

Serie:
La Educación en Debate
Documentos de la DiNIECE

3

Investigación y Política Educativa en Argentina

El papel de los ministerios de educación
Debates e interrogantes



Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa



MINISTERIO de
EDUCACIÓN
CIENCIA y TECNOLOGÍA
PRESIDENCIA de la NACIÓN

Presidente de la Nación

Dr. NÉSTOR KIRCHNER

Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología

Lic. DANIEL FILMUS

Secretario de Educación

Lic. JUAN CARLOS TEDESCO

Subsecretario de Planeamiento Educativo

Lic. OSVALDO DEVRIES

Directora Nacional de Información y
Evaluación de la Calidad Educativa

Lic. MARTA KISILEVSKY

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA

El papel de los ministerios de educación. Debates e interrogantes.

Área de Investigación y Evaluaciones de Programas

Coordinadora: **Mariana Mora**

Elaboraron este documento:

Mariana Landau
Mónica Pini
Juan Carlos Serra (Colaborador)

Revisión y Corrección Lingüística:

Lic Julia Moras

Diseño Gráfico:

Coralia Vignau
Juan Pablo Rodriguez
Karina Actis

Agosto de 2006

Este documento fue preparado por Mónica Pini y Mariana Landau, profesionales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las del Ministerio.

Índice

Introducción	5
1. Debates actuales en investigación educativa	7
a) La producción de conocimiento educativo	8
b) Difusión de los resultados de la investigación	10
c) Articulación entre investigación y política educativa	12
2. La articulación entre la investigación y la política en la experiencia internacional.....	14
Inglaterra	15
España	16
México	18
3. La articulación entre la investigación y la política en la Argentina. La experiencia desarrollada desde los ministerios de educación	20
a) El Ministerio nacional	22
b) La investigación educativa en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires	26
4. A modo de cierre y apertura	27
Bibliografía	31

Introducción

Los debates en torno a la relación entre conocimiento, prácticas y política educativa pueden rastrearse desde los orígenes de la producción sistemática de conocimiento sobre educación. Por un lado, estas controversias responden a posiciones epistemológicas y metodológicas disímiles acerca de qué se considera conocimiento válido en educación y sobre las formas legítimas en que dicho saber es producido; divergencias que se enmarcan en un contexto de discusión más amplio en el campo de las ciencias sociales.

Existen, además, componentes de otro orden y que son también inherentes a estos debates: las concepciones acerca del rol del Estado y de sus responsabilidades y competencias en torno a la definición de prioridades para la orientación de los recursos públicos en la promoción, desarrollo y democratización de saberes socialmente relevantes.

Este estudio tiene el propósito de contribuir al enriquecimiento de la discusión concerniente a las relaciones entre investigación y política educativa, a partir del conocimiento de los aspectos más relevantes de estos debates y del análisis de experiencias concretas llevadas a cabo en el ámbito internacional y local.

El trabajo se inicia con un panorama general que da cuenta de algunos aspectos del debate actual relativos a la investigación educativa, a partir de tres ejes fundamentales: la producción, la difusión y el uso o aplicación del saber producido. En segundo lugar se describen las estrategias sostenidas a nivel internacional con respecto a las políticas de investigación. El último apartado focaliza en el nivel nacional, indaga la conformación y desarrollo del campo de la investigación educativa, las formas de organización del ministerio central y el lugar del área en los ministerios provinciales a partir de la descentralización educativa.

Las conclusiones se refieren a las formas institucionales que puede asumir la investigación en los ministerios. Se propone una matriz analítica como esquema formal que permite visualizar las funciones y las formas de organización, y la inclusión de otros actores que intervienen en cada una de las áreas en las que se divide el campo.

Revisar estas discusiones permite finalmente volver a interrogarnos acerca de los sentidos que se le asignan a la articulación entre la investigación y la política; el rol que debe asumir el Estado en esta tarea y las demandas que se ciernen sobre los productores y difusores de este conocimiento.

1. Debates actuales en investigación educativa

En los últimos años, uno de los debates centrales en el ámbito de la investigación educativa refiere a la posible utilidad o aplicación del conocimiento producido para el mejoramiento de las prácticas educativas. Esta corriente se ha preocupado no sólo de difundir estos saberes a nuevos públicos -padres, docentes y directivos-, sino que también ha avanzado en una profunda revisión y discusión acerca de cuál es el conocimiento válido; y, en particular, en privilegiar ciertas metodologías de investigación, por ser las que permitirían construir dicho conocimiento. La discusión ha significado no sólo la configuración de nuevos problemas e interrogantes, sino también la reaparición de viejos debates epistemológicos y metodológicos no saldados.

Dada la amplitud y complejidad de esta problemática, -que ha sido brevemente mencionada en líneas anteriores-, se propone aquí abordar su análisis a partir de tres ejes temáticos, que se ven permanentemente interpelados por este debate: la producción, la difusión y el uso o aplicación del conocimiento adquirido.

Sobre la producción de conocimiento, se describen a continuación algunas discusiones metodológicas que

atravesaban este campo, con la finalidad de mostrar que existen diversas definiciones acerca de qué es el saber en educación y cuáles son las formas legítimas que posibilitan su construcción. Discusiones que no sólo se vinculan a aspectos epistemológicos sino, también, a cuestiones sociopolíticas que inciden en las formas que asume la investigación educativa.

En relación con la difusión, se muestran las acciones desarrolladas para dar a conocer el conocimiento construido a partir de las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y la comunicación. Se identifican las estrategias emprendidas por las entidades gubernamentales para posibilitar un acercamiento a la información por parte de los distintos destinatarios, en particular, a aquéllos que no son productores del conocimiento científico.

Por último, se alude a los modos en que los productos de la investigación educativa pueden ser utilizados en la formulación de políticas. Se describen las diferentes lógicas que atraviesan las dos actividades y se muestran los puntos de tensión y los posibles puntos de intersección.



La producción de conocimiento educativo

La investigación educativa se caracteriza por ser un campo en tensión, atravesado por criterios y procedimientos del ámbito de la investigación científica como también por demandas de la política pública y demás actores del sistema educativo.

Lagemann (2003) señala que en Estados Unidos la investigación educativa ha gozado de bajo estatus por tres factores: a) en primer lugar, por cuestiones relativas al género. “La asociación de la investigación educativa con la enseñanza, que a su vez ha estado opacada por los estereotipos de género acerca del bajo intelecto de las maestras, ha rebajado la importancia de los estudios sobre educación” (p.552); b) en segundo, por un cierto antiintelectualismo que la autora denomina “antieducacionismo”. Este término refiere a un privilegio de la labor instrumental por sobre lo intelectual. “El antieducacionismo hace creer que la excelencia se logra en la educación y a través de ella”; c) el tercer factor señalado alude más a una problemática intrínseca que a las representaciones que acerca de él circulan en otros circuitos. Esta problemática refiere a la baja calidad de los trabajos desarrollados. “Algunos estudios están tan repletos de jerga técnica que son incomprensibles. Pocos formulan preguntas importantes. En algunas ocasiones los métodos de la investigación educativa son “reificados” hasta llegar al cientificismo” (p.552).

Los mencionados debates de orden epistemológico y metodológico gestados al interior de la investigación educativa han sido similares a los que han atravesado otros campos de las ciencias sociales. Las tensiones entre lo macro y lo micro, lo teórico y lo metodológico, y los abordajes cuantitativos y cualitativos, son discusiones permanentes en el ámbito educativo como también en los enfoques epistemológicos y teóricos asumidos por los investigadores.

Las divergencias en torno a los enfoques o paradigmas de investigación, en la medida que aluden a diferentes concepciones acerca de las finalidades de la ciencia y las relaciones de la teoría con la práctica, afectan de modo directo también a la articulación entre investigación y política educativa. Desde la perspectiva del positivismo, filosofía hegemónica durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, se enfatiza el criterio de objetividad a partir de diferenciar entre los datos y los valores: los datos vaciados de cualquier carga valorativa, son los que nos permiten una aproximación al mundo de lo real, mientras que las valoraciones son intrínsecamente subjetivas y carentes de fundamento cognitivo (House, 2001).

En la segunda mitad del siglo XX, esta concepción fue cuestionada por varias tradiciones teóricas como la sociología y pedagogía críticas, el posmodernismo y el constructivismo radical, entre otras¹. Estos cuestionamientos apuntaron a la naturalización de los hechos sociales que el paradigma positivista promueve a partir de su posición objetivista. En este sentido, se pone en tela de juicio la capacidad del investigador para conocer los hechos desde el exterior, al ser parte constitutiva del universo de relaciones que pretende estudiar. Se objeta, así mismo, la posibilidad de generalizar y predecir los fenómenos sociales y se afirma que las teorías surgen más de la comprensión de los hechos que de verificar o falsear hipótesis.

Más allá del debate epistemológico y metodológico que aún se encuentra vigente, se ha agregado en la actualidad otro criterio adicional de validez del saber producido, su utilidad. Uno de los exponentes de esta perspectiva es Gibbons (1994) quien diferencia dos modalidades de producción de conocimiento. El primer modo es el tradicional, vinculado al trabajo disciplinar con reglas de validación interna propias de la comunidad académica. El segundo, el nuevo, se encuentra más

¹ Ver Bourdieu, Chamboredon, y Passeron, 1973; Popkewitz, T., (1988); Piscitelli, 1993; Vasilachis de Gialdino, 1993, entre otros.

vinculado al contexto de aplicación en que ese conocimiento es requerido y es institucionalmente más lábil y flexible que el anterior. Más que del reemplazo de un modo por otro, se trata de una coexistencia de ambos modos. Tradicionalmente, las instituciones académicas eran las encargadas de producir conocimiento que posteriormente era transferido al ámbito de la industria y de la sociedad en general. Sin embargo, afirma el autor, en los últimos años esta legitimidad basada en los expertos disciplinares se ha roto, ya que las instancias de interacción entre la producción de conocimiento y la sociedad se han multiplicado. Como corolario de esta perspectiva se concluye que las fronteras propias de los nichos académicos no son suficientes para validar la investigación académica; la sociedad tendría un poder evaluador respecto de las orientaciones que asuma la actividad académica y los expertos no sólo deben tomar en cuenta el “contexto de aplicación” de sus estudios sino también el “contexto de implicación” teniendo que rendir cuentas sobre su actuación.

La distinción entre dos modalidades de producción de conocimiento, y en particular, el énfasis puesto en el contexto de aplicación, es decir, en su utilidad, implica reconsideraciones acerca del conocimiento que se considera válido y de las metodologías requeridas para su producción.

Recientemente, se han diseñado en el ámbito anglosajón una serie de políticas tendientes a restringir la investigación educativa a metodologías experimentales. El supuesto en el que se asienta esta orientación es que estudios “basados en evidencias” aseguran poder responder a docentes, directivos y padres sobre “lo

que funciona” (*what works*) en el sistema educativo para evitar el fracaso escolar². Este énfasis en generar investigaciones en “lo que funciona” según Gibbons (1999) se debe a que el pacto establecido entre el mundo de la ciencia y la sociedad ha sido reconfigurado. Este debate ha ido acompañado por políticas tendientes a modificar los criterios de validación de la investigación educativa; buscando ofrecer un mayor nivel de aplicabilidad y brindar mayor información a las escuelas.

En la línea de explorar “lo que funciona” de los programas en marcha, los resultados de las actividades de evaluación que se realizan en los organismos públicos también forman parte del conocimiento educativo, que en muchos casos es utilizado en la toma de decisiones. La investigación evaluativa es una herramienta bastante utilizada en la definición de políticas en varios países, así como para el mejoramiento institucional. Está orientada a analizar el estado existente de algunos tópicos, el impacto y los grados de éxito de la implementación de políticas, como así también de reformas en actividades y programas³.

En síntesis, el panorama reciente de los debates acerca de la articulación entre la investigación y la política educativa ha estado fuertemente orientado a delimitar el conocimiento que se considera útil para su posterior aplicación en las distintas instancias del sistema. Estas discusiones, sin embargo, no sólo abarcan al proceso de selección y traducción del saber existente, sino que avanzan en la esfera de las decisiones acerca de la definición del conocimiento válido en términos epistemológicos y metodológicos.

² Para un debate sobre este tema, ver Berliner, 2002; Feuer, Towne y Shavelson, 2002; Olson, 2004; Slavin, 2004.

³ Los límites entre la investigación y la evaluación también son objeto de debate. Tiana Ferrer (1997) afirma que es posible vislumbrar diferencias entre ambas actividades en tres esferas: “la generalización de los resultados, los valores que orientan la actividad y el propósito fundamental de la misma”. En relación con el primer aspecto, mientras que –de acuerdo con este autor–, la investigación apunta a obtener resultados con un alto grado de generalización, la evaluación se encuentra más relacionada con dar cuenta de las características específicas de su objeto de estudio. “Por otra parte, la investigación sitúa como valor central el logro de la verdad científica, mientras que la evaluación se preocupa por la estimación del mérito de una realidad concreta. Por fin, la investigación intenta llegar a conclusiones demostrables y verificables, mientras que el objetivo de la evaluación consiste en informar y orientar la toma de decisiones” (Tiana Ferrer, 1997). Sin embargo, esta distinción no es tan clara para otros autores que observan que los estudios estadísticos de carácter descriptivo o los trabajos de evaluación a menudo se incluyen dentro de la categoría de investigación educativa. En este sentido, “no toda evaluación se puede considerar investigación educativa, pero a menudo forma parte de procesos de investigación educativa”. (Carmena, Ariza y Bujanda, 2000). Al mismo tiempo, muchos estudios de carácter cualitativo no buscan generalizar ni llegar a conclusiones demostrables o verificables, como por ejemplo los estudios históricos, de casos, etnografías, historias de vida, etcétera, sin dejar por eso de producir conocimientos válidos y relevantes.



Difusión de los resultados de la investigación

Para dar cuenta de las formas en que se difunden los resultados de la actividad académica, es necesario diferenciar entre distintos destinatarios presentes en el campo educativo. Por un lado se encuentran los productores de conocimiento, es decir, los miembros del campo académico y por otro los usuarios de este conocimiento: a) funcionarios de política (*policy makers*), b) integrantes de la comunidad educativa, directivos y docentes (*practitioners*); y c) padres y público en general.

Se puede diferenciar entre las herramientas de recolección o acopio de información y las destinadas a la producción de información con fines específicos. Estos dos tipos de dispositivos implican tipo de información y destinatarios diferentes.

Dentro de la primera categoría encontramos, por ejemplo, el *catálogo de investigaciones educativas del Centro de Investigación y Desarrollo Educativo (CIDE) de España*⁴, el *Current Educational Research in the United Kingdom (CERUK)* y, en Argentina, la *base de datos de investigaciones de la REDUC de la Universidad Católica de Córdoba* y la *base del Relevamiento Nacional de Investigaciones Educativas* del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Estos catálogos tienen por objeto reunir y organizar la información sobre la investigación educativa desarrollada en cada uno de los países. Permiten dibujar el mapa de la producción de conocimiento para dar cuenta de: temáticas más abordadas, áreas de vacancia, instituciones con mayor nivel de producción, diagnósticos regionales, entre otros.

Las búsquedas se pueden realizar por el nombre del investigador o por palabra clave. Algunas presentan más campos de búsqueda. El uso de este tipo de bases requiere por parte del usuario de un conocimiento

importante sobre el tema a investigar, por lo tanto, se podría concluir que el destinatario final de este tipo de dispositivo es el investigador en formación o formado que busca antecedentes, otras fuentes o realiza estados del arte sobre los temas que está estudiando.

La inclusión de nuevos usuarios de la información producida en el campo de la investigación académica ha generado una serie de insumos tendientes a la difusión de estos resultados en formatos accesibles a los distintos destinatarios: padres y madres, docentes, directivos y funcionarios de política educativa.

En relación directa con estos nuevos usuarios, se encuentra el segundo tipo de dispositivo que produce información para el mejoramiento de las prácticas y políticas educativas. Por ejemplo, la *What Works Clearinghouse* y la *Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre)* son instituciones generadas desde instancias gubernamentales que en asociación con otras organizaciones, difunden los resultados de las investigaciones a investigadores, como también a públicos vinculados al sistema educativo, pero no necesariamente especializados en la producción científica. Ambas presentan un conjunto de recursos, como bases de datos y revisiones sistemáticas sobre temas de interés para la toma de decisiones y la mejora de las prácticas educativas “basadas en evidencias”.

El *What Works Clearinghouse* fue creado en el año 2002 y está dirigido por el Instituto de Ciencias de la Educación del Departamento de Educación de Estados Unidos en asociación con otras entidades de prestigio en materia de investigación educativa. El objetivo es proveer a educadores, gestores de política y público en general de fuentes confiables basadas en la evidencia científica sobre “lo que funciona” en educación. Los temas abordados

⁴ "El Catálogo de Investigaciones Educativas recoge las investigaciones financiadas o realizadas por el CIDE y los organismos del Ministerio de Educación que le precedieron. Incluye los resúmenes de casi un millar de investigaciones, resultado de la actividad de este centro desde hace más de treinta años. Su estructura es similar a la de los Catálogos que periódicamente se han ido publicando en papel desde 1974. En cada investigación se indica el título, la procedencia institucional, el director del proyecto y los investigadores, la convocatoria en que se aprobó o si se trata de un proyecto del propio organismo, y el año de finalización del trabajo, junto con un resumen. Las investigaciones se clasifican en dieciocho áreas temáticas y están indexadas por descriptores (de nivel educativo, temáticos y metodológicos) utilizando el Thesaurus Europeo de la Educación (Comisión de la Unión Europea-Consejo de Europa). Por último, si la investigación ha sido publicada, se cita la referencia correspondiente".

refieren al nivel micro, esto es, a las prácticas de enseñanza y aprendizaje y a los materiales curriculares que allí se utilizan. Los temas son seleccionados por su potencial para el mejoramiento del desempeño escolar, la aplicabilidad de los resultados a una importante cantidad de alumnos, la relevancia política de una temática o la percepción de una demanda por parte de la comunidad y la disponibilidad de estudios científicos.

La *Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre)* es parte de la Unidad de Investigación en Ciencias Sociales del Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Funciona desde el año 1993 con el objetivo de hacer que las investigaciones en salud y educación sean más relevantes y para favorecer el uso de los hallazgos de la investigación. Es una iniciativa comisionada y apoyada por el Departamento para la Educación y las Habilidades (*Department for Education and Skills*) y la Agencia de Capacitación para Maestros (*Teacher Training Agency*).

Ambas entidades producen revisiones sistemáticas (*systematic review*) para comunicar sus conclusiones, tarea que se enmarca en un trabajo de investigación. Se basan en principios y procedimientos metodológicos que permiten generar productos con resultados válidos y confiables. El desarrollo de una revisión parte de un protocolo o diseño de las acciones a realizar. Esto permite mitigar las influencias de los resultados de las investigaciones relevadas. Los métodos utilizados deben ser explícitos y públicos, de este modo, el lector puede evaluar el grado de profundidad alcanzado por la revisión. Las revisiones sistemáticas parten de preguntas y llegan a

conclusiones y recomendaciones basadas en los estudios analizados. Pueden basarse en metodologías cualitativas o cuantitativas, siendo un rasgo excluyente la calidad de los trabajos seleccionados. La fortaleza de una buena revisión se basa en partir de la especificidad de los hallazgos de los estudios relevados para generar conclusiones generales fácilmente comunicables a públicos no expertos.

En la *EPPI-Centre*, al igual que en la *What Works Clearinghouse*, la mayor parte de las revisiones corresponden al nivel de las prácticas de aula, pero en la *EPPI-Centre* se incluyen además un conjunto de revisiones acerca de la temática docente. Esta introducción se debió a un convenio con la *Teacher Training Agency (TTA)* relativo a la capacitación de los docentes que recién se inician en las tareas de enseñanza.

En síntesis, la inclusión de nuevos usuarios del conocimiento producido en los espacios académicos implica la construcción de dispositivos específicos que favorezcan dicho acercamiento. No sólo se trata de un proceso de traducción a un nuevo soporte sino de la generación de nuevos conocimientos en base a procedimientos preestablecidos en el marco de proyectos más generales de articulación entre la investigación y los usuarios del conocimiento producido.

Las experiencias relevadas muestran que las acciones destinadas a la difusión de los resultados de la investigación educativa son formuladas por los funcionarios de política y tienen como destinatario a docentes y directivos (*practitioners*), es decir, están orientadas al mejoramiento de las prácticas escolares.

C Articulación entre investigación y política educativa

En un sentido general, se definen dos grandes perspectivas de articulación entre la investigación y la política educativa: la instrumental y la iluminativa⁵. En la primera, la concepción instrumental, la información obtenida es el insumo básico para la toma de decisiones; de este modo, los datos aparecen como el fundamento de las decisiones adoptadas. Se considera que el dato puede ser objetivado y exento de valoraciones “subjetivas”. Esta concepción, sin embargo, pierde de vista la complejidad del proceso de toma de decisiones.

En la segunda concepción, la iluminativa, la toma de decisiones es vista como un proceso más complejo en el que no sólo interviene la información obtenida, sino una profunda revisión de la situación que incluye la generación de consenso entre los participantes para la toma de decisiones. La información obtenida “permite sensibilizar a una comunidad acerca de la existencia de determinados problemas o de las características que los mismos presentan en un momento dado.

En segundo lugar, contribuye a movilizar la conciencia social en torno a ciertos asuntos de interés general. En tercer lugar, pone de manifiesto la ineficacia de ciertas prácticas o enfoques, por más extendidas y arraigadas que se encuentren. En cuarto lugar, permite arrojar luz acerca del impacto real de determinadas actuaciones o políticas, más allá de la propaganda difundida sobre las mismas”,(Rossi y Feeman, 1993, citado en Tiana Ferrer, 1997).

Reimers y Mc Ginn (1997) presentan una tercera modalidad de articulación. Mientras que las dos perspectivas enunciadas anteriormente consideran a la investigación y la política como ámbitos claramente diferenciados, estos autores, proponen la generación de espacios de intersección entre ambas esferas. Basan su propuesta en un extenso diagnóstico. Entre las razones que explican la poca utilización de la investigación en la formulación de políticas se menciona la lógica diferente de cada una de estas actividades (ver cuadro siguiente).

Las lógicas de funcionamiento del ámbito de la investigación y la política

Afirman que debería haber una mayor utilización de la investigación, por tres motivos fundamentales:

- La educación podría ser mucho más efectiva y eficiente de lo que es.
- El problema no es tanto la falta de investigación como su escasa utilización.
- El mundo está cambiando velozmente y se requieren nuevas herramientas para comprender y contribuir a resolver los nuevos problemas.

	Investigación	Formulación de políticas
Actividad central	Producción	Consumo y marcos de investigación
Sede	Generalmente en las universidades	Ámbitos ministeriales
Valoración	Reconocimiento de instituciones y pares	Valoración instrumental de la investigación
Fundamentos y métodos	Ajuste a paradigmas, teorías y métodos de sus disciplinas	Orientación más práctica
Resultados	Autonomía para sacar conclusiones sobre los problemas estudiados	Conciencia de grados de libertad para implementar las políticas

Fuente: Elaboración propia en base a Reimers y Mc Ginn (1997)

⁵ La posibilidad de articular la investigación con la práctica educativa se desplegó en forma paralela al desarrollo de la investigación educativa. Basar la práctica educativa en la investigación, sobre todo con componentes empíricos, se remonta a fines del XIX, cuando en 1879 Alexander Bain, de la Universidad de Aberdeen, publica el libro “La educación como una ciencia” (Education as a science) (Nisbet, 2005).

Los autores mencionados parten de una concepción racionalista cuyo supuesto básico consiste en que las políticas se basan en decisiones informadas que deberían utilizar a la investigación como insumo fundamental. Definen a la “investigación” como los métodos sistemáticos para recolectar y analizar información con el propósito de generar comprensión. Y llaman “utilización de la investigación” a los esfuerzos sistemáticos realizados por los decisores para recolectar información sobre la situación y usarla para decidir un curso de acción.

El desafío es entender las influencias recíprocas de los dos sistemas dinámicos para comprender los desajustes entre los contenidos de ambos. Luego de proponer estrategias para asegurar la utilización de las investigaciones en la formulación de políticas y de analizar varios casos nacionales, los autores presentan un modelo de funcionamiento conjunto (Reimers y Mc Ginn, 1997).

Este modelo presenta una estrecha relación con los debates desarrollados en la década de 1990 sobre la investigación y la toma de decisiones en materia de política educativa. Una de las soluciones propuestas giró en torno a la figura de los analistas simbólicos que intenta construir un espacio de articulación en torno a sujetos (técnicos, investigadores) que identifican y arbitran las soluciones mediante la construcción de conocimientos específicos a la problemática a abordar⁶.

En síntesis, hemos identificado tres modelos de articulación entre la investigación y la política educativa. Una primera aproximación define una suerte de articulación directa, esto es, que los resultados de la investigación pueden transferirse de un modo automático al campo de la política y las prácticas educativas. De esta manera, los conocimientos generados en el campo académico asumen un estatuto de verdad y obvian los debates de orden axiológico que necesariamente intervienen en el proceso de toma de decisiones acerca de las prácticas educativas. Una segunda aproximación entiende que los resultados de la investigación educativa permiten “iluminar” un campo problemático, señalando fortalezas, debilidades, ventajas y desventajas en las posibles decisiones a tomar. Finalmente, se puede identificar un tercer modelo de articulación que propone la generación de una interfase intermedia, que intersecte los campos de la investigación y la política educativa. Se trata de un espacio técnico institucional que orientaría de una manera explícita los estudios y las indagaciones de manera de satisfacer las demandas específicas de los decisores de política.

Como se ha visto, las distintas definiciones en torno de la producción, difusión y la articulación entre la investigación educativa y la política abren un escenario variado de posibilidades. En el apartado siguiente abordaremos algunos casos particulares.

⁶ Para un debate sobre la relación entre investigación y toma de decisiones en materia de política educativa y el rol que les cabe a los científicos sociales y los analistas simbólicos ver Brunner (1993) y Tenti Fanfani (1994)

2. La articulación entre la investigación y la política en la experiencia internacional

En el nivel internacional pueden observarse algunas conclusiones sobre la articulación entre la investigación y la política educativa en un encuentro sobre reforma e investigación educativa (IBE y NIER, 1995). Los representantes de algunos países señalaron que las políticas educativas responden más a cuestiones de índole económica y social que a los resultados de la investigación educativa; y que en algunas ocasiones la investigación educativa puede aparecer ligada a la implementación o desarrollo de alguna política como un modo de legitimación. Puntualizaron, además, que se observa un mayor impacto en el micro nivel, referido a las actividades de enseñanza y a la organización escolar. El micro nivel es habitualmente concebido para producir una variedad de recomendaciones y sugerencias vinculadas con las mejores opciones de acción en el marco de la enseñanza.

En el ámbito latinoamericano, el debate sobre la articulación entre la investigación y política educativa también se hizo presente. A partir de la implantación de oficinas de planeamiento en el marco de los ministerios de educación que realizaron diagnósticos sobre la expansión y eficiencia del sistema educativo, se consideró que la capacidad para producir conocimiento no residía en una cuestión individual sino institucional. El “clima” de investigación pasó así a depender no sólo de los conocimientos y competencias personales sino también de su institucionalización y estructuración, de los esfuerzos por formar una tradición hacia la investigación, de la apertura a la crítica y al cambio, de la demanda y el financiamiento de pesquisas, del reconocimiento que se otorga a éstas, del grado de interacción de la educación con otros actores sociales, de los vínculos internacionales con quienes hacen investigación en educación y de la voluntad de intercambio de información” (Rivero, 1994).

Paralelamente, se consideró que el fortalecimiento en la capacidad de investigar se lograría a través de la formación de recursos humanos a partir de becas de estudio en el exterior para funcionarios e investigadores. Se creyó entonces que “el conocimiento generaría por sí solo las acciones adecuadas” (Rivero, 1994). De algún modo, se trató de un modelo de conocimiento racional, iluminista, en el que se consideró que la investigación académica podía “iluminar” la decisión política; sin embargo, en la práctica, pocas veces las cosas se deciden así (Coraggio, 1996).

En el año 1987 se realizó una consulta regional en la que se analizaban las causas por las cuales la investigación educativa no se hallaba articulada con la toma de decisiones. Este informe señaló la desarticulación entre los distintos proyectos de investigación, la escasez de recursos humanos y materiales, ciertas dificultades en los enfoques teórico-metodológico seleccionados, y la escasez de canales formales de comunicación y difusión de los hallazgos (Rivero, 1994).

A pesar de que en varios países de América Latina los investigadores han accedido a cargos políticos y administrativos, por lo general se mantienen los desencuentros entre investigadores y políticos debido en parte a las lógicas diversas de los entornos profesionales respectivos. Las principales diferencias entre uno y otro se refieren a: los tiempos, la percepción de los problemas y los criterios de resolución, la necesidad de disenso o consenso, los intereses y objetivos (García Huidobro, citado por Rivero, 1994). Los acuerdos regionales y los proyectos de instituciones internacionales (UNESCO, OEA, CEPAL, BID) han incidido en el establecimiento de un diálogo mayor entre investigadores y decisores.

En un importante trabajo de los años ochenta, Tedesco (1984) se refería a la crisis de paradigmas de la investigación socio-educacional a causa de la pérdida de “fertilidad” y “eficacia” y expresaba la necesidad de un nuevo paradigma capaz de explicar teóricamente viejos y nuevos fenómenos. La pérdida de fertilidad implicaba la desconexión de las teorías con aspectos significativos de los fenómenos educacionales, y la pérdida de eficacia se refería a la incapacidad de intervenir en la realidad escolar para mejorarla y democratizarla.

A pesar de que el autor afirmaba que dichos problemas eran históricos y universales, relativos a las diferencias entre las dinámicas de las prácticas científicas (investigación) y políticas (acción educativa), encontraba ciertas particularidades contextuales:

- *Los paradigmas educacionales en América Latina se desarrollaron con gran independencia de los problemas regionales y locales;*
- *Los paradigmas, aún los opuestos entre sí como el “economicista” y el “reproductivista”, enfatizan el rol de los sectores dominantes en la actividad educacional, dejando a los dominados un rol pasivo, o a lo sumo de resistencia, en vez de la posibilidad de un rol activo.*

En los últimos años, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha generado un intenso debate acerca de las formas en que debe ser utilizada la investigación educativa en las prácticas escolares y en la toma de decisiones en materia de política educativa. En este marco, se han realizado una serie de estudios sobre el sistema de investigación educativa en Nueva Zelandia, Inglaterra y México. Estos trabajos tienen por objeto identificar las contribuciones del área de investigación y desarrollo a la emergente “sociedad del conocimiento”. En particular, se revisa las formas en que la investigación puede favorecer el desarrollo de prácticas y políticas educativas sustentadas en los hallazgos de la investigación educativa.

En este apartado se describen tres políticas de investigación: el caso inglés, que se trabaja a partir del análisis desarrollado para la OCDE, da cuenta de las articulaciones posibles entre investigación y política en un sistema educativo con una fuerte tradición de descentralización; el caso español, que se toma de un documento desarrollado por el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE-España), muestra el importante rol del Ministerio de educación en las estrategias de articulación entre docentes, investigadores y funcionarios; el caso mexicano, con un importante desarrollo de su comunidad académica, es retomado desde una evaluación realizada para la OCDE.

Inglaterra. Resulta particularmente interesante porque se trata de un sistema educativo descentralizado que ha sufrido procesos de centralización curricular en las últimas décadas. Este funcionamiento otorga un importante grado de autonomía a las instituciones escolares y a las autoridades locales en la toma de decisiones. La investigación educativa no se encuentra al margen de esta situación: “pueden encargar a distintos organismos (nacional, institutos universitarios, investigadores individuales, etc.) los proyectos de evaluación e investigación que consideren necesarios. Los proyectos pueden ser subvencionados por el gobierno, siempre y cuando coincidan con las prioridades fijadas por éste. Asimismo, un consejo de autoridades locales puede financiar investigaciones que considere de utilidad para la mayoría” (Carmena López, Ariza Cobos, Bujanda Bujanda, 2001).

La mayor parte de la financiación de la investigación educativa corre por cuenta del gobierno central, quien tiene a su cargo alrededor del 80% del gasto total. El total de la erogación es de difícil estimación por la diversidad de fuentes intervinientes, pero según cálculos aproximados rondaría los £ 70 a 75 millones por año, lo que representa el 0,5 % del gasto total en educación (CERI, 2002).

La mayor parte del trabajo se lleva a cabo en los departamentos de educación de las universidades. Se estima que el total de instituciones dedicadas a la investigación educativa asciende a 100 pero que la mayor parte del financiamiento está orientado a 22 instituciones. Esta focalización es consecuencia de las políticas de “excelencia” y de la realización de investigaciones con financiamiento externo. Además de estas instituciones, la actividad se concentra en el National Foundation for Educational Research (NFER) y en menor medida en acciones individuales financiadas a través de becas.

En los últimos años, el sistema de investigación educativa de Inglaterra se ha visto sumido en un profundo debate acerca de las líneas metodológicas y las formas de mejorar la aplicación en el sistema educativo del conocimiento elaborado. Una de las líneas argumentales de la discusión está orientada a las formas a través de las cuales el conocimiento producido se encuentra basado en “evidencias” y cómo estos conocimientos pueden ser integrados en las propuestas educativas que se desarrollan al interior del sistema escolar.

La evaluación del sistema argumentó, además, que la calidad de la investigación educativa no iba a aumentar si esta actividad seguía concentrada en pocas instituciones. Para ello se optó por generar equipos temáticos interdisciplinarios que estudian un tópico específico por el lapso de 5 años. Desde el año 2000 se han creado cuatro de estas instituciones: una dedicada a las ventajas del aprendizaje (su impacto en la salud, la participación ciudadana y el estilo de vida, entre otros), otro dedicado a la economía de la educación, un tercero especializado en la integración de tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza y el cuarto orientado a los estudios sobre alfabetización de adultos.

Esta orientación, junto con el desarrollo y financiamiento de estudios longitudinales de larga duración e importante presupuesto, tienen por objetivo reorientar el desarrollo de la producción de conocimientos: de los trabajos de baja escala, acotados en tiempo, espacio y

cantidad de casos, se tiende a la realización de estudios de larga duración y a gran escala para derivar posteriormente sus resultados al mejoramiento de la calidad del sistema educativo.

El mecanismo de evaluación de la calidad de la investigación en Inglaterra es el Research Assessment Exercise (RAE). A través de este mecanismo, los investigadores presentan sus mejores publicaciones en términos de excelencia académica internacional, en el área correspondiente a su desempeño del Higher Education Funding Council (HEFCE). Estos procedimientos de acreditación académica absorben el tiempo y la atención de los investigadores y obstaculizan su articulación con las demandas de difusión del conocimiento producido hacia otros actores del sistema educativo. Para contrarrestar estos efectos no deseados, se han desarrollado recomendaciones tendientes a incorporar docentes en estas mesas de evaluación y acreditación.

En síntesis, parece existir una tensión entre las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de la investigación - en términos de estándares internacionales - y las demandas orientadas a la difusión del conocimiento hacia docentes y políticos.

España. El Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) desarrolló un documento en el que se analiza el sistema de investigación adoptado en varios países europeos y en particular en España. Carmena López, Ariza Cobos y Bujanda Bujanda (2001) retoman las categorías desarrolladas en OCDE (1995) y afirman que el rumbo adoptado por el sistema de investigación español es el modelo “ágora” que se orienta hacia la articulación teoría y práctica y donde los funcionarios gubernamentales se ubican como mediadores entre los distintos actores intervinientes en la investigación educativa (autoridades, investigadores y docentes); por oposición, en el modelo “olimpico” la investigación se concentra únicamente en las universidades y se organiza de manera isomorfa con el resto de las esferas de desarrollo académico.

Los inicios de la investigación educativa institucionalizada en España se ubican en la década de 1960 y coinciden con el auge de las Ciencias de la Educación como campo de estudios que podía informar sobre las orientaciones que asumirían las reformas educativas previstas para el período. Se consideraba que las mejoras propuestas, inspiradas en las teorías del capital humano, influirían directamente en el desarrollo económico.

En 1969, se conforma una red compuesta por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Educación (CENIDE) en forma paralela a los Institutos de Ciencias de la Educación (ICE) con sede en las universidades. Esta red posibilitaría la constitución de canales formales de comunicación desde los organismos gubernamentales hacia los centros de formación e investigación con sede en las universidades como también en el sentido inverso, desde las universidades hacia el Centro.

Como una de las tareas centrales de esta etapa se destaca la puesta en marcha del Primer Plan Nacional de Investigación Educativa, en el que se proponían los temas fundamentales a indagar y se organizaban los proyectos a desarrollar por los ICEs. Así se establecía una matriz de los ICEs y los proyectos en los que estaban implicados. Además, el CENIDE tenía a su cargo la realización de investigaciones propias sobre temas que no eran abordados por los ICEs, la elaboración de informes realizados con el objeto de asesorar y brindar apoyo en la toma de decisiones en materia de política educativa; y actividades de formación en investigación para docentes e investigadores.

Para 1974 se crea el INCIE que presenta líneas de trabajo similares a las desarrolladas por el CENIDE pero con algunas diferencias en la modalidad de organización y en el énfasis en algunas áreas como las de investigación, documentación y difusión. Se creó la Junta de Publicaciones del INCIE con el objetivo de “coordinar y promover la publicación de textos especializados y zonas relacionadas con el ámbito educativo”. También se comenzó a otorgar los Premios Nacionales a la Investigación Educativa.

En el año 1980 se disuelve el INCIE quedando atrás el modelo de funcionamiento en red inaugurado por el CENIDE. Las causas de esta finalización son atribuidas a aspectos macroestructurales como la crisis fiscal y las restricciones en el gasto social y educativo, como también a cuestiones relativas a la concepción que sustentaba: una relación directa entre la producción de conocimiento y la aplicación de ese saber para mejorar las prácticas educativas.

Desde 1980 hasta el año 1983 la investigación educativa queda a cargo de la Subdirección General de Investigación Educativa (SGIE). Ese organismo continúa con algunas de las actividades desarrolladas en el marco del CENIDE – INCIE pero se produce una fractura entre la investigación educativa y la formación del profesorado porque pasan a depender de estructuras distintas, “supone también una mayor vulnerabilidad de la investigación educativa que queda, en cierta medida, aislada”.

Con la creación del Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) en el año 1983, la investigación deja de estar unida a la formación del profesorado, para pasar a vincularse con la tarea de documentación. Como veremos más adelante, esta modalidad, la investigación unida a la documentación, también la encontramos como forma organizativa en algunas de las provincias de la Argentina.

Al CIDE le fueron adjudicando tareas referidas a temáticas nuevas como la evaluación del sistema educativo y el diseño de investigaciones y programas de informática educativa. Posteriormente, dada la magnitud que asumieron estas áreas, estas actividades quedaron a cargo de organismos específicos.

El mantenimiento de un área del ministerio a cargo de la investigación, las actividades desarrolladas con el objeto de promover la producción de conocimiento y favorecer su divulgación, muestran una orientación de política tendiente a considerar que la investigación, las

políticas y las prácticas educativas se encuentran fuertemente relacionadas y que la promoción de articulaciones entre las tres áreas redundaría en un mejoramiento de cada una de ellas.

México. Este caso ha sido seleccionado por la amplia trayectoria que presenta ese país en el desarrollo de la investigación educativa. Para recuperar algunos de los aspectos que nos interesa destacar de las características que asume la investigación en dicho país, tomamos como fuente fundamental el diagnóstico realizado para el CERI (Center for Educational Research and Innovation) de la OCDE. La información presente en dicho documento, publicado en la Revista Mexicana de Investigación Educativa, será enriquecida con otros trabajos que relatan las actividades que se llevan a cabo en ese país y que permiten dar cuenta de las dificultades y los logros obtenidos hasta el momento.

Los inicios de la investigación educativa en México datan de la década de 1930, sin embargo, con la fundación del Centro de Estudios Educativos (CEE⁷) en 1964 es cuando comienza la investigación educativa tal como es concebida en la actualidad. Este proceso es contemporáneo al acontecido en otras latitudes como en Argentina y en Europa, en el que se produce una transformación de una perspectiva pedagógica a una vinculada a las Ciencias Sociales.

La investigación educativa en México se lleva a cabo en distintos tipos de instituciones: facultades o escuelas de pedagogía o de ciencias de la educación ubicadas en universidades públicas y privadas; unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y de escuelas normales públicas, instituciones dedicadas a la formación de maestros; departamentos de organismos gubernamentales que realizan diagnósticos y evalúan programas. Sin embargo, la mayor parte de esta actividad se concentra en Institutos universitarios y centros de investigación que son los que presentan mejores condiciones institucionales para llevar a cabo la tarea.

Un aspecto singular que asume el desarrollo de la investigación educativa en México es la presencia de comunidades especializadas que nuclean a investigadores de distintas instituciones y aun de diferentes regiones en torno a temáticas comunes. Esta organización se vio parcialmente fomentada por la elaboración colegiada de Estados de Conocimiento. Algunos ejemplos de estos grupos son: etnografía educativa, matemática educativa, educación superior, entre otras. Más que estar organizados por disciplinas, estos grupos se nuclean en torno a temas de desarrollo educativo.

El estado de conocimiento es “el análisis sistemático y la valoración del conocimiento y de la producción generada en torno a un campo de investigación durante un período determinado. Permite identificar los objetos bajo estudio y sus referentes conceptuales, las principales perspectivas teóricas-metodológicas, tendencias y temas abordados, el tipo de producción realizada, los problemas de investigación y las ausencias, así como sus condiciones de producción y su impacto”⁸.

Estos estados de conocimiento se inician a comienzos de la década de 1980, en el marco de los Congresos nacionales de investigación educativa. En el año 1981 se lleva a cabo el primero. Allí se presentaron los informes que daban cuenta de la producción académica realizada durante la década de 1970. Una década más tarde, se llevó a cabo el segundo congreso en el que se analizó la investigación educativa realizada durante la década de 1980. En este marco se dio origen al Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)⁹.

La mayor cantidad de actividades de investigación, de investigadores y de recursos se concentra en el Distrito Federal. Sin embargo, se observan esfuerzos heterogéneos por parte de los distintos estados tendientes al fortalecimiento de la investigación educativa. Algunos estados cuentan con centros de investigación sostenidos por las Secretarías de Educación correspondientes.

⁷ Las actividades desarrolladas por el Centro de Estudios educativos vieron sus inicios en el año 1963. Fundada bajo los auspicios de la Compañía de Jesús, tiene por objeto promover el desarrollo de la actividad científica en educación con el fin de encontrar modelos que posibiliten su solución.

⁸ <http://www.comie.org.mx/definicion.html>

⁹ Esta entidad, entre otras muchas actividades, edita una revista de investigación educativa desde el año 1996, publicación que se encuentra disponible en <http://www.comie.org.mx/revista.htm>.

En la década de 1980 se creó el Sistema Nacional de Investigadores que otorga una remuneración complementaria a los investigadores que muestran una alta productividad y que cumplen con los criterios de calidad marcados por esta entidad. Estos criterios privilegian “la excelencia académica y la evaluación a partir de criterios internacionales de las comunidades de investigadores de las disciplinas básicas”.

En este caso podemos observar un caso en el que el campo académico muestra una fortaleza que da lugar a desarrollos particulares y específicos que permiten la generación de conocimiento en el marco de redes de investigadores e instituciones fortalecidas. Ese es el plafón que posibilita la difusión y utilización del conocimiento producido, e instancias sólidas que posibiliten un diálogo profundo entre los distintos actores involucrados. “Como señalo en el background report más que en la evidence based policy research creo en la interacción entre investigadores bien formados, tomadores de decisiones y maestros, en diferentes formas de colaboración idóneas (diálogos, talleres, colaboraciones directas, etcétera) (Weiss, 2003).

En síntesis, los casos descriptos nos permiten observar cómo en los distintos países se han dado políticas disímiles en pos de producir conocimiento educativo que pueda ser utilizado por diversos actores del sistema educativo. En el caso inglés observamos una clara alineación con la evidence based policy research generando instancias específicas de producción y difusión en pos de la aplicación de dicho conocimiento. En el caso español, vimos que históricamente el Estado nacional jugó un rol importante en la construcción de redes de investigación en articulación con los centros de formación del profesorado. En el caso de México, notamos una comunidad académica fortalecida con un desarrollo original que intenta construir puentes con las demás instancias del sistema y que más allá de participar de circuitos internacionales puede darse una política propia de desarrollo de la investigación educativa.

3. La articulación entre la investigación y la política en la Argentina. La experiencia desarrollada desde los ministerios de educación

En nuestro país el tratamiento del tema acerca de las relaciones entre la investigación y la política educativa tuvo lugar en diversos encuentros, jornadas y publicaciones. Unas jornadas realizadas en la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1986¹⁰, un estado del arte de la investigación sobre el gobierno y la administración de la educación publicado por el Ministerio de Educación en 1988 (Paviglianiti, 1988); un encuentro llevado a cabo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en 1990, sobre la producción de insumos de investigación educativa en América Latina (Lanza, 1990); los seminarios sobre investigación para la transformación educativa, realizados en 1996 y 1997, en la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Educación coincidían en señalar:

- *La carencia de una clara política científica en materia de educación;*
- *La necesidad de fortalecer el rol del estado y la participación de la sociedad;*
- *La falta de canales orgánicos que faciliten la articulación entre la investigación y las decisiones en materia de educación;*
- *La carencia de mecanismos de socialización y difusión de estudios y experiencias; y*
- *La disociación teoría-práctica en la formación de investigadores.*

Otro estudio revelaba que se prestaba poca atención a la política educativa y a temas de financiamiento y organización, al mismo tiempo que la mayoría de los estudios se referían al sistema educativo total en lugar de a tópicos más específicos sobre un nivel o problema (Llomovate, 1992).

Algunos informes dan cuenta en forma parcial del mapa más reciente de la investigación en la Argentina. En el año 1999, en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación se llevó a cabo un estudio en el que se analizaron las áreas de fortaleza y las áreas menos desarrolladas en materia de conocimiento científico. Como características generales del sistema se destacó el subdimensionamiento del sector en términos de infraestructura y recursos humanos. Para el caso específico de las Ciencias Sociales se mencionó la falta de comunicación entre los distintos grupos de investigación y la escasez de proyectos de investigación interdisciplinarios.

Con respecto a las Ciencias de la Educación, que no escapan al subdimensionamiento del campo científico en general, el informe observaba que las áreas más densamente estudiadas y durante un tiempo más prolongado eran las referidas al diseño e implementación de políticas educativas, gestión educativa e historia de la educación. El listado de áreas de vacancia señaladas por el informe es extenso. Algunas de las citadas son¹¹: docentes, reforma educativa, violencia ejercida contra niños, prácticas de enseñanza, instituciones y redes sociales, reforma y gestión de la educación superior, educación y mercado de trabajo, globalización e integración de los sistemas educativos en el MERCOSUR, estudios de valores, educación especial, educación de jóvenes y adultos, sindicatos docentes. (SeCyT, 1999).

Tradicionalmente, la investigación educativa en Argentina fue desarrollada por las universidades públicas, entre las que se destaca la Universidad de Buenos Aires, en un contexto de recursos insuficientes pero de relativa independencia. Sin embargo, en las últimas décadas cobró importancia la presencia de centros independientes y de algunas universidades privadas (Gorostiaga et al., 2006).

¹⁰ Facultad de Filosofía y Letras, UBA (1986) Actas de las I Jornadas Metropolitanas "Los aportes de la investigación para la transformación educativa", realizadas en el Instituto de Ciencias de la Educación, 13 y 14/11/86. Buenos Aires: Autor.

¹¹ La descripción completa de las áreas de vacancia es la siguiente: a) los docentes: extracción social, formación profesional, representaciones; b) evaluación de la reforma educativa en función de sus metas; evaluación y aceptación de las reformas por parte de los docentes. Legitimidad asignada a las mismas; c) Violencia familiar y no familiar ejercida contra niños; d) prácticas y estilos de enseñanza dirigidas a niños en situación de pobreza o necesidades especiales; e) problemas estratégicos de desarrollo de la enseñanza; f) estudios institucionales y de redes sociales; g) reforma y gestión del sistema universitario. Políticas de modernización universitaria: Incentivos, FOMECA, CONEAU; h) definición de competencias en función de los requerimientos de la demanda de capacidades en el marco de los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción; i) análisis comparativo de la oferta del sistema educativo y la demanda del sistema productivo; j) políticas activas de reentrenamiento de la mano de obra. Capacitación de adultos; itinerarios ocupacionales y trayectorias técnico-profesionales; k) globalización e integración de los sistemas educativos en el MERCOSUR; l) estudios de valores (libertad, autonomía, justicia y equidad) y su vinculación con los problemas disciplinarios; m) educación especial; n) educación de jóvenes y adultos; ñ) sindicatos docentes. (SeCyT, 1999)

En el análisis de las investigaciones recibidas en el marco del Relevamiento Nacional de Investigaciones Educativas se pudo observar que la mayor producción se concentra en el área Metropolitana y en la Formación docente (Landau y Serra, 2003)¹². Algunos de los datos destacados del trabajo son:

- mientras que las universidades nacionales el 69% de las investigaciones tienen publicaciones, en los IFD tienen publicaciones sólo el 21%.
- en cuanto a las temáticas (se tomaron 20 categorías), la mayoría se refiere a situaciones de aula: "currículum, didácticas y prácticas escolares" concentra el 37% del total. Luego, las temáticas más abordadas son "los docentes: condiciones laborales, profesionalización" con el 7% y "evaluación de la calidad de la educación" y "problemáticas educativas regionales" con el 6% cada uno aproximadamente.

En la última década también se han realizado una serie de reformas tendientes a modificar las formas de producción del conocimiento académico a través del Programa de Incentivos a Docentes – Investigadores de las Universidades Nacionales, del Ministerio de Educación. Esta iniciativa tendió a privilegiar las tareas de investigación, a incrementar el número de publicaciones en revistas internacionales con referato y a favorecer el desarrollo de estudios de posgrado y doctorado. Cabe preguntarse cuál es el impacto que este tipo de políticas ha tenido en el mejoramiento de la calidad de la producción como en las tareas de transferencia y desarrollo educativo (Gorostiaga et al., 2006).

De acuerdo con una investigación realizada en FLACSO en 2002/2003 (Palamidessi, 2003), las tendencias principales de la investigación en educación en Argentina son: un fuerte crecimiento del número de estudios y de personas y grupos que afirman investigar, diversificación institucional, mayor circulación de los trabajos a través de publicaciones y eventos, condiciones materiales débiles para su desarrollo, un núcleo reducido de investigadores jerarquizados, ciertas áreas destacables y otras de vacancia, escasa presencia de la producción argentina en el nivel internacional, dificultades para institucionalizar el funcionamiento del campo.

En síntesis, el campo de la investigación educativa en la Argentina ha sido históricamente un espacio subdimensionado aunque en la última década ha incrementado la cantidad de instituciones intervinientes como también su producción. Sin embargo, esta expansión no ha respondido a una política sistemática diseñada para el corto y mediano plazo, sino más bien a la introducción de nuevas reglas de juego, interpellando a las instituciones a incluir de un modo explícito las funciones de la investigación (introducción de los incentivos a la investigación en universidades; la investigación como requisito para la acreditación en los institutos de formación docente).

Los desafíos futuros plantean la necesidad de contar con una política de investigación que requiere la formulación de objetivos claros, el sostenimiento efectivo de la tarea y la articulación, la sinergia y el diálogo entre las distintas instituciones.

¹² Es necesario aclarar la situación particular de los ISFD, que se vieron obligados a realizar investigaciones por reglamentaciones establecidas en el marco de la Ley Federal y de la Ley de Educación Superior. Dicha exigencia no fue complementada con la provisión adecuada de recursos ni la capacitación necesaria.

3. La articulación entre la investigación y la política en la Argentina. La experiencia desarrollada desde los ministerios de educación



El Ministerio Nacional

Además del circuito tradicional de producción del conocimiento científico con sede en universidades y centros de investigación académica, cuyo objetivo es producir un cuerpo acabado y profundo sobre las formas de transmisión cultural presentes y pasadas, la producción de conocimiento en educación se asienta en otra gran área interpelada por la acción: las oficinas o equipos de investigación de las secretarías o ministerios de educación, ya sea para la toma de decisiones en materia de política educativa como para el mejoramiento de las acciones que se llevan a cabo en el interior de las instituciones educativas.

Se trata de conocimiento generado en un espacio de tiempo más acotado que surge en respuesta a las necesidades de innovación escolar y la toma de decisiones en materia de política educativa. La mayor parte de este conocimiento se produce en las administraciones públicas a través de la elaboración propia o de la contratación de terceros. Este tipo de indagaciones, en general, no participa de los circuitos tradicionales de la producción académica como la publicación en revistas con referato y la difusión en jornadas y congresos especializados¹³.

Sin embargo, ambos campos de conocimiento se encuentran estrechamente vinculados entre sí, ya que la investigación aplicada se basa en los saberes construidos en el marco de la investigación académica. En la práctica muchas veces se trata de las mismas personas, en especial durante la última década, es decir, de investigadores formados que comparten cotidianamente los dos ámbitos laborales o que participan directamente o a través de consultorías en el desarrollo de investigaciones aplicadas.

La competencia del Ministerio de Educación Nacional en el campo de la investigación se vuelve más explícita a partir de 1969. La Ley de ministerios N° 18.416 establece competencias específicas para el estudio de los problemas

educativos del país; así como para la provisión de asistencia técnica a las provincias. Sin embargo, esta norma no se traslada a la estructura funcional debido a los cambios de gobierno, (Paviglianiti, 1988).

En la década del sesenta aparecen los primeros organismos técnicos. Dependientes de la Subsecretaría de Educación, se crearon el Departamento de Documentación e Información Educativa y el Departamento de Estadística Educativa (Dto. 7568/60). El primero tenía entre sus funciones preparar y difundir los informes y respuestas a los interesados en la actuación educativa y establecer un intercambio de datos, informes y publicaciones con organismos educativos nacionales e internacionales. Al Departamento de Estadística le competía también realizar estudios estadísticos destinados al planeamiento integral y difundir los resultados en el área nacional e internacional, (Paviglianiti, 1988).

Siempre de acuerdo con el citado estudio, el Servicio Nacional de Enseñanza Privada fue el único organismo “que contó con un sector encargado del estudio e investigación pedagógica” (p. 154) que sirviera de base a sus decisiones (Dto. 16001/60). Esto fue así hasta 1963, en que se puso en marcha el Servicio Nacional de Planeamiento Integral de la Educación del Ministerio de Educación y Justicia. El Decreto 2736 establecía que su objetivo era “el estudio, sobre bases científicas, de los servicios educativos para adecuarlos a las necesidades de la cultura y del desarrollo económico y social de la Nación”. Tenía carácter asesor y funcionó hasta 1966.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), dependiente de la Presidencia de la Nación desde 1963, tenía un Sector Educación que se ocupaba de la planificación en dicha área por fuera del Ministerio correspondiente. En 1968 publicó un diagnóstico de la situación educativa “Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social”.

¹³ Por ejemplo, en la evaluación sobre el sistema de investigación en México se afirma que “La investigación realizada por las Secretarías de Educación es difícil de apreciar ya que no se publica sistemáticamente. En algunos casos los proyectos son internos, en otros comisionados a instituciones de investigación y educación nacionales y, en otros más, apoyados por consultores externos nacionales e internacionales” (Consejo Mexicano de Investigación educativa, 2003).

En 1969 se creó en el ámbito de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, dependiente en ese entonces del Ministerio del Interior, el Centro Nacional de Investigaciones Educativas, para dirigir la elaboración de programas de investigación educativa, de formación de personal especializado y de asistencia técnica a personas e instituciones que realizaran investigaciones en el área. Nuevamente como Ministerio de Cultura y Educación desde 1970, en 1972 se crea bajo la Subsecretaría de Educación la Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo (DIEPE) que figuraba en la estructura orgánica de 1973-1976. La DIEPE incluía: Investigación, Currículo, Tecnología, Perfeccionamiento, Estadística, Documentación y Planeamiento (Paviglianiti, 1988).

Desde 1976 hasta 1980 el Ministerio funcionó con la estructura aprobada en 1974, y la nueva estructura de 1981 no implicó cambios de fondo. Sin embargo, en 1976 se desarmó la oficina de planeamiento (OSDE), cuyo equipo pasó a la Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria. Luego, en 1979, el mismo grupo pasó a la DIEPE como sector planeamiento sin que se le asignaran funciones específicas (Aguerrondo, 1987). La Ley de Ministerios 22520 de 1981 atribuye al de Educación, entre sus competencias, la de realizar, promover y auspiciar las investigaciones científico-tecnológicas así como el asesoramiento y asistencia técnica en el área de su competencia conforme a las pautas que fije el Poder Ejecutivo Nacional y preparar y difundir publicaciones, estudios, informes y estadísticas de temas relacionados con sus competencias, (Paviglianiti, 1988).

Sorprende el hecho de que, en el nuevo período democrático que se abre a partir de 1983, la función de investigación educativa vuelva a desaparecer de la administración central, salvo en lo que se refiere a la SNEP. El acontecimiento educativo más importante de este período fue el Congreso Pedagógico. Las actividades para su desarrollo comenzaron en agosto de 1984, al sancionarse por unanimidad de ambas cámaras la Ley de convocatoria 23.114, y concluyeron formalmente en fe-

brero-marzo de 1988, con la Asamblea General de Embalse, Río Tercero, Córdoba (De Lella y Krotsch (comp.), 1989).

Se conformó una Comisión Organizadora Nacional integrada por miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo nacionales y de los ejecutivos provinciales. Dicha Comisión creó un Comité de Gestión, formado por cinco de sus miembros, a fin de agilizar la operativización de las resoluciones. Asimismo se designó un Secretario Técnico y un Gabinete Técnico de asesoramiento para la elaboración de las pautas. Para colaborar con esa Secretaría se conformaron grupos de trabajo técnico propuestos por los partidos políticos, la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación y los centros de investigación educativa, que prepararon los documentos base de los que después se publicaron como pautas para la organización, propuestas para trabajar los temas y las series de materiales para la participación e información básica (Paviglianiti, 1989, p. 77).

A pesar de las diferencias de criterio que mostraron las sucesivas conducciones del Ministerio de Educación, "puede decirse que el Congreso Pedagógico influyó y al mismo tiempo estuvo teñido por toda la discusión preponderante" que se realizó en esos años en materia de educación, incluida la realización de todo tipo de informes y documentos (Maidana, 1989).

Sin embargo, el estudio de Paviglianiti (1988), correspondiente al Proyecto PNUD destinado al "Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones educativas", afirmaba que "gran parte de la innovación y de la creatividad existente se pierde por la falta de recopilación sistemática, de redes y/o circuitos de intercambio de información, de espacios de divulgación y de publicaciones especializadas", aclarando que parte de las tareas del proyecto "se han dedicado a actividades de recolección de información, sobre todo de las actividades provinciales, ya que en ninguna instancia del Ministerio, ni fuera de él, se cumple con ese mínimo requisito" (p. 49).

La reforma educativa de los años noventa implicó un proceso de adaptación a la economía global, e incluyó un rediseño organizacional del Ministerio de Educación de Nación para que pudiera cumplir su nuevo rol en un sistema descentralizado (Gorostiaga et al., 2006). La Ley Federal de Educación N° 24.195/93 estableció como una de las funciones del Ministerio Nacional (art. 53) “Coordinar y ejecutar programas de investigación y cooperación con Universidades y Organismos Nacionales Específicos” (inc. h) y “Administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema entre ellos, los de planeamiento y control: evaluación de calidad; estadística, investigación, información y documentación (...)” (inc. i). A su vez, en su artículo 48, se especifica que “El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la Política Educativa Nacional, de cada Provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. A ese fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas.”

Algunos de los elementos del rediseño fueron la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, como mecanismo de regulación de esas casas de altos estudios, la utilización de resultados de investigaciones para la toma de decisiones, y la incorporación de procedimientos de control, tales como la inclusión de pares evaluadores y de criterios formalizados de presentación de proyectos y su evaluación. Estos cambios fueron reforzados por el movimiento de un grupo de investigadores desde el ámbito académico a lugares de toma de decisiones en el terreno educativo. La Dirección de Investigación y Desarrollo jugó un papel clave en la implementación de la reforma edu-

cativa de los noventa, e investigadores provenientes de FLACSO, la UBA y otras instituciones públicas y privadas ocuparon posiciones en diversas áreas del Ministerio (Gorostiaga et al., 2006). En 1995 bajo la conducción de la Dra. Cecilia Braslavsky se crea un equipo de investigación multidisciplinar (licenciados en ciencias de la educación, sociólogos y antropólogos) cuyo objetivo fue relevar, sistematizar y difundir la investigación educativa realizada en las universidades.

A lo largo de la década actividades como mesas redondas, encuentros y artículos hicieron presentes las demandas y necesidades de investigadores y funcionarios. En los años 1996 y 1997, en el marco de la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, se realizaron tres seminarios (dos en 1996 y uno en 1997) con el fin de generar una serie de intercambios y debates entre investigadores del campo educativo de distintas instituciones públicas y privadas con funcionarios de los ministerios de educación nacional y provinciales. “La articulación de la investigación educativa con los procesos y actividades científicas, tecnológicas, culturales y productivas es una tarea prioritaria que compromete en forma conjunta al Ministerio de Cultura y Educación y a las Universidades”¹⁴.

En 1997 se realiza el primer relevamiento de investigaciones educativas mediante una convocatoria voluntaria a todas las universidades nacionales, que dio como resultado una publicación con 400 investigaciones en curso. Asimismo se realizaron estados del arte en convenio con universidades y se dio mucha importancia a la investigación comparada.

Otra línea fue la de la investigación evaluativa para analizar el impacto de las políticas implementadas en el marco de la Ley Federal de Educación. Con este fin, se realizaron estados de situación, investigaciones que utilizaron estrategias metodológicas cualitativas complejas que incluyeron observación, entrevistas, recolección de documentación como cuadernos, proyectos, actas. Estas investigaciones dieron cuenta del escaso impacto

¹⁵ Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, Secretaría de Programación y Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General de Investigación y Desarrollo. Seminario de Investigación para la Transformación Educativa, 22 y 23/4/1996, Biblioteca Nacional “Jorge Luis Borges”, Buenos Aires: Autor. Introducción, p. 9.

de los nuevos contenidos en las escuelas y del aumento de la fragmentación en el marco de la modificación de la estructura y la implementación del Tercer Ciclo de Educación General Básica. La investigación tuvo escaso impacto dado que, salvo contadas excepciones, no hubo modificaciones en la política educativa. Gestiones posteriores retomaron estas investigaciones para reformular algunas de las políticas.

En el año 2000 se crea la Unidad de Investigaciones Educativas que retoma los objetivos planteados anteriormente y desarrolla investigaciones relacionadas con problemáticas puntuales de interés para la gestión: el equipamiento informático de las escuelas y el impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo del aula. Se retoma el relevamiento de investigaciones, se llevan a cabo dos convocatorias en los años 2000 y 2001. Se invita a participar no sólo a las universidades sino también a Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) cuya producción quedó plasmada en una base de datos de acceso público.

En el año 2002 se integra la investigación a otras áreas de producción de conocimiento sobre las escuelas como la información estadística y la evaluación en el marco de la DINIECE. Se inicia una línea de investigación evaluativa sobre el diseño e implementación de programas de política educativa, especialmente aquellos programas dirigidos a las escuelas en situaciones de pobreza como el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) y el Programa Todos a Estudiar. Es una línea a profundizar, especialmente la interacción entre los hallazgos de la investigación y las reformulaciones o ajustes de los programas. Se realiza el tercer relevamiento de investigaciones educativas finalizadas y se crea una nueva base de datos con 149 proyectos finalizados. Se realizaron seminarios de articulación entre investigación y política educativa

en dos oportunidades (2002 y 2005)¹⁵, en las que representantes del campo académico dieron a conocer los resultados de sus estudios a funcionarios responsables de distintas áreas de gestión de los ministerios de educación de las veinticuatro jurisdicciones del país.

En síntesis, la reconstrucción histórica nos permite visualizar que la investigación educativa en el Ministerio de Educación de la Nación surge en la década de 1960 aliada a las políticas de planificación y planeamiento educativo. La importancia otorgada a esta función se observa en su presencia en varios organismos acompañando la elaboración e implementación de políticas.

En medio de los vaivenes políticos, en las décadas de 1970 y 1980 se desdibuja la actividad de investigación y comienzan a aparecer las críticas que muestran su debilidad. Aún con la importancia que adquiere el tema educativo con la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional, el retorno a la democracia no implicó una jerarquización de la actividad de investigación en educación.

En la década del 90 comienza una etapa de reactivación de la actividad de investigación. Con la sanción de la Ley Federal de Educación la investigación aparece como una de las funciones asignadas al ministerio de educación nacional. En este marco se crea un área de investigación unida a las políticas de transformación curricular.

La década siguiente se orienta hacia una continuidad con lo realizado anteriormente. Las líneas de trabajo apuntan hacia un mayor acercamiento ya no sólo en términos de diagnóstico, sino también en la evaluación. Esta opción implica situar a la investigación no sólo como un componente previo a la acción, sino como una estrategia de acompañamiento permanente de las acciones que se llevan a cabo en el marco de las políticas educativas.

¹⁵ La publicación del segundo seminario puede encontrarse en MECyT - DiNIECE, Resena del Seminario Internacional de Investigación y Política Educativa, 2005. disponible en www.me.gov.ar/diniece/ (Informes temáticos).

3. La articulación entre la investigación y la política en la Argentina. *La experiencia desarrollada desde los ministerios de educación*

b La investigación educativa en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires

La transferencia de los establecimientos de nivel primario a fines de la década de 1970 y el posterior traspaso de las instituciones de nivel medio y superior no universitario a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (en adelante “las provincias”) complejizó la gestión de los sistemas educativos provinciales.

Durante la década de 1990 se creó la Red Federal de Información Educativa y el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa desde los que el Ministerio nacional y las provincias desplegaron un conjunto de acciones tendientes a relevar información estadística sobre el sistema educativo y a evaluar el desempeño escolar de los alumnos. En consecuencia se ha incrementado la información sobre el sistema educativo, el comportamiento de la matrícula, las características del cuerpo docente, la infraestructura escolar, entre otros muchos aspectos que se relevan periódicamente.

A partir del relevamiento de los sitios web de los ministerios provinciales de educación, realizado en la DINIECE en julio de 2005, podemos observar que de las 24 jurisdicciones, 4 presentan áreas de investigación en sus organigramas. En la mayor parte de los casos se trata de áreas que tienen rango de Dirección unidas a las áreas de planeamiento, educación superior o información y documentación.

Más allá de no contar con un área específica en su organigrama, otras provincias incluyen en su normativa objetivos vinculados a la investigación por parte del Ministerio provincial.

Por lo tanto, la tarea de investigación, al menos desde la normativa, es una de las funciones que tienen asignados los ministerios de educación provinciales. Pero además, varias jurisdicciones cuentan con trabajos de-

sarrollados en la materia. Algunas han comenzado esta tarea en los últimos años, pero otras cuentan con un recorrido importante en el área.

En la base de datos del Relevamiento Nacional de Investigaciones Educativas 2004 se encuentra publicada información sobre algunos de los estudios llevados a cabo en los últimos años. Se pueden consultar 10 proyectos correspondientes a 4 jurisdicciones. Estos trabajos, en su mayoría, dan cuenta de análisis de programas y proyectos desarrollados en la jurisdicción o diagnósticos previos a la ejecución de una política.

En el marco del Seminario sobre investigación y política educativa desarrollado en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en abril de 2005, se distribuyó una encuesta autoadministrada a los funcionarios provinciales que participaron del evento. Lamentablemente la cantidad de respuestas fue escasa pero los comentarios recibidos nos permiten apreciar algunas de las influencias y posicionamientos hacia la investigación educativa expresados por estos funcionarios.

En relación con la contribución de la investigación educativa en la tarea laboral cotidiana, las respuestas se orientan en dos sentidos: por un lado, los que rescatan la información como un aporte general vinculado sobre todo a una actitud que es la de estar informado porque “posibilita mejorar el desempeño general de la tarea”. Por otro lado, están los que fundamentan el aporte de la investigación para el desarrollo de proyectos específicos. Algunas de las áreas señaladas por los funcionarios provinciales como poco desarrolladas coinciden con el diagnóstico realizado por los expertos del campo de la educación en el informe de la SECyT mencionado anteriormente. Así, los encuestados señalan: formación docente, condiciones institucionales y desempeño académi-

co de los alumnos, gestión y cultura institucional, escuelas rurales, familias y escuela, definición de indicadores de demanda de servicios educativos en la gestión, educación y mercado laboral, nivel medio, evaluación de la calidad.

Las dificultades señaladas por los funcionarios para utilizar los resultados de las investigaciones en su tarea pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, la falta de acceso a las investigaciones. Algunos funcionarios se refieren a la falta de difusión de las investigaciones, la escasez de áreas específicas en los ministerios, de tiempo, de uso; en un caso señalan que es más fácil acceder a las investigaciones desarrolladas en el exterior que a la producción académica local. El segundo grupo orienta las dificultades a las características intrínsecas de la investigación educativa. Señalan que existe una distancia entre los investigadores y los demás actores del sistema y que esto dificulta la interpretación de las necesidades “reales” del sistema educativo.

Interrogados acerca de los formatos que deberían adoptar las investigaciones para su difusión señalan que deben ser accesibles, de fácil lectura; que las publicaciones deben tomar en cuenta los distintos destinatarios. Si analizamos las posiciones sobre los medios a través de

los cuales sería posible transmitir información sobre investigación educativa la respuesta puede ser paradójica: aunque todos señalan tener acceso a Internet y muchos de ellos a través de banda ancha, afirman que necesitarían tener más acceso a libros. “Bases de datos bibliográficas a través de Internet” es la opción menos escogida frente a la pregunta ¿A cuáles de estos recursos consideraría Usted necesitaría acceder para estar actualizado sobre investigación educativa? Es decir, el libro sería el medio privilegiado a través del cual sería pertinente la circulación de información relativa a la investigación educativa, aún más que las revistas especializadas.

Se puede considerar que en caso de establecerse una política de difusión de investigaciones sería importante revisar las pautas de consumo cultural de los funcionarios de política o generar estrategias de cambio o ampliación de dichas pautas.

En síntesis, la investigación en los ministerios de educación provinciales es una actividad en desarrollo que requiere el estímulo y apoyo a través de políticas específicas que favorezcan su expansión y mecanismos institucionales que conecten las diferentes instancias de producción e intercambio.

4. A modo de cierre y apertura

Las lógicas de funcionamiento que regulan el campo académico y la esfera de la toma de decisiones varían en función de los objetivos, tiempos y métodos utilizados en cada una de las instancias. Estas diferencias marcarían distancias difíciles de trasponer para lograr una plena articulación. Sin embargo, históricamente se han llevado a cabo diversas iniciativas tendientes a favorecer la utilización de los conocimientos producidos en las políticas y en las prácticas educativas.

La producción de conocimiento en el campo educativo se encuentra atravesada por orientaciones epistemológicas y metodológicas diversas; más allá de que algunas tradiciones han gozado de mayor hegemonía aunque se encuentran permanentemente interpeladas por otros enfoques. Los debates sobre la utilidad del conocimiento han reabierto la discusión sobre los paradigmas vigentes en la producción de conocimiento sobre educación que, en definitiva, marcan los límites del conocimiento que se considera válido y de las formas legítimas que asume su producción.

La difusión del conocimiento científico a usuarios que tradicionalmente no participan de este circuito como son funcionarios de política, directivos, docentes y padres requiere la construcción de dispositivos específicos que permitan un acercamiento más amigable con las nuevas audiencias. Este procedimiento implica no solo un proceso de selección y sistematización de información sino también la generación de nuevos saberes en base a procedimientos explícitos.

Existen distintas concepciones acerca de las formas que puede asumir la articulación entre investigación y política educativa. Una primera aproximación entiende que la aplicación es directa, esto es, que los resultados de la investigación educativa pueden transferirse directamente al campo de la política y las prácticas educativas. De este modo, los conocimientos generados en el campo académico asumen

un estatuto de verdad y obvian las decisiones de tipo axiológico que median en las decisiones que se toman en las prácticas educativas. Una segunda aproximación entiende que los resultados de la investigación educativa permiten “iluminar” un campo problemático, señalando fortalezas, debilidades, ventajas y desventajas en las posibles decisiones a tomar. De este modo, el conocimiento producido permite una comprensión más profunda sobre la problemática a abordar. Por último, el tercer modelo de articulación propone la existencia de una interfase intermedia que intersecte los campos de la investigación y la política educativa. Se trata de un agente investigativo (individual o institucional) que orienta los estudios y las indagaciones hacia las necesidades de algún decisor o política específicos.

La experiencia internacional permiten dar cuenta de la heterogeneidad en las políticas desarrolladas, las formas de articulación y transferencia y de los supuestos teóricos desde los que parte cada uno de ellos.

En la Argentina, la investigación en el marco del Ministerio de educación se inicia en la década de 1960 y atraviesa un momento de mayor expansión en la década de 1970 bajo las concepciones basadas en la teoría del capital humano. Desde este marco se consideraba que los conocimientos producidos en el campo de la investigación educativa podían aportar a la mejora del sistema educativo y que ésta a su vez, tenía importantes consecuencias en el desarrollo económico nacional. Tras la caída de este paradigma los espacios dedicados a la investigación se redujeron considerablemente en consonancia con la caída en las expectativas sobre su desarrollo. En la década de 1990, con un sistema educativo que se descentralizaba administrativamente, surge la necesidad de contar con importante información sobre el acontecer escolar. Se observa un resurgir de actividades vinculadas a la investigación educativa en el marco del Ministerio de Educación de la Nación. Actividad que se sostiene hasta la actualidad.

Con respecto a los ministerios de educación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires se observa que la normativa que regula su funcionamiento en muchos casos contempla a la investigación como una actividad de su incumbencia. También se hacen visibles los resultados de las investigaciones que se desarrollan en algunos de los ministerios provinciales y que en general se orientan hacia la evaluación de políticas que se realizan en dichas jurisdicciones.

Las conclusiones se agrupan en dos ejes: por un lado, la institucionalización de la investigación en el ámbito de los ministerios, y por otro, las relaciones entre investigación y política educativa.

La institucionalización de las actividades de investigación en los ministerios de educación continúa mostrándose como un punto débil que refleja en parte la juventud del campo. También refiere a una cierta debilidad de la política educativa para visualizar su importancia y definir entre sus prioridades la consolidación de una de las funciones fundamentales de los organismos centrales.

Se propone a continuación un esquema del lugar de la investigación en los ministerios. La propuesta, que se organiza en el esquema siguiente, incluye funciones y alternativas de organización posibles. El cuadro no pretende ser exhaustivo sino servir como disparador de propuestas.

Investigación de los Ministerios

Funciones	Producción de conocimiento	Investigación evaluativa
		Estados del arte
	Políticas de promoción, apoyo, orientación de temáticas y regulación de la actividad	Documentos de política
		Financiamiento estableciendo prioridades
	Sistematización, organización y jerarquización de la información	Evaluación sistemática
		Bases de datos, elaboración de datos
	Difusión	Resúmenes ejecutivos
		Cuadernillos temáticos
	Relaciones institucionales	Foros abiertos
		Bases de datos accesibles
		Redes
		Circulación, intercambios, eventos
Modelos de organización	Niveles de formalización/ institucionalización	Área independiente
		Función/ competencia
	Grados de autonomía	Área dependiente
		Área independiente
	Financiamiento	Estatul
		Recursos propios
	Relación con otras áreas	Articulado con evaluación y estadística
		Articulado con evaluación
		Articulado con estadística
		Articulado con documentación o biblioteca
		Otro (planificación, niveles, currículo, etc.)

Con referencia a las relaciones entre investigación y política, se debe puntualizar que ninguno de los dos son términos unívocos ni sencillos de ser considerados en bloque. La investigación educativa es un campo heterogéneo y aún en una misma área existen aproximaciones que gozan de mayor grado de consenso y otras que son más marginales y que gozan de menor grado de poder. Los campos de decisión en materia de política educativa tampoco son homogéneos.

En cada uno de dichos espacios existen niveles, temas, sectores y tipos de actividades que obligan a delinear el terreno específico en cada caso o fenómeno. Por ejemplo, en el campo de la formación docente es probable que entre la investigación y la política se encuentre otro actor como por ejemplo los gremios, que también desarrollan investigaciones.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en el análisis de la relación entre investigación y política, es el grado de desarrollo de la o las disciplinas intervinientes en dicho campo. Algunas disciplinas presentan una larga trayectoria y tradiciones consolidadas de abordaje de su objeto de estudio. Otras son más nuevas.

Encontramos muchos otros ejemplos en campos diferenciados como el de la educación superior, la educa-

ción técnica, la de adultos, ó la incorporación de nuevas tecnologías, por mencionar sólo algunos. En los distintos trayectos formativos, las titulaciones e incumbencias son temas clave, así como el financiamiento. Algunas universidades, cámaras empresarias o corporaciones juegan un rol importante en la toma de decisiones, asumiendo la defensa de intereses particulares o sectoriales.

Consideramos que estos aportes pueden ser un elemento relevante en el debate y la implementación de políticas que actualmente se están llevando a cabo en el país. El conocimiento acumulado no implica un mejoramiento automático de las políticas pero un desconocimiento de la investigación necesariamente lleva a cometer errores ya analizados.

Por último, los debates en torno a la articulación entre investigación y política educativa deberían poder trascender las imputaciones entre los distintos componentes de esta diada. En el desarrollo de sinergias colectivas se harán evidentes las diferencias como también la necesidad de generar estrategias de mejoramiento del sistema educativo. De este modo, la relación entre producción, difusión y aplicación de conocimiento no depende sólo de uno de los componentes sino de la fortaleza y la capacidad de negociación tanto de la comunidad de investigadores, de los actores escolares y de los gestores de política.

Bibliografía

- Berliner, D. (2002) "Educational Research: The Hardest Science of All". En: *Educational Researcher*, Vol. 31, N° 8, November. pp. 18-20.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.C., y Passeron, J.C. (1973) *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Brunner, J. J. (1993) *La investigación Latinoamericana de cara al año 2000*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Comisión Educación y Sociedad. Punta de Tralca, 4-6 de junio de 1993. Mimeo.
- Carmena López, G.; Ariza Cobos, Á.; Bujanda Bujanda, Mª E. (2000) *El sistema de investigación educativa en España*. Madrid, CIDE (MECD).
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa, AC (2003) "La investigación educativa en México: usos y coordinación". En: *Revista Mexicana de Investigación educativa*, 2003, vol 8, núm. 19 pp. 847-898.
- Crossley, M. & Holmes, K. (2001) "Challenges for educational Research: international development, partnerships and capacity building in small states". En *Oxford Review of Education*, Vol. 27, N° 3.
- De Lella C. y Krotsch C. P. (comp..) (1989) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Facultad de Filosofía y Letras, UBA (1986) *Actas de las I Jornadas Metropolitanas "Los aportes de la investigación para la transformación educativa"*, realizadas en el Instituto de Ciencias de la Educación, 13 y 14/11/86. Buenos Aires: Autor.
- Feuer, M., Towne, L., y Shavelson, R. (2002) *Scientific Culture and Educational Research*. En: *Educational Researcher*, Vol. 31, N° 8, November. pp. 4-14.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1994) *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Ediciones Pomares-Corredor: Barcelona.
- Gibbons, M. (1999) "Science's new social contract with society". En *Nature* Vol. 402, SUPP, 2 de diciembre.
- Gorostiaga J., Pini M.E., Donini A. and Ginsburg M. (2006). *Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy*, en Jenny Ozga, Terri Seddon and Thomas S. Popkewitz (Eds.), *World Yearbook of Education 2006*, New York: Routledge.
- International Bureau of Education (IBE) and National Institute for Educational Research of Japan (NIER) (1995). *Final Report of the International Meeting on Educational Reform and Educational Research: New Challenges in Linking Research, Information and Decision Making*, 4-14/9/95, NIER, Tokio, Japan. Ginebra: IBE.
- Kirst, M. (2000) "Bridging Education Research and Education Policymaking". *Oxford Review of Education*, Vol. 26. N° 3&4.
- Lagemann, E. C. (2003) "La investigación educativa en Estados Unidos: reflexiones para la historia." *Revista Mexicana de Investigación Educativa* mayo-agosto 2003, Vol. 8, N° 18, pp. 547-560
- Llomovate, S. (1992) "La investigación educativa en Argentina", *Propuesta Educativa*, Vol. 4, N° 6, pp. 92-102.
- Maidana, R. (1989) *Rememorando interioridades del Congreso Pedagógico Nacional*, en C. De Lella y C. P. Krotsch (comp.) (1989) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - DiNIECE, *Reseña del Seminario Internacional de Investigación y Política Educativa*, 2005. disponible en www.me.gov.ar/diniece/ (Informes temáticos).
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, Secretaría de Programación y Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General de Investigación y Desarrollo. *Seminario de Investigación para la Transformación Educativa*, 22 y 23/4/1996, Biblioteca Nacional "Jorge Luis Borges", Buenos Aires: Autor
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Dirección General de Investigación y Desarrollo Educativo. *II Seminario de Investigación para la Transformación Educativa*, 30 y 31/10/1996, Museo Roca, Buenos Aires: Autor

OECD (2003) Knowledge management. New Challenges for Educational Research.

Olson, D. (2004) "The Triumph of Hope Over Experience in the Search for "GAT Work": A Response to Slavin". En: Educational Researcher, Vol. 33, N° 1, January-February. pp. 24-26.

Palamidessi, M., Conferencia "El campo de la investigación educacional en Argentina 1990-2000, XIV Encuentro del Estado de la Investigación Educativa en Argentina "Paradigmas y enfoques metodológicos", Universidad Católica de Córdoba, Centro de Investigación de la Facultad de Educación, 6 y 7/11/03.

Paviglianiti, N. (1988) Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.

Paviglianiti N. (1989) El Congreso Pedagógico. Testimonio y Reflexiones, en C. De Lella y C. P. Krotzsch (comp.) (1989) Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas. Buenos Aires: Sudamericana.

Piscitelli, A. (1993) Ciencia en movimiento. La construcción social de los hechos científicos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Popkewitz, T., (1988) "Los paradigmas en las Ciencias de la Educación: sus significados y la finalidad de la teoría", Cap. I de Paradigma e ideología en investigación educativa, Ed Mondadori.

Reimers, F. y McGinn, N. (1997). Informed dialogue. Using research to shape education policy around the world. Westport, Connecticut: Praeger.

República Argentina, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Programación Educativa, Dirección General de Investigación y Desarrollo Educativo (1997). I y II Seminarios de Investigación para la Transformación Educativa. Selección de Resúmenes de investigaciones, Buenos Aires: Autor

Rivero H, J. (1994) "Investigación educativa en América latina: la agenda pendiente Políticas y estrategias prioritarias, actores, temas". Proyecto Principal de Educación, Boletín 34, agosto.

SECyT (1999) La Investigación Científica y Tecnológica en Argentina- Diagnóstico e Identificación de Áreas de Vacancia

Landau, M. y J. C. Serra , con González, D. y Cappellacci, I. (2003) Relevamiento Nacional de Investigaciones Educativas. Aproximaciones a la investigación educativa en la Argentina (2000-2001), Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DINIECE.

Slavin, R. (2004) "Education Research Can and Must Address "What Works" Questions". En: Educational Researcher, Vol. 33, N° 1, January-February. pp. 27-28.

Tenti Fanfani (1994) Del intelectual orgánico al analista simbólico. En: Revista de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Noviembre de 1994.

Tiana Ferrer, A. (1997) Tratamiento y usos de la información en evaluación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Vasilachis de Gialdino, I. (1993) Métodos cualitativos I, los problemas teórico epistemológicos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina



Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa



MINISTERIO *de*
EDUCACIÓN
CIENCIA y TECNOLOGÍA
PRESIDENCIA *de la* NACIÓN