

Entre la ciencia y la política: Los think tanks y la producción y uso de conocimiento sobre educación en Argentina. Comparación de las lógicas de producción y uso de conocimiento en el campo de la educación.

Mg. Javier José Simón.

Cita:

Mg. Javier José Simón (2007). *Entre la ciencia y la política: Los think tanks y la producción y uso de conocimiento sobre educación en Argentina. Comparación de las lógicas de producción y uso de conocimiento en el campo de la educación. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/431>

Entre la ciencia y la política: Los *think tanks* y la producción y uso de conocimiento sobre educación en Argentina. Comparación de las lógicas de producción y uso de conocimiento en el campo de la educación.

Mg. Prof. Javier José Simón

Universidad de Buenos Aires (CEFIEC-FCEN) y FLACSO

jsimon35ar@yahoo.com

Este estudio se inició en el año 2003 como un desprendimiento de un relevamiento más amplio realizado en la FLACSO denominado "La producción de conocimientos sobre educación en la Argentina" y dirigido por el Dr. Mariano Palamidessi. En función de esa investigación más amplia, este estudio se propuso describir la producción y uso de conocimiento sobre educación que desarrollaron las fundaciones financiadas por el empresariado en Argentina y el papel que éstas desempeñaron como *think tanks* en el campo intelectual y en el campo político de la educación entre 1983 y 2005.

1. Caracterización general del estudio

En el campo de la educación varios procesos colaboraron en la incipiente institucionalización de la producción de conocimiento para la toma de decisiones en materia de política educativa. Desde la vuelta de la democracia la producción y uso de conocimiento comenzó a estar signada por el aumento y la diversificación en varios sentidos: a) Aumento de publicaciones sobre educación, de investigadores y de instituciones formadoras de investigadores y productoras de conocimiento sobre educación (Palamidessi, 2002); b) Aumento de las interacciones entre las agencias de producción de conocimiento sobre educación locales e internacionales, crecimiento del mercado internacional de productores de conocimiento en educación y surgimiento de nuevas formas de producción de conocimiento (Dezalay y Garth, 2002; Gibbons, 1997). En ese contexto la producción de estas fundaciones fue considerada relevante por varios motivos: a) Porque evidenciaba el creciente interés del empresariado por financiar la producción y difusión de conocimiento sobre educación; b) Porque permitía identificar a nuevos productores de conocimiento con lógicas de producción aparentemente diferentes a las empleadas por las universidades y oficinas de planeamiento estatales; c) Porque abría la discusión sobre el papel de estas agencias en la relación entre investigación educativa y toma de decisiones en el terreno de la política educativa.¹

Desde el punto de vista teórico este trabajo está inspirado en una perspectiva según la cual "la dominación social no tendría sentido si no se tradujera en una influencia predominante" (Sidicaro, 2002). Sin embargo, se entiende que la inversión de estas agencias en la producción y difusión de ideas y en el dominio de competencias específicas para influir en el gobierno del sistema educativo se ve orientada por objetivos institucionales que confluyen con los intereses de los actores económicos que las financian y apoyan pero, esto no significa que se identifiquen totalmente con ellos (Beltrán, 2005; Camou, 1997).

Por otra parte, el trabajo está orientado por la necesidad de describir y comprender fenómenos y procesos complejos que tienen conexiones con olas de modernización que involucran a los agentes del mercado local o del Estado nacional pero que simultáneamente los trascienden, pues muchas de las ideas que circulan en el campo de la educación reflejan el estado de las relaciones de fuerza entre los productores de los países centrales y las vinculaciones entre exportadores e importadores de ideas (Dezalay & Garth, 2002).

Se trata, entonces, de un estudio sociológico cuyo encuadre teórico recupera dos lecturas posibles del fenómeno. Por un lado, una lectura desde la sociología de la educación que permite reconocer la relación entre conocimiento y poder en el campo de la educación (Bourdieu, 1999; Díaz, 1995) y, por otro, una mirada desde la sociología del conocimiento que analiza los modos de producción y uso del conocimiento social en el contexto de la globalización.

En relación a lo metodológico se utilizó un diseño de tipo descriptivo que, en algunas dimensiones, fue exploratorio. Se realizó un análisis en profundidad de los 5 casos existentes y una comparación predominantemente cualitativa de la producción y el uso de conocimiento que realizaron en dicho período. Al entrevistar a los investigadores principales de estas fundaciones, recolectar su producción en educación y procesar la información se buscó caracterizarlos institucionalmente; describir el contexto histórico en el cual surgieron y se desarrollaron; identificar sus agendas de investigación y sus propuestas de política educativa principales; describir sus modos de producción y circulación de conocimiento y reconstruir sus alianzas y estrategias en el campo de la educación.¹¹

2. Las lógicas de producción y uso de conocimiento de los tanques de pensamiento en el campo de la educación en Argentina.

En el campo de la educación las producciones e intervenciones de las fundaciones y centros de investigación financiados por el empresariado responden a contextos y lógicas específicos que no se reducen a las actividades típicas de un *think tank* en el campo de la economía. Para poder entender esta especificidad se construyeron dos modelos teóricos que permitirán identificar y comparar los elementos centrales de su producción de conocimiento y la interfase que los *think tanks* establecen con los agentes y agencias de los campos intelectual y político de la educación, a saber:

a) La *descripción y comparación de las arenas* en las cuáles construyeron la relación entre producción de conocimiento y toma de decisiones en política educativa. Es decir, reconocer las *estructuras* institucionales, los *discursos o campos semánticos* y las *prácticas profesionales típicas* que atraviesan la "investigación", la "documentación y difusión" y la "toma de decisiones" para luego comprender los modos de producción y uso de conocimiento de los *think tanks* en materia de política educativa (Cariola y otros, 1997; Gibbons, 1997);

b) Las *dinámicas de los think tanks* en el campo de la educación. Se busca describir las relaciones de cooperación y de competencia, las alianzas y las estrategias de las agencias para participar en las disputas al interior del campo de la educación (Bourdieu, 1999; Cox, 1991; Díaz, 1995).

a) La descripción de las arenas.

a.1) Las estructuras institucionales

Tipos de *think tank*.

En primer lugar, los *think tanks* estudiados fueron clasificados en base al modelo que representan según la clasificación propuesta por Thompson (1994)^{III}:

a) *Centros de Investigación Privados*: En este grupo se incluyen la FIEL, el IERAL de la FM y la Fundación Gobierno y Sociedad.

b) *Centros Universitarios*: En este grupo no figura ninguna de las agencias estudiadas.^{IV}

c) *Centros de Estudio y Gestión*: En este grupo se incluye al Grupo Sophia.^V

d) *Advocacy Groups*: Aquí se encuentra el CIPPEC.

e) *Fundaciones políticas*: En esta categoría tampoco se incluye ninguno de los casos analizados.

En segundo lugar, los *think tanks* fueron agrupados en función de los momentos de creación y sus trayectorias en dos subconjuntos: a) las fundaciones “históricas” en el campo de la educación; y b) las fundaciones “emergentes”.

En el primer grupo se encuentra las agencias creadas en la primera ola de creaciones entre 1955 y 1982: la FIEL y el IERAL de la Fundación Mediterránea. Entre las “emergentes” se hallan las fundaciones que surgieron en la segunda ola de creaciones desde mediados de la década de 1990: la Fundación Grupo Sophia, la Fundación Gobierno y Sociedad y el CIPPEC.

En el caso de las fundaciones “históricas”, la creación de FIEL se hizo en pleno auge del desarrollismo como “clima de ideas”, en un momento cuando los estudios de las ciencias sociales comenzaban a ser empleados regularmente en los debates sobre las orientaciones de la política pública. Por su parte, Mediterránea fue creada bajo un clima de ideas signado por la crisis del modelo de Estado benefactor y la irrupción del neoliberalismo y el neoconservadurismo (Heredia, 2004; Dezalay & Garth, 2002). Ambas agencias adoptaron el mismo modelo de *think tank* y participaron rápidamente en el campo político.^{VI}

Las fundaciones “emergentes” o novatas en cambio, surgieron en pleno apogeo del neoliberalismo, en un contexto político internacional signado por las recetas del Consenso de Washington y la globalización. Pero, lo hicieron en un momento histórico en el cual los organismos internacionales (BM, BID, FMI) comenzaron a aceptar que las políticas de ajuste estructural por sí solas no garantizaban ni el crecimiento económico ni el desarrollo social. Según Dezalay y Garth (2002), en ese contexto los organismos internacionales vieron la conveniencia de involucrar más a las ONG en las negociaciones con los estados nacionales para adaptar mejor sus propuestas a las características locales.^{VII} Por lo tanto, las agencias “emergentes” se incluyeron en las disputas del campo de la educación en un momento de crisis política del Estado nacional. Lo cual fue percibido, especialmente por los *advocacy think tanks*, como una “ventana de oportunidad”.

Fuentes y tipo de financiamiento

Las fuentes de financiamiento de los tanques de pensamiento son muy variadas y a lo largo de sus trayectorias las combinaron o variaron. Se clasifican en fuentes regulares y transitorias siendo estas últimas las más importantes en volumen. Cuando los *think tanks* reciben aportes regulares son de las cámaras empresariales, empresas y fundaciones de empresas que los crearon y auspician. Complementan esos fondos con una variedad de fuentes transitorias o clientes externos

conformados por el Estado nacional, los estados provinciales, las cámaras empresariales o fundaciones de empresas, los organismos internacionales y las fundaciones internacionales.

La capacidad de captar fondos transitorios es un claro indicador del posicionamiento relativo de cada agencia en los campos intelectuales y políticos en materia de políticas públicas.^{viii} Cuanto más productiva e influyente sea percibida una agencia en el campo intelectual de la Economía o la Administración Pública –o más genéricamente de las políticas públicas- y más cercana al ejercicio del poder se halle, más probabilidades tienen de obtener fondos, tanto regulares como transitorios, para la producción y difusión de sus ideas, lo mismo ocurre a la inversa.^{ix}

Por otra parte, se puede identificar el modo en que cada agencia obtiene los recursos para financiar sus actividades y las contraprestaciones que ofrece por los fondos recibidos. Los fondos tienen diferentes destinos. Pueden ser aportes para proyectos específicos, aportes institucionales sin contraprestación alguna o servicios de consultoría. En las áreas de Educación de los *think tanks*, las fuentes de financiamiento de proyectos más valoradas son las grandes agencias del exterior - como la Konrad Adenauer o la Tinker Foundation-, los organismos internacionales - como el BM, las Naciones Unidas o el BID-, o las fundaciones empresariales locales -como la Fundación Bank Boston o la Fundación YPF -. Sin embargo, como se ve en el cuadro 1 no todas logran acceder al financiamiento de estas fuentes.

GO1 – GO2

Como puede observarse en los cuadros 1 y 2, en las cinco agencias el tipo de financiamiento para el área de Educación fue principalmente a través de proyectos financiados por fundaciones y empresas combinado, en menor medida, con aportes regulares de las empresas auspiciantes.^x Las fundaciones “emergentes” también consiguieron contratos de los estados provinciales mientras que en las “históricas” fue más frecuente el financiamiento de los organismos internacionales. Ninguna de las agencias declaró haber realizado tareas de consultoría a empresas en el área de Educación.

Organización interna

Tres de las cinco organizaciones se estructuran en dos instancias diferenciadas, articuladas y jerarquizadas entre sí: la fundación y el instituto o centro de investigación. Son los casos de FIEL, Mediterránea y FGyS. En Sophia y CIPPEC, en cambio, la estructura depende de una organización única que funciona por áreas o programas.

En los cinco casos se diferenciaron tres funciones: a) gobierno; b) administración; y c) producción de conocimiento. En CIPPEC, además de las tres mencionadas, existen institucionalizadas dos funciones más, una dirección encargada de la búsqueda de fondos (Dirección de Desarrollo Institucional) y otra de la promoción de la agencia en los medios masivos de comunicación (Dirección de Comunicación).

En un primer nivel, en las funciones de gobierno, se encuentran los siguientes órganos:

a) *Consejos Directivos o empresarios*: suelen reunir a los empresarios fundadores. Son los representantes corporativos que conducen la fundación y dan las

orientaciones del financiamiento para el centro de investigación. FIEL y FGyS disponían de este tipo de consejos.^{XI}

b) *Órganos de conducción unipersonales*: Mediterránea, Sophia y CIPPEC tiene órganos unipersonales que conducen la fundación y/o las sedes regionales. Parecen cumplir funciones similares a los Consejos Directivos.

c) *Consejos Académicos*: son organismos que asesoran al Consejo Directivo sobre el programa de investigación del instituto o centro de investigación. Disponían de estos consejos asesores en FIEL y FGyS.

d) *Consejos Consultivos*: están integrados por empresarios estrechamente vinculados a las fundaciones, les proporcionan legitimidad en el campo económico al emplearse para convalidar su producción intelectual. FIEL es la única que ha institucionalizado este tipo de consejos en el que están representados otros agentes del empresariado corporativo.

e) *Director del Instituto o Centro de investigación*: tiene a cargo la conducción de la producción de conocimiento, a veces se desdobra en dos roles uno más orientado a la representación institucional del centro y otra más orientada al asesoramiento interno del programa de investigaciones (como es en el caso del IERAL).

En un segundo nivel, en el terreno de la administración suele haber figuras como el tesorero o proesorero de la fundación en los consejos directivos o de administración. En el caso de CIPPEC, por su promoción de valores como la transparencia esta función está revalorizada y existe un Consejo de Administración integrado por miembros externos o independientes a los órganos de gobierno de la fundación. FIEL, Sophia y CIPPEC publicaron una memoria anualmente con el detalle del presupuesto ejecutado.

En un tercer nivel, a cargo de la función de producción se hallan las coordinaciones de áreas, departamentos o programas de investigación. Suelen estar a cargo de profesionales, analistas de políticas o investigadores más experimentados. Todas las agencias estudiadas tuvieron o tienen este rol. De la comparación, la organización interna de las áreas de Educación puede agruparse en dos modelos: están las que parecían configurar una pirámide achatada con roles y funciones especializados –FIEL y IERAL- y las que se asemejaban más a una red de equipos de trabajo –Sophia, FGyS y CIPPEC-.

Respecto al control de la función de producción de conocimiento, en todas las agencias ésta aparece subordinada a las decisiones de los órganos de gobierno. FIEL, IERAL y FGyS tenían una Dirección de investigaciones a cargo del centro o instituto que funcionaba como articulador entre los roles “políticos” y los “técnicos”. CIPPEC y Sophia, en cambio, coordinaban globalmente la producción desde la dirección ejecutiva de la fundación.

Respecto a la constitución del Área de “Educación”^{xii} durante la década de 1990, las cinco agencias iniciaron o intensificaron sus actividades tendientes a jerarquizar su intervención en el campo de la educación. En todos los casos, esta estrategia implicó la diferenciación de un espacio institucional específico. A comienzos de esa década, la FIEL abrió su Departamento de Economía de la Educación, a cargo de la licenciada en Economía María Echart. En 1996, el IERAL de la Fundación Mediterránea, decidió encarar el estudio de otras dimensiones vinculadas al crecimiento económico, incluyendo el análisis de las variables que inciden en el rendimiento escolar en educación y las políticas de formación de recursos humanos en las empresas. Por su parte, las fundaciones "emergentes" crearon desde sus inicios un área de Política Educativa.

Se puede observar que la denominación de estas áreas es diferente en cada caso. Entre las "históricas", mientras FIEL la denomina *Economía de la Educación*, el IERAL parece no otorgarle un status institucional definido y estable. Las denominaciones en las más recientes parecen querer destacar que su producción se orienta a la política educativa.^{xiii} Es probable que estas diferencias de denominación se relacionen con la composición heterogénea de los equipos técnicos en las nuevas fundaciones, no exclusivamente constituido por profesionales de las ciencias económicas.

En las fundaciones “históricas” las áreas o los proyectos vinculados con Educación tienen un funcionamiento cíclico o coyuntural. Suelen florecer cuando se aproxima una ola de discursos de reforma o modernización en la cual los organismos internacionales otorgarán créditos para la inversión en el área educativa como elemento estratégico. Pero a excepción de esos relativamente breves períodos, suelen tener un “status” institucional menor respecto a otras áreas como las de política fiscal o finanzas públicas.

Esta tendencia también pudo percibirse en la baja institucionalidad que tuvo en FGyS. En cambio, en los casos de Sophia y CIPPEC, el área de política educativa se ubicó en un lugar más estable y permanente.

Perfil socioeducativo y trayectoria profesional de sus RR.HH.

Los equipos técnicos que producen conocimiento en temas de Educación en estos *think tanks* cuentan con un plantel permanente de profesionales muy reducido que percibe ingresos medios o altos. Es común que frente a una demanda externa o un proyecto concursado otros profesionales necesiten ser contratados “ad hoc”.

En ese sentido funcionan como agencias de reclutamiento y como redes de trabajo terciarizado. En todas ellas, pero especialmente en las “emergentes”, suele haber estudiantes o jóvenes graduados que trabajan como pasantes o voluntarios “ad honorem”. Son personal de baja calificación –en términos de los requisitos que se suelen necesitar para producir conocimiento científico de calidad- que se desempeñan como auxiliares de campo temporalmente y por bajos salarios o estipendios.

La formación académica de los analistas o investigadores más calificados es diferenciada. Los equipos de investigadores “senior” o “semi-senior” de las fundaciones “históricas” son homogéneos y los de las "emergentes" tienden a un perfil profesional más plural. En sus planteles permanentes, las "históricas" reclutan fundamentalmente a economistas, muy raramente a sociólogos, mientras que las "emergentes" se estructuran alrededor de economistas y politólogos y en el área de

educación convocan a licenciados en Sociología, en Relaciones Internacionales, en Pedagogía, en Psicología y en Comunicación Social.

Si se analiza el cuadro 3 se observa además que, a pesar del grado de especificidad de la investigación educativa, la incorporación de licenciados en Ciencias de la Educación y/o de profesores del sistema educativo es prácticamente marginal. Solamente en el caso de FGyS un pedagogo llegó a coordinar las investigaciones en el área.

GO3

Sin embargo, cuando se analiza el perfil de los analistas en función de sus estudios de posgrado –Cuadro 4- se observa que varios de ellos se han especializado con maestrías en temas educativos o en políticas públicas en general. Esto ocurre especialmente en los *think tanks* “emergentes”, donde sus técnicos poseen más credenciales.

GO4

En las fundaciones “emergentes” está más extendida la obtención de credenciales de posgrado fundamentalmente en maestrías en Política Educativa, Administración de la Educación o en políticas públicas de prestigiosas instituciones nacionales (en la FLACSO o en UdeSa) o norteamericanas (Harvard).^{XIV} Otro rasgo que las distingue de las “históricas” es que las áreas de Educación de las “emergentes” cuentan con más profesionales con posgrados cursados en el exterior (ver Cuadro 5).

GO5

En las fundaciones “históricas”, en cambio, los coordinadores del área de Educación habían realizado solamente cursos de especialización. En ambos casos, se trata de profesionales reconocidos en el campo intelectual con experiencia en el terreno de la Economía de la Educación, pero sin participación regular en los circuitos institucionalizados de la comunidad científica en ciencias sociales (CONICET, Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología, universidades nacionales).

a.2.) Los discursos o campos semánticos existentes.

La producción intelectual de las cinco agencias se inscribe en el terreno amplio de los estudios en ciencias sociales. Sus trabajos están estructurados en función de los paradigmas dominantes en la actualidad en la Economía, la Sociología y las Ciencias Políticas.

En el caso de las fundaciones “históricas”, desde la década de 1970, en sus producciones sobre temas educativos persiste el uso de las teorías dominantes en el campo intelectual de la Economía y la Sociología de la Educación en EE.UU. y Europa: la teoría del Capital Humano, el Empirismo Metodológico y la Sociología Estructural Funcionalista (Karabel & Halsey, 1977; Picó, 2003). En estas producciones, los datos, conceptos, métodos y argumentaciones de estas teorías pueden ser articulados sin mayores contradicciones en los estudios sobre desarrollo,

como una suerte de amalgama que sirve de soporte teórico y metodológico para la producción de conocimiento para la toma de decisiones.

Esa combinación de campos semánticos – que podríamos denominar “modelos de desarrollo”- le ha servido a las fundaciones “históricas” como plataforma desde donde observar, medir y construir argumentos para “conversar” en el debate público entre especialistas sobre la función social de la educación desde el intento de conformación del modelo de Estado desarrollista en Argentina (Suasnábar, 2004).

Históricamente FIEL ha tenido y tiene en sus diagnósticos un componente ideológico liberal más ortodoxo que el IERAL de la FM. En la producción de esta última sus economistas demostraron ser más heterodoxos y pragmáticos en la construcción de sus argumentaciones que los abogados, ingenieros y economistas de la primera (Beltrán, 2005).

En la década de 1980 las primeras propuestas de política educativa de las dos fundaciones “históricas” se construyeron apelando a modelos de desarrollo que asociaban el aumento de la productividad en la economía con la mejora de los resultados en el sistema educativo. Para ello era necesaria la modernización de este último con las herramientas del planeamiento y la orientación de la inversión pública y la matrícula basadas en las proyecciones económicas.

En cambio, en sus propuestas de política educativa de la década de 1990 las fundaciones “históricas” mostraron un avance cualitativo sobre el sector, al estudiar y promover regulaciones más específicas o sofisticadas sobre los resultados del sistema educativo.

Por su parte, las fundaciones “emergentes” nacieron y crecieron, desde mediados de la década de 1990, en un contexto internacional cambiante respecto a las orientaciones que promovían los organismos internacionales (BM, UNESCO, CEPAL) para el sector Educación en los países latinoamericanos (Schiefelbein y Tedesco, 1996; Andrade Oliveira, 1997; Coraggio y Torres, 1997).^{xv} En estas agencias novatas se observaron discursos diferentes a los de las “históricas”, con elementos teóricos “pro-mercado” y “pro-democracia liberal” más heterodoxos y adaptables a la geografía local.

En las fundaciones “emergentes” la teoría económica neoclásica se presenta en una versión más heterodoxa: como una Economía Política que recupera los aportes de la teoría del *Public choice* y elementos del keynesianismo -sin abonar al modelo de Estado empresario-. A su vez, el discurso liberal clásico es matizado con otras teorías políticas más amplias que proclaman la ampliación de la democracia y por discursos que promueven la constitución de la ciudadanía moderna o el modelo de Estado amigo (Thwaites Rey y López, 2005).

En el terreno de la Educación la teoría del Capital Humano aparece con frecuencia y suele estar acompañada de teorías del *management*, del planeamiento estratégico o de aportes de corte funcionalista -como la apelación a la “igualdad de oportunidades” al evaluar los resultados de la reforma educativa-.

En los discursos de las fundaciones “emergentes” se observaron igualmente matices. En FGyS se postularon conceptos de Economía Política y Sociología Política de la Educación con énfasis en el estudio de los efectos de las regulaciones sobre la equidad del SEA. En Sophia se emplearon teorías como la “Nueva Gestión Pública” o las teorías del *management* y el Planeamiento Estratégico. En CIPPEC se construyó un discurso descriptivo que parece recuperar los aportes de la sociología funcionalista y el empirismo metodológico norteamericanos.

Respecto a los elementos discursivos que emplean en sus argumentaciones, en las fundaciones “históricas” fue más común el uso de datos estadísticos oficiales y proyecciones en base a modelos matemáticos para el armado de sus recomendaciones de política educativa. En las “emergentes” se emplearon las estadísticas oficiales para estimar la eficiencia del sistema o los niveles de segregación de la población, pero no parece haber un uso sofisticado de los datos o de modelos matemáticos para justificar sus propuestas.^{XVI} Algo novedoso y que rompe con el tipo de estudios que se realizaban en décadas pasadas es que, en las cinco agencias, se describieron “experiencias de reformas educativas exitosas” y de “buenas prácticas” en otros sistemas educativos, generalmente de países desarrollados. En esos estudios se analiza el uso de incentivos y mecanismos institucionales basados en algún tipo de competencia o control de resultados para mejorar la calidad educativa.^{XVII}

Respecto a las metodologías de investigación y las técnicas de manejo de información, en el caso de las fundaciones “históricas”, el uso de métodos cuantitativos es excluyente y el lenguaje suele ser especializado –más bien orientado a economistas-. Es esperable que las fundaciones “históricas” estudien la función productiva de la educación con metodologías similares a las empleadas por el BM, la CEPAL o el BID.^{XVIII} Realizan diagnósticos en función de datos estadísticos oficiales para poder calcular proyecciones de inversión educativa o de ajustes en el presupuesto en base a modelos econométricos.^{XIX} También realizan análisis y recomendaciones de política educativa a partir de observar las ineficiencias que se generan en el gasto educativo debido a la aplicación de la normativa vigente; por ejemplo, la que regula el trabajo docente.

Por su parte, las fundaciones “emergentes” suelen producir informes que toman elementos de los estudios cuantitativos y cualitativos. Suelen emplear diagnósticos y evaluaciones con datos de fuentes secundarias, pero no realizan proyecciones de inversión económica en el sector Educación. En ocasiones analizan la normativa vigente -para inferir cómo influye en el accionar de los actores- o estudiar el comportamiento de la demanda en el mercado educativo -para deducir cambios deseables en las regulaciones del SEA-.

En los estudios de las fundaciones “emergentes” es más frecuente la inclusión de las representaciones y los comportamientos de los actores sociales involucrados en los procesos socioeducativos. También hacen análisis cuantitativos y/o cualitativos de las reformas educativas en los países desarrollados y en Chile.

En la selección de los objetos de estudio se puede observar seis áreas temáticas centrales: a) el gobierno y la administración del sistema educativo; b) la relación entre educación y mercado de trabajo; c) la relación entre educación, igualdad de oportunidades y segregación socioeconómica; d) la educación superior, la universidad y la formación de los docentes; e) el financiamiento de la educación y la asignación de recursos; f) la comparación de la reforma del SEA con las realizadas en los países centrales y de la región.

Sin embargo, si se analiza en detalle el Cuadro 6, el tema que más estudios acaparó, más del 50% de la producción de los *think tanks*, fue el de la administración de los sistemas educativos provinciales y la gestión escolar.^{XX}

Al observar la producción de estos tanques de pensamiento se puede observar una clara tendencia: la renovación de la agenda “clásica” de investigación de los economistas por una nueva agenda que denominaremos “moderna” en la que participan otros profesionales de las ciencias sociales.

La agenda “clásica” incluía e incluye los estudios sobre los “*outputs*” del sistema educativo o sobre las calificaciones de los recursos humanos en Argentina. Estos trabajos fueron y son realizados por economistas desde la década de 1970 empleando el instrumental y la interpretación que brinda la teoría del Capital Humano (Morduchowicz, 2004). Este tipo de estudios se concentraron en las agencias “históricas”. En el caso de FIEL los temas predominantes inscriptos en la agenda clásica fueron: la eficiencia en el gasto público en educación, la relación entre educación y trabajo desde una perspectiva centrada en los recursos humanos y los estudios sobre educación y distribución del ingreso. El IERAL, por su parte, ha trabajado sobre los determinantes del rendimiento educativo, la relación entre educación y demandas del mercado de trabajo y la eficiencia en el gasto público.^{XXI}

Por su parte, la nueva agenda o “moderna” incluye objetos de estudio que requieren un tratamiento teórico y metodológico más diverso, con aportes de las teorías de la Administración, la Sociología Política, las Ciencias Políticas y la Economía. Este tipo de estudios aparecen frecuentemente en las agencias más recientes. La FGyS ha concentrado sus intereses sobre los marcos regulatorios y legales, la comparación de sistemas educativos, las innovaciones educativas y las políticas de evaluación. El Grupo Sophia analizó los modelos alternativos de gestión escolar, la relación entre la oferta educativa en un distrito escolar y la demanda laboral de las empresas de la zona y las nuevas competencias para la formación de los directores y los docentes. En el CIPPEC se estudió la cultura política y el funcionamiento de los sistemas educativos provinciales y el funcionamiento de los actores sociales en los mercados educativos.

GO7

Si se observa el cuadro 7 se destacan otros aspectos de las agendas: a) el CIPPEC es la agencia que produjo mayor cantidad de informes en total y sobre el problema del gobierno y la administración del SEA. Esta última representa más del 80% del total de su producción; b) el tema “educación y mercado de trabajo” solo fue abordado por FIEL, el IERAL y el Grupo Sophia; c) el tema “educación, igualdad de oportunidades y segregación socioeconómica” solamente fue estudiado por las fundaciones “emergentes”; d) la producción del IERAL es cuantitativamente inferior a la del resto de las agencias.

En relación al contenido de las propuestas de política educativa de estos tanques de pensamiento se observaron matices entre ellas en un abanico de ideas con bastantes puntos en común. Suelen ser propuestas favorables: al principio de subsidiariedad del Estado; al aumento de la descentralización y el federalismo en el gobierno y la organización del sistema educativo; a la desregulación de la gestión del sistema educativo y a la inclusión de mecanismos de mercado y/o valores de la cultura empresarial en el sector educativo estatal.

a.3.) Las prácticas profesionales.

En este apartado se comparan las prácticas profesionales típicas asociadas a la producción y uso de conocimiento que regularmente realizaron los *think tanks* en el período estudiado. Las evidencias, plasmadas en las diferentes actividades que llevaron adelante, permiten comprender las funciones que cumplieron en el campo de la Educación en los últimos quince años. Siguiendo la clasificación propuesta por Uña (2005), se pudieron identificar las siguientes actividades:

1. investigación y estudios especializados;
2. asesoramiento y asistencia técnica;
3. capacitación;
4. organización de seminarios, foros y conferencias;
5. gestión e implementación de políticas educativas;
6. monitoreo y evaluación de políticas educativas.

GO8

Algunas agencias, por el tipo de *think tank* adoptado o por el perfil profesional de sus agentes, suelen priorizar o descartar alguna de estas actividades.^{xxii} En el cuadro 8 se observa que la investigación, la asistencia técnica, la organización de seminarios, foros o conferencias y las experiencias de implementación de políticas educativas se llevaron a cabo en la mayoría de los casos estudiados.

En el caso de FIEL sus intervenciones en la gestión e implementación de políticas educativas fueron indirectas, a través de la cartera de Economía. Sus participaciones fueron en carácter de asesoramiento técnico en lo que hace a las metodologías para asignar recursos en el Ministerio de Educación y colaborando en la ejecución de políticas económicas para ajustar y racionalizar el presupuesto educativo. Este centro realizó la mayoría de las actividades vinculadas con la producción de conocimiento para la toma de decisiones, exceptuando el monitoreo y evaluación de políticas educativas en marcha a pedido del gobierno.

El IERAL, por su parte, se diferenció del resto pues, a pesar de no haber alcanzado sus objetivos de reforma, fue la única agencia que ha logrado que sus economistas condujeran la cartera de Educación nacional diseñando e implementando políticas educativas.

El Grupo Sophia se destacó por la organización de seminarios y conferencias sobre autonomía escolar y en la gestión e implementación de políticas educativas acotadas a nivel jurisdiccional en la provincia de Buenos Aires.

El CEDI de la FGS, en cambio, priorizó la investigación y la organización de foros. Su participación en el proyecto de las escuelas autogestionadas de San Luis fue excepcional y en poco tiempo pasó a manos del CIPPEC.

Finalmente, el CIPPEC realizó tareas de investigación y evaluación de las políticas educativas provinciales. En el caso del proyecto de escuelas autogestionadas de San Luis combinó la asistencia técnica y la auditoría.

Tipos de productos y público destinatario

El tipo de productos y sus destinatarios permite inferir las estrategias para conformar sus interlocutores en el campo de la Educación en cada *think tank*. Entre los productos que elaboraron se encontraron los siguientes:

1. libros,
2. documentos de trabajo,

3. *newsletters* o boletines,
4. artículos para los medios de prensa.

En primer lugar, es importante señalar que de los 83 trabajos sobre temas de política educativa o economía de la educación la mayoría de ellos fueron publicados entre 1995 y 2005.^{XXIII}

GO9

En el cuadro 9 se puede observar que todas las agencias han publicado *documentos de trabajo* -62 en total- pero solamente FIEL, IERAL y Sophia han editado varios libros. La preeminencia de los documentos de trabajo digitalizados podría estar mostrando una tendencia a valorar los productos de factura y circulación rápida en las redes de instituciones y profesionales en las que participan.

Por su parte, los libros editados en papel y digitalmente aparecen en segundo lugar. Pareciera que el documento de trabajo y el libro son considerados como los formatos más adecuados para hacer circular los resultados de los estudios entre productores y usuarios y posicionarse en los campos intelectuales y políticos.

Respecto a la edición del *newsletter* o boletín sólo CIPPEC y Sophia la desarrollaron, probablemente como parte de sus estrategias de segmentación del público lector y como un indicador de su voluntad de intervención política regular en el sector educativo.^{XXIV} Sophia elaboró un *newsletter* con indicadores educativos que luego quedó discontinuado. CIPPEC, en cambio, logró darle continuidad en el tiempo y lo envían periódicamente por correo electrónico y están disponibles en su sitio de Internet.^{XXV} Finalmente, se destaca la importancia que otorgaron estos centros a su presencia periódica en los medios gráficos más reconocidos de la Ciudad de Buenos Aires como son los diarios La Nación y Clarín.

En relación a los diferentes públicos destinatarios de sus producciones, estos pueden clasificarse en:^{XXVI}

1. dirigentes empresariales y decisores privados
2. dirigentes políticos y decisores públicos
3. medios de prensa
4. académicos y público especializado local
5. académicos y público especializado internacional
6. organismos internacionales y las fundaciones del exterior

GO10

Como se puede ver en el cuadro 10 en general fueron productos destinados a las dirigencias: al empresariado local, a los dirigentes y decisores políticos en el sector público y a los organismos internacionales y fundaciones que los financian. También fueron sus destinatarios el periodismo especializado en los medios gráficos.

Si bien el acceso a la mayoría de los libros y documentos de trabajo estuvo al alcance del público en general, por los temas que abordaron y el lenguaje técnico empleado en los trabajos, estuvieron destinados a un público calificado. En los casos de FIEL y el IERAL, por la “jerga” utilizada, tenían como destinatarios principales a los economistas de los organismos internacionales y los dirigentes políticos y decisores del sector público. En los casos de FGyS y del CIPPEC parecían dirigidos a los dirigentes políticos y decisores del sector público y al mundo

académico local e internacional de especialistas en educación. En el caso de Sophia a los dirigentes políticos y decisores del sector público y privado.

Modelos predominantes en la relación investigación/toma de decisiones

Si se toma en cuenta los modelos ideales planteados por Weiss (1979) en la relación investigación/toma de decisiones, en el cuadro 11 se encuentra que:

- a) Las fundaciones “históricas”, aunque con matices, tienden a adoptar los modelos que se encarnan en agencias e intelectuales clásicos: el lineal y el iluminado;
- b) las fundaciones “emergentes” se inclinan por los modelos que requieren profesionales con nuevas competencias para la producción y circulación de ideas: el intelectual, el de resolución de problemas y el interactivo.

GO11

Los Modos de producción y uso de conocimiento.

La evidencia expuesta permite caracterizar las nuevas lógicas en la producción intelectual de los *think tanks* en el campo de la Educación. Éstas parecen responder a los requerimientos de conocimiento especializado en materia de políticas educativas y al surgimiento de nuevos mercados internacionales de conocimiento especializado (Gibbons, 1997)^{xxvii}, pero esto no implica ni la desaparición del modelo clásico de producción de conocimiento centrado en la estructura disciplinar de la ciencia que desarrollan típicamente las universidades, ni que todas las instituciones productoras estén participando de las nuevas reglas de juego de la misma forma o a la misma velocidad.

La lógica de la producción reciente de los *think tank* en educación se adecuó a varios de los criterios que caracterizan a un nuevo modo de producción. El nuevo modo implica que las instituciones sean:

- a) más permeables e interactivas con otras productoras de conocimiento y otras organizaciones (ONG, empresas, gobiernos, partidos políticos, nuevos movimientos sociales, sindicatos) que participan de más tipos de escenarios sociales;
- b) tengan alta capacidad para colaborar con otras agencias y establecer alianzas estratégicas o redes informales temporarias;
- c) puedan apoyarse en las tecnologías de información y conocimiento para intensificar el flujo y la transformación de la información.

Mientras el modo clásico (o Modo 1) de producir conocimiento científico se refiere a una forma homogénea basada en el modelo newtoniano que ha crecido para extenderse a más ámbitos de la investigación y está estructurado en base a disciplinas con fronteras separadas y a instituciones jerárquicas como las universidades y los sistemas nacionales de ciencia y tecnología; el nuevo modo (o Modo 2) se caracteriza por producir un conocimiento generado en el contexto de aplicación, la transdisciplinariedad, la heterogeneidad y diversidad organizativa, la responsabilidad y reflexividad social y la amplitud en los criterios de control de la calidad (Gibbons, 1997).

Aunque muy probablemente en las fundaciones “históricas” se registren rasgos del Modo 1 de producción, varias de las características del Modo 2 se perciben en los cinco casos analizados y en las fundaciones “emergentes” es claro el cambio de modo. Como se observa en el cuadro 16, los centros “emergentes” poseen las

características del Modo 2 de producción que señala Gibbons (Cuadro 12).

GO12

En relación al control de la calidad de la producción, los *think tanks* suelen tener una actitud de prescindencia de las regulaciones que evalúan la calidad de la producción científica en el campo científico. Solamente FGyS sometió posteriormente su producción a los controles de las revistas con referato o los evaluadores del aparato de Ciencia y Técnica nacional -encarnados en el CONICET, la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología y el sistema universitario-.

Uno de los indicadores del dinamismo de estas agencias se vincula con los tipos de *think tank* construidos. Las fundaciones “emergentes” buscaron diferenciarse de los modelos predominantes hasta la década de 1980: los *centros de investigación privados* y las *fundaciones políticas* (Thompson, 1994). Al momento de ser creadas lograron evaluar las limitaciones de ambos modelos. Desde su perspectiva, el “modelo académico” –encarnado en los centros de investigación privados- tiene dos limitaciones fuertes: La primera es que el tipo de prácticas profesionales que desarrollan supone intereses, ideas y ritmos de trabajo semejantes a los del intelectual clásico, por ende, suelen ser incompatibles con los de los políticos profesionales y los de gran parte de las fuentes de financiamiento. La segunda es que este tipo de agencias tiene mejor desarrollada sus funciones de asesoramiento, diagnóstico y evaluación pero no suelen ayudar a implementar las propuestas concretas de política pública. Por su parte, el “modelo político” –representado por las fundaciones políticas- tiene por limitación más fuerte su fuerte identificación y sus vinculaciones y compromisos con los líderes de la estructura partidaria o corporativa que los financia y con la que cooperan. Demás está decir que las crisis de gobernabilidad los afecta enormemente: les quita independencia y autonomía y su vida institucional depende de los avatares políticos y económicos de quienes las sostienen. En este panorama, los fundadores de los tanques “emergentes” intentaron construir agencias que se situaran en la intersección de los dos modelos como son los casos de CIPPEC y Grupo Sophia.

Las agencias “emergentes”, además, contaron y cuentan con agentes con competencias profesionales más acordes a las reglas de los mercados nacionales e internacionales de producción de conocimiento. Muchos poseen credenciales de posgrado y saben cómo cumplir con el rol de “analistas simbólicos” dado que reconocen las diferencias de tiempos y necesidades entre la producción de conocimiento y las prácticas políticas (Reich, 1992).^{xxviii} Estos técnicos son importantes auxiliares para los líderes políticos al ayudarlos a definir técnicamente los límites materiales de los escenarios políticos.^{xxix}

b) Las dinámicas de los *think tanks* en el campo de la Educación.

Respecto a las intervenciones de los *think tanks* en el campo político de la Educación, durante el período estudiado se observó que éstos desarrollaron diversas estrategias para intentar posicionarse e influir en las reformas del SEA. Evidencia de ello son las actividades de asesoramiento y asistencia técnica sobre temas de política educativa que realizaron para los partidos mayoritarios en el gobierno y para algunos partidos políticos minoritarios que se proclaman en el espectro ideológico del centro a la derecha.

Si se observa el cuadro 13 todas las agencias han asesorado o brindado asistencia técnica al menos una vez a alguno de los dos partidos políticos o alianzas que llegaron al Poder Ejecutivo nacional desde 1989.^{XXX} Los partidos minoritarios de centro derecha también han recibido la ayuda de estos técnicos como es claramente el caso de Sophia o FIEL. Ninguno de los casos estudiados tiene vinculaciones con los partidos de centro izquierda o de izquierda.^{XXXI}

GO13

Si avanzamos en el análisis del tipo de intervenciones que realizaron en el campo político de la Educación (Cuadro 14) se pueden observar más matices y diferencias entre los casos. FIEL ayudó al Ministerio de Educación durante el gobierno de Menem con acciones de divulgación favorables a instalar la evaluación de la calidad educativa en Argentina y María Echart colaboró con López Murphy, de Recrear, en el armado de su plataforma para Educación. Los técnicos del IERAL participaron en la gestión de la cartera educativa durante el gobierno de la Alianza y trabajaron para el armado de un nuevo Pacto Federal Educativo. El Grupo Sophia y Mariano Narodovski de la FGyS ayudaron al partido CPC liderado por Mauricio Macri en el armado de la plataforma de Educación y el CIPPEC brindó equipos técnicos y evaluó políticas educativas en la provincia de San Luis y para el gobierno nacional actual.

GO14

Sin embargo, las vinculaciones entre los tanques de pensamiento y los partidos políticos están atravesadas por variadas tensiones. Por un lado, las fundaciones cumplen la función de ser fuentes de ideas y de cuadros técnicos para las gestiones de gobierno pero, por otro deben conservar su autonomía relativa –su identidad, recursos y capacidad de negociación- para evitar la cooptación definitiva. Esas tensiones les exigen construir una suerte de “jurisdicción intelectual” (Abbot, 1988) - basada en el dominio de conocimientos técnicos- que les permita mantener su autonomía relativa para no verse en la necesidad de comprometerse exclusivamente con un líder o partido político.^{XXXII}

GO15

En el campo intelectual de las políticas públicas se destacan las alianzas estratégicas de los *think tanks* estudiados con otras agencias que financian y producen conocimiento (Cuadro 15). En las fundaciones “históricas” son notorias sus vinculaciones con los organismos internacionales y otros tanques de pensamiento del extranjero y locales; sin embargo, son relaciones que parecen reconocer su *expertise* principalmente en el terreno de la Economía. En el campo intelectual de la educación el CIPPEC aparece como la agencia mejor vinculada con los referentes de mayor prestigio del sector educativo y con organismos internacionales y *think tanks* del extranjero. Llama la atención la ausencia prácticamente de alianzas de la FGyS –hecho que podría explicarse por su baja institucionalidad- y el acercamiento de Sophia a las fundaciones “históricas”.

Finalmente, en el campo de la educación los *think tanks* estudiados parecen haber desarrollado dos tipos de estrategias para intentar jugar en las luchas de poder a su

interior, posicionarse frente a los productores de conocimiento tradicionales (universidades, oficinas de planeamiento estatales y comisiones de educación en los partidos políticos mayoritarios) e intentar influir en las dirigencias en materia de política educativa:

- a) Una estrategia “externa” al campo intelectual de la educación en la cual los *think tanks* produjeron y difundieron conocimiento por fuera de las disputas dentro del campo e intentaron influir directamente en la dirigencia política. Esta estrategia fue predominante en FIEL, FM y Grupo Sophia.
- b) Una estrategia “interna” al campo intelectual de la educación en la cual la producción y uso de conocimiento reconoció las disputas a su interior y buscó legitimar su producción tanto entre las agencias productoras establecidas como entre las dirigencias políticas. Son los casos de FGyS y, principalmente del CIPPEC.

3. A modo de conclusión

Para terminar se pueden señalar algunas conclusiones arrojadas por este estudio:

- a) Durante la década de 1990 favorecidas por la reforma del Estado y la crisis de los partidos políticos se crearon varias “ventanas de oportunidad” para los *think tanks* dedicados al diseño de políticas públicas. Ese contexto fue leído por las fundaciones estudiadas como una oportunidad histórica.
- b) El accionar de las agencias estudiadas evidencia la expansión de los mercados de ideas nacional e internacional referidos a la definición de políticas públicas. En el terreno educativo, esos mercados se vieron alentados por la internacionalización de las reformas educativas desde la década de 1990 y el consecuente aumento de la demanda de conocimiento experto en el sector público.
- c) Consecuentemente, en el campo de la educación los *think tanks* financiados por el empresariado aumentaron en número y se diversificaron institucionalmente. A los dos centros de investigación privados establecidos antes de la década de 1990 se agregaron tres nuevos que representan nuevos modelos de *think tanks*: *advocacy groups* y centros de estudio y gestión (Thompson, 1994; Uña, 2005).
- e) Los *think tanks* estudiados se pueden clasificar en dos subgrupos con algunos rasgos institucionales similares: a) Las fundaciones “históricas”; b) Las fundaciones “emergentes”. Las primeras se caracterizaron por estar financiadas por corporaciones, orientadas a la producción de estudios en política educativa desde un enfoque económico ortodoxo y con equipos técnicos con un perfil profesional homogéneo. Las segundas pueden describirse como agencias más diversas, con financiamiento empresarial pero con menor peso de la representación gremial, más propensas a trabajar en la interfase entre producción y uso del conocimiento y con equipos técnicos con perfiles profesionales heterogéneos.
- f) En la década de 1990 los *think tanks* financiados por el empresariado incrementaron notoriamente su producción de conocimiento sobre política educativa. De los 83 trabajos producidos entre 1983 y el 2005, 77 fueron elaborados a partir de 1995. Además, la producción se especializó y diversificó. Los nuevos proyectos configuraron una agenda de investigación “moderna” que renovó la “clásica” agenda de los economistas ortodoxos. Se analizó el funcionamiento del sistema con mayor especificidad y se promovieron reformas educativas pro mercado o pro desregulación.
- g) Los *think tanks* estudiados parecen haber desarrollado dos estrategias al interior

del campo de la educación. Fundaciones como FIEL, Mediterránea y el Grupo Sophia parecen haber desarrollado una estrategia “externa” o por fuera del campo intelectual de la educación a través de la cual intentaron influir directamente en la dirigencia política. En cambio, CIPPEC y Gobierno y Sociedad parecen haber desarrollado una estrategia “interna” o por dentro del campo intelectual de la educación la cual reconoció las disputas a su interior y buscó legitimar su producción tanto entre las agencias productoras establecidas como entre las dirigencias políticas. El tipo de estrategia elegido permite evaluar las posiciones relativas de cada agencia al interior del campo de la educación y su capacidad de influencia.

Bibliografía

- ABELSON, D., “Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States”, en: *Global Society* Vol.14, N° 2, University of Kent at Canterbury, 2000.
- BELTRÁN, G., *Los intelectuales liberales. Poder tradicional y poder pragmático en la Argentina reciente*, Libros del Rojas, UBA, Buenos Aires, 2005.
- BOURDIEU, P., *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Bourdieu, P. y otros, *La circulation internationale des idées*, Actes de la recherche en sciences sociales, París, 2002.
- CAMOU, A., *De cómo las ideas tienen consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*, Tesis de doctorado, FLACSO, México, 1997.
- CARIOLA, P. y otros, *La vinculación entre la investigación y la toma de decisiones en educación: un nuevo enfoque*, REDUC, Chile, 1997.
- DEZALAY, Y. y GARTH, B., *The internationalization of palace wars. Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*, The University of Chicago press, Chicago and London, 2002.
- DÍAZ, M., “Aproximaciones al campo intelectual de la Educación”, en: Rosa, J. *Escuela, poder y subjetivación*, La Piqueta, Madrid, 1995.
- GAJARDO, M., *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL, 1999.
- GIBBONS, M. y otros, *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1997.
- NEIBURG, F. y PLOTKIN, M. (comp.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Paidós, Buenos Aires, 2004.
- PALAMIDESSI, M. y otros, *Mapa de la investigación educativa en Argentina*, documento de circulación interna, mimeo, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
- POPKEWITZ, T., *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Madrid, 1994.
- SIDICARO, R., *Los tres peronismos. Estado y poder económico: 1946-55/ 1973-76/1989-99*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.
- STONE, D., Global knowledge and advocacy networks, en: *Global Networks* 2, 1, 2002.
- TENTI FANFANI, E., “Del intelectual orgánico al analista simbólico”, en: *Revista de Ciencias Sociales*. N 1º, Noviembre de 1994. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1994.

THOMPSON, A., *“Think tanks” en Argentina. Conocimiento, instituciones y política*, CEDES, Buenos Aires, 1994.

UÑA G. y otros, J., “Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina”, en: *Public Economics 0505012*, Economics Working Paper Archive EconWPA, 2005.

^ILo novedoso es que estas fundaciones, que históricamente se preocuparon por intervenir en la definición de las políticas económicas, en la década de 1990 se habían interesado activamente en el gobierno del sistema educativo. Además, lo habían hecho apropiándose de una agenda de temas que en períodos anteriores habían formado parte de las agendas de las universidades nacionales y los organismos públicos como la CONADE, el CFI o el propio Ministerio de Educación nacional.

^{II} El informe con los resultados se dividió en tres partes. En la primera se expuso el marco teórico, los aspectos metodológicos y un capítulo en el cual se describieron el origen y las olas de creación de los *think tanks* en EE.UU. (país emblemático e influyente en la materia) y en Argentina. En la segunda parte se introdujo el análisis de los cinco casos estudiados y en la tercera se incluyó la comparación de los casos, el análisis de las lógicas de producción y uso de conocimiento y las conclusiones.

^{III}Para una definición de cada modelo ver Capítulo 2: Metodología.

^{IV}En futuros estudios que ampliaran la unidad de análisis al mundo universitario se podría incluir a la Escuela de Gobierno de la UTDT y a la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés.

^VFlexibilizando el alcance de la clasificación, en algunos momentos de su trayectoria podría haberse incluido al IERAL de la FM.

^{VI}En el campo político, los proyectos de ambas agencias, en términos de inversión, rindieron sus frutos rápidamente. La inclusión de sus técnicos en los planteles de los gobiernos militares durante la autodenominada Revolución Argentina y durante el “Proceso de Reorganización Nacional” representó beneficios tanto para los empresarios como para los expertos. Los empresarios cosmopolitas (multinacionales, empresas exportadoras e importadoras, sector financiero) obtuvieron más posibilidades para estar mejor integrados al comercio internacional. Los economistas liberales lograron mayor prestigio y recursos desplazando gradualmente a los abogados e ingenieros liberales y a los economistas heterodoxos o de corte keynesiano (Beltrán, 2005).

^{VII}Como se aprecia en los casos, el Grupo Sophia y el CIPPEC lograron obtener ganancias específicas relativamente rápido en el campo político. Sophia pudo posicionarse en el Estado pero en posiciones de menor jerarquía dentro del Poder Ejecutivo nacional si se la compara con las fundaciones “históricas”. CIPPEC, en cambio, construyó mejor su posición en el campo intelectual de las políticas públicas buscando institucionalizar las prácticas de *lobby*, apuesta que por las características de la cultura política local aún no rindieron todos los beneficios esperados.

^{VIII}Recuérdese que en la teoría de los campos éstos también funcionan como mercados donde se pueden obtener ganancias específicas (Bourdieu, 1996).

^{IX}Si bien no se cuenta con datos sistemáticos para presentar los montos y las participaciones de las distintas fuentes un ejemplo de la variabilidad de los fondos en función de su capacidad de influencia se puede analizar en el caso de la fundación Mediterránea la cual sufrió una merma de aportes cuando Domingo Cavallo se retiró del gobierno de De la Rúa. Ver caso 2.

^XEn el caso de FIEL, el núcleo de patrocinantes que financió sus actividades básicas está constituido por cerca de 200 empresas y/o cámaras empresariales. Por su parte, las fundaciones Mediterránea, Grupo Sophia y Gobierno y Sociedad también recibieron aportes regulares de sus empresas auspiciantes. El CIPPEC, en cambio, declaró no haber recibido aportes institucionales sino personales. Se sostiene con donaciones de personas físicas en Argentina y en EE.UU. y contribuciones de fundaciones filantrópicas. Sus actividades se financiaron principalmente a través de proyectos de asistencia técnica a gobiernos provinciales y del financiamiento de organismos internacionales para alguno de sus proyectos de investigación.

^{XI}En el caso de FGyS había un Consejo de Administración y un Comité ejecutivo encargados del planeamiento de mediano plazo y la conducción diaria respectivamente.

^{XII}La denominación “área”, “departamento” o “programa” en los cuales se agrupa la producción de conocimiento, según una definición amplia del objeto de estudio, no parece indicar mayores o menores grados de institucionalidad, la cual parece depender más de la existencia de una demanda sostenida por parte del Estado o los organismos internacionales y, obviamente, del financiamiento de los proyectos. En los casos de Sophia y CIPPEC aparece una estructura por áreas y programas que

da la impresión de una mayor flexibilidad institucional respecto a las fundaciones “históricas”, pero habría que comprobar empíricamente con otros datos si se trata de una diferencia real o nominal.

^{xiii} Programa de Política Educativa en CIPPEC, Área de Economía Política de la Educación en FGyS.

^{xiv} Probablemente, con el tiempo, algunos de estos investigadores alcance la categoría “senior” y compitan con proyectos en las agencias del aparato de ciencia y técnica nacional o en las convocatorias de los organismos internacionales.

^{xv} Según Dezalay & Garth (2002) para mediados de la década de 1990 tanto la academia norteamericana como los expertos del Banco Mundial habían comenzado a matizar la ortodoxia de las políticas de ajuste estructural homogéneas aplicadas en los países subdesarrollados.

^{xvi} A excepción de algunos trabajos realizados por economistas argentinos en universidades de EE.UU. y publicados por la FGyS.

^{xvii} Ver en el anexo los trabajos de FIEL (1998), IERAL (1999), Sophia (1999) y FGyS (2001 y 2002).

^{xviii} Es lógico que así suceda. Algunas veces son estudios a pedido de esos organismos. Ver capítulo

4.

^{xix} El estudio de la eficacia del SEA y la reasignación de los recursos o las restricciones a la inversión educativa las calculan considerando cruces entre variables cuantificables como las que surgen del presupuesto, de los censos y los resultados de los operativos de evaluación nacionales o de pruebas internacionales. Para saber más sobre cómo se determina esta función recomendamos ver Morduchowicz (2004).

^{xx} Hay que tener en cuenta que el dato refleja la concentración temática de la producción del CIPPEC.

^{xxi} La agenda de cada fundación parece estar relacionada con el sesgo del tipo de profesionales que contratan. Los economistas suelen pensar más en el individuo como un ser racional y recomiendan modelar los incentivos que conduzcan a la conducta deseada. De alguna forma esto es lo que los trabajos han intentado hacer ver, por qué conviene invertir en educación, qué determina que los individuos tengan mejor o peor rendimiento y cómo proponer modelos organizativos que logren la eficiencia a través del diseño de los “incentivos” correctos. Por esta razón, es raro que en las fundaciones “históricas” se introduzcan en temas vinculados directamente con las prácticas pedagógicas o los modelos de organización y administración escolar que son más colindantes a la didáctica, la psicología, la sociología y la administración. Para abordar esos temas se requiere un “staff” de profesionales más variado.

^{xxii} Como señala Uña (2005), la promoción de temas públicos y el monitoreo y control de políticas públicas son actividades a las que se dedican los *advocacy groups* por definición y la investigación de los temas de agenda política y la organización de eventos que impliquen gran visibilidad mediática y presencia en ciertos círculos de decisión son actividades presentes entre los *centros de estudio y gestión*.

^{xxiii} Ver listado completo de publicaciones de estas agencias en el Anexo.

^{xxiv} Ver testimonios al respecto en el Caso 3.

^{xxv} El del Grupo Sophia se llamaba “Lampas” y el del CIPPEC se llama “Estados de la Educación”.

^{xxvi} Se adaptó una clasificación propuesta en el trabajo de Uña (2005).

^{xxvii} Según Gibbons (1997): “la expansión paralela en el número de productores potenciales de conocimiento por el lado de la oferta, y la expansión de la exigencia de conocimiento especializado por el lado de la demanda, está creando las condiciones para el surgimiento de un nuevo modo de producción de conocimiento.”

^{xxviii} La ciencia tradicional piensa en base a “modelos” racionales y la realidad requiere tomas de decisiones rápidas no siempre tan lógicas y meditadas. Como señaló uno de nuestros entrevistados: “uno necesita pensar en términos de `este modelo dice tal cosa y el ideal sería tomar 5, 6 o 7 medidas y tomarlas todas juntas o con esta secuencia ´ y resulta que no es así, que cuando uno va a la política, la sola negociación impide que esto sea así. Lo bueno que tiene esto es que para pensar en un cambio debo ver en qué cosas puedo ceder y en qué cosas no. Esta es la función del técnico.” (Entrevista a María Echart)

^{xxix} En este modelo un economista, por ejemplo, básicamente es un experto en reasignar recursos e incentivos para hacer más eficaz y eficiente una organización: “Yo como economista estoy pensando siempre de dónde ahorro recursos para enchufarlos a la escuela, se nos cuela mucha plata por funciones que por lo menos habría que estudiarlas, a ver si son tan necesarias, o si tienen que insumir tanta plata. [Por ejemplo] Cómo es el sistema de capacitación, no redes de capacitación, sino capacitación en las escuelas apelando a los mejores docentes, este tipo de cosas. Yo prefiero toda la plata físicamente volcada a la escuela y el docente cobrando más, y estas funciones que parecen que sirven más.” (Entrevista a María Echart)

^{xxx}En el caso del IERAL llama la atención la ausencia de tareas de asesoramiento en el Ministerio de Educación nacional durante el gobierno de Menem. No es que no hayan intervenido en el sector educación sino que lo hicieron indirectamente a través de los controles que ejercían en el Ministerio de Economía.

^{xxxI}El caso del Grupo Sophia nos demuestra la existencia de un mercado de *expertise* consolidado para las fundaciones entre los líderes políticos y el Estado (nacional, provincial y municipal). El producto que se comercia en ese mercado toma forma de asistencia técnica en las gestiones o a través de consultorías externas: “De distintos partidos políticos, a distintas provincias, a distintos niveles políticos, puede ser a nivel municipal, a nivel distrito, se están sucediendo una diversidad de situaciones en las que se acercan a los distintos grupos técnicos, a las distintas fundaciones, para pedir consejo por consultoría externa o asesoramiento, me parece que estamos frente a un cambio dentro de la gestión pública y eso es super importante porque hace años atrás las fundaciones no tenían ni de cerca el trabajo que tenemos hoy. Estoy convencida de que es porque estamos satisfaciendo una demanda que surge desde el mismo sector público.”(Entrevista a Mercedes Miguel)

^{xxxII}En algunos casos, esa diferenciación cada vez es más borrosa. En el caso del Grupo Sophia es públicamente conocida su vinculación con el partido que lidera Mauricio Macri.