

INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN ACADÉMICA REGIONAL

Estela M. Miranda - Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

RESUMEN

En América Latina la firma de convenios de integración económica como el MERCOSUR abrió un campo de nuevas oportunidades y de importantes desafíos para las universidades de los países que conforman el bloque. En el marco de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) el Núcleo Educación para la Integración (NEPI) y el Programa de Políticas Educativas a través de reuniones periódicas de investigadores y de publicaciones propias fueron conformando un espacio de producción y diseminación de saberes sobre problemáticas educativas nacionales. Este trabajo se propone repasar algunos hitos/momentos para dar cuenta de procesos y ámbitos de producción de conocimiento sobre políticas educativas atendiendo a la especificidad nacional (Argentina) e indagando sobre un tipo de investigación “comprometida con la eficiencia” que acompañó las reformas educativas del neoliberalismo. Finalmente, se trata de explorar sobre la posibilidad de fortalecer la integración académica desde este espacio común de producción y circulación de estudios/investigaciones sobre problemas de políticas educativas, articulando con condiciones existentes y proponiendo otras acciones.

PALABRAS CLAVES

Políticas educativas; integración académica; investigación; universidad; internacionalización de la educación superior.

EDUCATIONAL POLICY RESEARCH AND PROCESSES OF REGIONAL ACADEMIC INTEGRATION**ABSTRACT**

In Latin America, the establishment of economic integration agreements such as the MERCOSUR has opened a sphere of renewed opportunities and major challenges that are facing the universities members within those integration schemes. The university consortia, *Asociación de Universidades del Grupo Montevideo* (AUGM), has promoted two spaces named as “*Núcleo Educación para la Integración*” (NEPI) and “*Programa de Políticas Educativas*” that turned into network of scholars to produce and disseminate knowledge on national educational issues by establishing regular meetings of researchers and by developing scholarly publications. This paper aims to review specific moments in the process of knowledge production on educational policy based on a national case (Argentina) and analyzing a specific type of research “committed to efficiency” that accompanied neoliberal educational reforms. Finally, the article tries to examine the possibility of strengthening academic cooperation from this common area of production and dissemination of studies/research on educational policy issues, by articulating existing conditions and proposing other actions.

KEYWORDS

Educational policy; academic integration; research; university; internationalization of higher education.

1. INTRODUCCIÓN

La universidad posee una larga y variada tradición de internacionalización que se remonta a sus orígenes en la Europa del Siglo XII. Relacionada más allá de las fronteras de los países por un “tradición histórica común”, hasta hace poco tiempo las formas tradicionales de cooperación entre las universidades eran electivas y sostenidas en la movilidad de académicos/investigadores y estudiantes con intereses individuales más que por políticas de las instituciones académicas o de los gobiernos (ALTBACH, 1998).

En América Latina el tema de la internacionalización se re-instala como un asunto de interés en las agendas de las universidades en los noventa. A diferencia del pasado, los nuevos procesos de integración académica global y regional ponen a las universidades frente a la tarea de diseñar nuevas estrategias de organización institucional y de gestión académica para atender un conjunto de nuevas (otras no tan nuevas) cuestiones que se complejizan en los nuevos contextos. Nos referimos a: formular convenios bilaterales y multilaterales, suscribir a mecanismos nacionales e internacionales de evaluación y acreditación, diseñar nuevas ofertas y trayectos de formación con reconocimiento de las certificaciones, alentar la conformación de redes de cooperación entre investigadores y diversificar la movilidad y el intercambio de estudiantes y de profesores/investigadores, entre otras (DIDOU AUPETIT, 2009).

La firma de convenios de integración económica entre los países de la región como el MERCOSUR abrió un campo de nuevas oportunidades y también de importantes desafíos para las universidades de los países que conforman el bloque. En ese contexto, en 1991, se firmó el Acta de Intención Fundacional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), una red de universidades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, más tarde, Chile, que plantea entre otros propósitos “consolidar masas críticas de información a través de la producción, diseminación y consolidación de conocimiento sobre temas socialmente relevantes en áreas estratégicas para los países que la conforman(Núcleos Disciplinarios y Comités Académicos)”.

A veinte años de su creación, si bien presenta un balance desigual en la participación de las instituciones y en los resultados esperados, es significativo el aporte de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) en términos de cooperación multilateral, por su

conformación desde una iniciativa promovida desde las propias instituciones en el marco del ejercicio de su autonomía (KROTSCH, 1997)

Una de las modalidades de trabajo de la red es el Núcleo Educación para la Integración (NEPI) conformado, entre otro, por el Programa de Políticas Educativas con una tarea sostenida a través de reuniones periódicas de investigadores y de publicaciones propias, que fueron conformando un espacio de producción y disseminación de saberes sobre problemáticas educativas centradas en los contextos nacionales.

Por cierto, las condiciones de producción de investigación son bien diferentes entre los países. La disparidad existente entre las universidades de los países que conforman la asociación, en términos de tamaño y dinamismo de los sistemas universitarios y de presupuestos asignados para investigación condicionan fuertemente cualquier intento de intercambios para la integración regional. No obstante, en los últimos años se ha avanzado en políticas gubernamentales, aunque todavía insuficientes, destinadas a generar asociaciones para programas conjunto de investigación y de formación de postgrado financiados por las agencias estatales (CAPES/Brasil, la Secretaría de Políticas Universitarias/ Argentina, Ministerio de Ciencia y Tecnología de Argentina, Brasil y Chile, entre otros)

No se desconoce que la producción de conocimiento sobre las políticas educativas presenta una complejidad que resulta del entrecruzamiento de diferentes lógicas disciplinarias y de los desafíos teóricos y epistemológicos que plantea la multidimensionalidad del objeto de estudio. Asimismo, abordar a partir de un marco regional la cuestión de la investigación sobre políticas educativas nos involucra en la complejidad que asumen los cambios en los patrones espacio-tiempo tradicionales, desde los que se referenciaron las formas de construir y dar cuenta de nuestras reflexiones y de nuestras prácticas (BALL, 2008; KROTSCH, 1997)

La escritura de este artículo se ha organizado de la siguiente manera. En un primer momento se repasan algunos hitos/momentos que permitirían dar cuenta de procesos y ámbitos de producción de conocimiento sobre políticas educativas y los supuestos epistemológicos que lo atraviesan, atendiendo a la especificidad que presenta el país, Argentina, en el contexto regional. En un segundo momento se examinan algunas características identificables en la investigación sobre políticas educativas en contexto de reformas. Finalmente, se trata de indagar la posibilidad de fortalecer la integración académica desde este espacio común de producción y circulación de

estudios/investigaciones sobre problemas de políticas educativas, aprovechando algunas condiciones existentes que fortalezcan el Núcleo Educación para la Integración.

2. CONTEXTO DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO PARA Y SOBRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.

Sin posibilidades de abordarlos en profundidad por los límites que impone esta presentación, se repasan algunos hitos/momentos que permitirían dar cuenta de procesos y ámbitos de producción de conocimiento sobre políticas educativas, en Argentina; si bien en algunos aspectos podemos encontrar coincidencias con los demás países del consorcio.

La investigación sobre las políticas educativas se irá perfilando como un campo de producción desde mediados de los ochenta. En simultáneo con la recuperación de las instituciones de la democracia y la preocupación por la democratización interna y externa del sistema y de las instituciones escolares¹, los estudios e investigaciones se concentran en gran medida en temáticas relacionadas con las políticas educativas. Un primer paso fue reconstruir los diferentes espacios institucionales de investigación desmantelados por la emigración forzada de investigadores de las universidades o clausurados por la dictadura militar.

En la región diferentes redes iniciaron acciones de cooperación para la elaboración de diagnósticos de la situación de los sistemas educativos en “crisis” y la búsqueda de alternativas para la construcción democrática. Como lo había sido en los sesenta, el ámbito de vinculación de investigadores y académicos fue el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) quien convocó a reunión en la Fundación Carlos Chagas de San Pablo en 1983. Dos años más tarde esa misma fundación y Flacso-Buenos Aires organizaron una nueva reunión bajo el tema “Democracia y educación: educación, política y democratización del conocimiento en América Latina (BRASLAVSKY y FILMUS, 1988).

En el plano institucional, el área Educación y Sociedad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Buenos Aires) dio inicio y aun

¹ En el primer número de Propuesta Educativa (FLACSO), publicado en Agosto de 1989, se incluye un Dossier sobre “Educación, poder y regímenes políticos”. En el artículo “La Educación en la transición a la democracia: Elementos y primeros resultados de una comparación” Cecilia Braslavsky analiza comparativamente los procesos educativos que tienen lugar en Argentina, Brasil y Uruguay durante el periodo denominado “transición a la democracia” (pp.30)

continúa como un ámbito de producción y formación de investigadores que aportó sustancialmente al desarrollo de un campo de estudio sobre las políticas educativas y de especialistas en el diseño e implementación de políticas públicas para el sector en las administraciones nacionales y provinciales.

Al mismo tiempo, desde diferentes análisis se sostenía el agotamiento de los paradigmas teóricos vigentes, por su ineficacia tanto para explicar los problemas de la realidad educativa como para “generar estrategias que orienten las decisiones de los distintos actores que ocupan el espacio educativo”. Esta situación era atribuible, en parte, a una evolución de los paradigmas al margen de los problemas reales y, por tanto a la “escasa capacidad endógena de generar teorías” sobre las cuestiones problemáticas por la que atravesaban los sistemas educativos (TEDESCO, 1985). En el mismo sentido, desde Venezuela Carmen García Guadilla planteaba que “el espacio de la investigación asociado a los programas de planificación ha estado ocupado por paradigmas de investigación creados en contextos culturales y sociales diferentes y que, en numerosos casos, han probado ser inapropiados para responder a los interrogantes que se han planteado en los países subdesarrollados” (GARCÍA GUADILLA, 1987).

En los ministerios de educación nacional y provinciales se iniciaron cambios tendientes a recomponer y fortalecer las oficinas de estadísticas, investigación, programación y planeamiento educacional, como soporte para la toma de decisiones. En las provincias la modernización del Estado fue asimétrica respecto del Ministerio Nacional y entre las diferentes administraciones provinciales (PAVIGLIANITTI, 1988), “en muchos casos como consecuencia de otros estilos de instalar políticas y de una composición del empleo público más atada a los cambios de gestión y a las internas de los partidos políticos. Así, dependió de las diferentes culturas políticas y estrategias propias de cada provincia” (PINKATZ y OTROS, 2003)

Hacia fines de los ochenta, el discurso de la calidad de la educación comienza a instalarse asociado a la evaluación de los aprendizajes y a la evaluación institucional de las Universidades. Con el apoyo de organismos internacionales se realizaron investigaciones sobre la calidad desde el Ministerio de Educación de la Nación y experiencias de evaluación de los aprendizajes en algunas provincias y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Se inicia el debate sobre la evaluación de las universidades.

En los noventa y a partir de la concepción neoliberal de Estado “mínimo”, el conocimiento experto (información, investigación y evaluación) se convirtió en la “caja de herramientas” para

fundamentar sobre “bases científicas” las decisiones políticas. Entre las funciones y actividades consideradas legítimas y de mayor efectividad para el “Estado reinventado” se destacan:

-cambios en las normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por *evaluaciones de resultados*;

-*Desarrollo y difusión de sistemas de información* que alimenten circuitos decisorios y aumenten la capacidad de anticipación del gobierno a través de los procesos de planificación, seguimiento y control de gestión (OSZLAK, 1999).

En los ministerios de educación se intensifica el uso de un conjunto de estrategias destinados a la producción de información como insumo para el diseño e implementación de las reformas de los sistemas educativos. Podríamos distinguir tres estrategias: 1) la actualización y sofisticación de estadísticas educativas; 2) la información obtenida de los operativos de evaluación y 3) el relevamiento de investigaciones nacionales e internacionales y la producción de investigaciones e informes técnicos sobre aspectos centrales de las reformas educativas².

En las universidades se ubican los estudios críticos sobre los procesos de reforma implementados a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993). Los congresos, seminarios, talleres y jornadas científicas³ se constituyeron en foros de debate y denuncia sobre temas controversiales: descentralización del sistema educativo, la relación nación-provincia y la implementación de la Ley Federal, cambios curriculares, formación docente, los problemas en el financiamiento de la educación, trabajo docente, evaluación del aprendizaje y de las instituciones, etc.

Al mismo tiempo, la política universitaria argentina estuvo orientada a reformar a las universidades (Ley de Educación Superior/1995) a través de “distintas medidas dirigidas básicamente a introducir las competitividad y la reforma de las estructuras académicas de las universidades. Mientras en el Estado y en relación directa con la mayor intervención estatal se comienzan a desarrollar investigaciones “policy oriented”, así como información sistemática sobre

² El Ministerio de Educación de la Nación organizó el I y II Seminario Nacional sobre Investigación para la Transformación Educativa, 1996 y 1998 respectivamente, con el objetivo de promover una mayor articulación entre la investigación que se lleva a cabo en las universidades y el proceso de transformación educativa”. Previamente realizó un relevamiento de las investigaciones en las universidades y, posteriormente, se convocó a debatir sobre la cuestión a las autoridades académicas de las universidades y a especialistas.

³ Para citar solamente algunos eventos: Los Congresos de Investigación Educativa, organizados por la Universidad del Comahue. La Universidad como objeto de investigación. Encuentros de Cátedras de Política Educacional, Organización Administración y Planeamiento de la Educación. Coloquio a diez años de la Ley Federal ¿Mejor educación para todos?, 26-28 de junio de 2003, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

la educación superior”. La evaluación y acreditación de las universidades, de los postgrados y el Programa de Incentivos al Docente investigador “impulsaron naturalmente la producción de información sobre la universidad aunque no necesariamente el desarrollo de modalidades académicas de investigación” (KROTSCH y SUASNÁBAR, 2002).

El tipo de información e investigación promovido para diseñar las reformas de los sistemas educativos se sustentaba en un planteamiento tecnocrático y positivista, que concebía a las políticas y a prácticas de la educación como “fenómenos susceptibles de un tratamiento objetivo”. Desde una aparente contradicción, mientras en los discurso de la “nueva gestión” se justificaban los cambios en la estructura piramidal(Nación-provincias) de gobierno de la educación mediante procesos de descentralización y autonomía escolar, en las prácticas reformistas se utiliza un razonamiento técnico “encaminado al control jerárquico o burocrático sobre los practicantes de la educación por parte de los administradores del sistema”. En el mismo sentido, Carr y Kemmis (1988) continúan señalando “su enfoque de la política es prescriptivo; su enfoque de la reforma es gerencial”. En algunas versiones de este planteamiento tecnocrático se apela a “una alianza entre los investigadores y los diseñadores de la política del sistema en la cual los investigadores crearían las teorías legitimadores” de las reformas a implementar.

Como sostiene Thomas Popkewitz(1994) “las políticas de reformas de la educación constituyen un lugar privilegiado para explorar los cambios en el lugar del Estado y los cambios epistemológicos sociales que producen los principios rectores sobre los que se define la escolarización, lo que significa ser niño(y joven) y el comportamiento de los docentes”. En efecto, las políticas neoliberales no sólo introducen profundas reestructuraciones en los sentidos de la educación, en los diferentes componentes del sistemas educativo y en el “lugar del Estado”, sino también un debilitamiento creciente en los modos de producción disciplinar del conocimiento y en las agendas de investigación, como analizaremos más adelante.

Como otro recurso vinculado a la investigación sobre políticas públicas las publicaciones periódicas, especialmente las revistas científicas producidas en el ámbito académico, se constituyeron en espacios de análisis y circulación de conocimiento desde diferentes perspectivas disciplinarias y posicionamientos críticos. Entre las publicaciones que mantuvieron una periodicidad sostenida y la mayoría de circulación actual se mencionan: Revista Argentina de Educación creada a comienzos de1982 por la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación (AGCE); Revista del Instituto de Ciencias de la Educación(IICE-Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires); Propuesta Educativa (Flacso-Buenos Aires); Cuadernos de

Educación (Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba); Espacios en Blanco (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). La Revista Pensamiento Universitario, como lo señalara su director, “se propuso desde el inicio desarrollar el campo de los estudios sobre la educación superior tratando de romper el universo discursivo tradicional acerca de la universidad mediante la incorporación de los desarrollos disciplinarios que se estaban produciendo en otros lugares del mundo, a la vez que trataba de estimular la producción de conocimiento local” (KROTSCH, P. SUASNÁBAR, 2002)

Desde el ámbito oficial se publicaron las Revistas Zona Educativa y La Universidad, publicación de la Secretaría de Políticas Universitarias, destinadas a difundir información sobre la “transformación educativa” y las políticas de reforma de la educación superior. En paralelo desde esa Secretaría se generaron una serie de publicaciones que bajo el sello “Nuevas Tendencias” tuvieron el propósito de “generar información acerca de los temas fundamentales que configuran la nueva agenda de la educación superior”. Entre otros, se publicaron resultados de seminarios nacionales e internacionales, investigaciones encargadas a especialistas o a centros de estudio (ONGs, fundaciones, etc.), estudios y debates de carácter prospectivo, los dictámenes del Consejo Nacional de Educación Superior (Órgano de Consulta Ministerial), los censos docentes y de estudiantes, etc. Los informes y estudios contratados por el Ministerio de manera terciarizada se llevaron a cabo con consultores externos individuales u organismos intergubernamentales, lo que muestra la distancia y la nula coordinación entre el Estado y las universidades (GALARZA, 2007)

En lo relativo a instancias institucional para albergar ámbitos de producción de investigación de políticas educativas, desde el campo gremial el Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) viene realizando estudios e investigaciones para el análisis y seguimiento de políticas públicas en educación.

Con Brasil compartimos el Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) creado por la Universidad Estadual de Río de Janeiro en el año 2000 con el objeto de desarrollar actividades de investigación, análisis, asistencia técnica y apoyo a las políticas públicas de los países latinoamericanos. En el 2003 el LPP abrió una sede en la Ciudad de Buenos Aires (LPP-Buenos Aires), buscando ampliar de esta manera su campo de acción, con nuevos proyectos orientados a fortalecer el intercambio cultural y científico entre los países latinoamericanos. Esta sede integra el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y es miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Las publicaciones y estudios del Laboratorio, al igual que el área

respectiva de la CLACSO han asumido una posición crítica y esclarecedora sobre las políticas educativas neoliberales implementadas en la década de los noventa.

El Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE) es un organismo de Unesco, con sede regional en Buenos Aires, especializado en la formación de los cuadros de técnicos y de decisión, investigación, asistencia técnica y difusión en la Planificación y la formulación de políticas educativas. En los diez años que existencia en Argentina ha producido un conjunto relevante de publicaciones, seminarios temáticos y consultorías a distintos países de la región. El Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas ofrece formación para funcionarios, profesionales y especialistas que se desempeñan en la gestión educativa en diferentes ámbitos gubernamentales de países latinoamericanos. Mientras que el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es una institución no-gubernamental que desde la década pasada interviene activamente en consultorías y estudios sobre temas de política y gobierno de la educación, especialmente en los ministerios de educación provinciales.

En la última década y desde otros contextos sociopolíticos se redefinieron los escenarios educativos nacionales en nuestros países a través de un conjunto de políticas destinadas a recuperar la centralidad del Estado y a “recolocar a la política” en el horizonte de las acciones estatales. A diferencia de lo ocurrido en la década del 90, donde se priorizó la economía sobre otras áreas, se asiste a una “repolitización de las políticas públicas” colocando las problemáticas derivadas de las desigualdades sociales y educativas como cuestión de Estado. Nuevas leyes de educación están siendo articuladas con otras normativas del área de políticas sociales (Programa Nacional de “Asignación Universal por hijo (AUH)) destinadas a incorporar, mantener o reinsertar a las/os niñas/os y jóvenes en el sistema educativo garantizando, sobre todo a los sectores excluidos del sistema, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar como uno de los derechos sociales básicos.

La agenda de la investigación individual e institucional sobre políticas educativas se ha reconfigurado, priorizando como eje las problemáticas relacionadas con la justicia social y educativa, desde perspectivas multidisciplinarias y en función de la complejidad que adquiere el objeto de estudio. Como un ámbito para recabar información relevante sobre el panorama educativo de la región, el SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América latina) surge por iniciativa del IIPE-Buenos Aires y de la OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos) con el propósito de realizar “un seguimiento del panorama educativo, a la luz de las profundas transformaciones económicas y sociales, contribuyendo así al desarrollo y fortalecimiento de políticas sociales y educativas que garanticen una educación de calidad para todos”.

3. UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

S. Ball⁴ sostiene que en los últimos quince años la investigación sobre política educacional se ha movido en una tensión básica entre un tipo de “investigación comprometida con la eficiencia” y otra “investigación comprometida con la justicia social”. Identificar como la investigación sobre la política educativa se ha movido entre esos dos polos nos pone frente a un desafío “epistemológico”, esto es explorar la relación entre conceptualizaciones, diseño, desarrollo/orientación de la investigación e interpretación de los datos, para advertir los principios rectores sobre los que se definen los cambios en la educación (BALL, 2006, p. 11)

Una primera característica observada en el tipo de investigación comprometida con la “eficiencia”(que acompañó las reformas educativas del neoliberalismo) se evidencia estudios “policy oriented”, en muchos casos, encargados por los mismos ministerios nacionales o provinciales a especialistas de consultoras, observatorios, centros de estudios/investigación (think tanks, analistas simbólicos). Estos centros privados operan cada vez más como factor de poder cuando asociados a fundaciones empresariales, universidades privadas, instituciones filantrópicas, etc., y en colaboración con los medios de comunicación monopólicos, difunden resultados de investigaciones como forma de ejercer influencia/presionar sobre el estado y la sociedad en temas tan sensibles socialmente como los índices de la pobreza, la retracción o insuficiencia del financiamiento educativo, los resultados de los estudiantes y de las escuelas en las evaluaciones nacionales de la calidad, etc.

También es una característica de las investigaciones centradas en la eficiencia de las políticas educativas la falta de referencia temporal y espacial en sus análisis. Por una parte, se trata de investigaciones de carácter “ahistórico”. Así como Ball visualiza en las investigaciones sobre la política educativa inglesa una “tendencia notable a un ‘post 1988’”, refiriéndose a la fecha del Acta

⁴ En los trabajos de Stephen Ball ocupan un lugar importante las reflexiones, ejercicio de meta-análisis o “examen de epistemología de superficie”, como las denomina, donde pone en análisis el lugar del investigador (y de las agencias sociales), los diseños y el compromiso/propósitos que orientan la investigación de las políticas educativas. Respecto del compromiso y los propósitos que orientan la investigación considera que “toda investigación es investigación crítica”, entendiendo por tal aquella que tiene como conceptos claves el poder y la justicia, conceptos medulares en su perspectiva teórica de la política educativa.

de Reforma Educativa(1988) de Inglaterra, para esta parte del mundo podríamos señalar que tanto las políticas como la investigación sobre las reformas, establecieron un “punto Zero” en la historia de la educación argentina, cualquier cosa acontecida antes la Ley Federal de Educación (1993) era una especie de pre-historia. En esos diseños de investigación no interesa atender a las continuidades, que se pierden u ocultan en el “ruido de las reformas”, sino transmitir la apariencia de ruptura con lo anterior.

Por otra parte, es también observable la falta de un “sentido de lugar”. Por lo general esas investigaciones se localizan en el nivel nacional, prestando poca atención a la relación nacional/global; tampoco se plantean considerar las presiones y restricciones mediadas por los preocupaciones y preferencias “locales”. Desde la fantasía globalizadora se interpretó que las reformas producirían los mismos resultados en contextos diferentes, ignorando la historicidad que conforma la “gramática de la escuela” (BALL, 2006, p. 22; VIÑAO FRAGO, 2002, p. 83) y evidenciando el hiato entre el diseño y la práctica (enacted) en las políticas.

En línea con lo anterior, otro aspecto que caracteriza a este tipo de investigación (comprometida con la eficiencia) es la localización o diseño único para abordar las “políticas de la transformación”, olvidando que otras políticas están en circulación, que otras prácticas están siendo desplegadas en las escuelas como resultado de políticas anteriores, lo que “puede inhibir, contradecir o influenciar la fijación de otras” (BALL, 2006, p. 20).

También en el “diseño y alcance” es posible advertir que un conjunto importante de investigaciones sobre escolarización no refieren a la política. Por lo general la política es ignorada o teorizada “fuera de foco”. Las investigaciones que refieren a sala de aula, profesores, o escuelas son tratados como autodeterminados, fuera de sus contextos relacionales, como si no fueran afectados o mediados por las restricciones curriculares, la micropolítica de la escuela o las regulaciones nacionales, estatales/provinciales y las institucionales. Este tipo de investigación ubica el problema en la escuela, los profesores, los déficits culturales o la situación socio-económica de los alumnos, pero jamás se plantea que el problema puede estar en la política. Estas investigaciones “basadas en la culpabilización”(hacia fuera) parten del supuesto que las políticas son la solución y no parte del problema.

En cuanto a “los sujetos y voces” que habitan el análisis de los textos políticos, se plantea la necesidad de pensar cómo los investigadores se relacionan, en los procesos investigativos, con las identidades sociales y colectivas de los profesores, padres, estudiantes o formuladores de políticas en aspectos como género, clase, raza, sexualidad y habilidad física. Porque, dice Ball, “una cosa es

considerar los “efectos” de las políticas en colectividades sociales abstractas y otra es lograr capturar desde la investigación las interacciones compleja de identidades, intereses, coaliciones en los procesos y actos de la política; “la diversidad social y la ‘diferencia’ son bases importantes para entender la distribución de las fuerzas sociales activas involucradas y las resistencias al cambio”. El desafío para el investigador será trabajar con una teoría crítica(o teorías) del “reconocimiento”⁵ que identifique y defienda las políticas culturales de la diferencia, que pueden ser coherentemente combinadas con una política social de la justicia social (BALL, 2006, p. 7).

Finalmente, señalar que la investigación “comprometida con la justicia social” y la educación como un derecho social fue subestimada o relegada por la lógica económica bajo la cual se fundamentaron las reformas, ignorando las expectativas sociales y el compromiso de la educación en términos de valores, normas y creencias que cada sociedad construye en determinado tiempo y espacio.

4. OPERATIVIZAR UN ESPACIO DE PRODUCCIÓN Y CIRCULACIÓN DE SABERES ¿ES POSIBLE?

“La dimensión de la integración –tan incrustada desde el siglo XIX en el discurso de lo deseable en América latina- no ha logrado expresarse en políticas operativas y convenientemente financiadas como ha sido el caso en la comunidad académica europea”, sostenía Carmen García Guadilla. También los reformistas del ‘18 levantaron la bandera de la integración latinoamericana y su proclama se tradujo en diferentes proyectos sociales y políticos que aún siguen vigentes.

A diferencia de la Comisión Europea, que viene trabajando en procesos de integración desde hace cincuenta años y en circunstancias históricas, políticas, económicas y culturales diferentes a las que presenta América latina, Mercosur es un bloque de conformación reciente y el resultado de la presión de la globalización y regionalización no sólo económica.

Más allá de los acuerdos regionales, aunque sin duda han incidido favorablemente, las relaciones de integración académica muestran “una creciente vinculación entre las unidades académicas de las universidades de las regiones fronterizas del noroeste argentino, con universidades de Paraguay, pero sobre todo con universidades del centro-sur del Brasil, que es

⁵ Nancy Fraser, desde la teoría feminista, trabaja el concepto de justicia social distinguiendo tres dimensiones “políticas de redistribución”, “políticas de reconocimiento” y “políticas de participación”

donde se concentra la masa de recursos universitarios de ese país (y) un proceso de intercambio y conformación de redes de cooperación puntual a lo largo de la frontera con Chile”(KROTSCH, 1997)

Como se sostuvo al inicio, estos procesos de internacionalización e integración regional ponen a las instituciones universitarias de la región frente al desafío de potenciar nuevas prácticas académicas y de gestión de políticas institucionales instaladas por la presión de los cambios contextuales y sociales; en condiciones de notable disparidad en términos de capacidades institucionales y financieras entre sí y respecto de las universidades de los países desarrollados

¿Cómo operativizar desde el Programa de Políticas educativas nuevas propuestas de investigación e intervención que atiendan los requerimientos del sector en los países que conforman la red? ¿Con qué financiamiento?

Atendiendo a las asimetrías de orden institucional y presupuestario y en un sentido de cooperación horizontal con el que fue creada esta red, podría pensarse en capitalizar algunas oportunidades existentes en esta coyuntura que se presenta promisorio para la integración académica regional. En el marco de los acuerdos gubernamentales entre los gobiernos del MERCOSUR se fueron creando otros programas para la integración académica que se presentan de modo fragmentado y superpuestos y muchas veces con escasa capacidad operativa y financiera por parte de las universidades para su efectivo aprovechamiento. De modo que, desde el Núcleo para la Integración Regional y el Programa de Políticas Educativas podrían intentarse vías de articulación para optimizar complementariedades:

- El Programa Escala Docente para el armado redes de equipos de investigación entre los países, respondiendo a los propósitos de su creación como “un sistema de utilización solidaria del personal académico de excelencia que permita alcanzar el objetivo general de promover el desarrollo académico, científico y la capacidad tecnológica de los países de las subregión mediante la conformación de un sistema universitario virtual” (BROVETTO *apud* KROTSCH, 1997)
- Los postgrados son una alternativa para desarrollar investigaciones conjuntas, tesis doctorales co-tuteladas, movilidad de profesores y estudiantes, tribunales evaluadores de tesis. En el marco del Plan Estratégico 2011-2015 el Sector Educativo del MERCOSUR diseñó el Programa de Asociación para el Fortalecimiento de los Postgrados que tiene como objetivo general “dar respuesta a un escenario de asimetrías regionales a nivel de postgrado, creando mecanismos necesarios para: Apoyar a la formación de recursos humanos a nivel de postgrado; Apoyar las

actividades de investigación en áreas deficitarias y/o áreas de vacancia, entre otras. Este programa se agrega a otros que se viene desarrollando desde hace casi una década: Programa de Centros Asociados para el Fortalecimiento de Postgrados (CAPFP-BA), Programa de Centros Asociados de Postgrados de Calidad (CAPG-BA), Programa Colegio Doctoral, entre Brasil y Argentina.

- Crear un Observatorio de Políticas Educativas del MERCOSUR, utilizando las TICs, para crear un ámbito de información sobre resultados de investigaciones, temáticas, información empírica, grupos de investigación, legislación educativa, experiencias innovadores, evaluación de políticas, etc. Este espacio aportaría a la comunicación e interacción con diferentes usuarios de la información: Docentes/profesores de los sistemas educativos nacionales; funcionarios de los ministerios y áreas relacionadas; instituciones no-gubernamentales y la opinión pública en general.
- Gestionar ante las respectivas secretaría de ciencia y tecnología de las universidades, ministerios/secretarías de educación; ministerios nacionales de ciencia y tecnología o equivalentes la apertura de convocatorias para el financiamiento de proyectos en red integrados por investigadores de los países miembros de este consorcio. Hay antecedentes al respecto como proyectos financiados en investigación aplicada por los Ministerios de Ciencia y Tecnología de Argentina y su equivalente de Chile.
- Articular acciones con el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior que en el marco del Plan Estratégico del Mercosur Educativo vienen sosteniendo acciones de investigación y de diseminación sobre la Universidad y los procesos de integración regional.

Para terminar, puede ser útil recordar lo señalado por López Segrera frente a los “contextos de producción y distribución del conocimiento cada vez más polarizados y contradictorios...la universidad debe ser dotada de condiciones idóneas tanto financieras como institucionales. No es el exceso de autonomía lo que impide a las universidades públicas cumplir el compromiso social, sino la falta de medios financieros para desarrollar las nuevas funciones que exige la sociedad del conocimiento” (LÓPEZ SEGRERA, 2010)

REFERENCIAS

ALTBACH, Philip. **Educación Superior Comparada**. Buenos Aires, Universidad de Palermo, 1998.

BALL, Stephen J. **The education debate**. Bristol, The Policy Press, 2008

BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo. **Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensión.** Santiago de Chile. PREAL, 1996.

BRASLAVSKY, Cecilia y FILMUS, Daniel (Comp.). **Respuestas a la crisis educativa.** Buenos Aires, Cántaro, 1988.

CARR, Wilfred. y KEMMIS, Stephen. **Teoría crítica de la enseñanza.** Barcelona, Martínez Roca, 1986.

DIDOU AUPETIT, Sylvie. De la internacionalización académica a la comercialización de los servicios educativos. **Pensamiento Universitario.** Buenos Aires, Año 12, N° 12, Octubre 2009.

DIDRIKSSON, Axel. **Las Macrouniversidades de América Latina y el Caribe.** Venezuela, IESALC-UNESCO, 2002.

GALARZA, Daniel. **Investigación educativa y políticas educacionales. Tendencias, políticas y debates.** 2007. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

GARCÍA GUADILLA, Carmen. **Producción y transferencia de paradigmas teóricos en investigación socio-educativa.** Venezuela. Fondo Editorial Tropykos, 1987.

KROTSCH, Pedro. La universidad en el proceso de integración regional. **Perfiles Educativos,** México DF, vol.XIX, n° 76/77, Abril-septiembre 1997.

KROTSCH, Pedro y SUASNÁBAR, Claudio. Los estudios sobre la Educación Superior: Una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. **Pensamiento Universitario,** Buenos Aires, Año 10, N° 10, Octubre 2002

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. **Educación superior mundial comparada e internacionalización (¿Cooperación solidaria o nuevos proveedores con ánimo de lucro?).** En Leher, Roberto (Compilador) Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Buenos Aires, CLACSO/Homo Sapiens Educaciones, 2010

MIRANDA, Estela M. Cuestión de Estado. Políticas neoliberales, mutaciones institucionales y su impacto en el oficio de enseñar. **Hoy La Universidad,** Córdoba, N° 2, Noviembre 2009.

MIRANDA, Estela M. **Producción de conocimiento y decisiones políticas en contextos de reforma educativa en argentina. ¿Una política más informada o una estrategia de legitimación?** Córdoba, inédita, 2000.

MIRANDA, Estela María y LAMFRI, Nora. **Conocimiento experto y decisiones de política educativa en los contextos de fin de siglo.** Córdoba, Documento de cátedra, 1998.

OSZLAK, Oscar. **Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles).** IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Mesa: Modernización de la gestión pública. México, Octubre 1999.

PAVIGLIANITTI, Norma. **Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Estudios y Documentos.** Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1988.

PINKATZ, Daniel y Otros **¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina?** Ponencia presentada al Coloquio a diez años de la Ley Federal ¿Mejor educación para todos?, Córdoba, junio 2003.

POPKEWITZ, Thomas. **Sociología política de las reformas educativas.** Madrid, Morata 1994.

TEDESCO, Juan Carlos. **El desafío educativo. Calidad y Democracia.** Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

ESTELA M. MIRANDA

Profesora Titular Regular Exclusiva de Política Educacional y Legislación Escolar. Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: estelam@ffyh.unc.edu.ar/estelamiranda@arnet.com.ar