁸ Respecto a este último punto, Uña (2007) señala la tensión que existe entre participación y permanencia, ya que una mayor participación directa en el proceso de formulación de políticas implica mayores riesgos para la supervivencia de estas agencias. De manera similar, Botto (2011) advierte que “la identificación [de un *think tank*] con un partido o gestión de gobierno recorta sus posibilidades de acceder al financiamiento externo, que sigue siendo el principal sostén de su actividad; y, al mismo tiempo, reduce su posibilidad de reciclarse y de ser contratado por la administración que lo sucede” (p. 88).

⁹ A pesar de algunos intentos aislados de fortalecimiento desde la década de 1960, las agencias estatales del área educativa se han caracterizado por su debilidad para producir conocimiento experto, legitimarlo y movilizarlo.

tuvieron una fuerte y amplia influencia en el campo intelectual de la educación, como los que abordaron la revisión crítica de la educación durante la dictadura, la discriminación educativa en la Argentina o las problemáticas de la administración y la calidad del sistema educativo (Braslavsky, 1985; Tedesco, Braslavsky & Carciofi, 1983). Durante el proceso de reformas en la década de 1990, varios de sus investigadores pasaron a la gestión estatal¹⁰.

Por otra parte, el escenario de expansión y diversificación institucional incluyó centros de políticas vinculados con grupos económicos y fundaciones empresarias, que ya desde mediados de la década de 1980 comenzaron a ganar espacio a través de la producción de conocimiento y el desarrollo de propuestas de política, posicionándose como voces expertas frente a los medios de comunicación, el Estado y los principales actores de la sociedad civil (Simón & Palamidessi, 2007). Basados en una visión económica neoliberal, el Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y, posteriormente, el Grupo Sophia y la Fundación Gobierno y Sociedad expandieron su actividad e influencia, desarrollando numerosos estudios, diagnósticos y propuestas de política en materia educativa. A pesar del fuerte protagonismo de miembros de estas agencias en diversas áreas del Estado nacional y provincial –centralmente en el área económica– durante la década de 1990, su inserción en el ámbito educativo estatal fue marginal, salvo durante la breve gestión de Juan Llach como Ministro de Educación en el año 2000.

A la vez, cabe mencionar la acción de los sindicatos docentes, particularmente la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina y el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires, los cuales --en reacción a lo que consideraban reformas que atacaban a la escuela pública e intentaban debilitar los sindicatos-- iniciaron la producción de documentos (algunos basados en investigaciones propias) hacia mediados de los noventa, principalmente a través del Instituto Marina Vilte, dedicado a formación e investigación. Aunque se creó en 2001, el Instituto de Capacitación e Investigación de los Educadores de Córdoba, de la Unión de Educadores de esa provincia (UEPC), se ubica en una línea similar; su investigación se nuclea particularmente alrededor de la temática de “la producción de la (des)igualdad educativa en la provincia de Córdoba” (<http://www.uepc.org.ar/conectate/instituto-de-capacitacion-e-investigacion-de-los-educadores-de-cordoba-iciec/>).

La crisis del año 2001, caracterizada por la turbulencia política y el drástico aumento de la pobreza, marcó el agotamiento del ciclo de políticas neoliberales impulsadas desde comienzos de la década de 1990. En un nuevo movimiento pendular de la orientación de las políticas públicas, el proceso de crecimiento iniciado a mediados de 2002 fue acompañado por un creciente protagonismo del Estado en la vida social y económica. Los gobiernos peronistas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), en un contexto económico de significativo aumento del PBI y de condiciones internacionales más favorables, apuntaron a incrementar el gasto público, sostener la expansión económica y la recuperación salarial de los sectores formales de la economía, a subsidiar a los sectores más vulnerables, y a ampliar derechos sociales. El segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), sin embargo, estuvo marcado por el estancamiento económico y la persistencia de altos índices de inflación y pobreza (Salvia, 2014).

En materia educativa, la primera parte de la década de 2000 tuvo una importante producción normativa que supuso una revisión significativa de las orientaciones políticas del decenio anterior.

¹⁰ Otros centros académicos, como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el Centro de Estudios de Población (CENEP), también generaron una serie de insumos relevantes para el debate y la formulación de políticas educativas durante la década de 1990, aunque con un impacto significativamente menor que FLACSO.

Así, la Ley de Educación Nacional (LEN), sancionada en 2006, pretendió revertir los problemas de desigualdad de recursos y la escasa coordinación del sistema y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. Entre otras medidas, la ley extendió la educación obligatoria a todo el nivel secundario y planteó la necesidad de extender la jornada completa para todas las escuelas primarias. En forma simultánea, en el proceso previo y posterior a la sanción de la Ley, el Ministerio Nacional contrató a universidades públicas y a organizaciones no estatales para la realización de estudios vinculados con líneas de política vinculadas con la LEN y con la implementación de diversos programas¹¹.

El giro hacia una retórica estatista de comienzos de la década de 2000 disminuyó el espacio de influencia de varios centros de política. Esto incentivó el cierre de algunas organizaciones —como la Fundación Gobierno y Sociedad— mientras que en otras —como IERAL o FIEL— se redujeron o desaparecieron las áreas especializadas en investigación y formulación de propuestas de política educativa. Otras agencias se desestructuraron, en la medida en que sus integrantes se sumaron a la gestión pública, como el Grupo Sophia en el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En general, el período 2001-2015 no fue fructífero para la investigación en materia educativa de las fundaciones económicas, ya que decayó fuertemente su presencia en el debate y su influencia sobre las políticas. Aún cuando puede haber razones particulares que intervinieron en la trayectoria de cada caso, el declive general parece obedecer a la deslegitimación y desplazamiento de la agenda neoliberal de reformas.

En el caso de la FLACSO, se la puede ver como una organización que, de configurarse como un centro de política en la década de 1990 (Tiramonti, 2017), fue virando hacia un centro académico que adoptó una forma de funcionamiento asimilable a la de un departamento universitario (Palamidessi, Gorostiaga, & Aberbuj, 2017). Si bien durante esa década llegaron al cargo de Ministros de Educación intelectuales como Daniel Filmus o Juan Carlos Tedesco —que habían marcado los orígenes del Área de Educación— y diversos miembros de la institución colaboraron con las gestiones ministeriales, la agenda de producción de la institución tendió a perder unidad y dirección. La producción más sistemática del área se concentró en estudios sobre la educación media, la formación docente y el análisis de los efectos de las reformas educativas de la década de 1990, asumiendo un renovado interés por el análisis de las desigualdades sociales y escolares (Tiramonti, 2004). Sin poder eludir el clima de polarización creciente que caracterizó a la política argentina a partir de la segunda mitad de la década de 2000, sus investigadores se dividieron entre un acompañamiento conceptual-ideológico al proyecto educativo oficial y una crítica pública de sus orientaciones.

Como contracara del declive de las fundaciones económicas en las temáticas educativas y la reconversión de la FLACSO hacia un perfil más puramente académico, surgieron otras agencias, creadas apenas antes o a partir de la eclosión de la crisis de principio de siglo. La Asociación Civil Educación para Todos (ACEPT) surge a fines de 1999 liderada por el equipo que había sido responsable hasta ese año del Plan Social Educativo en la gestión nacional. Si bien algunos rasgos del funcionamiento de ACEPT la acercan a nuestra definición de centro de política, su accionar se asocia más al de una consultora que asiste a gobiernos provinciales y nacionales en un área de *expertise* bien delimitada. Otro ejemplo del desarrollo de centros de política en este período es el del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP)¹², cuya agenda de investigación en educación, sin embargo,

¹¹ Por ejemplo, en relación con la Ley de Educación Sexual Integral, el debate sobre la modificación de la Ley de Educación Superior, la instrumentación del Plan Conectar Igualdad o la obligatoriedad de la educación secundaria.

¹² Creado en 2003, se define como “centro de estudios orientado a la investigación para la incidencia en políticas públicas (...) A través de sus proyectos, el LPP reafirma su compromiso con la producción de conocimientos y con la promoción de estrategias de acción que contribuyan a la democratización del Estado y

se fue diluyendo con el paso del tiempo. Los centros de política con mayor continuidad y protagonismo en el campo educativo desde el inicio de la década de 2000, y que son el objeto de las siguientes secciones, han sido el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP).

Los Centros de Política como Productores y Movilizadores de Conocimiento en el Campo Educativo

El funcionamiento del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y del Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP)

En esta sección se describe cómo se originaron y de qué maneras definen sus agendas temáticas y desarrollan estrategias de producción y movilización de conocimiento los dos centros de política seleccionados.

En el caso de CIPPEC, a partir de su fundación en el año 2000¹³, ha ido diversificando los temas y las estrategias de producción de conocimiento y procurando legitimar sus producciones en ámbitos académicos. Partiendo de un origen asociado a la difusión del movimiento de las *charter schools*, el Programa de Educación del CIPPEC reformuló rápidamente su agenda de la mano de un ambicioso estudio sobre la política educativa en las provincias argentinas (Rivas, 2004). Pocos años después, se posicionó como un centro con voz reconocida, que acompañaba a los organismos del Estado nacional, provincial y municipal en la formulación e implementación de políticas públicas a través de un importante número de estudios, programas de trabajo e iniciativas, con muy alta presencia en la prensa escrita y con interlocución con actores políticos, sindicales, empresariales, del tercer sector y de medios de comunicación. El Programa Educación tiene por objetivos “aportar herramientas conceptuales y criterios de política para propiciar la construcción de un modelo de justicia posible para la Argentina; generar diagnósticos y fundamentos para el diseño de la política educativa; apoyar a los ministerios de educación de la Nación y de las provincias en el diseño, implementación o evaluación de las políticas educativas; monitorear la responsabilidad del Estado en la implementación de políticas clave” (<http://www.cippec.org/mision-educacion>). La clave del trabajo del Programa es tener el mayor impacto posible en la dirección e implementación de las políticas públicas, por eso su estrategia se basa en trabajar “junto” al Estado¹⁴. En este sentido, el Estado en sus diversos niveles es su interlocutor clave.

La agenda de trabajo del Programa Educación del CIPPEC se construye a partir de pedidos o demandas externas y de temas de interés definidos por su equipo, y se materializa en proyectos de trabajo que se ordenan en función de una planificación trienal y una anual. La trienal define líneas

los espacios públicos, así como a la construcción de prácticas políticas, sociales y culturales inclusivas y con un sentido transformador” (<http://lppargentina.org.ar/sample-page/>, julio 2014). Parte de su producción sobre educación se articuló con el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (www.olped.net).

¹³ CIPPEC se autodefine como un centro de política pública y como “una organización independiente, apartidaria, plural y sin fines de lucro, que busca anticipar los dilemas del futuro y proponer mejores políticas públicas para la democracia y el desarrollo con inclusión. Promueve diálogos públicos y produce investigación aplicada para fortalecer al Estado en las Áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno” (<http://www.cippec.org/acerca-de-cippec>). CIPPEC se diseñó a partir del modelo del *Pioneer Institute* de Massachussets, conformado por un grupo de expertos con vocación política.

¹⁴ “CIPPEC [se sitúa] desde un lugar mucho más por la positiva y desde el lugar de que para cambiar las cosas hay que meterse en el barro y ayudar al Estado. Y la segunda parte justamente es meterse a trabajar con el Estado en la implementación, es decir, no ser tanto un centro de estudios, sino más bien un centro que apoya al Estado en cambios concretos” (Entrevista FM, AR y CV).

estratégicas y la anual sirve para considerar las dinámicas y oportunidades que presenta la coyuntura y concretar las líneas generales. Esa planificación debe dejar también lugar para atender demandas no previstas, principalmente de parte del Estado, que puedan tener un alto impacto en la orientación de las políticas educativas¹⁵. Sin embargo, la organización ha construido capacidades que le permiten realizar con continuidad proyectos de cierta envergadura vinculados a sus intereses¹⁶ y que les da poder de negociación frente a los actores que les solicitan proyectos específicos¹⁷ y tender a la construcción de una agenda cada vez más centrada en los intereses del Programa que en las demandas externas. La agenda se orienta, fundamentalmente, hacia problemas y actores nacionales¹⁸. El Programa posee un equipo estable que se mantiene entre 5 y 10 personas¹⁹. Se contratan expertos externos –en general, especialistas que hayan tenido algún vínculo con CIPPEC– en caso de que el equipo permanente no pueda atender las demandas o de requerir una *expertise* muy específica. Las estrategias de financiamiento de sus investigaciones son diversas. Para aquellos proyectos que responden a intereses del Programa se buscan recursos a través de la presentación a concursos de fundaciones internacionales, o de organismos de cooperación internacionales, multilaterales y/o nacionales (como en el caso de la Embajada de Finlandia). Para los proyectos que responden a demandas externas, el financiamiento proviene del actor demandante del proyecto (gobierno nacional, gobiernos provinciales, empresas) o de una institución que funciona como financiadora (por ejemplo, organismos o fundaciones internacionales).

La lógica de la producción y movilización de conocimiento varía según el tipo de proyecto. Los proyectos de apoyo a la gestión estatal tienden a responder a una lógica de traducción de acuerdos académicos y transferencia política. Usualmente, se construyen consensos con actores del ámbito académico que se expresan en documentos escritos que se ponen a disposición de los funcionarios para que puedan hacer uso de esos conocimientos. Asimismo, se sistematiza y codifica

¹⁵ Respecto a los pedidos del Ministerio de Educación, el Programa entiende que “hay una agenda y una demanda para hacer algo que es necesario y que, bueno, no estaba en tu agenda, pero si te vienen a buscar..., después el impacto que tiene eso sobre la toma de decisiones es mucho más grande que si uno va con su propia agenda. (...) Lo que pasa es que para nosotros el vínculo con el Ministerio Nacional es muy importante, es estratégico, y nunca hemos tenido la situación donde el Ministerio Nacional nos pidiera algo que no queríamos hacer” (Entrevista FM, AR y CV).

¹⁶ “Intentamos partir de una agenda y mantener al mínimo posible el rol de consultoría. A veces es necesario porque trae recursos económicos, pero no como lógica de intervención. En esta última etapa se solidificó bastante como una institución que trata de cuidar con quién se mete para no perder prestigio (...) Hace bastante que tenemos nuestra agenda y salimos a buscar financiamiento para eso. No es a la inversa. Sucede a la inversa en algunos casos en que quizás alguna provincia nos viene a solicitar algún asesoramiento técnico en algún tema y lo evaluamos en función de nuestra *expertise* y de nuestras posibilidades” (entrevista FM, AR y CV).

¹⁷ “Pero, por ejemplo, sobre todo con las empresas cuando vienen con alguna demanda en particular intentamos reformular esa demanda (...) Tenemos como una carpeta de proyectos, incluso de proyectos ya armados, entonces si hay un interés de alguien tratamos de venderles el proyecto que ya tenemos y no que ellos nos pidan hacer algo, porque en general eso o no está tanto en nuestros lineamientos o es algo que le conviene a X financiador y no necesariamente a nosotros. Y, por ejemplo, una de las cosas que hemos tratado de hacer en los últimos años es hacer proyectos grandes, es decir tratar de evitar la lógica del proyecto cortito, chiquito...” (entrevista FM, AR y CV).

¹⁸ Desde 2014, también hacia la región con el proyecto “Mapa de la Política Educativa en América Latina”, que analiza la situación educativa en siete países de la región e identifica estrategias sistémicas que se han impulsado en los años recientes para la mejora de la educación.

¹⁹ Para ser coordinador del área es requisito una formación de posgrado (al menos maestría); en los últimos años quienes han ejercido esa función tienen formación doctoral.

conocimiento en estado práctico de los agentes estatales, conocimiento experiencial²⁰ al que se accede a través de conversaciones con distinto grado de formalidad²¹. Los proyectos de investigación sobre una temática específica —que, por lo general, son solicitados por el Estado para comenzar a pensar políticas públicas en una determinada línea— siguen también una lógica de transferencia política: el CIPPEC indaga qué se está planteando y desarrollando en otros países en referencia a ese tema y sistematiza ese conocimiento en un documento orientado a informar la toma de decisiones. Por último, están los proyectos de estudio y monitoreo de políticas públicas, en los que prima la investigación empírica, tanto en la generación de datos como en la sistematización de información ya existente.

El producto final de sus proyectos suele ser un informe, un libro (impreso o digital) o un texto audiovisual; el tipo de producto se vincula con los propósitos de los proyectos y los destinatarios de los resultados. Cuando los destinatarios de los resultados son actores gubernamentales, se realizan reuniones para discutir el conocimiento producido y las propuestas de política. En otros casos, se realizan presentaciones o se publica el material en la página web del CIPPEC. El seguimiento que el Programa realiza de la incidencia de su trabajo es informal, ya sea por algún intercambio con los actores vinculados al proyecto o a través de citas en los medios masivos de comunicación.

Por su parte, el CEPP, creado en 2003, es una organización que capitaliza el conocimiento y la *expertise* adquirida por un equipo tecno-político en su paso por la gestión educativa, en este caso del gobierno de la Alianza (1999-2001). Su misión principal es la generación de conocimiento dirigido a comprender e influir en el ejercicio cotidiano de las políticas públicas²². El CEPP se ha especializado en armar estrategias “a medida”, utilizando y haciendo circular el conocimiento y la experiencia disponible a nivel regional. Desde mediados de la década de 2000, ha desarrollado seminarios de política, estudios y actividades de asesoramiento para diversos países de América Latina (México, Brasil, Ecuador, Chile), así como en algunas provincias argentinas.

El CEPP inició sus actividades coordinando el Diálogo Regional de Políticas Públicas, que — con apoyo del BID— reunía regularmente a todos los viceministros de educación de América Latina para poner en común problemáticas existentes en cada país y discutir las posibles estrategias de resolución²³. En esa primera etapa, la agenda de producción y movilización de conocimiento del CEPP giró en torno a la identificación y la conceptualización de los temas que iban emergiendo en las reuniones de viceministros. Estas reuniones permitían identificar tendencias y problemas

²⁰ Este tipo de conocimiento puede asimilarse al concepto de “saberes de acción”, definido como un conocimiento que se deriva de la actuación profesional y es puesto “al servicio de una lógica de acción” (Gather Thurler, 1988, citado en Mosquera, 2006, p. 141).

²¹ “Nosotros también sistematizamos el conocimiento acumulado en el Estado, que muchas veces es un conocimiento que no queda en ningún lado. Porque trabajamos muchísimo entrevistando a funcionarios y ex funcionarios para dar cuenta de lo que se hizo, cómo se hizo, por qué ciertas políticas se piensan de determinado modo” (entrevista FM, AR y CV).

²² El CEPP surge como “una organización en contraste con otras que había. Miraba los problemas desde adentro de los ministerios y no desde afuera. Lo que hacía era pensar por dónde le aprieta el zapato a un tipo que está sentado en un despacho y que tiene que tomar decisiones. Se trata de ver cómo ayudás a un funcionario a pensar lo que él no ve y a reconstituir una lógica más estructural de cómo mirar su sistema educativo y lo que está haciendo” (entrevista GI).

²³ “Concretamente, en el mes siguiente de la salida del Ministerio, el BID me ofrece empezar a coordinar un Programa que se llamaba Diálogo Regional de Políticas Educativa (...) Al año de hacer esto nos habíamos vuelto una biblioteca de problemas y salidas que los ministerios tenían en la región (...) Entonces ahí fue que nos sentamos con Andrés Delich y decidimos armar el CEPP” (entrevista GI).

comunes, y sistematizar marcos conceptuales y estrategias de resolución que circulaban en los diversos países de la región.

De este modo, el CEPP se fue convirtiendo en una institución que dialogaba en forma continua con autoridades educativas de la región y que fue armando un “catálogo” de problemas educativos que enfrentaban los tomadores de decisión y de sus posibles soluciones. La construcción de esta red de información sobre las políticas “en acción” le permitió convertirse en una fuente de consulta a nivel regional. La *expertise* central del CEPP se formó en el diálogo con los gobiernos y con la producción de conocimiento vinculados con la resolución de problemas de gestión. No obstante, hacia el final de la década de 2000, su agenda de producción de conocimientos tendió a balancear más el trabajo por demanda con la elección de algunos temas por parte de la organización²⁴.

El CEPP tiene un equipo de trabajo estable de 10-12 profesionales. El equipo estable se subdivide en temáticas de trabajo e intervención, entre ellas: evaluación, TICs, gobierno y comunicación. La coordinación de los proyectos está a cargo de un integrante del equipo estable. Los profesionales externos que se contratan suelen ser especialistas en la temática del proyecto o en alguna metodología o técnica de investigación. Para su contratación, se privilegia la experiencia en la gestión pública o una aproximación profesional, más que académica. El financiamiento, por otra parte, proviene principalmente de los aportes del actor demandante del proyecto, o a través de proyectos donde una tercera institución asume el rol de financiador. Ejemplos del primer caso son el citado *Diálogo Regional*, solicitado y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las evaluaciones de sistemas educativos provinciales o los proyectos de asistencia técnica y evaluación de diversas escuelas en Argentina. El segundo caso suele darse en los proyectos solicitados por gobiernos provinciales o nacionales –que son usualmente financiados por organismos de cooperación internacional o fundaciones– y en los proyectos que surgen por iniciativa propia.

El CEPP construye conocimiento en diálogo con expertos y con actores gubernamentales, empresas, fundaciones y sindicatos de diversos países de América Latina, respondiendo, principalmente, a una lógica de transferencia de políticas. Definida una temática o problemática sobre la que se trabajará, se construye un estado del arte a partir de la sistematización y análisis de estrategias seguidas por distintos países frente al mismo problema y mediante la revisión de bibliografía especializada. El conocimiento experiencial que surge de intercambios formales e informales con funcionarios de distinto nivel es considerado clave para la comprensión y conceptualización de los problemas de política²⁵. El equipo analiza el material producido y diseña lineamientos o propuestas. El producto resultante del trabajo es un informe o documento de trabajo que contiene propuestas de políticas. El último paso del proceso suele ser reunirse con los gobiernos o instituciones para ofrecerles –o entregarles, en el caso de ser productos demandados– las propuestas de política. En el estilo de trabajo del CEPP, estas propuestas deben responder a criterios de viabilidad de la implementación. Sobre aquellos temas que el CEPP tiene especial interés se

²⁴ “Al principio surgían mucho más de las demandas; aparecía un trabajo en equis tema y nosotros nos íbamos metiendo, le encontrábamos la punta. Hoy hay un combo distinto: a nosotros nos interesa meternos en tal tema y buscamos inversores o gobiernos que quieran entrarle a tal tema. Empezamos a pensar más dónde nos parece que hay un tema estratégico para meterse. El CEPP ha ganado bastante prestigio en ese mundo. Cada vez más podemos hacer los proyectos que queremos y no para lo que nos buscan” (entrevista GI). Así, por ejemplo, cuando el Banco Santander Río contacta al CEPP para “hacer algo en educación”, el CEPP orienta la demanda hacia un proyecto de observatorio del sistema educativo nacional que sus directores tenían previamente en mente.

²⁵ “[Nuestro modelo] es de escuchar mucho a los tomadores de decisiones, pero no textualmente, sino intentar conceptualizar lo que te dicen” (entrevista GI).

realiza un seguimiento más o menos sistemático del proceso. Para los temas que no son centrales, el seguimiento—cuando se realiza— es informal y se desarrolla mediante el diálogo continuo con los gobiernos y actores relevantes.

Análisis de los Procesos de Producción y Movilización de Conocimiento

En esta sección se profundiza el análisis (identificando semejanzas y diferencias entre los dos centros) en las siguientes dimensiones: a) definición de la agenda temática; b) financiamiento y conformación de los equipos de trabajo; c) estrategias de producción y movilización del conocimiento; y d) (dis)continuidades con la década de 1990.

Para los dos centros, la definición de la agenda temática²⁶ es un paso crucial en el proceso de producción y movilización de conocimiento. Como se ha visto, la construcción de agenda de ambos centros de política analizados es el resultado, en mayor o menor medida, de una negociación entre temáticas de interés definidas por los equipos—enmarcadas en misión y propósitos— y las demandas externas, las cuales se originan, principalmente, en los Ministerios de Educación, ya sea de nivel nacional como jurisdiccional, y, en segunda instancia, en fundaciones, ONGs, empresas y diversas instituciones del sistema educativo argentino. En los últimos años, la tendencia en la construcción de ambas agendas tendió a primar los proyectos vinculados a los propios intereses por sobre las demandas externas aisladas. El impacto sobre las políticas y la posibilidad de sustentabilidad organizacional de estos centros depende, entre otros factores, de la capacidad de “idear una agenda estratégica de investigación” (Braun *et al.*, 2007, p. 84), encontrando un balance entre el desarrollo de áreas o “nichos” de especialización y la flexibilidad para responder a las transformaciones del entorno (respuesta a demandas diversas y a cambios en la orientación de las políticas públicas).

Por otra parte, deben asegurar un financiamiento continuo que garantice el sostén de la estructura estable, lo que significa que parte de la búsqueda de financiamiento y, en consecuencia, de los proyectos que se incluyen en la agenda de trabajo se vinculan con la necesidad de reproducción de la propia estructura²⁷. Esto se vincula con una tensión, inherente al funcionamiento de los *think tanks*, entre las presiones inmediatas de la gestión cotidiana y de la obtención de fondos, y los objetivos de largo plazo de influencia sobre el debate de políticas (Stone, 2007), sumado a que en regiones periféricas como América Latina las fuentes de financiamiento suelen ser más inestables (McGann & Weaver, 2005). La estrategia de financiamiento atada a un proyecto específico es predominante en la producción de los dos centros de política. El financiamiento proviene tanto de la propia institución demandante del conocimiento, como de una institución que se incorpore al proceso específicamente como financiadora o de las presentaciones a concursos de proyectos particulares. La tensión entre la inmediata obtención de fondos y los objetivos de largo plazo tiene por resultado la configuración de equipos pequeños (entre 5 y 12 personas) que concentran las principales tareas del proceso de producción y movilización de conocimiento o su coordinación. En consecuencia, para cubrir todos los proyectos y el propio proceso de producción, en muchos casos, deben complementar sus equipos estables con especialistas contratados *ad hoc*. La relación entre equipo estable y contrataciones adicionales varía de acuerdo con el caso y con cada proyecto.

²⁶ Esta definición temática implica la selección y problematización de demandas, intereses o problemáticas de algún sector de la sociedad y su constitución como asuntos generales de interés (lo que Oszlak y O'Donnell [1995] denominan “cuestión”). La conversión de asuntos sectoriales en “cuestiones” otorga legitimidad a un tema para ser investigado y debatido, y lo posiciona como problemática con necesidad de solución a través de la política pública.

²⁷ Al estar encuadrados legalmente como asociaciones sin fines de lucro, los centros de política cuentan con algunas exenciones impositivas, como en el caso del Impuesto al Valor Agregado, y alicientes impositivos para el caso del Impuesto a las Ganancias.

La variable personal, esto es los perfiles específicos de los expertos en cada centro, parece importante para entender los procesos de generación y movilización de conocimiento. Los expertos de política que se desempeñan en tanques de pensamiento deben balancear y reconciliar diferentes funciones (Medvetz, 2010). A los efectos de nuestro argumento, interesa resaltar cómo en cada centro predomina un tipo particular de función desempeñada por sus integrantes, en particular los coordinadores: la función de académicos, privilegiando el lenguaje de la investigación empírica, en el CIPPEC; y la de asesores de política, dándole más importancia al conocimiento experiencial, en el CEPP²⁸. Esto puede vincularse a las diferencias entre un área coordinada por personas con un perfil de investigador con formación doctoral, y un centro fundado y dirigido por personas cuyo capital principal está dado por su paso por la gestión ministerial.

En los dos casos analizados pueden identificarse tres lógicas de producción y movilización de conocimiento predominantes, con diversos énfasis: 1) la investigación empírica es una de las principales estrategias utilizadas por el CIPPEC y tiene un espacio menor en CEPP; 2) la transferencia de políticas se impone fuertemente en el trabajo del CEPP y está presente también en el trabajo de CIPPEC; y 3) la traducción de acuerdos académicos forma parte de las estrategias utilizadas por ambos centros. A su vez, como señalamos en el párrafo anterior, principalmente en el CEPP, pero también, aunque en menor medida, en CIPPEC, tiene un peso importante la generación de conocimiento experiencial, externalizado muchas veces en forma oral a través del contacto con funcionarios y ex-funcionarios.

En cuanto a los productos en los que se materializa el conocimiento producido y movilizado, predomina el informe o documento de trabajo, que incluye, en general, propuestas de política. También se generan productos diferenciales que se vinculan a la naturaleza del conocimiento producido y a los destinatarios que intentan alcanzar, como, por ejemplo, los libros y audiovisuales de CIPPEC. Por último, puede destacarse la existencia de instancias formales e informales de discusión de resultados de investigación y recomendaciones de política con funcionarios gubernamentales, un vehículo que se considera particularmente efectivo para trasladar la evidencia a la práctica (Levin, 2008).

En términos de las categorías presentadas en la primera sección del artículo, puede notarse que las modalidades de transferencia de políticas, traducción de acuerdos académicos y generación de conocimiento experiencial corresponden al “reciclaje” de ideas y de la experiencia de actores (Stone, 2007); a su vez, estas modalidades pueden asociarse a un modelo instrumental de uso del conocimiento en la medida en que tienden a prescribir determinados cursos de acción amparados en las “lecciones” de la experiencia internacional o de la práctica, o en (supuestos) consensos académicos. La lógica de investigación empírica, por su parte, respondería a la estrategia de validación científica, aunque en muchos casos va unida a recomendaciones de política, por lo que estaríamos en presencia de una acción de “emprendedurismo”, en la cual los resultados de investigación pueden estar siendo utilizados de acuerdo con un modelo estratégico de uso del conocimiento.

En suma, la movilización de conocimiento en los casos observados se da, mayormente, a través de 1) un uso estratégico del conocimiento para la construcción de agenda de políticas, principalmente en forma directa (sobre el Estado, ya sea a nivel nacional o provincial), o, con menor énfasis, de manera indirecta (sobre el debate público); y 2) de un uso instrumental para apoyar la implementación de algunas medidas de política educativa.

²⁸ En el CEPP se busca conformar equipos con personas “que hayan pasado por el Estado, o sea, que tengan una mirada no netamente académica (...) Cuando vas con una matriz muy conceptual a mirar la realidad, te perdés mucho...” (entrevista GI).

En los dos casos parece claro que estos centros no son, ni pretenden ser, un simple “puente” o intermediario neutral entre los mundos de la ciencia y de la política. Estas organizaciones son una manifestación del nexo conocimiento/poder (Stone, 2007), en tanto actores políticos que producen y movilizan conocimiento como parte de una agenda determinada por valores e intereses específicos, aun cuando busquen posicionarse como “aliados” del Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas de política, pero que tampoco actúan como meros traductores de las agendas de política de sectores empresariales o de otra extracción²⁹.

En ese sentido, y en términos de las (dis)continuidades con la forma de funcionamiento de los centros de política durante la década de 1990, cabe resaltar que en esa década predominaron centros financiados por el empresariado que tendieron a encarnar propuestas de política educativa alternativas, e incluso confrontativas, a la agenda reformista del gobierno nacional. La principal excepción la constituyó la FLACSO, una organización con características más afines a la de un centro académico, pero que logró posicionarse como usina de ideas y expertos para la gestión ministerial. El protagonismo de la FLACSO y de los centros de política “empresariales”, sin embargo, y debido a distintas razones, tuvo corta vida. Los casos de CIPPEC y CEPP desde 2001 parecen ilustrar una forma de interacción más simbiótica con el Estado, pero fundada en la continuidad de una tradición de generación de políticas *top-down* y de escasa apertura del Estado al diálogo con otros actores sociales, en particular en lo que hace al diseño de las políticas públicas³⁰, lo que explicaría el limitado rango de acción que denota el tamaño pequeño de los equipos de estos centros y la persistencia de un número muy exiguo de centros de política actuando a nivel nacional y provincial. Desde la década de 1990 hasta la actualidad asistimos a un proceso de entrada y salida de organizaciones encarnando funciones de centros de política, que movilizan conocimiento de distintas maneras y con diferentes patrones de relación con el Estado, lo que implica nuevas instancias que intervienen en la generación y gestión de conocimiento especializado, pero con una alta volatilidad. En este sentido, se puede hipotetizar que la tradicional debilidad gubernamental (a nivel nacional y provincial) para la producción y aplicación de conocimiento especializado -- potenciada por la creciente complejidad de los problemas públicos frente a los cuales el Estado está llamado a responder en forma efectiva y rápida (Belletine, 2007)— y un contexto de creciente policentrismo de los sistemas educativos (Tenti Fanfani, 2004) generan una ventana de oportunidad para la acción (aunque limitada en el contexto argentino) de estos centros de política.

²⁹ Los centros aquí analizados ponen de manifiesto los rasgos que, según Camou (1999), caracterizan al nuevo tipo de vinculaciones entre saber técnico y política en la Argentina: la existencia de “una significativa ‘autonomía relativa’ del entramado institucional formado por las fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboran sus diagnósticos y recomendaciones de políticas” (p. 93); y, en íntima relación con dicha autonomía, el carácter semi-público (o semi-privado) de estas organizaciones, asentado en un financiamiento diversificado que incluye al Estado, fundaciones internacionales y empresas.

³⁰ Cunill (1995) distingue dos procesos distintos en la apertura del Estado a las organizaciones de la sociedad civil: la ampliación de la participación de actores sociales en la formulación de políticas y decisiones públicas; y distintas formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos. En la Argentina, la década de 1990 se caracterizó por una reforma del Estado que implicó, en general y en particular para el caso de la educación, el llamado a las organizaciones de la sociedad civil a participar en la implementación o gestión de las políticas, pero no a involucrarse en las decisiones sobre sus orientaciones. Por otro lado, a partir de 2003 hubo diálogo permanente con los sindicatos docentes para la formulación de políticas educativas, pero no con otros actores sociales— se giró de un modelo más “liberal” hacia uno más neocorporativo.

Conclusiones

Así como sucedió con el nuevo escenario sociopolítico de la década de 1990, las tendencias y procesos que se dieron en la primera década de 2000 en Argentina rediseñaron el mapa de los centros de política con una redefinición de sus roles y grados de influencia y modos de generarla en la política educativa. El cambio de clima político e ideológico que comenzó a configurarse en los primeros años de la década de 2000 se conjugó con importantes transformaciones en los estilos de gobierno del área educativa, con un Estado Nacional con agenda política activa —sobre todo, en la primera parte de la década—, que se materializó en la promulgación de leyes educativas y en la implementación de diversos programas de cobertura nacional.

En ese nuevo contexto, varios centros de política existentes (FIEL, IERAL, Gobierno y Sociedad), asociados principalmente a grupos empresariales y promotores de agendas de política durante la década de 1990, se retiraron del juego o tendieron a reducir sus áreas educativas. En su lugar, surgieron nuevas organizaciones, que han operado con dinámicas de producción y movilización que privilegian usos más instrumentales y estratégicos del conocimiento. Los casos de CIPPEC y CEPP ilustran cómo en la primera década de 2000 los centros de política tendieron a adoptar un rol de acompañamiento técnico al Estado (nacional y provincial) antes que a asumir una agenda alternativa de políticas, desarrollando propuestas y soluciones para dimensiones más acotadas de la política educativa. Se podría decir que operaron con nuevas dinámicas, pero incorporando las restricciones que les fijó la agenda y la acción estatal, en dinámicas de cooperación con el Estado nacional o los estados provinciales en la generación de políticas específicas. Aceptando este marco de restricciones políticas y financieras, buscaron diversificar sus fuentes de financiamiento, desarrollar *expertise* en diversas áreas, posicionar a sus investigadores e incrementar —en la medida de sus posibilidades— los niveles de autonomía en la definición de sus agendas de producción y movilización de conocimiento.

En diciembre de 2015, con la asunción del presidente Mauricio Macri, se cerró el ciclo de los gobiernos peronistas bajo la hegemonía kirchnerista. Se abren así interrogantes sobre qué formas adoptará de ahora en adelante la acción de los centros de política del campo de la educación frente a una agenda de políticas claramente diferenciada de la que prevaleció en los últimos años³¹. Para concluir, además de dejar planteado este cambio del escenario macropolítico, cabe señalar la necesidad de estudiar la movilización de conocimiento desde las perspectivas de los otros actores involucrados en estos procesos, en particular los actores estatales (funcionarios y decisores), de manera de complementarlas y contrastarlas con las visiones de los coordinadores de centros de política que fueron objeto de este artículo.

Referencias

Acuña, C. (2009). Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina (Un análisis comparativo de la incidencia de *think tanks* y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay). Ponencia presentada en el XIV *Congreso Internacional del*

³¹ El Ministerio de Educación Nacional incorpora, con el cambio de administración, integrantes del área de educación del CIPPEC, lo que apunta a otra función de los centros de política como espacios de formación de técnicos (como la que cumplió FLACSO en la década de 1990), y de “espera” entre gestiones, para la provisión de personal especializado para la gestión pública. En general, el nuevo gobierno se nutre de un centro partidario (Fundación Pensar) y de expertos de diversas universidades (Di Tella, San Andrés, Universidad Católica Argentina, Universidad de Buenos Aires y otras).

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre de 2009. Retrieved from <http://repositorio.udesar.edu.ar/jspui/handle/10908/480>
- Belletine, O. (2007). El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina. En A. Garcé & G. Uña (Comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 111-138). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Botto, M. (2011). *Think tanks* en América Latina: Radiografía comparada de un nuevo actor político. En N. Correa Aste & E. Mendizabal (Eds.), *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina* (pp. 83-112). Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Braun, M., Chudnovsky, M., Ducoté, N., & Weyrauch, V. (2007). Lejos de Thinktanklandia: Los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo. En A. Garcé & G. Uña (Comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 69-110). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO - Miño y Dávila.
- Camou, A. (1999). Los consejeros de Menem: Saber técnico y política en los orígenes del menemismo. *Cuadernos del CISH*, 4(5), 75-98.
- Cooper, A. (2014). Knowledge mobilization intermediaries in education: A cross-case analysis of 44 Canadian organizations. *Evidence & Policy*, 10(1), 29–59.
- Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: En búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 4.
- Delvaux, B., & Mangez, E. (2008). Towards a sociology of the knowledge-policy relation. *Literature Review, Integrative Report*. Project Knowledge and Policy, Unión Europea. Retrieved from <http://www.knowandpol.eu>
- Demortain, D. (2017). Expertise, regulatory science and the evaluation of technology and risk: Introduction to the Special Issue. *Minerva*, 55(2), 139-159.
- Di Pietro, S. (2003). El discurso empresarial sobre la educación, la crisis y la reforma educativa en los años 1990. El caso de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 1(1), 69-94.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(8) Retrieved from <https://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/10/10>
- Fenwick, T. & Farrell, L. (2011). Introduction: Knowledge mobilization: The new research imperative. En T. Fenwick & L. Farrell (Eds.), *Knowledge mobilization and educational research: Politics, languages and responsibilities* (pp. 1-14). New York, NY: Routledge.
- Jasanoff, S. (2012). The practices of objectivity in regulatory science. En C. Camic, N. Gross, & M. Lamont (Eds.), *Social knowledge in the making* (pp. 307–338.) Chicago and London: University of Chicago Press.
- Ladi, S. (2000). Globalisation, think tanks and policy transfer. *Banking on knowledge: The genesis of the Global Development Network* (pp. 203-220). London: Routledge.
- Lafiosca, M. L. (2009). La propuesta educativa de FIEL para el siglo XXI: Exclusión, degradación, desigualdad y fragmentación. *Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, 18. Retrieved from www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082009000200002&lng=es&tlng=
- Levin, B. (2008). Thinking about knowledge mobilization. Paper prepared for an invitational symposium sponsored by the Canadian Council on Learning and the Social Sciences and

- Humanities research Council of Canada. Vancouver. Retrieved from http://www.oise.utoronto.ca/rspe/Conference_Presentations_Publications/index.html
- Levin, B., & Cooper, A. (2011). Theory, research and practice in mobilizing research knowledge in education. In T. Fenwick & L. Farrell (Eds.), *Knowledge mobilization and educational research: Politics, languages and responsibilities* (pp. 17-29). New York, NY: Routledge.
- Luhman, N. (2009). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana.
- Medvetz, T. (2010). "Public policy is like having a vaudeville act": Languages of duty and difference among think tank-affiliated policy experts. *Qualitative Sociology*, 33(4), 549-562.
- McDonald, L. (2013). In their own words: US think tank "experts" and the framing of education policy debates. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 11(3), 1-28.
- McGann, J., & Weaver, R. K. (2005). *Think tanks and civil societies: Catalysts for ideas and action*. New York, NY: Transaction Publishers.
- Mosquera, C. (2006). Conocimiento científico y saberes de acción en el Trabajo Social: Sobrevaloraciones, desconocimientos y revaloraciones. Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Docentes del Trabajo Social. Fundación Universitaria Monserrate, Programa del Trabajo Social. Bogotá, Colombia.
- Naidorf, J. C. (2014). Knowledge utility: From social relevance to knowledge mobilization. *Education Policy Analysis Archives*, 22(89). Retrieved from <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n89.2014>
- Nichols, N., Phipps, D. J., Provençal, J. & Hewitt, A. (2013). Knowledge mobilization, collaboration, and social innovation: Leveraging investments in higher education. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 4(1), 25-42.
- Nosiglia, M. C. (2017). Los aportes de la investigación educativa al debate público ya la formulación de políticas. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 1(2), 415-429.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palamidessi, M., Gorostiaga, J., & Aberbuj, C. (2017). La producción de conocimiento orientado a la política en Argentina: Un análisis de centros de política, organismos internacionales y centros académicos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 47(3/4), 27-60.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Salvia, A. (2015). Progresos económicos, deudas estructurales y desigualdades sociales persistentes en la Argentina: 2003-2012. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 3(3), 1-28.
- Simón, J. & Palamidessi, M. (2007). Las fundaciones financiadas por el empresariado. En M. Palamidessi, C. Suasnábar, & D. Galarza (Comps.), *Educación, conocimiento y política. Argentina (1983-2003)* (pp. 161-187). Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Stone, D. (2000). Non-governmental policy transfer: The strategies of independent policy institutes. *Governance*, 13(1), 45-70.
- Stone, D. (2007). Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public Administration*, 85(2), 259-278.
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C., & Carciofi, R. (1985). *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila.
- Tenti Fanfani, E. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. En E. Tenti Fanfani (Org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (pp. 45-64). Buenos Aires, Argentina: IPE-UNESCO. Retrieved from http://www.iipe-buenosaires.org.ar/difusion/publicaciones/_pdf/Gobernabilidad.pdf.

- Tiramonti, G. (2017). Investigación y políticas educativas en Argentina: Dos términos de una ecuación de debilidad institucional. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 1(2), 398-414.
- Tiramonti, G. (Ed.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Uña, G. (2007). *Think tanks* en Argentina: Sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia. En A. Garcé & G. Uña (Comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 177-220). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Vaccarezza, L. S., & Zabala, J. P. (2002). *La construcción de la utilidad social de la ciencia: Investigadores en biotecnología frente al mercado*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Sobre los Autores

Jorge M. Gorostiaga

Universidad Nacional de San Martín / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

jorgegoros@gmail.com

Profesor Titular y Director de la Maestría en Gestión Educativa de la Universidad Nacional de San Martín; Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); y Profesor de Posgrado en el Área de Educación de la Universidad Torcuato Di Tella. Doctor en Análisis Social y Comparado de la Educación por la Universidad de Pittsburgh. Su investigación se centra en los procesos de reforma educativa en América Latina y en las relaciones entre conocimiento y política educativa.

<https://orcid.org/0000-0002-5766-1593>

Mariano I. Palamidessi

Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay

marianopalamidessi@yahoo.com.ar

Profesor para la Enseñanza Primaria, licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires) y doctor en Educación (Universidad Federal do Rio Grande do Sul). Actualmente, se desempeña como director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay (INEEd). Fue consultor del IIPE-UNESCO Buenos Aires, del Banco Mundial y del BID, y profesor de grado y posgrado en diversas universidades argentinas. Ha publicado libros y artículos sobre programación de la enseñanza, política curricular, así como acerca de los vínculos entre investigación y política en educación.

Claudia M. Aberbuj

Universidad Nacional de San Martín / Universidad Nacional de La Plata

caberbuj@gmail.com

Doctoranda en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata), licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés) y profesora de Enseñanza Primaria (Escuela Normal Superior N° 1 en Lenguas Vivas). A lo largo de su carrera, se desempeñó en varios cargos de docencia y de gestión en distintas universidades y escuelas, así como en diversos programas de extensión y trabajo comunitario. En la actualidad es docente-investigadora de la Universidad Nacional de San Martín, donde dirige el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza.

archivos analíticos de políticas educativas



Volumen 26 Número 72 18 de junio 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger, Ben-Gurion University of the Negev, Israel

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil