

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Área Educación y Sociedad
Maestría en Ciencias Sociales con orientación en
Educación Cohorte Políticas Educativas e Investigación
para la toma de decisiones

Tema de la tesis:

Entre la ciencia y la política:
Los *think tanks* y la producción y uso de conocimiento
sobre educación en Argentina.

Tesista: Prof. Lic. Javier J. Simón

Director: Dr. Mariano I. Palamidessi

Junio 2006

“Desde el principio de la historia escrita de la humanidad ha existido cierta curiosidad por el papel que desempeñan los llamados sabios, expertos o intelectuales en la sociedad. Gran parte de esta intriga está basada en la noción clave del poder, en las relaciones político- sociales y en la participación o influencia que ejercen los individuos sobre aquellos que poseen dicho poder. El interrogante sobre cuáles son los vínculos con las elites políticas y cómo se desenvuelven estos intelectuales con los personajes clave – los gobernantes – en la toma de decisiones del poder político, sigue siendo una pregunta vigente en nuestros tiempos.”

María Luisa Parraguez Kobek

“El poder simbólico está fundado en dos condiciones. En primer término, como toda forma de discurso performativo, el poder simbólico debe estar fundado sobre la posesión de un capital simbólico. El poder imponer a los otros espíritus una visión, antigua o nueva, de las divisiones sociales depende de la autoridad social adquirida en las luchas anteriores. El capital simbólico es un crédito, es el poder impartido a aquellos que obtuvieron suficiente reconocimiento para estar en condiciones de imponer el reconocimiento... En segundo término, la eficacia simbólica depende del grado en el que la visión propuesta está fundada en la realidad...Solo si es verdadera, es decir adecuada a las cosas, la descripción hace las cosas. En este sentido el poder simbólico es un poder de consagración o de revelación, un poder de consagrar o revelar las cosas que ya existen.”

Pierre Bourdieu

Agradecimientos

Antes de presentar el informe deseo agradecer a las personas que me han orientado, acompañado, apoyado y ayudado en la realización de este estudio. Intentaré no olvidar a ninguno, si sucede sepan que ha sido involuntariamente.

Un primer grupo lo constituye el equipo de investigación del proyecto "La producción de conocimientos sobre educación en la Argentina" que coordinó el Dr. Mariano Palamidessi en el Área de Educación y Sociedad de FLACSO. Sin el aporte de ese equipo muchas de las hipótesis, datos e interpretaciones que aquí aparecen no hubieran sido posibles. En especial le estoy enormemente agradecido a Mariano Palamidessi por su responsabilidad, su análisis detallado, sus lúcidos aportes y su generosidad como director y a Claudio Suasnabar por su interés en el tema y sus enriquecedoras sugerencias. También al resto del equipo, a Daniel Galarza, Alicia Merodo, Daniela Atairo, Roald Devetac, Carlos Torrendell, Ana Encabo, Mariana Landau y Analía Jaimovich, por haber compartido el estado del arte inicial que permitió se llevara adelante este trabajo.

Un segundo grupo lo integran los familiares, amigos y colegas que de varias maneras contribuyeron a la producción de este trabajo o, simplemente, a que no perdiera el aliento necesario en sus últimos tramos: Agustín Adúriz Bravo, Inés Aguerro, Ángela Aisenstein, Andrea Alliaud, Estela Amarillo, Leonor Bonam, Antonio Camou, Inés Cappellacci, Cristina Carriego, Jorge Corbella, Gabriela Diker, Laura Eder, Arturo Fernández, Silvina Feeney, Edgardo García, Rosa Gómez, Silvina Gvirtz, Marcos Herrou, Lorena Inzillo, Pía Landro, Cecilia Lesgart, Marta Libedinsky, Valeria Litterio, Emma López, Micaela Manso, Elsa Meinardi, Patricia Moglia, Alejandro Morduchowicz, Sergio Moressi, Stella Pallini, Magda Pepén, Mónica Pini, Paula Pogré, Alba Rodríguez, Ángel Rodríguez, Ana Rodríguez Piola, Guillermo Ruiz, Débora Schneider, María Elena Silva Nieto, Gabriela Simón, Leandro Simón, Sergio Soler, Guillermina Tiramonti, Antonio Vaz, María del Carmen Vaz, Miguel Wiñasky y Sandra Ziegler.

Por último, a mi querida Alicia y mis adorables Joaquín y Ana por todo el amor que me brindan y la paciencia que me tienen.

Índice general

	Página
Agradecimientos	3
Índice general	4
Índice de siglas	5
Parte I	
Introducción	8
Capítulo 1: Producción y uso de conocimiento en política educativa: problemas y enfoques teóricos para su análisis.	12
Capítulo 2: Metodología del proyecto	28
Capítulo 3: El origen de los <i>think tanks</i> y su interés en el campo de la educación.	41
Parte II	
Capítulo 4: El análisis de los casos.	79
Caso 1: La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.	
Caso 2: El Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamérica de la Fundación Mediterránea.	
Caso 3: Fundación Grupo Sophia.	
Caso 4: El Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional de la Fundación Gobierno y Sociedad.	
Caso 5: El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.	
Parte III	
Capítulo 5: Las lógicas de producción y uso de conocimiento de los <i>think tanks</i> en el campo de la Educación en Argentina.	259
Conclusiones finales	294
Bibliografía y fuentes	300
Anexo 1: Listado de trabajos sobre educación publicados por los <i>think tanks</i> financiados por el empresariado en Argentina. Período 1987-2005. Agrupados por agencia y fecha de edición.	308
Anexo 2: Guía de entrevista a coordinadores o investigadores senior del área/departamento de Educación de los <i>think tanks</i> .	315

Índice de siglas:

AAEP = Asociación Argentina de Economía Política	CPC = Partido Compromiso para el Cambio
ACDE = Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa	CTERA = Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
ACIEL = Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres	FGyS = Fundación Gobierno y Sociedad
ADIC = Asociación de Industriales de Córdoba	FIDE = Fundación de Investigaciones para el Desarrollo
BICE = Banco de Inversión y Comercio Exterior	FIEL = Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
BID = Banco Interamericano de Desarrollo	FLACSO = Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
BM = Banco Mundial	FM = Fundación Mediterránea
BCBA = Bolsa de Comercio de Buenos Aires	FMI = Fondo Monetario Internacional
BCRA = Banco Central de la República Argentina	FREPASO = Partido Frente País Solidario
CAC = Cámara Argentina de Comercio	IDECE = Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa
CEA = Consejo Empresario Argentino	IEERAL = Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana
CEDES = Centro de Estudios de Estado y Sociedad	IERAL = Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana
CEDI = Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional	IDEA = Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina
CEIL = Centro de Estudios e Investigaciones Laborales	IFFE = Instituto Federal de Financiamiento Educativo
CEMA = Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina	IIFE = Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la UNESCO
CENEP = Centro de Estudios sobre Población	INAP = Instituto Nacional de Administración Pública
CEP = Centro de Estudios Públicos	ITDT = Instituto Torcuato Di Tella
CEPAL = Comisión Económica para América Latina	MBA = Master in Business Administration
CFI = Consejo Federal de Inversiones	MERCOSUR = Bloque comercial Mercado Común del Sur
CGE = Confederación General Económica	MPP = Master in Public Policies
CINDE = Centro Internacional para el Desarrollo Económico	OEA = Organización de Estados Americanos
CIPE = Center for International Private Enterprise	ONG = Organización No Gubernamental
CIPPEC = Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento	PJ = Partido Justicialista
CLACSO = Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	PNUD = Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
CONADE = Consejo Nacional de Desarrollo	

PREAL = Programa para las reformas
educativas en América Latina
SEA = Sistema Educativo Argentino
SOPHIA = Fundación Grupo Sophia
SRA = Sociedad Rural Argentina
TTL = Think Tanks Locales
UIA = Unión Industrial Argentina
UNESCO = Organización de las
Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura
UNICEF = Fondo de las Naciones
Unidas para la Infancia

UBA = Universidad de Buenos Aires
UCR = Unión Cívica Radical
UNC = Universidad Nacional de
Córdoba
UCA = Universidad Católica Argentina
USAL = Universidad del Salvador
UTDT = Universidad Torcuato Di Tella
UdeSa = Universidad de San Andrés
TICS = Tecnologías de la información
y comunicación
TTL = Think Tanks Locales

Parte I

Introducción.

Este estudio se inició a partir de un relevamiento realizado en FLACSO durante los años 2002 y 2003 denominado "La producción de conocimientos sobre educación en la Argentina" dirigido por el Dr. Mariano Palamidessi. Dicho estudio tenía por objetivo realizar un mapa de la producción y los productores de conocimiento en el campo de la educación. En dicho trabajo se identificó la presencia, entre otros, de cinco fundaciones financiadas por el empresariado que habían producido 38 publicaciones sobre temas de política educativa, mayoritariamente editadas entre los años 1996 y 2001.¹ A partir de ese fenómeno se fue construyendo el problema de investigación de esta tesis.

Desde la vuelta de la democracia en 1983, en el campo intelectual de la educación surgieron varias agencias productoras de conocimiento, tanto en el sector público como en el privado, pero la aparición de estos *think tanks* era considerada prácticamente inédita 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.²

¹Al respecto, Mariano Palamidessi (2002) señalaba: "En los últimos años los centros vinculados a grupos económicos, como la Fundación de Investigaciones Económicas latinoamericanas (FIEL), la Fundación Gobierno y Sociedad o la Fundación Grupo Sophia se recortan con claridad como actores con creciente dinamismo, dadas sus posibilidades de conseguir financiamiento, contratar consultores e intervenir activamente en la discusión sobre la agenda educativa. Estas fundaciones del campo económico han sido activas productoras de conocimientos en pro de las reformas desreguladoras y la promoción de mecanismos de mercado en el sistema educativo."

²Lo 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 SEA. Además, lo habían hecho apropiándose de una agenda de temas que en períodos anteriores hubieran formado parte de las universidades

Sin embargo, a pesar de la visibilidad del fenómeno, aún no se contaba con un estudio sistemático que describiera la producción y uso de conocimiento sobre educación de las fundaciones financiadas por el empresariado y el papel que desempeñan como *think tanks* en el campo intelectual y en el campo político de la educación desde 1983 hasta la actualidad.³ Existían informes internacionales que señalaban el desajuste entre investigación y toma de decisiones en educación (OCDE, 2000), el estado crítico de la formación de los recursos humanos en la gestión de los sistemas educativos o las tensiones que atraviesan la enseñanza de competencias para desempeñarse en la política educativa en América Latina (IIFE- UNESCO 1998 y 2001) pero, no había un estudio que describiera a los nuevos productores de conocimiento para la toma de decisiones en educación y, menos aún, uno que tomara como objeto de análisis a los tanques de pensamiento financiados por empresarios y empresas en Argentina.

También era necesario reconstruir el contexto en el cual se produce el fenómeno estudiado. En el campo de la Educación varios procesos, que luego expondremos en detalle, colaboraron en la incipiente institucionalización de la producción de conocimiento para la toma de decisiones y en la difusión de sus resultados en las distintas instancias del gobierno del SEA. Desde la vuelta de la democracia la producción y uso de conocimiento en educación parecía 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 sentido, este estudio podía colaborar en la descripción del

nacionales y los organismos públicos como la CONADE, el CFI o el propio Ministerio de Educación nacional.

³Al iniciar el estudio, entre otros, no se sabía cuál era la producción de estas agencias, qué agenda de investigación desarrollaban, cómo producían y difundían conocimiento entre los policy makers, cómo financiaban sus proyectos, qué estrategias desarrollaban en el campo de la educación, etc.

comportamiento de los *think tanks* y en la verificación de las tendencias mencionadas.

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 SEA 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).⁴ Desde nuestro punto de vista se ha cuidado de no reducir la complejidad de estos fenómenos a una teoría del complot en la cual las fundaciones aparezcan como actores omniscientes o como funcionarios al servicio de los empresarios sin intereses propios o sin mediaciones ni contradicciones entre sus intereses y los de sus auspiciantes.

Por otra parte, nos orienta la necesidad de describir y comprender fenómenos y procesos complejos que tienen conexiones con olas de modernización en Argentina que involucran a los agentes del mercado local o del Estado 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).

Además, dentro y entre las agencias productoras de conocimiento hay matices y diferencias, aún con quienes las financian, y sus intentos por ingresar en el terreno de la política educativa no es mecánica ni fácil pues el Estado en Argentina no parece desempeñarse como un actor del todo previsible y coherente. Para debatir públicamente sobre política educativa se requiere entrar en conversaciones con una multiplicidad de actores posicionados tanto en el campo político como en el campo intelectual de la educación. Y, en esos campos

⁴ En ese sentido esta investigación no se inspira en una lectura política de las propuestas de estas fundaciones o del empresariado. Tampoco busca develar la adscripción ideológica de sus técnicos. Ya existen estudios que trabajan en esas líneas que pueden ser consultados (Gentili, 1994 a; Gentili, 1994 b; Di Pietro, 2003).

existen otras agencias establecidas que, muy frecuentemente, resisten las propuestas que intentan modificar el “estado de cosas”.

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 en este trabajo se utilizó un diseño principalmente de tipo descriptivo y, en algunas dimensiones, exploratorio⁵. Se realizó un estudio de casos en profundidad y un análisis comparativo predominantemente cualitativo. Al recolectar y procesar la información se buscó caracterizar a las fundaciones que producen conocimiento sobre educación; 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 sus alianzas y estrategias en el campo de la educación.

Para finalizar esta introducción se presenta el orden de exposición del informe final. El mismo está dividido en tres partes. En la primera se expone el marco teórico, los aspectos metodológicos y un capítulo en el cual se describen el origen y las olas de creación de los *think tanks*. En la segunda parte se introduce el análisis de los cinco casos estudiados. En la tercera se incluye la comparación de los casos, el análisis de las lógicas de producción y uso de conocimiento y las conclusiones. Por último, se describe la bibliografía consultada, las fuentes empleadas y los anexos donde se halla el listado completo de las publicaciones relevadas y la guía utilizada en las entrevistas a los informantes clave.

⁵ En el sentido de que el estudio generó nuevas conjeturas que seguramente podrán profundizarse con una base empírica más amplia en futuros estudios.

Capítulo 1: Producción y uso de conocimiento en política educativa: problemas y enfoques teóricos para su análisis.

En este capítulo se plantean algunos problemas y tendencias que llevaron al estudio de la relación entre producción y uso de conocimiento para la definición de la política educativa y, específicamente, el papel de los *think tanks* financiados por el empresariado en Argentina. Asimismo, se presentará el marco teórico desde el cual se analizarán las trayectorias y dinámicas de estas agencias y sus modos de producción y circulación de conocimiento en el campo de la educación.

Para describir e interpretar el objeto de estudio, se emplearán dos enfoques teóricos complementarios:

- a) La teoría de los campos de Bourdieu: Dicha teoría permitirá caracterizar el funcionamiento del campo de la Educación y las dinámicas de las agencias y agentes a su interior. Se pretende describir las estrategias y las relaciones de cooperación y de competencia entre las agencias en el campo de la educación para obtener las ganancias específicas (Bourdieu, 1999; Díaz, 1995).
- b) Las teorías que describen los modos de producción y uso del conocimiento social en la era informacional: Especialmente aquellas teorías que permiten entender cómo los cambios tecnológicos e institucionales modificaron los modos de producción y uso del conocimiento social y la relación entre productores de conocimiento y policy makers en materia de política públicas, incluida la educativa (Castells, 1998; Gibbons, 1997; Brunner, 1993; Cariola, 1997).

a) Definición del campo de la educación y la dinámica de las agencias y agentes a su interior.

La teoría de los campos puede ser una herramienta teórica potente para analizar la relación que establecen los *think tanks* entre conocimiento y poder en el campo de la educación. Pero, para poder desarrollar el punto es necesario dar primero un breve rodeo para conocer cómo se estructura el campo educativo en

su conjunto y cómo son las disputas específicas que se dan a su interior.⁶

Según Bourdieu (1979), un campo refiere a un espacio social demarcado por relaciones de fuerza entre agentes y/o instituciones en lucha por formas específicas de poder: poder económico, político o cultural. El campo es un espacio de posiciones estructurados en términos de una disputa, de competencias e intereses específicos. En un campo, agentes e instituciones están en lucha, con fuerzas diferentes y de acuerdo a reglas que constituyen el espacio de juego, por la apropiación de ganancias específicas que están en juego en la lucha. Asimismo, como sostiene Cox (1991), un campo funciona simultáneamente como instancia de inculcación y mercado donde diferentes competencias reciben su precio.

Desde esta visión, un campo intelectual o científico –o, más ampliamente, un campo de saber– es un espacio de juego que incluye a sujetos e instituciones especializadas en la producción, la circulación y la consagración de discursos, técnicas y conocimientos. Todo campo de saber está constituido por agencias de producción, reproducción, difusión y consagración de productos/textos específicos, que funcionan y se reproducen con relativa independencia de las características subjetivas de los individuos que ocupan las posiciones institucionales. En los campos de saber se desarrolla una lucha entre agentes y entre instituciones por el control de la autoridad simbólica. El objeto específico de la lucha en los campos intelectuales o científicos es el control del discurso legítimo y no, primariamente, la búsqueda de la verdad. Por ejemplo, la autoridad científica se expresa socialmente como una capacidad para hablar y actuar legítimamente, de manera autorizada y con autoridad en materia de ciencia o de determinada práctica social.

Desde esta perspectiva, los productos de un campo intelectual o de un campo científico no pueden ser analizados sin tomar en cuenta las relaciones entre los distintos productores y las condiciones sociales de la producción. De este modo, “estudiar la producción discursiva (...) es estudiar las tensiones que surgen entre los grupos intelectuales, académicos y profesionales que se enfrentan unos a otros por la autonomía discursiva, en algunos casos, y por la

⁶ Se utilizarán los aportes de Pierre Bourdieu (1996, 1999) y su teoría de los campos y los trabajos de Díaz (1995) y Tenti (1994).

hegemonía, el status y el poder, en otros” (Díaz, 1995:333).⁷

El campo de la educación puede ser analizado como un espacio social que articula diferentes agencias y agentes vinculados con la producción, circulación y reproducción de discursos pedagógicos (Díaz,1995). Dentro de este campo se pueden distinguir otros campos o subcampos.

En primer lugar, se puede señalar al *campo intelectual de la educación* y al *campo pedagógico*. Bourdieu sostiene que la estructura fundamental de un campo está constituida por la oposición y conflicto entre creadores y reproductores. De este modo, el rasgo fundamental que diferenciaría al campo intelectual de la educación del campo de la reproducción o campo pedagógico es la oposición entre la producción y la reproducción del discurso educativo.

El *campo intelectual de la educación* conjuga agencias productoras y a personal académico y profesionales con credenciales superiores que procuran “modificar o cambiar ideologías, teorías o prácticas en el proceso de producción de discurso educativo” (Díaz, 1995: 358). Este campo es un escenario de luchas por la hegemonía de grupos intelectuales que pugnan por el control de las posiciones y las orientaciones discursivas dominantes. No es un simple agregado de agentes: supone relaciones de fuerza, posiciones y oposiciones estructuradas. El campo intelectual de la educación en la actualidad está atravesado por múltiples conflictos. No se trata de un espacio unificado, sino fragmentado por tradiciones, disciplinas (psicología, sociología, filosofía, pedagogía, historia, economía, etc.) y redes institucionales que funcionan como mercados relativamente autónomos. Como señala Tenti (1994:4), “la pluralidad de puntos de vista supone una especie de institucionalización de la anomia, en virtud de la cual nadie posee la capacidad de imponer un principio cualquiera de cientificidad. Por el contrario, lo que caracteriza a estos campos es una lucha y una competencia por la definición de los criterios de cientificidad y por la apropiación de todas las ventajas asociadas con la autoridad científica.”

⁷“Es, a la vez, establecer el espacio discursivo legítimo, lo cual equivale a delimitarlo y a fijar, sobre esta base, criterios de pertenencia o no pertenencia a un discurso, formas propias e impropias, legítimas e ilegítimas de discurso” (Díaz, 1995: 333).

El campo intelectual de la educación incluye las actividades de producción académica y/o de investigación con foco en la educación realizadas en universidades y centros de investigación públicos y privados, oficinas técnicas estatales y organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, el *campo pedagógico* está estructurado por los contextos institucionales que se especializan en la reproducción del discurso y de las prácticas pedagógicas. La educación institucionalizada es una instancia de incitación y generación de saberes. En torno a la escolarización funciona una gran variedad de productores de conocimiento educacional y diversos tipos de saberes que circulan y compiten en las diferentes regiones y subcampos. Estructuralmente, la investigación educacional se desarrolla en una compleja, conflictiva y multiforme vinculación no sólo en el campo del saber científico-académico sino también en el terreno de las prácticas pedagógicas. Se trata de múltiples mercados discursivos, que no corresponden a disciplinas científicas o comunidades científicas claramente reconocibles, delimitadas y formalizadas, sino a áreas con contornos imprecisos, que funcionan en distintos niveles y jerarquías.⁸

La producción de conocimientos sobre la educación no puede ser analizada ni evaluada desde la perspectiva normativa de un campo científico unificado. No se trata de un espacio regulado por un mismo patrón de cientificidad. El saber sobre la educación es *polifónico* y se despliega más allá y más acá de los umbrales de cientificidad, siempre en movimiento. Se trata de diversos subcampos o regiones, un conjunto de voces en conflicto que emergen de diferentes categorías y que siguen orientaciones, reglas de producción, criterios de calidad y estándares de evaluación muy distintos.⁹

⁸Como sostiene Díaz, "en el campo de producción (investigación) la jerarquización se expresa en la división entre y dentro de las disciplinas con sus respectivas autonomías, dependencias, fuentes y modalidades de legitimación. También se expresa en la delimitación de regiones –interfase entre un campo de conocimientos y un campo de prácticas- que coinciden con lo que modernamente conocemos como profesiones" (1995: 357)

⁹Por eso, una porción significativa de las actividades de producción intelectual que se realiza bajo la denominación de "investigación educativa" corresponde a productos orientados al consumo del campo pedagógico y/o, desde las escuelas hasta los departamentos universitarios de Educación o de otras disciplinas.

En segundo lugar, es preciso recordar que el campo intelectual de la educación se encuentra cruzado y estructurado por el campo del Estado el cual aquí se denominará como *campo político de la Educación*. El Estado, por medio de su entramado institucional mantiene el control -directo o indirecto, por acción u omisión- sobre un conjunto de agentes, agencias, prácticas y discursos. Como sostiene Díaz: "...agentes del campo intelectual de la educación pueden estar vinculados a las agencias pedagógicas del Estado o del sector público mediante la prestación de servicios administrativos o académicos o mediante la producción de textos" (1995:339).

Como señala Palamidessi (2006), desde un punto de vista estructural y abstrayendo de una situación concreta, se puede decir que los agentes especializados del campo intelectual de la educación constituyen una capa relativamente autónoma del Estado, con el que poseen una relación de conflictos y alianzas. A la vez, se trata de un sector relativamente autónomo del campo pedagógico, con el cual mantiene una relación de hegemonía político-cultural, en la medida en que se sitúa frente a él como autoridad científica, técnica o ideológica. Pero ésta es apenas una caracterización conceptual que precisa ser ubicada en cada contexto histórico.

En lo que refiere a este trabajo, los *think tanks* financiados por el empresariado, en cada campo donde actúan, compiten y cooperan por alcanzar posiciones dominantes y beneficios específicos (prestigio, financiamiento, puestos de trabajo, influencia). En el campo de la educación estos *think tanks*, los cuales provienen de otros campos intelectuales y reciben apoyo de las agencias del campo de la economía, intentan participar simultáneamente en el campo intelectual en tanto que productores y difusores de conocimiento experto en política educativa y en el campo político como asesores o como tomadores de decisiones en el Estado.

En las luchas al interior del campo de la educación ponen en juego sus estructuras de capital (es decir, su capital económico, social y cultural acumulado en sus trayectorias en los campos donde actuaron) para obtener las ganancias

específicas. Para ello desarrollan diversas estrategias que les permitan acumular capitales específicos del campo de la educación o intentar convertir sus estructuras de capital previas acumuladas en otros campos en fuerzas eficaces en el campo de la educación. Sin embargo, las estrategias de acumulación no son necesariamente eficaces ni las de conversión son mecánicas o automáticas, por lo tanto es necesario estudiar la trayectoria y las dinámicas de cada agencia para poder interpretar su posición relativa en el campo de la educación y su acumulación de ganancias específicas.¹⁰

Vale la pena recalcar entonces que, de todas las competencias o disputas en las que intervienen los *think tanks* financiados por el empresariado, las que se vinculan directamente con el objeto de este estudio son dos muy específicas:

- Las disputas al interior del campo intelectual de la educación por las ganancias específicas en el terreno de la producción y circulación de conocimiento: posición de dominancia (prestigio e influencia intelectual en el terreno de la política educativa) y recursos (financiamiento para proyectos, publicaciones).
- Las disputas en el campo político de la educación, es decir, las luchas por el *poder sobre el poder del Estado* (Bourdieu citado en Sidicaro, 2002) por las ventajas aseguradas por la intervención estatal en materia educativa: posición de dominancia (poder e influencia política entre los policy makers que conducen el SEA) y recursos (financiamiento de proyectos, puestos de trabajo).

Por último, una aclaración necesaria. En este trabajo todos los *think tanks* estudiados recibieron financiamiento del empresariado pero ni son idénticos entre sí, ni se confunden con sus patrocinantes. La creación de cada *think tank* supone la movilización de recursos de agentes del campo económico y del campo

¹⁰Un *think tank* que ocupa una posición de dominancia en el campo intelectual de la economía no tiene garantizada una posición de dominancia (influencia, prestigio) en el campo de la educación.

intelectual tras un proyecto en el cual de alguna manera se articulen intereses en pos de "ganancias específicas" en cada campo. Si aquí se lo piensa como "articulación de intereses" es porque no se parte de la idea de una "identidad de intereses" entre intelectuales y empresarios sino más bien de una "confluencia de intereses" en un momento histórico dado.

Como señala Beltrán (2005), desde el punto de vista empresarial el interés está puesto en apostar a que los intelectuales generen información, interpretaciones y dispositivos que les permitan influir en los políticos para realizar cambios en las políticas estatales que los beneficien económicamente. Por su parte, los intelectuales expertos persiguen intereses propios. Ellos buscan ser reconocidos como propietarios de un saber altamente calificado, el mejor saber disponible para explicar la complejidad al punto tal que sus recomendaciones generen un "efecto de verdad" en sus audiencias para que éstas actúen consecuentemente. Si bien los intelectuales de estas agencias no rechazan sus orientaciones pro-mercado no necesariamente buscan que se los identifique con intereses sectoriales como los empresariales pues parte de su legitimidad en el campo intelectual se basa en que su conocimiento sea considerado como racional, objetivo, universal y especialmente "verdadero". La acumulación de saber experto les permite prolongar en el tiempo una especie de jurisdicción intelectual sobre el funcionamiento del estado y la sociedad y sobre el diseño de intervenciones en los diversos campos. Eso les trae aparejado mayor prestigio y beneficios materiales en el terreno del financiamiento a la investigación o las consultorías.

Cada *think tank*, entonces, tiene una historia particular, surge en un momento histórico dado, recibe apoyos económicos y políticos particulares, configura un tipo de agencia específica, tiene una estructura de capital propia y desarrolla estrategias y ocupa posiciones diferentes en el campo de la economía y en el de la educación. A su vez, cada *think tank* tiene en juego diferentes apuestas en el campo de la educación y como todo juego de poder tiene sus riesgos, por lo tanto, no hay nada asegurado de antemano en sus inversiones. Así, el éxito o el fracaso que pueda tener la recepción de sus producciones y su capacidad de influencia en los policy makers puede o no permitirles acumular capital específico para las futuras luchas en el campo de la educación.

b) La “tesis del desajuste” entre producción y uso del conocimiento en el campo de la educación.

En la década de 1990, la ola de reformas educativas impulsada por los países desarrollados y los organismos internacionales se expresó en América Latina en transformaciones profundas de sus sistemas educativos nacionales. Esas reformas fueron fundamentadas en un núcleo discursivo claramente identificable y relativamente homogéneo (Coraggio y Torres, 1997; Braslavsky, 1999; Gajardo, 1999).

Consecuentemente, las transformaciones de los sistemas educativos encaradas por los Estados nacionales generaron la movilización de recursos intelectuales y *expertise* en la región.¹¹ Esa nueva demanda de conocimiento generó tensiones en torno al modo de producción de conocimiento y uso de los

¹¹¿Por qué las reformas generaron tanta demanda de conocimiento experto? Porque se trató de reformas educativas globales que apuntaron a modificar simultáneamente 4 ejes estructurantes de los sistemas educativos nacionales. Como señala Gajardo (1999), las ambiciosas reformas tuvieron como ejes y estrategias:

Eje de política	Estrategias/Programas
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica Fortalecimiento de las capacidades de gestión Autonomía escolar y participación local Mejoría de los sistema de información y gestión Evaluación/Medición de resultados/ Rendición de cuentas ante la sociedad Participación de los padres, gobiernos y comunidades locales.
Equidad & Calidad	Focalización en escuelas más pobres de los niveles básicos Discriminación positiva hacia grupos vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas) Reformas curriculares Provisión de textos y materiales de instrucción Extensión de jornada escolar/ incremento de horas de clase Programas de mejoramiento e innovación pedagógica Programas de fortalecimiento institucional
Perfeccionamiento Docente	Desarrollo profesional de los docentes Remuneración por desempeños Políticas de incentivos
Financiamiento	Subsidio a la demanda Financiamiento compartido Movilización de recursos del sector privado Redistribución/Impuestos x Educación Uso efectivo de recursos existentes (racionalización)

resultados de la investigación educacional como instrumento clave para mejorar los procesos de generación de políticas y la toma de decisiones.

Para reconocer esas tensiones, en los últimos años a nivel internacional se ha difundido la denominada "tesis del desajuste" entre la producción de los investigadores, las demandas de los tomadores de decisiones y las necesidades los educadores (Tenti, 2001). En los últimos quince años, en estudios realizados en los países desarrollados (OCDE, 2000) y en América Latina (Briones, 1990; Brunner, 1993; Cariola, 1997) se señaló el escaso uso de la investigación educativa en el proceso de toma de decisiones dejando varios interrogantes planteados tanto a la comunidad científica como a las dirigencias del sector educativo: ¿Cómo articular la producción y los resultados de la investigación educativa al proceso de toma de decisiones para que colabore con los procesos de reforma? ¿Qué tipo de investigación sería la más adecuada para la toma de decisiones? ¿Qué agencias y agentes podrían desarrollarla?¹²

En el campo de la educación estos interrogantes han abierto el juego a posibles respuestas -teóricas y prácticas- que cuestionan la lógica de la producción y uso de conocimiento vigente hasta entonces. Por lo general, los trabajos que analizan la relación entre producción y uso de conocimiento identifican el comportamiento de tres actores modélicos: *policy makers*, investigadores académicos y educadores prácticos. Cada uno de estos modelos permite anticipar, a partir de ciertos rasgos particulares, sus actuaciones según los contextos históricos y espacios sociales.¹³

¹²Según Palamidessi y otros (2006), la literatura sobre el tema señala que muchos tomadores de decisión justifican el bajo nivel de uso de la investigación debido a la escasa atención y sensibilidad que perciben por parte de los investigadores hacia los problemas en contextos prácticos y escenarios complejos. Frente a esto, los informes y recomendaciones plantean diversas estrategias para solucionar los cortocircuitos presentes en estas vinculaciones; entre otras, han sugerido la necesidad de que los investigadores: a) estudien y refieran a problemas concretos y/o coyunturales, b) se orienten al análisis de políticas, b) provean conocimiento a tiempo, c) comuniquen su producción en un lenguaje accesible, d) creen unidades de política educativa en las universidades, etc.

¹³ A modo de ejemplo, Palamidessi y otros (2006) señalan que en el informe de una reunión organizada por la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO y el Instituto Nacional de Investigación Educativa de Japón en 1995 se describen las características de estos tres actores del siguiente modo:

- "La cultura de los investigadores está orientada, básicamente, hacia la disciplina y no necesariamente requiere de toma de decisiones o fijación de prioridades, de decisión entre opciones y decisiones más amplias sobre el sistema. El conocimiento y la

En otros estudios la investigación educativa y la toma de decisiones son reconocidas como prácticas sociales con lógicas diferenciadas que presentan límites estructurales para su acercamiento e interpenetración. De acuerdo con Husen (1988) la pobre conexión entre investigación y toma de decisiones se origina en las profundas diferencias en la formación en los valores sociales, y en las características estructurales de las actividades de investigación y las del análisis de políticas.

“Los investigadores generalmente trabajan en universidades y centros de investigación y el reconocimiento que reciben por sus investigaciones lo reciben de sus pares. Investigan problemas y presentan descubrimientos dentro del contexto de paradigmas, teorías y métodos reconocidos en sus disciplinas. Husen remarca el hecho de que los investigadores le asignan un gran valor a la autonomía de que disponen a la hora de describir sus conclusiones.”¹⁴

Simultáneamente, otros trabajos sobre el tema sugieren modificaciones en las prácticas de los agentes políticos.¹⁵ De acuerdo con Palamidessi (2006), en líneas generales, las recomendaciones se orientan a reducir las distancias entre los contextos de producción y uso del conocimiento, a incrementar la interacción

información producida por los investigadores es abierta al cambio y a la verificación. Como una de las principales tareas culturales de este grupo es sistematizar conocimiento e información, su compromiso es tanto teórico como conceptual” (IBE-NIER, 1995:16).

- “La cultura de los hacedores de política está mucho más orientada por la acción. Acciones y decisiones son ingredientes importantes de este grupo. Como los actores en esta cultura suelen ser electos o designados, no sólo por su competencia técnica sino también por razones políticas y dinámicas de poder, su toma de decisiones es ordenada frecuentemente por circunstancias políticas, financieras y sociales que enmarcan las cuestiones educativas. En muchos casos, los hacedores de política y decisores de alto nivel no tienen background ni experiencia de investigación. Se suelen apoyar en su experiencia personal, el sentido común y las opiniones de los grupos de presión y de los medios” (ídem: 16).

- “La cultura de los educadores prácticos (maestros, administradores escolares, inspectores, consejeros y desarrolladores de currículum) es más dependiente del campo. Usualmente, no creen en teorías o prácticas generalizadas. Tienden a pensar que los principios y las prácticas de las reformas deben ser verificados cada vez que son aplicados en diferentes ambientes. Su toma de decisiones se restringe, por lo general, a aspectos como costo-efectividad, factores institucionales y la carga de trabajo real” (ídem, 16).

¹⁴Ver Cariola (1997)

¹⁵En el campo de la toma de decisiones, las recomendaciones sugieren que, entre otras acciones: a) se preste más atención a estudios relevantes, b) se generen instancias de conversación con la comunidad de investigadores, c) que los Ministerios establezcan más comisiones de expertos sobre problemas particulares y financien departamentos de estudio más permanentes.

entre científicos y políticos y a involucrar a los actores en las lógicas de actividad del otro.

Sin embargo, se ha señalado que en muchas de las estrategias de convergencia persiste aún la visión de una relación más o menos directa entre conocimiento y formulación de políticas. Esa lectura no considera que cuando una decisión técnica y científicamente informada entra en el terreno de la decisión política ingresa en un contexto donde operan múltiples racionalidades que los investigadores no pueden controlar (Brunner, 1993). En este terreno la investigación educativa juega un rol débil y, en el mejor de los casos, sirve a un propósito táctico. Es difícil que se produzca una utilización instrumental de la investigación, sino más bien una influencia difusa y genérica o un rol de legitimador de decisiones ya tomadas.

c) La era informacional y la emergencia de nuevos modos de producción y circulación de conocimiento social.

La literatura que analiza la “tesis del desajuste” señala que la búsqueda de mecanismos orientados a acotar la brecha entre la investigación y la toma de decisiones encuentra como una de las vías de resolución la emergencia de nuevos modos de producción y circulación del conocimiento y la aparición de nuevos actores sociales. Se necesitaría introducir nuevas lógicas en la producción de conocimiento y nuevas agencias productoras, diferentes de las tradicionales universidades y organismos científicos nacionales, encargadas de procesar el intercambio entre el campo intelectual o científico y el campo político (Tenti, 2001; OCDE, 2000; Gibbons, 1997; Reich, 1992).

Esos diagnósticos y recomendaciones se basan en el reconocimiento de los cambios generados en la producción y circulación del conocimiento a partir del desarrollo y la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en las últimas dos décadas.¹⁶ En varios países y a escala global, las TICS han

¹⁶El impacto multiplicador de las TICS se percibe en la pluralidad de voces que han generado en la producción de conocimiento. El uso extendido de ordenadores, la incorporación de los objetos de comunicación portátiles y la expansión a bajo costo de

favorecido la aparición de modos eficaces y flexibles de producción y circulación de conocimiento y de articulación en redes entre las agencias que participan en lo referido a la circulación y uso del conocimiento (Gibbons, 1997; Stone, 2002).¹⁷

En ese sentido, la noción de "era de la información", propuesta por Castells (1994), permite caracterizar la creciente complejidad, flexibilidad y celeridad de estos procesos que podrían muy esquemáticamente sintetizarse en los siguientes puntos:

1. El creciente influjo de las TICS han redefinido la organización de la vida social y han alterado las bases de la cohesión social, la comunicación y el lenguaje. Entre otras consecuencias, han desdibujado las demarcaciones culturales modernas -como las distinciones entre ciencia y sociedad- y han deslegitimado, en buena medida, los discursos disciplinarios con sus reglas, métodos y códigos a favor de la dispersión de posiciones interpretativas.
2. La creciente variedad de procesos de desregulación económica y cultural del Estado traslada un sinnúmero de dispositivos de control y gobierno hacia contextos, intereses y experiencias locales y regionales, bajo la forma de modelos participativos o redes socioculturales corporativas y/o comunitarias.
3. Se consolida un nuevo patrón de producción de saberes donde el ciclo de producción, difusión y uso/aplicación se acelera. El número potencial de sitios donde el conocimiento se crea se multiplica y se diversifica. Ya no abarca sólo a universidades, sino que incluye institutos no universitarios, centros de investigación, agencias gubernamentales, laboratorios industriales, *think tanks*, consultoras, unidades de desarrollo.

Internet colaboró en el aumento, la diversificación y la especialización de la producción. El intercambio de ideas a nivel mundial se vio favorecido y acelerado enormemente.

¹⁷Las TICS han modificado las formas de constitución de las sociedades. Colaboraron en la desterritorializar las relaciones de poder (Bauman, 1999), en diferenciar socialmente por su consumo y en generar un nuevo tipo de profesionales y trabajadores especializados que integran las tecnocracias de las empresas transnacionales, los estados nacionales y las organizaciones internacionales: los "nómadas" (Attali, 1991).

Esos cambios favorecieron que el tomador de decisiones, el CEO de cualquier corporación o el *policy maker* tuvieran a su disposición una mayor oferta de especialistas en temas de educación. Hoy cualquier gobierno, aún aquellos con bajo presupuesto disponible, puede organizar un seminario internacional sobre Evaluación de la Calidad Educativa empleando video-conferencias con otros funcionarios o académicos de cualquier país, conocer las

4. Se expande y diversifica la industria de productos y servicios asociados al conocimiento y la educación.

En este contexto, autores como Gibbons (1997) señalan la aparición de un nuevo modo de producción de conocimiento – denominado Modo 2- el cual parece más permeable a la interacción entre productores y usuarios. Esta nueva lógica estaría signada por la generación del conocimiento en el contexto de aplicación, la transdisciplinariedad, una interacción mayor con los actores sociales lo que supone una mayor responsabilidad social por lo que se produce y una gama más amplia de criterios para juzgar el control de la calidad que excede a la comunidad científica.

Esta distinción respecto al modo antiguo de producir conocimiento – o Modo 1- podría ser central para comprender el modo de producción y difusión de conocimiento que emplean los tanques de pensamiento y sus diferencias respecto al modo que utilizan las agencias tradicionales (como las universidades y otras instituciones estatales productoras de conocimiento social). De comprobarse que en estas agencias conviven el Modo 1 y el Modo 2 o que solamente emplean este último se podría comprender su dinamismo y posicionamiento en la interfase productores/tomadores de decisiones y sus ventajas relativas respecto de sus competidores en los mercados nacional e internacional de financiamiento a la investigación educativa.

Desde el punto de vista de los agentes, el nuevo modo de producción y uso del conocimiento demanda y favorece la aparición de un nuevo tipo de productor: el analista simbólico. Según la difundida teorización de Reich (1992), los analistas simbólicos son los expertos que manejan información sofisticada y producen, adaptan, seleccionan, transfieren, aplican o utilizan conocimientos en distintos ámbitos de actividad. Los analistas simbólicos son, antes que personas insertas en una disciplina o una institución, nodos en una red social y profesional. Esta figura funcionaría mediando entre el científico –fuente de un conocimiento fundamental para operar sobre el mundo- y las necesidades de los contextos de

tecnologías existentes para gestionar cualquier sistema educativo y tener en minutos el informe que evalúa la efectividad de las mismas.

aplicación y los encargados de enfrentar la resolución de problemas prácticos. Su actividad no es, principalmente, la creación de conocimientos en un sentido clásico sino la producción de aplicaciones a la gestión de redes de conocimiento incorporado en personas, agencias, prácticas y tecnologías.

La emergencia de esta figura mediadora entre políticos y científicos se asocia a las nuevas configuraciones de producción y uso del conocimiento: "El viejo esquema triangular de producción, difusión y utilización da paso ahora a un sistema que se asemeja cada vez más a un contexto de mercado, dentro del cual se organizan los servicios desarrollados por los analistas simbólicos. El mercado demanda a personas en disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas. Todo este proceso supone el empleo de conocimientos, pero no valoriza al conocimiento como un bien simbólico, sino al servicio que lo manipula y opera en los efectos prácticos que se buscan" (Brunner, 1993).

Estos nuevos agentes no encajan con facilidad dentro de los moldes de la cultura académica tradicional. Es inseparable de la revolución informacional, de los usos prácticos del conocimiento, de la construcción de políticas públicas y de las demandas del mercado. Su lógica de acumulación no se define en el campo científico local ni en las publicaciones internacionales que definen el status del investigador universitario. Su capital son las redes de trabajo, confianza y prestigio relativamente dispersas, desterritorializadas y vinculadas a distintas especialidades y campos.¹⁸

Según Palamidessi (2006), los nuevos modos de producción, circulación y uso de conocimiento entonces estarían demandando de una gama de profesiones en torno a los procesos de gestión del saber. En el campo de la educación, estas figuras se plantean como piezas de una estrategia que tendería a superar la insuficiente interacción entre conocimiento y toma de decisiones. Más que a producir o difundir, las nuevas figuras se dedicarían a desarrollar conversaciones entre el mundo de la toma de decisiones y el mundo del conocimiento; son traductores, intermediarios del conocimiento. Estos nuevos agentes deben

¹⁸Para entender las tensiones que generan estos cambios en la cultura universitaria y en la discusión en torno a los perfiles de los egresados de ciencias sociales en Argentina recomendamos ver Consejo de Decanos. Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (2005).

desarrollar la capacidad de mantener relaciones con los distintos actores involucrados en un problema. Ni políticos ni científicos, estos nuevos actores deben estar estrechamente conectados con los problemas del campo de la educación, comprender las prioridades de política y conocer las fuentes de información capaces de ligar esas prioridades con la investigación. Deben participar en redes personales, en encuentros profesionales de distinto orden, mantener y mejorar permanentemente su acceso a la información.¹⁹

Respecto a las redes sociales y profesionales en las que participan los analistas simbólicos, autores como Stone (2002) señalan que las TICS han favorecido enormemente la construcción de redes globales de influencia privada conformadas por expertos. Esas redes, en primer lugar, contribuirían a la legitimación de los juicios de valor de los expertos y otras fuentes de autoridad privada y, en segundo lugar, permitirían visualizar como el conocimiento privado de actores e instituciones está ligado a intereses materiales y estructuras en el capitalismo globalizado.²⁰

Según Stone (2002) la *expertise*, el conocimiento científico, los datos y los métodos que se obtienen en las redes proveen a sus integrantes de un tipo de autoridad para ser portavoces de las nuevas políticas en sus comunidades. Las credenciales educativas y el saber experto que portan los actores de estas redes (PhDs; carreras profesionales en un *think tank*, en la universidad o en una agencia estatal de investigación, etc.) los invisten de credibilidad y un status especial en los debates sobre políticas públicas y les otorgan mayor peso a sus recomendaciones.

Una red global permitiría amplificar y difundir ideas, investigaciones e información de tal manera que no podría ser logrado individual o institucionalmente. Más aún, una red global confiere legitimidad entre sus miembros y suma autoridad y respetabilidad. En otras palabras, la red es más que la suma de sus partes.

¹⁹Estas son algunas de las características que Cariola y otros (1997) asignan al *broker de conocimientos*.

²⁰Según Edgardo García, especialista en política y medios de comunicación, la creciente privatización –o “refeudalización”– de los medios de comunicación y la *expertise* cuestionan fuertemente la existencia de una esfera pública en la cual todos los

Para el caso de los *think tanks* y otros tipos de ONG las ventajas de las redes para favorecer su participación en los debates públicos a nivel nacional e internacional son notables. Al respecto Stone (2002) señala:

“Think-tanks, academics and NGOs sometimes participate in broad ‘transnational advocacy networks’ that accommodate a range of non-governmental organizations (NGOs) and activists. These coalitions seek to shape the climate of public debate and influence global policy agendas and are often less integrated into policy-making than policy community actors. These networks are bound together by shared values, dense exchanges of information and services, and a shared discourse. Unlike the policy community, this approach also places much stronger emphasis on the techniques and strategies of networking as a transnational activity through which ideas and norms are spread internationally. They are called advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition.” (Stone, 2002:4)

En este complejo y dinámico escenario, las fundaciones y los *think tanks* financiados por el empresariado parecen contar con mayores posibilidades para trabajar en la interfase entre producción y uso de conocimiento en políticas públicas que otras instituciones (universidades, organismos estatales, sindicatos) mediante la difusión de ideas por diferentes medios de comunicación, las prácticas institucionalizadas de lobby en los parlamentos y el armado de redes de instituciones detrás de objetivos políticos específicos.

Capítulo 2: Metodología del proyecto

A continuación se presentarán esquemáticamente los aspectos metodológicos del proyecto: el objetivo general y los específicos, las unidades de análisis, algunas definiciones operacionales que permitieron caracterizar los tanques de pensamiento y su accionar, las dimensiones y variables, el cuerpo de hipótesis y, finalmente, el tipo de estudio: las fuentes, las técnicas e instrumentos empleados en el trabajo de campo y en el procesamiento de la información.

a) Objetivos.

Este proyecto tiene por *objetivo general* describir la producción y uso de conocimiento sobre educación que desarrollaron las fundaciones financiadas por el empresariado y el papel que desempeñaron como *think tanks* en el campo intelectual y en el campo político de la educación en Argentina entre 1983 y 2005.

El proyecto tiene por objetivos específicos:

1. Caracterizar institucionalmente a las fundaciones financiadas por el empresariado que producen conocimiento sobre educación en Argentina.
2. Describir el contexto histórico en el cual estos centros de producción de conocimiento surgieron y se desarrollaron y cómo fueron sus trayectorias en el campo de la educación.
3. Caracterizar las preocupaciones centrales de estas agencias en materia educativa, las áreas temáticas abordadas en sus estudios y sus propuestas de política educativa principales.
4. Describir el modo de producción y circulación de conocimiento sobre educación de estas fundaciones.
5. Describir, si las hubiera, las intervenciones políticas de los técnicos pertenecientes a estas fundaciones en el gobierno del sistema educativo en Argentina.

b) Unidad de análisis

Las *unidades de análisis* en este estudio son los tanques de pensamiento o fundaciones dedicadas a la investigación financiados por las corporaciones empresarias, que hayan desarrollado investigaciones sobre temas educativos entre 1983 y el año 2005 en Argentina. Se incluyó a la totalidad de las agencias que cubrían dichos requisitos en Argentina, involucrando a cinco instituciones: el Departamento de Economía de la Educación de FIEL, el IERAL de la Fundación Mediterránea, el Área de Economía Política de la Educación del CEDI de la Fundación Gobierno y Sociedad, el Área de Educación del Grupo Sophia y el Programa de Política Educativa del CIPPEC.

Éstos no son los únicos *think tanks* que se dedican a la investigación en políticas públicas en Argentina pero sí son aquellos que cumplen con ambas condiciones: ser una fundación que investigue sobre temas educativos para influir en la definición de la política educativa en Argentina y estar financiado por empresas o empresarios y no pertenecer ni al Estado, ni a los partidos políticos.²¹

c) Algunas definiciones operacionales

c.1) Definición y clasificación de los *think tanks*.

Según la literatura consultada, las fundaciones financiadas por el empresariado que producen conocimiento para la toma de decisiones pueden ser caracterizadas de diversa manera:

²¹En el terreno de las fundaciones no son las únicas que intervienen en la esfera del Estado. En la entrevista, Natalia Catalano –ex integrante del Grupo Sophia- señaló que, en el universo cada vez más diversificado de las fundaciones se podría reconocer la existencia de, al menos, tres tipos: a) Las fundaciones donantes: se trata de fundaciones, mayoritariamente patrocinadas por empresas importantes, que se encargan de financiar proyectos de acción y de investigación. Estas fundaciones pueden influir en las orientaciones de la producción de conocimiento a través del financiamiento (p.e. la Fundación BankBoston; la Fundación Repsol-YPF, o la Fundación Ford); b) Las fundaciones de investigación y asesoramiento: aquí se encuentran los tanques de pensamiento y las vinculadas a los partidos políticos y corporaciones que generan o utilizan conocimiento para participar en los debates y definición de políticas públicas o sectoriales; c) Las fundaciones de base: Se dedican a realizar acciones directas con la

Se las puede definir como “tanques de pensamiento” si su accionar cobra sentido al ligar el conocimiento con el poder y, a la ciencia y la técnica con la elaboración de políticas públicas. Algunas de sus características principales son: 1) utilizan metodologías científicas pero no se limitan a temas científicos; 2) se especializan en determinadas áreas pero suelen ser multidisciplinarios; 3) establecen fuertes lazos con otras agencias productoras de conocimiento (especialmente internacionales) más allá de la comunidad científica; 4) poseen un amplio grado de libertad en la definición del problema y en la elaboración de recomendaciones para la política pública; 5) se preocupan por una variedad de problemas de amplio interés o por las implicancias más amplias de una sola problemática, 6) marcan un ritmo de investigación que repercute en el resto de la comunidad científica (Dickson, 1981 citado en Thompson, 1994).

Por otra parte, la bibliografía sobre el tema (Thompson, 1994; Abelson, 2000; Uña, 2005) señala que los *think tanks*, en conflicto o en cooperación con el Estado o con distintos actores sociales, suelen desarrollar y articular una diversidad de actividades de producción, traducción y puesta en circulación de conocimientos:

Fuente de ideas. Suelen ser agencias que buscan, traducen y popularizan ideas y conocimientos que pueden no ser factibles para una sociedad o grupo en un corto plazo pero que van generando consenso y modelando visiones hasta ganar gradual aceptación en la sociedad y, centralmente, en sectores que toman decisiones políticas.

Propuestas y evaluación de políticas o programas. Una actividad destacada suele ser la elaboración de propuestas concretas de políticas o la evaluación y auditoría de programas gubernamentales. Los productos principales de estos estudios suelen ser documentos de trabajo o libros sobre temas específicos de política.

Fuentes de reclutamiento de personal: La movilidad y rotación de los cargos públicos en un sistema democrático hace que los *think tanks* constituyan una fuente

población en distintos sectores (salud, educación, vivienda, etc.) (p.e. la Fundación Compromiso).

de reclutamiento y de reciclamiento de expertos y funcionarios de notoria importancia.

Voz experta: Los *think tanks* suelen ser consultados por los medios de comunicación y por diversos actores sociales -nacionales o internacionales- para obtener opiniones o evaluaciones sobre las acciones de los gobiernos.

Ámbitos de intercambio y negociación. Estas agencias suelen construir espacios de diálogo, intercambio y debate entre políticos, empresarios, dirigentes sociales y académicos.

Las fundaciones también pueden ser clasificadas y comparadas en base al tipo o modelo de *think tank* que representan. En este estudio se empleó la clasificación propuesta por Thompson (1994), reformulada parcialmente por Uña (2005), quien describe cinco grandes categorías de tanques de pensamiento: los centros académicos privados, los centros universitarios, los centros de estudio y gestión, los *advocacy groups* y las fundaciones políticas.

a) *Centros de Investigación Privados:* son instituciones de investigación fundados con capital privado dedicadas a la realización de estudios principalmente de carácter académico.²²

b) *Centros Universitarios:* incluye a instituciones de educación superior que sirven a la vez de espacio para el debate de ideas y la formación de dirigentes políticos y económicos, en ciertas ocasiones mediante la creación de centros y o grupos de estudios específicos.

²² Al respecto Thompson (1994) señala: "Estos centros han sido objeto de varios análisis académicos ya que se encuadran en el proceso de ampliación del mercado de las ciencias sociales en la región. Dentro de este grupo, aún cuando sus propósitos sean un tanto diferentes, incluimos a otros centros de investigación orientados a la producción de conocimiento específico, generalmente con implicancias en el campo de la economía, fundados o promovidos por las cámaras empresariales o confederaciones de empresarios."

c) *Centros de Estudio y Gestión*: son fundaciones que intervienen activamente en el proceso de las políticas públicas y responden o están relacionadas con un líder o partido político.

d) *Advocacy Groups*: son organizaciones que centran sus actividades en la promoción de derechos específicos, el control de las acciones del Estado y en la canalización de la demanda cívica.²³

e) *Fundaciones políticas*: es un grupo conformado fundaciones que responden a un líder o a una corriente de algún partido político en particular.

Además, en este estudio los *think tanks* se agruparán en función de los momentos de creación y sus trayectorias en dos subconjuntos: a) las fundaciones "históricas" en el campo intelectual y en el campo político de las políticas públicas; y b) las fundaciones "emergentes".

c.2.) Definición de las arenas en las que intervienen los *think tanks*.

Las arenas en las que se manifiesta la relación entre producción y uso de conocimiento en educación son genéricamente tres: "investigación", "documentación y difusión" y "toma de decisiones en políticas educativas". En cada una de las arenas se pueden caracterizar:

- La *estructura institucional* en la cual se origina el conocimiento, la técnica y la política: centros de investigación, ministerios de educación, universidades, fundaciones, centros de documentación.
- Los *discursos o campos semánticos que circulan y dan racionalidad a la producción y uso del conocimiento*: disciplinas académicas, metodologías de investigación, técnicas de manejo de información, paradigmas teóricos y propuestas de política educativa;

²³ En 1994, Thompson señalaba que se trataba de un "sub-conjunto de reducido tamaño, pero en proceso de expansión, que centra sus actividades en la promoción de derechos específicos, el control de las acciones del estado y en la canalización de la demanda cívica."

- Las *prácticas profesionales* de acuerdo a las profesiones involucradas en la relación y sus destinatarios: investigación, asesoramiento y asistencia técnica, capacitación, organización de seminarios y conferencias, gestión e implementación de políticas públicas, monitoreo y evaluación de políticas públicas, promoción de temas de interés público, tareas de consultoría;

Para poder comprender el accionar de los tanques de pensamiento en el campo de la educación será necesario entonces describir en cuáles arenas participan y cómo lo hacen.²⁴ Posteriormente, se podrá inferir si existen tendencias o regularidades en las formas de articulación que desarrollan entre producción y uso de conocimiento.

Para no reducir esa relación a un modelo simple o único es conveniente retomar la modelización propuesta por Carol Weiss (1979). Según Weiss, desde el punto de vista teórico es posible delinear siete "modelos ideales" que muestran distintas maneras de concebir y construir dicha relación. Según Ginsburg y Gorostiaga (2001), los modelos pueden reagruparse en tres grupos en función de la utilización del conocimiento producido: instrumental, conceptual, y estratégica.²⁵

El primer grupo representa el uso del conocimiento como una herramienta funcional o directa para tomar decisiones específicas. Incluye dos modelos:

- a) Modelo lineal: en el cual se asume una relación directa entre investigación y la implementación de una política²⁶;
- b) Modelo de resolución de problemas: donde la investigación se emplea para resolver un problema específico del tomador de decisiones²⁷;

²⁴ Entre otros, se detallarán las disciplinas académicas, las formas de elaborar y validar conocimiento, los dispositivos de difusión de sus publicaciones y las alianzas estratégicas con los "policy makers" y otras agencias productoras de conocimiento.

²⁵ Las versiones de las definiciones de los modelos escritas en inglés fueron tomadas de Ginsburg (2001).

²⁶ *Knowledge-driven*: basic research - applied research - development - application.

²⁷ *Problem-solving*: policy problem arises - preexisting research is identified or research is commissioned to fill knowledge gap - solution is determined.

Un segundo grupo refiere al uso “conceptual” del conocimiento en la toma de decisiones. Está integrado por dos modelos que configuran procesos más complejos, indirectos y difusos de utilización:

- c) Modelo interactivo: donde los investigadores y tomadores de decisiones dialogan y colaboran en la solución de problemas específicos²⁸;
- d) Modelo iluminado: en el cual la investigación gradualmente permea e informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política²⁹;

Un tercer grupo se caracteriza por el uso “estratégico” del conocimiento en el proceso de toma de decisiones. Puede derivar en la relegación o la subutilización el conocimiento pues puede ser que sea empleado para apoyar posiciones ya tomadas relacionadas con una política pública. Puede asumir tres formas:

- e) Modelo político: aquí los resultados de la investigación sirven para justificar decisiones ya tomadas³⁰;
- f) Modelo táctico: donde la investigación es una excusa para evitar tomar una decisión³¹;
- g) Modelo intelectual: en el cual la investigación, en conjunto con otros sectores eleva la calidad del debate público sobre temas de política pública³².

En lo que respecta a este estudio, en los casos y en el capítulo comparativo se intentará describir la estructura institucional, los discursos y las prácticas profesionales en las tres arenas para identificar los modelos predominantes, los

²⁸ *Interactive* (research findings are used along with experience, political insight, and opinions from a variety of actors in a nonlinear process of decision making)

²⁹ *Enlightenment* (concepts, theoretical perspectives, and research findings diffuse in society and shape decision makers’ general thinking about issues that subsequently become relevant to specific policy and practice decisions.

³⁰ *Political* (research findings are used selectively to provide support for a previously adopted position in relation to a policy or practice decision)

³¹ *Tactical* (the fact that research which is being undertaken or has been commissioned is used to enhance the credibility of policy makers or practitioners and the [non]decisions or [in] action they pursue.

cuales caracterizan el accionar de cada *think tank* en su relación con las dirigencias del sector público y privado en el campo educativo.³³

d) Dimensiones y variables.

Dimensión: Historia, estructura y funcionamiento de la agencia. Para caracterizar institucionalmente a cada tanque de pensamiento se emplearon las siguientes variables:

- a) su misión y objetivos institucionales;
- b) su origen, trayectoria e hitos principales;
- c) funciones que cumple y tipo de tanque de pensamiento;
- d) organización interna;
- e) formas de financiamiento;
- f) constitución del área de estudios sobre educación;
- g) actividades que realizan en el área de educación;
- h) perfil profesional de los investigadores del área de educación;
- i) formas de reclutamiento y promoción del personal;
- j) alianzas con otras agencias productoras de conocimiento;
- k) alianzas con el gobierno o con partidos políticos.

Dimensión: Contexto de surgimiento y su relación con su trayectoria e hitos institucionales. Para describir el contexto histórico en el cual estos centros de producción de conocimiento surgieron y se desarrollaron y analizar cómo fueron sus trayectorias en el campo de la educación se propusieron las siguientes variables:

- a) tendencias internacionales que favorecieron la modernización del sistema educativo en Argentina en los últimos 50 años;
- b) modelos de estado promovido por las elites políticas y económicas

³² *Promotional* (research or evaluation activity serves to disseminate and promote the implementation of policy and practice decisions to individuals who may not have been involved in the decision-making process).

³³ Nos referimos a las relaciones que establezcan con los líderes políticos, la alta burocracia de las carteras educativas, las dirigencias empresariales y los expertos de los

- locales;
- c) procesos de modernización y profesionalización de las burocracias;
- d) tendencias en la educación superior que favorecieron la diversificación y el aumento de agencias y agentes productoras de conocimiento sobre educación;
- e) crisis políticas del estado y la aparición de “ventanas de oportunidad” para los grupos de presión;
- f) estrategias de intervención e hitos en el campo intelectual de la educación;
- g) estrategias de intervención e hitos en el campo político de la educación.

Dimensión: Agenda de investigación y agenda política de la agencia. Para describir las preocupaciones centrales de estas agencias en materia educativa se identificaron las siguientes variables:

- a) temáticas abordadas en los proyectos de investigación;
- b) cambios en la agenda de temas de investigación;
- c) propuestas de política educativa centrales.

Dimensión: Modos de producción y divulgación de conocimiento sobre educación. Para describir sus características se observaron:

- a) disciplinas y corrientes teóricas a las que suscriben;
- b) metodologías de investigación empleadas;
- c) contexto de producción de conocimiento;
- d) flexibilidad organizativa en la producción de conocimiento;
- e) controles de calidad de sus producciones de conocimiento;
- f) tipo de productos y público al que está destinado;
- g) formas de divulgación de lo producido.

Dimensión: Intervenciones en el campo político de la educación. Para describir las intervenciones de los agentes pertenecientes a estas fundaciones en organismos internacionales, la academia y las ONG en materia educativa.

el gobierno del sistema educativo en Argentina se reconstruyeron en cada caso las experiencias de los técnicos e investigadores en sus pasajes por las carteras de Educación nacional o provinciales.

e) Hipótesis centrales

Por tratarse fundamentalmente de un estudio descriptivo se anticipará el cuerpo de hipótesis centrales que se intenta verificar. Éste puede resumirse esquemáticamente en las siguientes cinco hipótesis centrales:

1) A partir del período denominado "transición a la democracia" iniciado en 1983, los *think tanks* financiados por el empresariado que participaban en el campo de la educación aumentaron en número y se diversificaron institucionalmente. A las escasas agencias establecidas en décadas pasadas se agregaron nuevos y diferentes tipos de *think tanks* financiados por el empresariado quienes produjeron conocimiento sobre el SEA.

2) En la década de 1990 los *think tanks* financiados por el empresariado incrementaron gradualmente su producción de conocimiento sobre política educativa, la *especializaron* y *diversificaron*. Investigaron el funcionamiento del SEA con mayor frecuencia y especificidad y promovieron varias reformas educativas pro mercado o pro desregulación.

3) En la segunda mitad de la década de 1990, la producción de conocimiento sobre educación destinada a la toma de decisiones en política educativa se convirtió en una *arena de disputa* para los *think tank* financiados por las corporaciones empresariales. Este fenómeno se vio favorecido por la crisis política del modelo de convertibilidad y la existencia de un mercado de proyectos. Representó una *ventana de oportunidad* para la intervención de los *think tanks* en los procesos de reforma del SEA.

4) Los modos de producción y divulgación de conocimiento en educación de los *think tanks* no fue homogénea. Los *think tanks* históricos tendieron a mantener un modo de producción y circulación semejante al académico o Modo 1. Los *think tanks* emergentes tendieron a modos de producción y uso más dinámicos y flexibles asimilables al nuevo modo o Modo 2 (Gibbons, 1997) permitiendo la construcción de nuevas alianzas estratégicas entre las agencias productoras de

conocimiento y entre éstas y los tomadores de decisiones en el campo de la educación.

5) Los *think tanks* financiados por el empresariado desarrollaron diversas estrategias de intervención en el campo político de la educación. En general sus participaciones y posicionamientos encontraron resistencias o distanciamientos respecto de las agencias establecidas. Algunos *think tanks* suelen tener dificultades para convertir sus estructuras de capital (cultural, social y económico) en herramientas que les permitan intervenir eficazmente en las luchas específicas desarrolladas tanto en el campo intelectual como en el campo político de la educación. Por su capital cultural acumulado en *expertise* podrían ser eficaces en las discusiones sobre la administración o el financiamiento del SEA pero no necesariamente lo son. Lo mismo ocurre cuando intervienen en la definición de otros aspectos socioeducativos o pedagógicos.

f) Fuentes técnicas e instrumentos empleados en el trabajo de campo.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de un estudio de tipo descriptivo³⁴ en el cual se utilizó un conjunto de técnicas que permitieron realizar un análisis de la información tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo haciendo uso preferente de este último. Fundamentalmente, se analizó el contenido de las entrevistas a informantes clave y el análisis de información institucional, de los documentos producidos por estos centros y de información periodística.

El trabajo de recolección de datos y su procesamiento fue difícil de llevar adelante en poco tiempo pues las fuentes de información no siempre fueron accesibles (se estudiaron a miembros de las elites intelectuales) y por tratarse de un fenómeno dinámico y en crecimiento que asume nuevas configuraciones a

³⁴ Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades más importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe citado en Hernández Sampieri, 1998). Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. Desde el punto de vista científico describir es medir. Los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables a los que se refieren, por lo tanto, debemos definir qué se va a medir (unidades y atributos de las mismas) y cómo (cuáles serán las variables, las técnicas y los procedimientos).

medida que los procesos de integración entre los productores y usuarios se intensifican o disminuyen en distintos momentos históricos.

Las técnicas de recolección de datos y los procedimientos para el análisis se aplicaron a un número limitado y heterogéneo de unidades, de tal manera que se privilegió la profundidad de la información obtenida de casos relevantes.

En cada una de las agencias estudiadas en este trabajo se relevó la totalidad de su producción para el área educativa del período 1987-2005, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a investigadores con responsabilidades institucionales en el área de Educación de cada centro y a investigadores que participaron en sus proyectos.³⁵ También se registraron las principales intervenciones públicas de cada tanque de pensamiento con especial énfasis en los hitos del área de Educación que aparecieron en los principales matutinos de Buenos Aires entre 1995 y 2005.

Para las entrevistas se utilizó un formulario semi-estructurado pues favorece la espontaneidad y la profundidad de las respuestas en los entrevistados, en la medida que permite que se explayen sobre los temas sugeridos y, al mismo tiempo, puedan presentar o rescatar otros que consideren relevantes. Otro motivo por el cual se eligió la entrevista semi-estructurada es la dificultad que supone entrevistar a personas que ocupan cargos jerárquicos y con conocimientos profundos sobre los temas a tratar. Como sugiere la literatura, se debe adaptar la estructura de la entrevista considerando los intereses y predilecciones del entrevistado. Según Marshall y Rossman (1999) los miembros de elite suelen ser personas "intelectualmente inquietas" que responden bien *"to inquiries about broad areas of content and to a high proportion of intelligent, provocative, open-ended questions that allow them the freedom to use their knowledge and imagination"*. Entrevistar a miembros de las elites intelectuales representa un caso especializado de entrevista. Siguiendo a los mismos autores, denominamos "miembros de elite" a aquellos sujetos que se consideran influyentes, destacados y/o bien informados en una organización o comunidad; son seleccionados para entrevistas sobre la base de su experticia en áreas

³⁵ Se realizaron 12 entrevistas en profundidad y se recolectaron más de 80 trabajos publicados por los think tanks. El listado de los entrevistados se encuentra en el apartado "Bibliografía y fuentes". La guía de entrevistas y el listado de trabajos se encuentran en el anexo.

relevantes para la investigación. Según Marshall y Roosman (1999) la entrevista a miembros de elite tiene varias ventajas:

"Valuable information can be gained from these participants because of the positions they hold in social, political, financial, or administrative realms. Elites can usually provide an overall view of an organization or its relationship to other organization... Elites are also able to report on an organization policies, past histories, and future plans from a particular perspective."

La información recolectada en las entrevistas fue tabulada en grillas que permitieron clasificar la información en las distintas dimensiones y variables para después compararlas entre sí y con otra documentación recolectada. La información de las entrevistas fue complementada con la documentación oficial recolectada en cada agencia o tomada de sus páginas web y de sus publicaciones y con información periodística de los diarios Clarín, La Nación y Página 12.

Finalmente, se reconstruyó el contexto histórico general cruzando fuentes primarias y secundarias, se redactó el análisis de cada caso, se compararon las características y los comportamientos de los cinco *think tanks* en las arenas de la relación entre producción y uso de conocimiento en el campo de la educación y se identificaron las tendencias principales.

En el próximo capítulo se describirán algunas notas sobre el origen y el contexto de surgimiento de los *think tanks* en el campo de las políticas públicas y específicamente en el campo de la educación en EE.UU. y en Argentina. Luego se presentará el análisis de cada uno de los cinco casos identificados en Argentina. En cada *think tank* se podrá observar: a) una breve reseña de sus orígenes y trayectorias institucionales; b) una caracterización de sus estructuras organizativas, su funcionamiento interno, sus fuentes de financiamiento; c) la lógica de su producción y difusión de conocimiento sobre educación y sus alianzas estratégicas en el sector educativo. Finalmente, se comparan los casos y se muestran las conclusiones principales.

Capítulo 3: El origen de los *think tanks* y su interés en el campo de la educación.

En este capítulo se introducen algunos procesos que permitirán comprender los contextos históricos que favorecieron el surgimiento y la configuración de los distintos tipos de *think tanks*, su creciente participación en el terreno de las políticas públicas y, específicamente, su interés por el campo de la educación.

Al tratarse de un fenómeno con origen en los EE.UU. posteriormente difundido en la mayoría de los países de occidente bajo su órbita se realizará un doble recorrido. En primer lugar, se describirá el origen y el accionar de estas agencias en EE.UU. y, en segundo lugar, en Argentina.³⁶ Simultáneamente, en este capítulo se identificarán las olas de creación de *think tanks* en ambos países pues cada una de ellas se relaciona con la aparición de nuevos tipos de agencia y de nuevas formas de articulación entre producción y uso de conocimiento (Abelson, 2000).

Origen de los *think tanks* en EE.UU.

El término "*think tank*" se empezó a utilizar coloquialmente en la Segunda Guerra Mundial en los EE.UU. Se refería a los nuevos centros o institutos de discusión, de investigación o de asesoría que se multiplicaron a raíz de los grandes conflictos internacionales para llenar un área de vacancia entre la academia y los gobernantes (Parraguez Kobek, 2001). Según Thompson (1994), los *think tanks* en EE.UU. se desarrollaron estrechamente vinculados a las actividades de los partidos políticos:

“En ellos se fabrican nuevas ideas, modelos y marcos estratégicos, que aunque no son estrictamente partidarios reconocen más afinidad con un partido que con otro. El *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, la *Hoover Institution for War, Revolution and Peace*, así como la *Heritage Foundation*, son más bien afines a los republicanos, mientras que instituciones como el *Brookings Institution* se identifican más con las ideas

³⁶Para el caso de Argentina la literatura específica sobre el tema es muy escasa. Se reduce a dos trabajos: Thompson (1994) y Uña y otros (2005).

demócratas. Un poco más a la izquierda se encuentran el *Cato Institute* y el *Institute for Policy Studies*.” (Thompson, 1994:10)

El número de este tipo de agencias aumentó enormemente en los últimos cincuenta años. Hoy en los países desarrollados se pueden identificar miles de pequeños y grandes *think tanks* con diferentes enfoques de estudio y asesoría.³⁷ Entre los *think tanks* norteamericanos más relevantes en las últimas cinco décadas se encuentran la *Rand Corporation*, la *Ford Foundation*, la *Rockefeller Foundation*, la *Hoover Institution*, la *Brookings Institution*, la *Heritage Foundation*, la *Carnegie Foundation*, el *Cato Institute* y el *Manhattan Institute*.³⁸

Los primeros *think tanks* en EE.UU. se registraron en la segunda década del siglo XX y su influencia en el campo de las políticas públicas puede registrarse desde sus orígenes.³⁹ Según Abelson (2000), la literatura sobre el origen de estas agencias señala que fueron creados en tres olas. En la *primera ola*, durante las primeras décadas del siglo XX, se conformaron institutos de investigación social sobre políticas públicas (*Policy Research Institutions*) con especialistas que abordaron diversas áreas de estudio:

“Among the most prominent institutions created during this period were the Russell Sage Foundation (1907), the Carnegie Endowment for International Peace (1910), the Institute for Government Research (1916, which merged with the Institute of Economics and the Robert Brookings School of Economics and Government to form the Brookings Institution in 1927), the Hoover Institution on War, Revolution and Peace (1919) and the

³⁷Como señala Parraguez Kobek (2001:165): Actualmente “existen aproximadamente 1200 solamente en Estados Unidos, 100 en Washington D.C. exclusivamente, y miles de institutos académicos de investigación.” Por su parte, Popkewitz (1994) señala la existencia de más de 6000 fundaciones en la década de 1990. Sin embargo, hay que tener presente que no todas ellas cumplen las funciones de un *think tank*; la mayoría son fundaciones filantrópicas que hacen donaciones a escuelas y universidades.

³⁸Entre los *think tanks* europeos podemos destacar el European Policy Center y el London’s Center for European Reform. También se pueden reconocer por países: en Alemania a la *Fundación Friedrich Ebert*, la *Fundación Korand Adenauer*, la *Fundación Friedrich Naumann* y el *Ifo Institute* de Munich; en Francia, el *Instituto Montaigne*; en España, la *Fundación Pablo Iglesias* y la *Fundación para el análisis y los estudios sociales*. En Norteamérica también se crearon en Canadá, entre otros: *The Economic Council of Canada*, *the National Council of Welfare and the Law Reform Commission* y *The Canadian Institute for International Peace and Security*.

³⁹Según Parraguez Kobek (2001), una hipótesis sobre el carácter social del surgimiento de los *think tanks* se remonta a después de la Primera Guerra Mundial, cuando la participación de una creciente y educada clase media en Estados Unidos presionó para establecer los primeros centros de investigación.

Council on Foreign Relations (1921). Created under different and unusual circumstances, they shared a commitment to engage in long-term policy analysis. Dedicated to bringing scientific expertise to bear on public policy issues, these and other policy research institutions were composed of academics committed to the advancement of knowledge. Not surprisingly, the majority of their intellectual and financial resources were devoted to preparing studies on a wide range of policy issues.” (Abelson, 2000: 217)

La *segunda ola* de creaciones en EE.UU. se desplegó durante la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó por tratarse de centros de investigación privados contratados por el gobierno en respuesta a las crecientes presiones internacionales que debían afrontar los *policy-makers* norteamericanos. Según Abelson (2000), la administración Truman, premiando la contribución de los científicos a la defensa durante la guerra, reconoció los enormes beneficios que podría tener continuar financiando la investigación y los centros de desarrollo privados o con sede en las universidades. Empleando el conocimiento experto de ingenieros, físicos, biólogos, estadísticos y científicos sociales, los políticos deseaban poder hacer frente a los nuevos desafíos que suponía asumir el rol hegemónico de EE.UU. en el mundo después de la guerra.⁴⁰

La *tercera ola* de creaciones en EE.UU. comenzó a desarrollarse a mediados de la década de 1970 y fue denominada el “ascenso de los tanques de pensamiento promotores” o proselitistas (*the rise of advocacy think tanks*). Esta ola muestra el surgimiento de varias organizaciones que a partir de sus posiciones ideológicas generaron agendas de política pública en las cuales han

⁴⁰It was in this environment that the idea for creating the most prominent government contractor, RAND (for research and analysis) was born. Chartered in 1948, RAND’s principal client in the immediate post-war years was the US Department of Defense. Using systems analysis, game theory and various simulation exercises, RAND scientists began to think about the unthinkable. Faced with the prospects of a nuclear exchange, RAND devoted much of its resources to advising the Air Force on how best to defend the United States against enemy attacks.

In addition to making several important contributions towards strengthening America’s nuclear deterrent, the corporation also served as a prototype for other research and development organisations, including the Hudson Institute and the domestic policy-oriented Urban Institute.

Hired by federal and state government departments and agencies and by private companies to conduct research on issues ranging from the safe removal of toxic waste to the technical feasibility of installing a space-based defence system, RAND, the Hudson

evitado construir barreras entre la investigación sobre políticas públicas y el proselitismo a favor de una causa o programa político. Lejos de promover y limitarse a la investigación de corte académico como una de las mejores formas de servir al interés público, los *advocacy think tanks*, como el *Heritage Foundation* y el *Institute for Policy Studies*, comenzaron a representar grupos de interés y de acción política presionando a los tomadores de decisiones para que implementaran políticas públicas compatibles con sus creencias ideológicas y las ideas compartidas por sus generosos benefactores (Abelson, 2000). El éxito de la *Heritage Foundation* hizo que docenas de institutos similares determinaran ingresar a la comunidad de los *policy-makers* y compitieran por poder y prestigio en un mercado de ideas en creciente expansión. Tendencia que también comenzó a observarse en los *think tanks* de otros países.⁴¹

Ahora bien, ¿a qué se debe el crecimiento de los *think tanks* en EE.UU.? Abelson (2000) sostiene que existen varias razones por las cuales los políticos norteamericanos se volcaron y vuelcan sobre los *think tanks* por información y consejos. En primer lugar, un número importante de tanques de pensamiento norteamericanos han desarrollado extensos programas de investigación sobre políticas nacionales e internacionales reclutando no solamente a destacados académicos sino también a ex funcionarios públicos de alto rango.⁴² En segundo lugar, los jóvenes profesionales que investigan en los *think tanks* son más sensibles a lo que los tomadores de decisiones necesitan. Les pueden proveer la información adecuada, concisa y clara para que puedan tomar las decisiones sabiendo los costos y los beneficios asociados a determinadas medidas. En tercer lugar, muchos *think tanks* puede proveer a los políticos de equipos técnicos para

Institute and the Urban Institute have assumed a prominent role in the policy-making process." (Abelson, 2000:218)

⁴¹ Abelson (2000) particularmente señala el caso de los *think tanks* en Canadá pero Stone (2002) asegura que se trata de una tendencia globalmente extendida gracias a la aparición de nuevas redes de influencia de alcance mundial.

⁴² "The presence of former cabinet secretaries and other seasoned policy-makers also provides an incentive for members of Congress, the executive and presidential candidates to solicit their advice. Access to think tank luminaries including Zbigniew Brzezinski, Harold Brown, Jeane Kirkpatrick, Robert Bork and George Shultz may also help to open other doors for office holders. In short, members of Congress, the Executive and the bureaucracy can benefit from the expertise and extensive network of contacts available at several American think tanks." (Abelson, 2000: 232)

cubrir todas las posiciones importantes en el gobierno.⁴³ En cuarto lugar, los políticos y candidatos a los ministerios pueden buscar a los *think tanks* para buscar sustento ideológico a sus propuestas.⁴⁴

La importancia que han cobrado los *think tanks* es notoria tanto en EE.UU. como en la comunidad internacional. Según Abelson (2000), esto se debe a que los organismos internacionales están particularmente interesados en el papel que los *think tanks* pueden desarrollar en la promoción de las reformas sociales, culturales, económicas y políticas en las democracias emergentes -como la Argentina-.⁴⁵

En el campo de la educación, como señala Popkewitz (1994), en EE.UU. desde principio de siglo XX las fundaciones han desempeñado un importante papel para fijar planes de acción en los programas para graduados y profesionales, en la definición de los niveles de exigencia de las escuelas y como divulgadores de los discursos de reforma a través de sus publicaciones. Desde su surgimiento las fundaciones colaboraron activamente con los gobiernos en el desarrollo y difusión de las reformas educativas. Algunas se encargaron de realizar donaciones a las escuelas y universidades o de financiar investigaciones y diagnósticos, otras de formular recomendaciones, de generar espacios de concertación entre grupos con intereses en la escolarización y de construir y divulgar nuevos discursos políticos que contuvieran las nuevas racionalidades.

⁴³"For instance, during the Carter and Reagan administrations, many think tanks, including the Brookings Institution, the Hoover Institution and the American Enterprise Institute contributed key personnel."(Abelson, 2000: 233)

⁴⁴Los "*advocacy-oriented think tanks*", como la Heritage Foundation, frecuentemente ofrecen ayuda a los candidatos para ayudarlos a legitimar o reforzar su lectura ideológica de los problemas de estado y los desafíos a futuro.

⁴⁵"The international community has expressed interest in learning more about think tanks as well. The Economic Development Institute of the World Bank (now called the World Bank Institute) has co-sponsored a number of conferences on think tanks recently with various organizations including the Center for International Private Enterprise (CIPE), an affiliate of the US Chamber of Commerce. The World Bank and CIPE are particularly interested in assisting think tanks promote social, economic and political reform in emerging democracies." (Abelson, 2000: 234)

A partir de la Segunda Guerra Mundial las fundaciones se multiplicaron y muchas de ellas priorizaron el desarrollo de las ciencias sociales, la educación y la formación de los profesores.⁴⁶

En el campo científico las fundaciones apoyaron fuertemente a los centros de investigación social en Estados Unidos con grandes cifras de apoyo financiero para los proyectos de investigación. Respecto al desarrollo de la investigación científica en ciencias sociales Picó (2003) señala que las fundaciones Rockefeller y la Carnegie tuvieron un gran protagonismo comenzando mucho antes de la Segunda Guerra Mundial.⁴⁷ No obstante, después de la guerra ambas fundaciones perdieron protagonismo a favor de la Ford Foundation.⁴⁸

A partir de 1950 estas fundaciones aumentaron considerablemente los recursos dedicados a ayudas a la investigación en ciencias sociales tanto dentro de EE.UU. como fuera. En EE.UU. recién a finales de la misma década los fondos federales aumentarían, cuando se cuestionó la superioridad norteamericana por el sistema social y económico soviético (Bonaf, 1997). En Europa -especialmente en Francia, Alemania e Inglaterra- estas fundaciones colaboraron fuertemente en el desarrollo de la ciencia social. Esas ayudas también llegaron a los países del Tercer Mundo en África y América Latina (Picó, 2003).⁴⁹

Un ejemplo de ello es el apoyo recibido en EE.UU. para desarrollar y divulgar las teorías funcionalista y del Capital Humano. Respecto a la difusión de esta última Karabel y Halsey (1977) señalan que el Banco Mundial y la Ford Foundation desde la década de 1960 demostraron un creciente interés en

⁴⁶A finales de los años cincuenta, por ejemplo, la Ford Foundation a través de su fondo denominado "Fund for the Advancement of Education" donó 80 millones de dólares para el perfeccionamiento de escuelas y docentes (Popkewitz, 1994).

⁴⁷Según Picó (2003), en el período de entreguerras "la Fundación Rockefeller, la Guggenheim, la Carnegie, el American Council y otros concedieron becas y ayudas para que los americanos estudiaran fuera, patrocinaran conferencias y periódicos, fundaran librerías o financiaran bibliotecas y profesores visitantes" provenientes de Europa.

⁴⁸La Fundación Ford, por ejemplo, estimuló la creación de programas para desarrollar la teoría política del comportamiento político y social (Picó, 2003).

⁴⁹Desde la "Alianza para el Progreso" en la década de 1950 la influencia del gobierno norteamericano en el desarrollo de las ciencias sociales al servicio de "reformas en libertad" en América Latina fue muy notoria. La concretó a través de organismos como la CEPAL, el BM y fundaciones como la Ford Foundation. Para ver la colaboración de la Ford Foundation en el desarrollo de las ciencias sociales en Argentina ver Vessuri (1992).

difundirla entre los científicos sociales de los países del Tercer Mundo.⁵⁰ Según estos autores, la extendida difusión internacional de esta teoría residió en la sustantiva conformidad ideológica que los organismos internacionales (FMI y BM) tenían con ella.⁵¹

En el campo político de la educación las fundaciones norteamericanas participaron crecientemente en la definición de las políticas educativas a través de prácticas de *lobby* en el parlamento y mediante la difusión de ideas al conjunto de la sociedad (Popkewitz, 1994). Varios de los *think tanks* integraron las comisiones gubernamentales que diseñaron las reformas educativas de los años sesenta y las de los años ochenta en EE.UU.

Popkewitz (1994) sostiene que, desde la década de 1970, los *think tanks* participaron y participan cada vez más activamente en la elaboración de informes nacionales los cuales funcionan como "espacios simbólicos de legitimación pública" de los grupos con intereses específicos en la escolarización. En la formulación de la política educativa se establecieron coaliciones entre fundaciones, asociaciones profesionales, organismos estatales de investigación, docentes e investigadores de universidades formadoras de profesores, la industria de los tests, los administradores escolares, los sindicatos docentes y las industrias (Apple, 2001).

Entre los hitos políticos más paradigmáticos en la década de 1980 que tuvieron a las fundaciones entre los actores principales se encuentran: el conocido informe "A Nation at risk: the imperative for educational reform" de la National Commission on Excellence in Education (1983); el Carnegie Report sobre la profesión docente producido por el Carnegie Forum on Education and Economy (1986); y el informe Tomorrow's Teachers del Holmes Group (1986) (Popkewitz, 1994).

En la actualidad, muchos *advocacy think tanks* norteamericanos, tanto los republicanos como los ligados al partido demócrata, promueven intensamente la

⁵⁰"Organizations such as the World Bank and the Ford Foundation responded to Schultz's appeal by providing funds for economist of education to spread the gospel of human capital among the nations of Asia, Africa and Latin America."(Karabel y Halsey, 1977:15)

⁵¹La teoría sugería que las naciones del Tercer Mundo eran pobres no por causa de la estructura internacional de las relaciones económicas sino por sus características

desregulación del mercado educativo y el aumento de la competitividad de la fuerza laboral a través de una educación más asociada a las demandas educativas de las empresas y de los padres (Pini, 2003).⁵² Estos centros introdujeron nociones y reformas como el término "accountability" (rendición de cuentas) y la administración escolar por resultados; la "elección de escuelas" y las Charter Schools; las "formas de financiamiento a la demanda" y el sistema de *vouchers* o cheque escolar; o la profesionalización docente y los cambios en las regulaciones del trabajo en la escuela. Entre los *think tanks* que actualmente se distinguen en el campo educativo norteamericano están el Brookings Institute, la Heritage Foundation, el Manhattan Institute y el Pioneer Institute.⁵³

El origen de los *think tanks* en Argentina (1955- 1982).

A fines de la década de 1950, el proyecto de construcción de hegemonía norteamericana en América Latina fue encarnado por la "Alianza para el progreso" y el clima de ideas estuvo impregnado por el auge del desarrollismo cepalino. Ambos contribuyeron a generar "reformas en libertad" -es decir, sin orientarse hacia el socialismo- y un modelo de Estado que interviniera regulando la economía para intentar adaptarla a las tendencias internacionales de las economías capitalistas industrializadas.⁵⁴ Ambos preconizaron la modernización y

internas, siendo la falta de capital humano la más notable (Karabel y Halsey, 1977).

⁵²En la bibliografía figuran los sitios web de varios advocacy think tanks norteamericanos. Para temas de educación se recomienda ver los sitios del Brookings Institute y del Pioneer Institute.

⁵³El Brookings Institute, por ejemplo, financió el libro de Chubb y Moe (1990) *Politics, markets and America's Schools*, uno de los estudios más difundidos en EE.UU. favorable a la elección de escuelas. Por su parte, el Manhattan Institute y el Pioneer Institute editaron varias publicaciones donde promovían las Charter Schools, entre ellas: Nathan, J. (1996), "Early lessons from the charter movement", the Center for Educational Innovation at the Manhattan Institute; y Pioneer Institute for Public Policy Research, (1997), *The Massachusetts Charter School Handbook*.

⁵⁴Como señalan Neiburg y Plotkin (2004:237), "el hecho que reforzó el lugar del desarrollismo en América Latina y su institucionalización política fue la Revolución cubana y sus consecuencias inmediatas. El desarrollismo se presentó como la alternativa reformista y progresista a la revolución frente a los problemas que aquejaban a América Latina. Esta visión era promovida por la administración de John Kennedy a través de la Alianza para el Progreso."

el papel activo de los estados nacionales para que los ciclos de crecimiento económico no se detuvieran y se alcanzara el desarrollo.⁵⁵

En Argentina, ese proyecto de modernización del Estado se plasmó, entre otros, en un proceso de aumento de la profesionalización en la burocracia estatal y de modernización universitaria que comenzó a modificar la relación entre producción y uso de conocimiento para la toma de decisiones en la Administración Pública nacional.⁵⁶ Como parte del aumento de la profesionalización de la Administración Pública nacional se institucionalizó la investigación social realizada desde los organismos centrales estatales y el uso de métodos racionales para la implementación de políticas públicas. Por ejemplo, se empezó a hacer un uso más sofisticado de las estadísticas para poder elaborar las proyecciones económicas que determinarían las inversiones estatales en los distintos sectores de gobierno.⁵⁷

Paralelamente, a fines de los años cincuenta y durante los sesenta, en medio de ese clima de ideas, se abrieron nuevas carreras universitarias en las ciencias sociales vinculadas a las nuevas formas de gobernar y administrar, y surgieron en el campo intelectual y científico nuevas agencias de producción de conocimiento económico y social.⁵⁸ Entre las agencias nuevas algunas fueron

⁵⁵ Según Graciarena (1987), en Argentina, el período iniciado con el gobierno de Frondizi constituyó un punto de inflexión con los modelos de Estado conservador y populista. El modelo de Estado desarrollista que se quería imponer, que había sido elaborado y articulado por la CEPAL, fue importado por el partido de Frondizi y dominó la escena argentina hasta fines de los años sesenta. El Estado desarrollista era intervencionista en el terreno económico pero no estatista y aunque su retórica promovía un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero en un "mercado regulado por la planificación para elevar la racionalidad económica y la justicia social del conjunto del sistema". Su interés central era la promoción del crecimiento económico, ello implicaba inclusive la postergación de las políticas de Estado Benefactor ya que no parecía posible crecer y redistribuir.

⁵⁶ Según Neiburg y Plotkin (2004:237), "después de 1955, y sobre todo en la década siguiente, se formaría otra elite técnica estatal, poseedora de fluidos contactos internacionales, que sería la principal gestora de la inserción del Estado argentino en el plano económico internacional, siguiendo una de las principales recomendaciones de Prebisch: la adhesión al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial."

⁵⁷ Un ejemplo de ello fueron los trabajos realizados por el CONADE y el CFI (Vessuri, 1992).

⁵⁸ Se crearon las carreras de Economía, Sociología, Psicología, Ciencias de la Educación y Ciencias Políticas en algunas universidades nacionales (Vessuri, 1992; Carlino, 1997; Fernández y otros, 2002; Neiburg y Plotkin, 2004). En el área de la sociología se destacó el trabajo de institucionalización de la investigación social realizado por Gino Germani, director del Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad

constituidas por fuera del sector público y entre éstas se crearon las primeras fundaciones y centros de investigación privados financiados por el empresariado y los organismos internacionales que conformaron la *primera ola* de creación de *think tanks* en Argentina. Entre los *think tanks* financiado por el empresariado se destacaron el ITDT (1958) y la FIEL (1964).⁵⁹

El ITDT era un *think tank* dependiente de la Fundación Di Tella, con sede en Buenos Aires, que además de contar con fondos propios recibía el financiamiento de la Ford Foundation⁶⁰ y de la Rockefeller Foundation. El objetivo central del ITDT era “promover el estudio y la investigación de alto nivel, en cuanto atañe al desarrollo científico como cultural y artístico del país; sin perder de vista el contexto latinoamericano donde está ubicada la Argentina”.

Según Neiburg y Plotkin (2004), el ITDT contribuyó claramente en la profesionalización de las ciencias sociales en Argentina en varios sentidos. En primer lugar, porque en este instituto se desarrollaron varios centros de investigación que produjeron importantes trabajos, en muchos casos inaugurando áreas de estudio en Argentina. El primero de ellos fue el Centro de Investigaciones Económicas. Hacia fines de la década de 1960 el ITDT contó con un total de nueve centros de investigación, entre ellos: el Centro de Investigaciones en Administración Pública, el Centro de Investigaciones Sociales y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. En segundo lugar, porque la conducción del ITDT fomentaba la producción intelectual en equipos de profesionales relativamente autónomos. Esto se vio favorecido por el estilo norteamericano de *management* que el ingeniero Enrique Oteiza le imprimió a la dirección ejecutiva del instituto. En tercer lugar, el ITDT desarrolló una estricta selección de profesionales con títulos de posgrados en el exterior para integrar su staff de investigadores. Esa política debe ser entendida como parte de la generación de mecanismos de consagración y legitimación propios del campo de las ciencias sociales internacionalizadas.⁶¹

Nacional de Buenos Aires (Thompson, 1994).

⁵⁹Entre los *think tanks* creados y financiados por el empresariado de este período también se encuentra el IDEA (1960).

⁶⁰En la primera “Memoria y Balance” publicada por el instituto se informaba que el 20% de los fondos provenía de la Ford Foundation (Neiburg y Plotkin, 2004).

⁶¹Para las nuevas elites que el ITDT intentaba formar, el doctorado en el exterior era un signo de prestigio que iba más allá del contenido concreto de los conocimientos

El ITDT también colaboró en la articulación entre investigación y toma de decisiones. Varios de sus técnicos formaron parte de los planteles de gobierno o nutrieron a otros centros de investigación que asesoraban a los distintos gobiernos.⁶²

Por su parte, la FIEL fue creada en 1964 por las corporaciones empresarias (la SRA, la UIA, la BCBA y la CAC) también en la ciudad de Buenos Aires. El objetivo de la fundación era la producción de investigación económica aplicada, realizar informes de coyuntura y elaborar recomendaciones de política económica para las dirigencias del sector público y privado. La FIEL contribuyó con el armado de las primeras estadísticas sobre la economía argentina -para lo cual recibió la ayuda de fundaciones del exterior- y con el armado de los planteles de los distintos gobiernos -democráticos y de facto - en el área económica.⁶³

Posteriormente, vinculado con las intervenciones sufridas por la universidad pública desde 1966, se crearon otros centros de investigación privados en ciencias sociales.⁶⁴ Entre 1970 y 1975 se organizaron algunos centros multidisciplinarios que nuclearon a sociólogos, economistas, politólogos y licenciados en Ciencias de la Educación. Estos centros funcionaron con proyectos de investigación que recibían financiamiento de organismos internacionales y fundaciones del extranjero principalmente. Sin embargo, a partir de 1976 su actividad se vio fuertemente cercenada por el clima represor y oscurantista impuesto por la dictadura militar.⁶⁵

En el campo económico, por su parte, ante el avance de las políticas de liberalización de la economía y el prestigio y la influencia de los *think tanks* porteños, los empresarios cordobeses crearon en 1977 un nuevo centro de investigación privado, el IEERAL en la Fundación Mediterránea.

adquiridos: constituía el emblema." (Neiburg y Plotkin, 2004)

⁶²Los casos más reconocidos fueron los de Alberto Petrecolla, Eduardo Zalduendo, Alieto Guadagni y Dagnino Pastore (Heredia, 2004; Neiburg y Plotkin, 2004).

⁶³Más información al respecto se puede ver en Heredia (2004) y en Camou (1997).

⁶⁴En la década de 1970 surgieron algunos centros de investigación privados e independientes como el CEIL (en 1971), el CENEP (en 1974) y el CEDES (en 1975).

⁶⁵Según Thompson (1994), durante los años del gobierno militar, los centros académicos independientes tuvieron lo que se llamó una "mentalidad de catacumbas" que incluía un perfil bajo, poca difusión local de los trabajos y temáticas recortadas.

También en este período se crearon otros *think tanks* vinculados al empresariado. El CEMA, creado en 1978, que se dedicará a realizar estudios en temas de finanzas públicas y a desarrollar programas de maestría en finanzas y economía y la FIDE ligada a sectores del desarrollismo con la elaboración de estadísticas económicas propias (Thompson, 1994).⁶⁶

Durante esta *primera ola* de creaciones se pueden identificar algunas tendencias que contribuyeron a la creación de los *think tanks* en Argentina:

a) El *aumento significativo de la matrícula y los egresados* en el nivel superior amplió la base de reclutamiento de jóvenes profesionales para la investigación social: Esta ampliación resultó claramente perceptible en la magnitud de la expansión del subsistema de educación superior entre las décadas de 1950 y 1970. Entre 1955 y 1978, los estudiantes universitarios pasaron de 138.000 a 400.000 (Braslavsky, 1980 y Cano, 1985). Como consecuencia de ello, en el mercado laboral se comenzó a contar con un número mayor de egresados, entre ellos de las nuevas carreras sociales (economía, sociología, psicología, ciencias de la educación) que se habían creado desde fines de la década de 1950.

b) El *ascenso de nuevas profesiones emblemáticas de la modernización; en las ciencias sociales especialmente el de los economistas*: Las agencias especializadas del Estado comenzaron a nutrirse de economistas, sociólogos, politólogos, psicólogos y licenciados en Ciencias de la Educación. Entre éstos los economistas encontraron en la planificación económica un *área de vacancia* estratégica cercana a los actores de poder y comenzaron su período de ascenso entrando en competencia con los abogados e ingenieros que habían dominado el campo del Estado hasta la primera mitad del siglo XX.⁶⁷ Como señala Vessuri:

“Quienes lograron una legitimación más temprana fueron los economistas en la década del '60. El CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) adquirió relevancia durante el gobierno de Illia. También

⁶⁶Según la bibliografía consultada (Camou, 1997, Thompson, 1994; Vessuri, 1992) entre 1955 y 1983 no se habrían creado en Argentina otros *think tanks* financiados por el empresariado.

⁶⁷Sobre la composición y el perfil profesional de las elites en el poder hasta la década de 1950 recomendamos ver De Imaz (1964).

durante el régimen militar de Onganía, a partir del año 1966, el gobierno apeló nuevamente a los economistas activos en investigación en los pocos centros independientes de la época (fundamentalmente, el Instituto Di Tella). Estos, al margen de sus orígenes políticos dispares, respondieron positivamente a ese llamado, inaugurando así una tendencia tecnocrática que se ha mantenido hasta el presente.” (Vessuri, 1992: 339)

La planificación económica para el Estado exigía disponer de bases estadísticas y diagnósticos fundamentados que prácticamente no existían entonces. Por lo tanto, el área se constituyó como un potencial mercado para los economistas y requirió un proceso de profesionalización de sus agentes y de institucionalización de la producción de conocimiento especializado. En dichos procesos las universidades nacionales más tradicionales y los centros de investigación privados recientemente creados ocuparon un lugar estratégico en la formación de los futuros técnicos. Entre las universidades se destacaron la UBA, la UNLP y la UNC.⁶⁸ Entre los centros de investigación privados los mencionados ITDT y FIEL; hacia el final de este período comenzarán a tener mayor presencia el IEERAL de la Fundación Mediterránea y el CEMA.

c) *La internacionalización de la formación de posgrado de los científicos sociales les brindó nuevas herramientas y los legitimó como portavoces de la academia de los países centrales:* Esta tendencia había comenzado durante la década de 1950. Los jóvenes economistas, sociólogos y politólogos continuaron en los 60 y 70 formándose en el exterior en cursos de especialización que brindaba la OEA o doctorándose en universidades norteamericanas, especialmente en Chicago,

⁶⁸Según N`haux (1993), la UNC participó activamente a través del Instituto de Estadísticas y Matemáticas de la Facultad de Ciencias Económicas formando investigadores y nutrió al estado provincial, a los partidos políticos y a las empresas de profesionales para los puestos de cúpula. El avance en la incorporación de conocimientos y de nuevos especialistas favoreció que en 1967 modificara su plan de estudios y creara la carrera de Economía que hasta ese momento sólo constituía un área de posgrado para contadores. El nuevo plan además de proveerles herramientas de análisis económico y métodos cuantitativos incluía materias donde se analizaban los problemas de la administración pública y el planeamiento.

Es importante reconocer la contribución de las universidades nacionales en la formación de los futuros técnicos e investigadores en el área económica pues varios de ellos luego se incorporaron en los centros de investigación del sector privado más reconocidos: de la UNC surgieron los economistas que formaron el IEERAL de la Fundación Mediterránea y en la UBA y la UNLP se formaron los economistas e ingenieros que se nuclearon en el

Columbia, Yale, Harvard y Stanford, o en universidades europeas, destacándose Notre Dame, Oxford, Sorbona o la Escuela de Altos Estudios (Heredia, 2004; Fernández y otras, 2002).

En el caso de los economistas, las universidades norteamericanas les brindaron una formación liberal fuertemente orientada a la econometría y la posibilidad de acceso a importantes contactos en el campo de la economía.⁶⁹ En el caso de los sociólogos y politólogos les brindó herramientas para constituirse en grupos de intelectuales con una formación académica y un *set* de categorías conceptuales similares (Lesgart, 2002).⁷⁰

Cuando regresaron estos "jóvenes prometedores" encontraron en algunos centros de investigación públicos y privados un campo de acción alentador y se convirtieron en portavoces de las ideas aprendidas en la academia norteamericana y europea.⁷¹

ITDT, FIEL e IDEA.

⁶⁹Al respecto Heredia (2004:330) afirma: "Como se revelaría más tarde, este paso por las universidades del norte superó con creces la transmisión de ciertas competencias y la obtención de determinado diploma. Más que una filiación circunstancial, la experiencia en el extranjero implicaba la incorporación a redes internacionales que reposaban, a la vez, sobre lazos personales y sobre supuestos y saberes compartidos. La participación en estos espacios fluidos donde economistas matemáticos, consultores y funcionarios se entremezclaban en la discusión, la implementación y las negociaciones en torno de las políticas públicas constituía una inversión cuyos réditos, en términos de reputación y recursos, contrastaban con la degradación y la pobreza de las universidades y de la administración pública local.

Las posibilidades de estos flamantes graduados residían, entonces, en la capacidad para hacer valer frente al Estado y la sociedad ese nuevo prestigio y esos novísimos saberes del mundo occidental de los cuales eran depositarios e importadores."

⁷⁰Hacia el final de este período, esa posibilidad de identificarse en una mirada de la política desde el prisma de la democracia le otorgará a un grupo específico de politólogos y sociólogos (entre ellos, Guillermo O'Donnell, Oscar Ozlak, José Nun, Juan Carlos Portantiero) la posibilidad de aglutinarse y constituirse en uno de los actores intelectuales más relevantes en el período denominado "Transición a la Democracia" por sus conexiones con el presidente Raúl Alfonsín (Lesgart, 2003).

⁷¹Sin embargo, en la década de 1960 el intento de planificar en áreas de gobierno como la educativa era incipiente. Por lo tanto, para el caso de los economistas, recién a finales de la década los gobiernos requerirían estudios que incluyeran a especialistas en Economía de la Educación, sub-rama que se desarrollaría en Argentina a mediados de la década de 1970 con la ayuda de fundaciones internacionales como la Fundación Ford y de tanques de pensamiento norteamericanos como la Brookings Institute (ver Caso 1).

Además, es importante señalar que en la década de 1960 las herramientas metodológicas y de análisis tanto de la Economía de la Educación como de la Sociología de la Educación todavía se estaban desarrollando en los países centrales y en Argentina no había aún especialistas en la primera (Morduchowicz, 2004).

d) El aumento del *financiamiento nacional e internacional favoreció el surgimiento de nuevos productores de conocimiento y la constitución de un mercado de ideas y de técnicos más calificados*: En esta etapa el apoyo que recibieron las universidades y los centros de investigación privados de las fundaciones norteamericanas y los organismos internacionales permitió que pudieran desarrollar las tareas de investigación y la formación de sus científicos sociales en posgrados en los EE.UU. y Europa. En este terreno se destacaron los aportes de la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller, el BM y la OEA, quienes aportaron becas y ayudas económicas a los jóvenes profesionales provenientes de algunos centros académicos públicos y privados seleccionados y el financiamiento de proyectos para que estos centros pudieran posibilitar que los investigadores trabajaran de tiempo completo.⁷²

e) El *Estado se constituyó en el "cliente" principal* de estos centros de investigación: la demanda estatal por institucionalizar y profesionalizar la producción de conocimiento para analizar los efectos de las políticas públicas a corto plazo y mediano plazo y hacer proyecciones permitió que se dispusiera de contratos para agentes y agencias que pudieran hacerlo.⁷³ En las décadas de 1960 y 1970, por ejemplo, el CFI realizó varios contratos para investigación económica entre profesionales de las provincias e institutos como el ITDT, FIEL y el Instituto de Economía de la UBA. Como señala el economista Juan Carlos De Pablo (1998) quien, por entonces, comenzaba a participar de estos procesos:

"Durante el gobierno de Frondizi se inauguró la práctica de someter la política económica al análisis económico moderno, casi "en tiempo real". En efecto, "el cuadro de decadencia [en materia de profesionalización económica] de los primeros años de la década de 1950 se dio vuelta una década más tarde. Entre los factores que favorecieron esa reversión cabe destacar el desarrollo de gente formada inicialmente por Julio Hipólito

⁷²Como contrapartida, según relata N´hau (1993), en la UNC ese financiamiento generó reacciones en el estudiantado universitario que impugnaba políticamente a los investigadores del Instituto de Estadísticas y Matemáticas de la Facultad de Ciencias Económicas y los acusaban de ser "agentes del imperialismo".

⁷³ Es importante destacar igualmente que la demanda estatal varió sustantivamente en los distintos gobiernos y que la suerte de los economistas no fue la misma que la del resto de los profesionales de las ciencias sociales quienes en muchas ocasiones sufrieron la desconfianza, la falta de reconocimiento y la persecución política por parte de los sectores más conservadores y autoritarios en el poder especialmente durante los gobiernos de facto (Vessuri, 1992).

Guillermo Olivera, y el gradual retorno de los becarios del exterior. Ayudó a la inserción laboral de esta gente joven la creación de organismos oficiales, como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y de 5 centros de investigación económica (los pertenecientes al Instituto Torcuato Di Tella, y a las Universidades de Buenos Aires, Córdoba, Cuyo y Tucumán). Este fenómeno, concentrado en 1959-61, selló la institucionalización de la investigación económica en grupos organizados".

Los *think tanks* financiados por el empresariado y las primeras intervenciones en el campo de la educación en Argentina (1955-1982).

Hacia fines de la década de 1950 y durante la década de 1960, la nueva ideología del progreso promovió la modernización y profesionalización de la administración de los sistemas, incluido el educativo, a través de la creación de agencias estatales especializadas. El caso emblemático en Argentina fue la creación del CONADE el cual elaboró varios planes nacionales de desarrollo en los que se incluyeron análisis de la inversión en el sector educativo. Otro organismo que desarrolló una intensa labor de producción de informes e investigaciones en educación y en otras áreas fue el CFI. También puede señalarse como otra evidencia el interés de las universidades nacionales por institucionalizar la investigación educativa con la apertura de carreras como Ciencias de la Educación, Psicología o Sociología (Vessuri, 1992; Carlino, 1997; Suasnábar, 2004).⁷⁴

En este período, las corporaciones empresariales empezaron a interesarse activamente por la relación entre educación y crecimiento económico. En varios momentos los empresarios interpelaron al Estado para que éste orientara la

⁷⁴Evidentemente, estos intentos de modernización significarían una ruptura con las formas de gobierno del SEA conocidas hasta entonces. Según Suasnábar y Palamidessi (2006), en los orígenes del SEA los agentes productores principales de conocimiento en educación fueron los inspectores y algunos profesores de las escasas universidades nacionales (UNLP y UBA). Los "tomadores de decisiones" que conformaban una elite, se identificaban en la dirigencia de los partidos políticos y los miembros del Consejo Nacional de Educación. En el extenso período que va desde 1880 a 1960 se pueden también identificar agencias no estatales con mucho peso en la definición de las políticas educativas, especialmente a la Iglesia Católica, pero no se registra la presencia de tanques de pensamiento.

inversión educativa pública en función de las demandas de los sectores modernos de la economía justificando sus posiciones en la teoría del Capital Humano y las teorías del desarrollo en boga (Braslavsky, 1980).

Según Suasnábar y Palamidessi (2006), desde fines de la década de 1960 en el campo intelectual de la educación la diferenciación y modernización de las agencias productoras de conocimiento se vió favorecida por la creación de nuevas agencias en el sector privado. Las universidades nacionales, que ocupaban un lugar de predominancia en las arenas de producción de conocimiento y debate sobre temas educativos -pero que habían sido intervenidas por Onganía en 1966-, comenzaron a compartir espacios con los nuevos centros de investigación privados, algunos financiados por el empresariado:

“En 1968, el Instituto Torcuato Di Tella creó el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE) donde nucleó a un segmento de los profesores renunciando de la UBA en 1966. En el espacio católico, la creación del Centro de Investigaciones Educativas (CIE) dependiente de la Compañía de Jesús a principios de los setenta, también expresa esta tendencia a la conformación de centros académicos por fuera de la universidad.”⁷⁵

Sin embargo, a pesar del interés empresarial por la educación, en la década de 1960 los centros de investigación privados financiados por el empresariado aún no habían realizado estudios sistemáticos sobre el funcionamiento y la administración del SEA.⁷⁶ El ITDT, la FIEL y el IDEA apuntaban en sus proyectos a estudiar el estado de los recursos humanos en la industria o, en el plano político, apoyaban la subsidiariedad para que el sector privado en educación pudiera coexistir con el estatal con menores regulaciones.

En todo este período, la participación de los *think tanks* financiados por el empresariado en la definición de la política educativa fue indirecto y escaso.⁷⁷

⁷⁵El CIE cumplirá una silenciosa labor durante las dictaduras militares como refugio de intelectuales y ámbito de formación de nuevos investigadores, quienes en los años siguientes conformarían otros centros académicos privados tales como el CENEP (1974) y el CEDES (1975) o el CIPES (1983) (Suasnábar y Palamidessi, 2006).

⁷⁶Según Vessuri (1992), en el ITDT, en sus diferentes centros, se habían realizado estudios vinculados con temas educativos, pero por las temáticas abordadas (p.e. la estructura social de la Argentina o la oferta y demanda de recursos humanos universitarios y técnicos) no se observan trabajos que busquen diagnosticar la situación del SEA en su conjunto.

⁷⁷Recordemos que en estas décadas las posiciones del sector privado en educación estuvieron representados por la Iglesia Católica y sus representantes quienes ocupaban

Habría que esperar a mediados de la década de 1970 para encontrar los primeros trabajos de envergadura como el realizado por FIEL sobre costos y determinantes de la educación y a la década de 1980 para conocer sus propuestas de reforma estructural del SEA.

En 1976, la dictadura militar marcó el comienzo de un período signado por la represión, el congelamiento del debate político-educativo y la desestructuración de los proyectos modernizadores.⁷⁸ Durante este período, se afectó profundamente los procesos de diferenciación, modernización y profesionalización de las funciones estatales en el sector educación. Se perdieron cuadros técnicos y se fusionaron, reubicaron o desmantelaron organismos técnicos creados anteriormente.⁷⁹

El papel de los *think tanks* financiados por el empresariado también se vio afectado negativamente por el funcionamiento del espacio público como un “aparato de Estado” (Bourdieu, 1979). Durante este período el ITDT y la FIEL restringieron su producción de conocimiento en educación a algunos estudios sobre la formación de los recursos humanos. Por su parte, la recientemente creada Fundación Mediterránea todavía no había incursionado en el sector educativo. Recién a la vuelta a la democracia los *think tanks* podrán reaparecer gradualmente con fuerza en el campo de la educación y competirán por espacios de influencia al interior de los partidos políticos y en la Administración Pública nacional.

posiciones de dominancia en el campo político de la educación (Braslavsky, 1980; Bianchi, 1996).

⁷⁸Según Suasnábar y Palamidessi (2006: 17): “A diferencia del anterior gobierno militar, el llamado “Proceso de Reorganización Nacional” no se propuso modernizar la sociedad sino disciplinar los comportamientos políticos y sociales a través de la instauración de un Estado militarizado y la apertura de los mercados. En esta dirección, las políticas educativas se orientaron casi exclusivamente a reforzar patrones tradicionales de autoridad, implantar mecanismos de control ideológico y reformular el rol del Estado en prestación y regulación del sistema educativo (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1985)”.

⁷⁹Según Paviglianiti (1988), este proceso de desestructuración de estos organismos, se expresó en la discontinuidad del relevamiento de las series estadísticas de matrícula. La desaparición, expulsión y exilio de profesores, la prohibición de libros y el control ideológico delinear los rasgos centrales que asumiría el proceso de desestructuración del

Segunda ola de creación de *think tanks* en Argentina (1983-2001).

a) La "transición a la democracia": reapertura del espacio público y pluralización de las agencias.

El fin de la última dictadura militar y el retorno al orden constitucional en 1983 marcó el inicio del período denominado "transición a la democracia". Este período estuvo signado por la reactivación cultural y la reapertura del debate político y económico alrededor de la democratización de la sociedad y el Estado (Lesgart, 2003).

Apenas asumido, el gobierno de Alfonsín propuso la "modernización" del Estado, la reforma de la justicia y la reforma constitucional las cuales pretendían sentar las bases para la fundación de la "Segunda República" vista como imprescindible para democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, recomponer el sistema de partidos políticos y, en el plano de la Administración Pública, favorecer la desconcentración y descentralización administrativa (López, 2005).

En las administraciones estatales, con la creación del INAP se intentó revertir el carácter regresivo y autoritario de las culturas organizacionales, el desmantelamiento y la desprofesionalización sufridos durante el período militar. Con el objeto de promover la modernización del Estado y la profesionalización de sus agentes, tempranamente Alfonsín encaró, desde la Secretaría de la Función Pública, el armado y la implementación de un Programa de Formación de Administradores Gubernamentales.⁸⁰ El cuerpo debía funcionar como una "interfase" entre los niveles políticos y los administrativos del aparato estatal intentando articular la lógica política y la racionalidad administrativa. El objetivo político del gobierno era contar con un cuerpo de expertos que estuviera comprometido con los valores de la democracia (Oszlak, 1994).

campo en la universidad.

⁸⁰A mediados de 1984 creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (conocidos como "AG") el cual, emulando al modelo francés de profesionalización de los altos cuadros de la burocracia, debía reforzar la capacidad gerencial del Estado a partir de seleccionar rigurosamente y formar técnicamente a un nuevo grupo de egresados universitarios que conformarían el nuevo funcionariado (se suponía sin los rasgos culturales autoritarios o ineficientes de los existentes).

Sin embargo, la esperanza depositada en estos procesos modernizadores y democratizadores rápidamente se encontraría con las restricciones económicas de un Estado nacional crecientemente vulnerable y dependiente de los flujos de capital del exterior. Contrariamente a estos intentos, al estallar el plan económico -el Plan Austral- , hacia 1987, el gobierno se vio presionado por los organismos internacionales de financiamiento -especialmente por el FMI y el BM- a encarar reformas estructurales en la administración que comenzaron a adoptar los principios de racionalización entendida como ajuste.⁸¹ Se redujeron plantas funcionales y se promovió el retiro voluntario sin discriminar áreas ni categorías (Groissman, 1991). Así la Secretaría de la Función Pública comenzó a perder espacios de decisión sobre el Ministerio de Economía, tendencia que se profundizaría durante el gobierno de Menem (Thwaites Rey y López, 2005).

Durante este período de reapertura, Thompson (1994) sostiene que muchos centros de investigación privados, especialmente los independientes, se reorientaron a la figura de *think tanks* redefiniendo sus actividades hacia el espacio público y revirtiendo el perfil "hacia adentro" propio de los años de autoritarismo. Además de la presentación de proyectos a las agencias internacionales de cooperación también comenzaron a "atender demandas" internas:

"Las oportunidades comenzaron a surgir paralelamente a la apertura política: organizar cursos y conferencias en el interior del país, brindar apoyo técnico a los sindicatos, organizar "cátedras paralelas" o cursos de verano para la comunidad universitaria, ensayar la realización de encuestas sin ser sospechados o denunciados, ampliar el mercado de distribución de las publicaciones, anunciar públicamente los seminarios, convocar a dirigentes políticos para el debate y la discusión, así como satisfacer la demanda de opiniones "expertas" por parte del periodismo." (Thompson, 1994: 29)

Como resultado de ello, a partir de 1984 se abrieron las agendas de investigación a nuevas problemáticas, se incorporaron nuevos investigadores, se diversificaron las fuentes de recursos y se diferenciaron nuevas funciones

⁸¹En el económico, los organismos internacionales comenzaron a tener mayor injerencia en la definición de las agendas domésticas de política pública. Es el inicio del período signado por lo que luego se dio en llamar el "Consenso de Washington" en el cual los organismos internacionales comienzan a condicionar sus préstamos a la observancia de políticas de ajuste estructural que permieran equilibrar las cuentas fiscales y favorecieran el crecimiento

intelectuales. Algunos investigadores pasaron de "intelectuales en las catacumbas" a ocupar variados roles en los movimientos sociales y organismos de base, en los partidos políticos o el parlamento y en posiciones técnicas en la Administración Pública nacional (Thompson, 1994; Fernández y otros, 2002; Lesgart, 2003).⁸²

Según Thompson (1994), la vuelta a la democracia favoreció también el crecimiento de nuevos centros de investigación, la creación de fundaciones políticas y de "*advocacy groups*". En esta segunda ola de creaciones, en coincidencia con lo señalado por Abelson (2000) para la tercera ola de creaciones en el caso norteamericano, se desplegaron nuevos centros más focalizados en la promoción de temáticas específicas y vinculados a ideas y tendencias políticas.⁸³

En el caso de las fundaciones políticas, muchas se crearon a iniciativa de dirigentes que invirtieron sus recursos para la creación de instituciones que les ayudaran a construir sus carreras políticas y, por ende, corrieron la suerte de sus fundadores.

Respecto al papel de los *think tanks* financiados por el empresariado, durante el gobierno de Alfonsín éstos debieron dejar temporalmente sus posiciones adquiridas en el área económica en la Administración Pública nacional durante el denominado "Proceso de Reorganización Nacional" (Camou, 1997; Heredia, 2004).

b) La década de 1990: los imperativos de la globalización, las reformas del estado y las "ventanas de oportunidad" para los *think tanks*.

La hiperinflación del 1989 favoreció la introducción de medidas dramáticas que desembocaron el proceso de reforma del Estado ante la crisis de gobernabilidad (Tiramonti, 2000). Según los estudios sobre el tema (Borón,

económico.

⁸²Según Thompson (1994), muchos de los centros de investigación privados se reorientaron a la figura de *think tanks* por el fenómeno del pasaje de muchos de sus miembros al aparato del gobierno alfonsinista con funciones de asesoría en organismos oficiales.

⁸³Entre ellos el CIPES (Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social); el CEPNA (Centro de Estudios para el Proyecto Nacional); el CEDREI (Centro de Estudios de Desarrollo y Relaciones Económicas Internacionales); el CLADE (Centro Latinoamericano para el Análisis de la Democracia); el ILET (Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales); el EURAL (Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericano) y el

1995; Sidicaro, 2002; Seoane, 2003) esa reforma estuvo delineada por la privatización de las empresas estatales -se privatizaron más de 400 empresas-, el abandono de las políticas de bienestar, la priorización de la estabilidad monetaria mediante la adopción de un régimen de convertibilidad y la adopción de políticas públicas diseñadas y orientadas para dar aliento a la competencia empresarial y la apertura de la economía local a los mercados internacionales⁸⁴. Con esa reforma, el gobierno de Carlos Menem inauguró un nuevo período de recomposición neoconservadora (Borón, 1995).⁸⁵

En el plano ideológico, como señala Sidicaro (2002), la apelación continua a los imperativos de la globalización fue empleada por el gobierno de Menem como un factor adicional de debilitamiento estatal al considerar esa situación como inexorable y beneficiosa. Se perdieron los escasos márgenes de autonomía que el país intentó sostener durante el gobierno de Alfonsín y se elaboró desde el gobierno una doctrina basada en las ventajas de estar alineado y subordinado a las iniciativas de los Estados Unidos.⁸⁶

El contexto hiperinflacionario había generado las condiciones materiales para profundizar las críticas a las capacidades del Estado y la imperiosa necesidad

CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas).

⁸⁴Como en todo proceso de cambio hubo sectores que se vieron beneficiados por la convertibilidad, las privatizaciones, las desregulaciones y el proceso de apertura de la economía. Los principales ganadores fueron el sector financiero y las empresas multinacionales que participaron de las privatizaciones cuyos representantes paulatinamente fueron ganando en capacidad de influencia sobre la toma de decisiones gubernamentales. Las inversiones transnacionales lograron niveles de ganancia significativamente superiores a los que encontraban en otros países y sus agentes -los *managers*- fueron reconocidos por obtener mayores dividendos para las empresas con carreras ejecutivas exitosas y dinero (Sidicaro, 2002).

⁸⁵En contraste, en el sector empresarial también hubo perdedores. El grupo representado por la UIA apoyó las reformas desde su inicio, sin embargo, hacia 1999 ya reconocía que la apertura indiscriminada había desestructurado a varias ramas de la actividad manufacturera y exigía del gobierno una estrategia productiva sin animarse a salirse del modelo neoliberal. Es que muchos empresarios, especialmente las empresas grandes y multinacionales pero también una selección del resto, durante los primeros tres o cuatro años de la convertibilidad se vieron beneficiadas por la política económica en dos sentidos: por un lado, porque aprovecharon el flujo de inversiones extranjeras ya sea para reestructurarse e intentar hacerse más competitivos, para participar del proceso de privatizaciones o para hacer otro tipo de negocios (comerciales o financieros) y por otro, porque esa inyección de enormes cantidades de dinero y la disminución de la inflación generaron una reactivación de la producción y del consumo.

⁸⁶Según Sidicaro (2002), el pragmatismo y el realismo, rasgos culturales del peronismo tradicional, habían desechado la creencia en la defensa del Estado-nación (históricamente enarbolada por este movimiento) y se dio paso a un discurso justificador

de *aggiornamento* a los nuevos imperativos de la economía internacional (Camou, 1997). Además, algunos importantes comunicadores de orientación liberal en los medios, los principales tanques de pensamiento financiados por el empresariado -especialmente, FIEL, Fundación Mediterránea y el CEMA- y los organismos internacionales de crédito habían desarrollado una activa campaña para que se aceptara el modelo de "Estado mínimo" y las recetas que se denominarían el "Consenso de Washington".⁸⁷

En este contexto el gobierno logró que se aprueben dos leyes fundamentales para esta reconversión: la Ley de Reforma del Estado (Nro.23.696/89) y la de Emergencia Económica (Nro.23.697/89). La primera habilitaba el proceso de privatizaciones y consagraba el principio de subsidiariedad estatal.⁸⁸ La segunda prohibía contratar o designar personal por 180 días y otorgaba al PEN facultades para dar de baja a parte del personal de la Administración Pública nacional y revisara los regímenes de empleo vigentes en la función pública⁸⁹ (López, 2005).

Sin embargo, según López (2005) el impacto del proceso de racionalización fue relativo y hasta contradictorio, pues las nuevas funciones de regulación que asumió el Estado -creación de nuevas secretarías, subsecretarías y entes regulatorios- y la necesidad aumentar el gasto público para contrarrestar los

de la nueva forma de reinsertar al país en el mundo de la posguerra fría.

⁸⁷En el plano internacional otro de los ganadores del período fueron los organismos internacionales y sus técnicos. Como agencias lograron poder sobre el poder del estado nacional a través de una mayor capacidad de supervisión de las políticas estatales y como agentes obtuvieron fabulosas promociones burocráticas y mejoras salariales, tanto en el FM como en el BM. (Sidicaro 2002)

⁸⁸Principio que en el campo pedagógico es considerado como un logro de los sectores que promueven la privatización del sistema educativo.

⁸⁹A partir de allí se inició el Programa de Reforma Administrativa y se llevó adelante un estricto control de las compras y contrataciones del Estado, una disminución de las Secretarías, la concentración de las unidades de decisión política y el congelamiento de las vacantes que se produjeran en la Administración Pública Nacional. La conducción del programa estuvo a cargo un Comité Ejecutivo presidido por Domingo Cavallo a cargo del Ministerio de Economía y comprendió dos etapas, una de racionalización y simplificación de estructuras y de mejoramiento en la administración de los recursos y la otra de modernización de la gestión administrativa. Además, según describe López (2005), este comité recibió orientaciones de los técnicos del Banco Mundial el cual le había concedido un préstamo y asistencia técnica para iniciar el programa de reforma. A su vez un grupo de empresarios, que serían quienes resultarían beneficiados por las privatizaciones, creó la Fundación para la Modernización del Estado que se encargó de contratar a las consultoras Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder para que actuaran bajo la coordinación del comité ejecutivo.

efectos nocivos de la política económica -especialmente el aumento de la desocupación- y poder legitimar electoralmente al gobierno lo neutralizaron en varios sentidos.

Hacia 1995, el gobierno intentó retomar el ajuste en la Administración Pública nacional lanzando la denominada "Segunda Reforma del Estado" pero, entonces, lo hacía en un contexto menos favorable tanto nacional como internacionalmente -ya se conocían y temían los efectos del Tequila-.⁹⁰ El diseño de la Segunda Reforma estuvo orientado por el concepto de "reingeniería estatal" y el modelo de "Estado base cero" en el cual el Estado Nacional formulaba, facilitaba, financiaba y controlaba las políticas públicas pero, en lo posible, no las ejecutaba (Thwaites Rey, 2001). En la elaboración de este diseño colaboraron activamente técnicos de FIEL y del CEMA.

Pero, nuevamente las metas ambiciosas de ajuste se vieron limitadas por las necesidades político-electorales del gobierno, que debía medir sus fuerzas en la Capital Federal. A fines de 1996 la "Segunda Reforma del Estado" había sido prácticamente abandonada (Bozzo, López y Zapata, 1999).

En 1999, la llegada de la Alianza (UCR-Frepaso) al poder permitió el avance de los sectores empresariales más concentrados sobre el gobierno para intentar, conservando la convertibilidad, generar una estrategia productiva que retomara el crecimiento económico y discutiera, en otras condiciones, las pujas por la distribución de la riqueza. Evidencias de ello fueron el plan de gobierno, elaborado a pedido por la FIEL, la Fundación Mediterránea y la Fundación Gobierno y Sociedad, que el CEA le entregó a De la Rúa y las denominadas "reformas de segunda generación" que abrieron verdaderas "ventanas de oportunidad" para la participación de los *think tanks* en el campo del Estado.

López (2005) sostiene que en una primera etapa, desde el gobierno, se creó la Secretaría para la Modernización del Estado para poner en marcha un

⁹⁰Según Thwaites Rey (2001), agotadas las privatizaciones más sustantivas, desacelerada la economía y con un estado debilitado por la ausencia de importantes fondos provocada por la reforma previsional, el ajuste del Estado figuraba en primer lugar en la agenda del gobierno y de los organismos internacionales. Pero, esta vez el gobierno encontró escollos insalvables en el Parlamento ya que muchos legisladores se negaron a otorgarle "superpoderes" impositivos al PEN y a pesar de las presiones el gobierno tuvo que esperar hasta febrero de 1996 para obtener la segunda ley de reforma que buscaba.

proceso de modernización estatal que fuera efectivo y autosustentable con mayor énfasis en promover una gestión más flexible y en promover la “rendición de cuentas”.⁹¹

Sin embargo, la intención de transparentar la administración pública y de abrir canales de participación encontró prontamente un límite en la aplicación de recetas de ajuste impulsadas desde el Ministerio de Economía. El gobierno, ante las dificultades para reactivar la economía y obtener fondos frescos, avanzó en un fenomenal ajuste presupuestario que incluyó el recorte salarial del 13% a toda la Administración Pública nacional para hacer frente a sus compromisos financieros con los acreedores externos. Posteriormente, la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez denunciando actos de corrupción en el Senado en el tratamiento de la ley de reforma laboral inició el proceso de debacle del gobierno de la Alianza.

A pesar de la inestabilidad política provocada por la renuncia del vicepresidente, el gobierno trató nuevamente de elaborar un Plan Nacional de Modernización del Estado. Ese plan se proponía el cambio en el modelo de gestión pública. Se lanzó en el año 2000 y con financiamiento del BM el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”⁹² en el cual se enunciaban una serie de derechos nuevos del ciudadano cuyo cumplimiento permitirían mejorar la calidad de los servicios para alcanzar un nivel de satisfacción de los “clientes-ciudadanos”.⁹³

El agotamiento del modelo económico de la convertibilidad, sin embargo, era inminente. A comienzos de 2001, para dar una señal hacia los organismos

⁹¹A pesar de la iniciativa, las acciones del gobierno no parecían coordinadas. Paralelamente, el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, designaba al frente de la subsecretaría de la Gestión Pública a un grupo de jóvenes egresados universitarios con escasa experiencia en el sector público, pero que contaban con la asistencia de la Fundación Grupo Sophia, para elaborar reformas en forma independiente y superpuesta con la Secretaría para la Modernización del Estado.

⁹²Se buscaba emular experiencias llevadas adelante en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.

⁹³El Art. 3 del decreto 229/2000 los detalla: los derechos a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la Administración Pública Nacional; a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y por el personal del servicio de la Administración Pública Nacional; a conocer el estado de tramitación de las actuaciones administrativas en las que tenga la condición de interesado; a presentar quejas por omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado; a reclamar ante cualquier desatención o anomalía en el funcionamiento de los

internacionales de que se cumpliría con los compromisos asumidos en la política económica iniciada en los 90, el gobierno nombró a Ricardo López Murphy como Ministro de Economía. La gestión de López Murphy fue resistida duramente por diversos sectores políticos, sindicales y estudiantiles pues propuso hacer un ajuste mayor al gasto público que involucraba principalmente al presupuesto educativo. En apenas dos semanas tuvo que dimitir y en ese contexto, ante la tremenda dificultad para enfrentar los límites de la convertibilidad, el gobierno convocó nuevamente a Domingo Cavallo. Sus medidas por rescatar el modelo fracasaron y ante un clima político general desastroso se desembocó en el "corralito", la renuncia de De la Rúa y una crisis institucional sin precedentes desde el regreso de la democracia.

A lo largo de este subperíodo –el cual se inicia aproximadamente en 1990– los procesos de reestructuración del Estado favorecieron la participación de más *think tanks* en el espacio público, los cuales crecieron notablemente en número e influencia.⁹⁴ La expansión e influencia de los *think tanks* fueron tan significativas que cobraron notoriedad pública. Desde mediados de la década de 1990 en adelante el diario La Nación, por ejemplo, sacó varias notas sobre el fenómeno de los *think tanks*.⁹⁵ Según Thompson (1994) este fenómeno es parte de otro de carácter más amplio: el reconocimiento legal y la legitimidad para actuar en el espacio público desde el campo de las ONG.

En general, desde 1983 en el caso de los centros de investigación privados se puede observar un proceso de diferenciación y diversificación en sus funciones y roles. La mayoría varió su propósito fundacional o se reestructuraron en función de las nuevas demandas estatales. Muchos de ellos originalmente tuvieron por objetivo el mantener espacios democráticos de investigación pues las

servicios.

⁹⁴En 1994 el número de fundaciones y asociaciones civiles ascendía a cerca de 3.000 entidades (Thompson, 1994).

⁹⁵En una de ellas se afirmaba: "Fuera del antecedente del Instituto Di Tella, de memorable perfil sociológico, en general los *think tanks* se dedicaron durante un buen tiempo sólo a la economía, materia a la que siempre se percibió como más técnica que política. Luego se extendieron hacia otros campos. El derrame ocurrió cuando se empezó a hablar de la reforma del Estado y floreció en consonancia con dos novedades. Una fue la aceptación corriente de que los grandes problemas argentinos no están restringidos a la economía. La otra, el desprestigio de los políticos y sus métodos." (La Nación, 13/4/03)

universidades se veían intervenidas recurrentemente (Vessuri, 1992) pero, entre las décadas de 1980 y 1990 fueron diversificando su función originaria de investigación e incorporando algunos de ellos una relación más estrecha con la definición de las políticas públicas. En el caso de los centros de investigación privados financiados por el empresariado se consolidaron los creados en la primera ola, se crearon nuevos y se diversificaron los tipos (Uña, 2005). Entre ellos se destacaron la FIEL, la FM y el CEMA quienes tuvieron una enorme influencia en ambos gobiernos.

Durante esta *segunda ola* de creaciones (entre 1983 y 2001) se pueden identificar algunas tendencias que contribuyeron a la consolidación de los *think tanks* existentes y a la creación de nuevos en Argentina:

a) La *matrícula universitaria y la cantidad de egresados de las carreras de las ciencias sociales siguió en aumento*: Desde 1984 se observó el incremento de la expansión matricular en el sistema universitario. Entre comienzos y mediados de la década de 1980, pasó de 393.800 a 664.200 alumnos (Bertoni y Cano, 1990) sentando las bases de una expansión inédita de la base de profesionales disponibles en el mercado laboral.

Además, los datos oficiales en 1992 indicaban que los estudiantes de carreras de ciencias sociales representaban el 36% del total de la matrícula de las universidades nacionales (Fanelli, 1994) y, según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU, 2000), entre 1988 y 1999 la cantidad de nuevos egresados de carreras de las ciencias sociales anualmente rondaba entre los 12500 y los 14300 profesionales.

Consecuentemente, en el mercado laboral se comenzó a contar con un número mayor de egresados de ciencias sociales presionando por ingresar a los puestos de trabajo. Esa presión superó la capacidad de absorción del mercado, se devaluaron las credenciales de grado y se favoreció que surgieran nuevos puestos de trabajo más precarios o flexibles para estos jóvenes profesionales en diversas agencias tanto del sector privado como en el sector público.

b) *El crecimiento de los programas de posgrados nacionales y el aumento de la internacionalización de la formación de posgrado de los científicos sociales:* Como consecuencia de la devaluación de las credenciales de grado y las expectativas de expansión de puestos especializados en algunos segmentos del mercado laboral (por ejemplo, en las burocracias estatales y en las empresas del sector moderno de la economía) creció la oferta y la demanda de posgrados (maestrías y doctorados) en ciencias sociales en Argentina. Ese aumento en la demanda fue acompañado por programas y fondos estatales e internacionales que colaboraron en la expansión de la matrícula de posgrado tanto en el país como en el extranjero.

c) *Se estrechó el vínculo de los profesionales de las ciencias sociales y los tomadores de decisiones en el sector público:* se consagraron los economistas en la alta burocracia estatal y algunos grupos de politólogos, sociólogos y licenciados en relaciones internacionales estuvieron en ascenso. Los economistas y los especialistas en ciencias políticas (también algunos expertos en sociología y en relaciones internacionales) fueron las profesiones emblemáticas que se vieron favorecidas por el pasaje hacia formas de gobierno democráticas e inspiradas en la economía libre de mercado en un contexto crecientemente globalizado.

En el caso de los politólogos, el ascenso de un grupo destacado de ellos se percibió claramente en el período de "transición a la democracia" pues estaban directamente vinculados al presidente Alfonsín (Lesgart, 2003), pero posteriormente la preponderancia otorgada a las políticas de estabilización económica, la fragilidad institucional de la democracia y el peso de los imperativos de la globalización no contribuyeron a su consolidación como grupo profesional con poder sobre el poder del Estado.

En el caso de los economistas el acceso a las mejores posiciones dentro del campo de Estado fue un fenómeno nacional y mundial que se correlacionó con el crecimiento del mundo de las finanzas y la creciente participación de los organismos internacionales en la definición de las políticas domésticas de los países en desarrollo a partir del otorgamiento de créditos.⁹⁶ La globalización de la

⁹⁶Como señalan Markoff y Montesinos (1994:4): "Los economistas han sido el grupo de profesionales que ha crecido más rápido en las burocracias ejecutivas en las décadas

economía y la disminución del poder relativo de los estados-nación colaboraron en la tendencia a que los economistas liberales ocupen puestos de cúpula desplazando a los abogados (una profesión eminentemente política) y a tener mayor injerencia en la definición de las políticas públicas.⁹⁷

Los economistas, además, lograron desarrollar una serie de prácticas profesionales vinculadas directamente con el poder que se constituyeron en una especie de "jurisdicción intelectual" (Abbot, 1988).⁹⁸ En contextos de inestabilidad e incertidumbre, donde las variables macroeconómicas pasaron a ocupar un lugar central para la determinación de una política económica, los tomadores de decisión encontraron en los consejos económicos basados en cálculos econométricos una herramienta y un lenguaje compartido con los dirigentes de los demás estados nacionales.

"La creencia de que las cuestiones económicas son centrales para la acción de los gobiernos y para las relaciones internacionales ha convertido el despliegue de ministros con Ph.D. en un nuevo instrumento de legitimación política. Esta creencia ha hecho que el lenguaje profesional de los economistas se convierta en una nueva *lingua franca* política y ha estimulado a que los contactos y los valores profesionales transnacionales se conviertan en un contexto significativo para la adopción de decisiones políticas nacionales." (Markoff y Montesinos, 1994: 6)

d) Las *ONG* comenzaron gradualmente a ocupar espacios centrales en las agendas de política doméstica de los organismos internacionales y fundaciones

recientes y han desplazado en gran medida a grupos antiguos como principales asesores de los ministros en países que difieren de tamaño, región y tradiciones políticas. Esto ha ocurrido tanto en el Primer Mundo como en el Tercer Mundo."

⁹⁷Esto se observa concretamente cuando se verifica en la década de 1980 y 1990 la existencia de jefes de gobierno con títulos en economía en Europa, Asia y América Latina, por ejemplo, en Grecia, Turquía, Irlanda, Holanda, Taiwán, India, México y Colombia (Markoff y Montecinos, 1994).

⁹⁸Según Neiburg y Plotkin (2004:231): "Los economistas profesionales constituyen un grupo muy particular dentro de los científicos sociales. Son los únicos especialistas formados específicamente para desarrollar su actividad cerca del poder, ya sea económico (trabajando en empresas, consultoras y financieras) o político (trabajando para el Estado). Esta presencia cercana al poder se fundamenta menos en la posesión de un capital político o social reconocido, o en el monopolio de una práctica profesional (como sería el caso de los médicos o abogados), que en la posesión de conocimientos técnicos especializados, basados en el uso exclusivo de una jerga propia, adquirida y legitimada en un mundo académico intensamente internacionalizado. La economía se presenta a la vez como una ciencia sobre la sociedad y como un conjunto de herramientas operativas al servicio del poder."

del extranjero en Argentina: Según Thompson (1994), el incremento de fondos internacionales, mediante créditos o subsidios de organizaciones como el BM o el BID, orientados hacia el área social abrió perspectivas favorables para los proyectos de las ONG en general incluyendo a los centros de investigación privados en Argentina. Por su parte, Dezalay y Garth (2002) confirman esa tendencia pues señalan que a mediados de la década de 1990 estos organismos internacionales se habían convencido de la necesidad de fortalecer a la sociedad civil financiando proyectos a cargo de ONG locales para garantizar que las políticas de desarrollo se ajustaran a las demandas reales de la población.

Los *think tanks* financiados por el empresariado en el campo de la Educación (1983-2001)

A partir de 1983, en el período denominado “transición a la democracia” el debate público sobre la democratización del Estado se tradujo en el campo educativo en la evaluación del SEA como un vehículo central para la modificación de la “cultura autoritaria”.⁹⁹ Como señalan Suasnábar y Palamidessi (2006:18):

“Prontamente las demandas culturales generaron que desde las escasas agencias productoras de conocimiento existentes (FLACSO, AGCE, CEDES, algunas universidades nacionales) se produjeran estudios sobre los rasgos de esa cultura autoritaria para poder comenzar a inculcar nuevos valores y mecanismos de participación en la ciudadanía que colaboraran a dar continuidad institucional a la incipiente democracia.”

En el Ministerio de Educación nacional, simultáneamente se comenzó a reconstruir la producción de conocimiento sistemático sobre el SEA con la conformación de las direcciones nacionales de Información, Difusión, Estadística y Tecnología y la de Planificación Educativa que cumplieron funciones técnico-pedagógicas. Desde estas direcciones se produjeron una serie de informes y de diagnósticos orientados a retomar el control técnico y político y a sustentar una futura reestructuración global del SEA a nivel central (Paviglianitti, 1988).

⁹⁹El libro emblemático del período fue “El proyecto educativo autoritario” de Juan Carlos Tedesco, Cecilia, Braslavsky y Ricardo Carciofi. (1985).

Mientras tanto en las universidades nacionales (UBA, UNLP, UNLu), en organismos intergubernamentales como la FLACSO o en centros de investigación como el CEDES comenzaban a formarse e incorporarse nuevos investigadores y especialistas en educación jóvenes, varios de los cuales en la década siguiente participarían en el proceso de implementación de la Ley Federal de Educación. (Suasnábar y Palamidessi, 2006).

Durante la década de 1980, signada por la reconstrucción de la institucionalidad democrática, comenzó a incrementarse la intervención de organismos internacionales como la CEPAL, la UNESCO, el BM y el BID. A través de proyectos como el PNUD, se generaron diversos estudios y diagnósticos sobre la evolución del sistema educativo, la experiencia del planeamiento y los problemas de la administración central de la educación en América Latina y en Argentina. Finalmente, en la segunda mitad de la década de 1980 dentro del proceso de pluralización de agencias productoras de conocimiento sobre educación se inscribió la producción de los *think tanks* "históricos" financiados por el empresariado: la FIEL y el IEERAL de la Fundación Mediterránea. Ambas se diferenciarán de los demás centros de investigación privados por el perfil profesional de sus agentes productores, sus fuentes de financiamiento y su orientación ideológica promercado (ver casos 1 y 2).

En la década de 1990 el sector educativo ingresó en un proceso de reestructuración global debido, entre otros, a presiones provenientes de los organismos internacionales y de distintos sectores de las dirigencias del sector público y privado que veían en la crisis del SEA un obstáculo para los procesos de democratización e integración asociados a la globalización¹⁰⁰.

¹⁰⁰Según Sidicaro (2002), en ese contexto un informe del Consejo Académico de la Fundación UIA, de 1993, señalaba que el Estado debería ofrecer mayores externalidades que redujeran los costos relativos de las industrias más complejas desde el punto de vista tecnológico y organizativo, de manera que las exportaciones de alto valor agregado que hoy no son rentables lleguen a serlo: "Entre las externalidades quizá más importantes son las que provee el sistema educativo, no sólo para aumentar la competitividad de los sectores de bienes muy diferenciados, sino también para mejorar la capacidad de la gestión estatal, necesaria para las políticas industriales (...) Si la Argentina va a integrarse a una economía globalizada, tanto el drástico mejoramiento de la calidad de los servicios antes mencionados, cuando ellos existen, como las decisiones de encararlos adecuadamente cuando no existen, requerirán seguramente de una íntima colaboración entre el sector privado y el Estado, ya que la manifestación de una demanda de los

En 1992, se llevó adelante la transferencia de servicios medios y terciarios no universitarios nacionales a las provincias y, en 1993, se sancionó la primera ley orgánica del SEA: la Ley Federal de Educación.¹⁰¹ Paralelamente, el Ministerio de Educación nacional convocó a diversos actores sociales a la concertación y puso en marcha un proceso de reestructuración del SEA denominado "Transformación Educativa".

Estos procesos movilizaron a muchos agentes y agencias en el campo de la educación. En 1993, antes de que se sancionase la Ley Federal de Educación, los futuros responsables políticos en el Ministerio de Educación nacional comenzaron a reclutar a los equipos técnicos para implementar una reforma educativa a gran escala. Es en ese período que fueron convocados especialistas y personalidades representativas de distintos sectores involucrados en el campo político de la educación: el sector privado y católico, la comunidad judía y el mundo académico representado por reconocidas especialistas en investigación socioeducativa y planeamiento educativo.¹⁰²

Los equipos técnicos en el Ministerio de Educación nacional, a cargo de Cecilia Braslavsky e Inés Aguerrondo, se encontraban conformados principalmente por investigadores y profesionales de las ciencias sociales relativamente jóvenes quienes mayoritariamente se habían formado en algunas universidades nacionales y en la FLACSO.¹⁰³ En la conformación de esos equipos se apeló a la búsqueda de *expertise* en los diversos temas de definición política.¹⁰⁴

mismos como su administración eficiente difícilmente serían posibles sin ella" (UIA, Anuario 1993-94: 44).

¹⁰¹Fue una ley profundamente controvertida por muchos motivos, entre ellos, porque en su texto conviven tanto elementos del modelo denominado "estado principalista" como del modelo de "estado subsidiario".

¹⁰²Al respecto, Inés Aguerrondo, una de las responsables del proceso señaló en una entrevista: "En función del proceso que se venía, armamos lo que se llamó la comisión técnico-asesora, para la cual llamamos a Van Gelderen, por el mundo privado; a Cecilia Braslavsky, por el mundo académico; y pusimos a una tercera persona que venía de las escuelas judías más o menos "progre" y que estaba en la universidad, Eduardo Slomiansky. Queríamos tener un trío representativo de los distintos sectores al cual nos sumábamos Susana Decibe y yo. Esa comisión fue la que empezó a plantear qué era lo que había que hacer para cambiar el sistema educativo."

¹⁰³Según Aguerrondo, muchos de los que participaron inclusive no pertenecían al partido justicialista y tenían mayor afinidad con el Frepaso o el radicalismo.

¹⁰⁴En Argentina, la reforma educativa amplió el mercado de trabajo para los especialistas en educación provenientes de distintas ramas de las ciencias sociales. La información que

El proceso de "Transformación Educativa" supuso la realización de cambios en múltiples aspectos del SEA (Gajardo, 1999), entre ellos:

- a) La reorganización institucional y la descentralización de la gestión;
- b) Mejorías que apuntaban a la calidad y equidad a través de programas focalizados consistentes en la provisión de materiales, equipamiento y mejoría de infraestructura;
- c) Reformas curriculares;
- d) Perfeccionamiento de los docentes;
- e) Aumento de la inversión.

Por lo tanto, para alimentar la toma de decisiones los encargados de los equipos técnicos tuvieron que emplear variadas fuentes de consulta: informes de organismos internacionales, experiencias realizadas en algunas provincias argentinas y en países desarrollados o subdesarrollados. Inclusive, según Aguerrondo, se contrataron consultores de universidades y centros de investigación para realizar estudios "ad hoc".¹⁰⁵

Sin embargo, a partir de la transferencia de las escuelas y a medida que la "Transformación Educativa" fue avanzando, en los sistemas educativos provinciales comenzaron a aparecer alternativas, desafíos y dificultades en la administración y en la implementación de las reformas que demandaron mayor conocimiento especializado de los tomadores de decisiones sobre política educativa. Estas situaciones contribuyeron al surgimiento de un segmento nuevo en el mercado de *expertise* y fue percibido como una "oportunidad histórica" por varios agentes y agencias productores de conocimiento en el campo intelectual de la educación.

demandó la reforma involucró el conocimiento existente sobre curriculum, organización escolar, formación docente, financiamiento, administración de los sistemas, evaluación de la calidad, etc.

¹⁰⁵ "Es decir, se buscaba en cualquiera de los temas (supongamos formación docente) qué pasaba en la Argentina y se hacía un diagnóstico de la situación. Se buscaba mucho qué habían hecho las provincias, en qué habían avanzado con esto porque había que producir una propuesta que no fuera en contra de las lógicas provinciales y que pudiera contener. Y después se veía que decía la academia, cuáles eran las producciones que había sobre el tema y que sucedía en el mundo. Esas eran básicamente las tres fuentes." (Entrevista a Inés Aguerrondo)

Por su parte, en este contexto, los empresarios vieron en la implementación de la Ley Federal de Educación una nueva oportunidad histórica de adecuar el sistema educativo a las demandas de la producción y la apertura económica.¹⁰⁶ Como se verá en detalle en los casos, colaboraron fuertemente en el financiamiento de proyectos de *think tanks* y participaron en algunas iniciativas de los gobiernos que intentaron en ocasiones incluirlos para legitimar la concertación sobre la reforma educativa a la que se pretendía llegar. En el primer lustro de la década de 1990 entre las actividades organizadas por el empresariado para movilizar la discusión sobre la reforma educativa se destacaron: a) las jornadas "Empresa y Sistema Educativo: Hacia una alianza necesaria"¹⁰⁷ organizada por el CEA, la ACDE y el IDEA; b) el Seminario Internacional sobre la Evaluación del Rendimiento Escolar¹⁰⁸ realizado por FIEL y la Fundación Banco de Crédito Argentino en conjunto con el Ministerio de Cultura y Educación; y c) los distintos foros realizados por ADEBA o IDEA.¹⁰⁹

Desde la segunda mitad de la década de 1990 también participaron activamente, pero su descripción será detallada en las trayectorias de los cinco casos analizados en la parte II de este trabajo.

Durante el período que va desde 1983 a 2001 se pueden destacar algunas tendencias que favorecieron la aparición de los *think tanks* en el campo de la educación, entre ellas:

¹⁰⁶El gobierno también les dio cabida en la definición de la política educativa. Entre las iniciativas del gobierno se destacó la consulta que los equipos técnicos del ministerio realizaron a los empresarios durante el proceso de elaboración de los Contenidos Básicos Comunes a cargo de Cecilia Braslavsky y el diseño de los Trayectos Técnicos Profesionales en el INET, en la gestión de Martín Redrado, que pretendieron adecuar la educación técnica a las nuevas demandas de competencias tecnológicas.

¹⁰⁷Estas jornadas se realizaron en la ciudad de Buenos Aires en noviembre de 1993 y contaron con el auspicio de tanques de pensamiento como la FIEL y de fundaciones importantes como la Fundación Bank Boston.

¹⁰⁸Realizado en Buenos Aires entre el 30 y 31 de Mayo de 1994 con especialistas provenientes de EE.UU., Chile y Holanda.

¹⁰⁹También se puede resaltar la producción de algunos intelectuales vinculados a sectores empresariales que comenzaron a mostrarse interesados en reformar integralmente el sistema educativo para adecuarlo a las demandas del sistema productivo. Un ejemplo de ello fue el Libro Blanco de la Educación publicado por José Luis De Imaz desde la Fundación Bank Boston en el cual se consagran una serie de medidas algunas de las cuales están incluidas en la Ley Federal de Educación.

a) *Mayor interés político e intelectual por los sistemas educativos por su importancia estratégica en la integración de las sociedades al sistema mundial:* Al haberse convertido, por medio de las reformas, los sistemas educativos nacionales en una de las instituciones principales del sistema mundial, pues en ellos año tras año se forman cada vez más millones de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, sobre ellos se ejerció –y ejerce– un mayor número de demandas y se pusieron mayores esperanzas, aún cuando se cuestionen sus promesas de contribuir de forma decisiva a la expansión de las economías nacionales y a mitigar las desigualdades sociales (Pereyra, 1996). Los sistemas educativos continuaron siendo estratégicos para la formación de subjetividades, en otros términos, allí se construyen las futuras identidades de trabajadores y ciudadanos del mundo.¹¹⁰

b) *Creciente presión y ayuda internacional para realizar reformas educativas estructurales en los países en desarrollo:* ese impulso favoreció que los Estados nacionales recibieran financiamiento de los organismos internacionales para iniciar los procesos de reforma y, consecuentemente, se demandaran nuevos conocimientos especializados y expertos en política educativa.

La reforma educativa en Argentina se encuadró en una ola más amplia de reformas educativas en toda América Latina impulsada fundamentalmente por el BM, la CEPAL, la UNESCO y el BID. En 1990 el BM había participado activamente estimulando las reformas en educación básica en la Conferencia Mundial de “Educación para Todos” de Jontiem, en Tailandia y, en 1992, la CEPAL publicó su conocido trabajo “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” en el que proponía mejorar la educación para promover el desarrollo sustentable en la Latinoamérica.¹¹¹

¹¹⁰ Identidades cambiantes que responden a otra racionalidad, diferente de las sociedades disciplinarias. Las nuevas identidades serían flexibles, multiculturales, fragmentadas, pero también racionales para poder hacer elecciones y adaptaciones a los distintos escenarios.

¹¹¹ Como en la década de 1960, nuevamente el papel de los organismos internacionales fue central en la promoción de las reformas educativas en América Latina esta vez en un contexto diferente. La globalización, en tanto que escenario de fuerte interdependencia asimétrica entre países, requería un *aggiornamento* de la sociedad en su conjunto a las nuevas demandas políticas y económicas. En ese contexto, los organismos

Esta ola de reformas educativas fue bienvenida por las dirigencias empresariales locales pues los organismos promovían un cambio educativo tendiente a garantizar la formación de los futuros ciudadanos y trabajadores en enfoques que recuperaban, entre otros, la formación por competencias, perspectiva que confluía con el punto de vista empresarial sobre el aumento de la competitividad de sus recursos humanos.

c) *La configuración de redes internacionales de centros y profesionales especializados en política educativa permitió el rápido acceso y la promoción de las reformas:* El acceso masivo a las TICS favoreció que más profesionales y centros de investigación y universidades pudieran acceder rápidamente a estudios y a información sobre experiencias de reformas educativas en todo el mundo. Eso benefició a los agentes y agencias con mayor dinamismo en el campo de la educación en Argentina.

d) *El crecimiento local y la internacionalización de los programas de posgrado en ciencias sociales orientados al estudio de la educación* repercutieron al nivel de los agentes elevando sus competencias y el valor simbólico de las credenciales y favoreciendo su rol de especialistas en política educativa y de portavoces de las reformas.¹¹²

En diversos países las estadísticas educativas muestran como año tras año se incrementó la circulación de estudiantes universitarios extranjeros, especialmente en los posgrados, fenómeno que acrecentó la base de profesionales preparados para importar ideas a sus países de origen (Husen, 1988).¹¹³

internacionales de crédito también intentaron restringir los márgenes de soberanía de los estados nacionales débiles mediante estrategias en el otorgamiento de los créditos internacionales condicionados a que se llevaran adelante determinadas reformas (Coraggio y Torres, 1997; Andrade Oliveira, 1997)

¹¹² En el caso de argentino los aportes de la maestría en educación de la FLACSO o de programas de becas como el PROFOR o de fundaciones como la Fullbrighth o la Carolina han colaborado en la formación de especialistas en educación en Argentina, EE.UU. y Europa (IIPE, 2001).

¹¹³ Por ejemplo, los trabajos de Chubb sobre las escuelas charter, generados desde el Brookings Institute, tuvieron una especial acogida entre los economistas por su doble aporte: ofrecían una forma de diagnosticar y una nueva tecnología para implementar (Narodovski y otras, 2002).

Los nuevos especialistas de las ciencias sociales contaron al regresar a la Argentina con teorías, herramientas metodológicas y propuestas de la academia norteamericana o europea para poder interesarse por el análisis de la educación y promover diversas reformas educativas, algunas de ellas promercado.¹¹⁴

e) *La dirigencia política demandó más diversidad de soluciones para resolver los problemas de administración y gestión de los sistemas educativos provinciales y los desafíos del proceso de Transformación Educativa:* La transferencia de las escuelas en 1992 amplió las agendas de las administraciones provinciales y la implementación de la Ley Federal de Educación demandó la movilización de más y nuevos recursos.

Posteriormente, desde 1997, la reforma educativa comenzó a dar signos de desaceleración, que se evidenció, entre ellos, por la lentitud y desarticulación en la implementación de los cambios en las provincias, por los resultados desalentadores y por la enorme dificultad del Estado nacional para sostener la inversión necesaria para el cambio que se pretendía. El gobierno de Menem finalizó su segundo período signado por los reclamos docentes en la Carpa Blanca, y la Alianza, si bien contó inicialmente con el apoyo de los sindicatos docentes, tampoco supo encontrar una salida consensuada al estado de estancamiento de la reforma provocando una virtual situación de delegación o abandono de las orientaciones del SEA en los subsistemas provinciales.

Hasta aquí se han delineado los procesos históricos que colaboraron en el surgimiento y la participación de los *think tanks* en el terreno de las políticas públicas y, particularmente el origen de sus intervenciones en el campo de la educación. En los próximos capítulos se analizarán los cinco tanques de pensamiento que producen conocimiento e intervienen en el campo de la educación en Argentina en la actualidad.

¹¹⁴En la economía de la educación, el avance de los economistas vino de la mano de una nueva racionalidad y una nueva tecnología. La racionalidad nueva estuvo basada en equiparar a los sistemas educativos a cualquier otro servicio y pensarlo en términos de mercado. En esa traslación de sentido el nuevo mecanismo regulador de la competencia y por ende, de la calidad del servicio habría la posibilidad que se le diera a los consumidores (es decir, a los padres) para elegir la escuela mediante mecanismos de mercado: el voucher y las escuelas charter (Narodovski y otras, 2002).

Parte II

Capítulo 4: el análisis de los casos.

Caso 1: La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas está ubicada en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires. Sus oficinas se hallan en un moderno edificio sobre la avenida Córdoba, a escasas cuadras de las instituciones bancarias y financieras que conforman la llamada *city porteña* y de los principales edificios que albergan al Poder Ejecutivo nacional. Las oficinas de FIEL no son de acceso público.¹¹⁵ Su recepción funciona en el cuarto piso donde se percibe un clima de trabajo similar al que se registra en la administración central de una empresa. En el mismo edificio también funciona la universidad CEMA, otro reconocido *think tank* promotor del neoliberalismo (Neves de Azevedo, 2001), con la cual mantiene convenios para la formación de futuros economistas.

Originalmente fundada para dedicarse a la investigación económica y social en Argentina y América Latina, FIEL fue uno de los primeros *centros de investigación privados* que sistematizaron información económica para empresarios y financistas¹¹⁶. Desde mediados de la década de 1960 FIEL articula y expresa el pensamiento de las empresas más importantes de Argentina.¹¹⁷ Con más de 40 años de trayectoria, fue diseñada a semejanza y con la colaboración técnica de tanques de pensamiento europeos¹¹⁸ y se distingue como una de las

¹¹⁵Para ingresar a las oficinas de FIEL se requiere atravesar por un puesto de seguridad en la entrada del edificio y emplear un ascensor que se activa con tarjetas magnéticas y un código de seguridad.

¹¹⁶Nació apenas seis años después de la conformación del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) del Instituto Di Tella, creado en 1958, y cuyos técnicos compitieron y colaboraron con FIEL desde su origen en la realización de estudios económicos encargados por el Estado u organismos internacionales. Para conocer la historia del CIE del ITDT se recomienda ver Neiburg y Plotkin (2004).

¹¹⁷Es importante aclarar igualmente que FIEL, a pesar del peso de sus fundadores, no representa a todo el empresariado en Argentina. Si bien recibe el patrocinio de asociaciones empresarias que desarrollan actividades económicas en todo el país, desde el punto de vista de importantes empresarios cordobeses, FIEL representa el punto de vista del empresariado porteño. Tema que se podrá observar en el caso de la Fundación Mediterránea y la representación de los intereses del empresariado del interior.

¹¹⁸Fundamentalmente inspirada en el IFO Institute de Munich. Este *think tank* alemán funciona como una institución articuladora de los intereses de empresarios, pero también convoca a dirigentes sindicales y funcionarios del estado.

agencias productoras de conocimiento en Economía Política más importante del país. Su capital cultural y social acumulado se refleja en la influencia que han tenido sus estudios de economía aplicada entre la dirigencia política y empresarial. Comparte y disputa posiciones en el campo intelectual de la economía con la Fundación Mediterránea y el CEMA.

Entre sus principales hitos como *think tank* se encuentra el haber logrado instalar la idea del fracaso del “estado empresario o intervencionista” en la opinión de las dirigencias políticas y empresariales y la “necesidad” de achicar el gasto público y hacer más eficiente el funcionamiento del Estado.

La misión principal de FIEL es ser un centro productor de conocimiento e irradiador de ideas en materia de macroeconomía y política económica de orientación liberal. Entre los objetivos principales de la fundación figuran la producción de investigación aplicada e informes de coyuntura, la difusión de los resultados de la investigación y la elaboración de recomendaciones de política pública. Su producción se distribuye principalmente entre las dirigencias empresarias, la dirigencia política de mayor peso a nivel nacional, los economistas profesionales y la alta burocracia estatal especializada en el área económica. Según consta en su página web, esa producción y circulación regular de conocimiento incluye la elaboración de Informes Sectoriales, la formulación de proyecciones macroeconómicas y la provisión de bases de datos económicas.¹¹⁹

Finalmente, entre sus objetivos se halla la generación de nuevos consensos en la opinión pública a través de columnas de opinión en los medios gráficos más importantes y de acciones de capacitación, para periodistas y funcionarios públicos y privados, en el análisis de la economía argentina desde su particular óptica.

En este capítulo se presentará una breve reseña de sus orígenes y trayectoria como *think tank* tanto en el campo de la economía como en el de la educación. Además, se describirán sus formas de financiamiento y su funcionamiento interno, la lógica de su producción y difusión de conocimiento sobre educación y sus alianzas estratégicas en este sector.

¹¹⁹Servicios denominados FIEL Macroeconomic Forecasts (FMF) y DATAFIEL. Para más información sobre estos servicios ver www.fiel.org.

Orígenes y trayectoria institucional.

A lo largo de su influyente historia se pueden reconocer distintos momentos. El primero, su *etapa fundacional*, se inicia en 1964 con la constitución de FIEL como espacio de producción de conocimiento económico y su participación en los procesos de profesionalización de los estudios de economía en el país. Es una etapa en la cual su acercamiento a los circuitos de poder en el Estado le permitió la inclusión de sus economistas en los planteles de los gobiernos de facto de Onganía en 1966 (Heredia, 2004: 339) y, posteriormente en el del general Viola en 1981 (Heredia, 2004: 351; Camou, 1997: 185).

El segundo momento comienza en la denominada "transición a la democracia" con los estudios sobre el "fracaso del Estado empresario", etapa que se consolidó en la década de 1990 con la promoción e implementación de la reforma del Estado durante el gobierno de Carlos Menem.

El 7 de febrero de 1964, la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Cámara Argentina de Comercio fundaron este *centro de investigación privado* respaldado públicamente por importantes empresas nacionales y extranjeras.¹²⁰ En ese momento, desde el punto de vista empresarial existía la necesidad de contar con estudios de economía sistemáticos que pudieran servir para reconocer tendencias en los patrones de desarrollo de la economía nacional y regional. Estos estudios permitirían salir de las estimaciones imprecisas¹²¹, hacer previsiones a corto y

¹²⁰Al respecto, Heredia (2004: 338) señala: "Una mirada a las veinticinco empresas que aparecen como "miembros patrocinantes" de la entidad en 1967 revela que más de la mitad de ellas figuraba entre las cien primeras posiciones en el ránking de ventas correspondiente al mismo año. Las empresas nacionales y extranjeras estaban representadas en partes iguales, con un leve predominio de las últimas. Como indicio suplementario de la importancia de los patrocinantes cabe destacar la participación de grupos que integraban, por entonces, varias empresas bajo una misma dirección. La presencia, entre muchas otras, de Esso, Shell, Bunge y Born, Celulosa Argentina, Pirelli y Banco de Boston basta para ilustrar el perfil de las compañías."

¹²¹ Como señala Heredia (2004: 333), según uno de los fundadores de FIEL su creación tenía como propósito "permutar el sistema del *ojímetro* por procedimientos que consulten técnicas modernas".

mediano plazo y especialmente permitiría poder diseñar propuestas de política económica que representaran los diferentes intereses empresariales.¹²²

Sin embargo, las razones de su creación no pueden reducirse a la mera defensa de intereses sectoriales. Por un lado, existían razones de estado para la institucionalización de la investigación económica, la cual tempranamente recibió el apoyo del Estado nacional, de los organismos internacionales y de fundaciones -como la Ford foundation- pues se la requería para la planificación de la inversión estatal (Oteiza y otros, 1992). Como señala Plotkin (2005:19) esta tendencia provenía de la década de 1940:

“Durante los gobiernos de Perón (1946-1955) la idea de planificación pasó a convertirse en un eje central de la política del Estado a partir de la formulación de dos planes quinquenales de gobierno. Fue en este período que egresados de la Facultad de Ciencias Económicas llegarían a ocupar por primera vez el Ministerio de Hacienda, y la presidencia del Banco Central y las múltiples nuevas estructuras estatales creadas por el gobierno.”

Por otro lado, estaban los intereses profesionales de los economistas quienes gradualmente irían desplazando a otros profesionales en la definición de las políticas económicas (Plotkin, 2005; Markoff y Montecinos, 1994).

En la década de 1950 junto con el auge del desarrollismo comenzó una ola modernizadora impulsada por los organismos internacionales, especialmente la CEPAL, el BID y el BM, que estimuló la institucionalización incipiente de la investigación social y económica en América Latina con la activa colaboración de fundaciones donantes y tanques de pensamiento norteamericanos y europeos. Esos procesos de institucionalización de la producción de conocimiento sistemático en Economía se dieron tanto en el sector público (como lo evidencian la creación de la carrera de Economía y la formación de institutos de investigación y planificación como la CONADE o el CFI) como en el sector privado (como la creación del CIE en el ITDT) y estuvieron inspirados en la producción de organismos internacionales como la CEPAL y de economistas como Raúl Prebisch

¹²²Antes de la creación de las fundaciones de investigación las cámaras empresarias habían tenido la capacidad de convocar a especialistas (abogados, economistas e ingenieros) para que elaborasen informes y propuestas de políticas económica que defendieran los intereses empresariales ante el poder ejecutivo nacional, pero era evidente que dicha producción carecía de la especialización y del halo de “objetividad” y “neutralismo” que requería para ser considerada legítima ante las diferentes dirigencias. Para el caso de la UIA ver Sidicaro (2002).

(Plotkin, 2005). Era necesario generar una estructura institucional que sostuviera la producción de conocimiento económico y social en forma científica y profesional y que se fuera construyendo una red de especialistas en política económica.

En ese sentido, la *Ford foundation* fue crucial para lograr la formación de cuadros técnicos especializados e institucionalizar sus investigaciones económicas en toda la región (Vessuri, 1992; Picó, 2003). Colaboró activamente con FIEL a través del financiamiento de becas para la formación de posgrado de jóvenes economistas en universidades y centros del mundo anglosajón; quienes al finalizar sus estudios regresaron al país y comenzaron a desplazar paulatinamente a los abogados, los ingenieros y los economistas que sólo habían recibido formación académica en economía en el país. Es decir, que en FIEL se encuentran tempranamente evidencias de profesionalización e internacionalización de los circuitos de formación de sus agentes.

Por otra parte, en Argentina a comienzos de los años 60 la Economía como disciplina académica estaba dominada por las concepciones keynesianas y estructuralistas y se requería de una mayor producción de conocimiento sobre la realidad local para poder consolidarlas. Eran teorías que no contaba con un *background* propio importante (Plotkin, 2005). Esa relativa escasez de producción nacional contribuyó a que la influencia cultural norteamericana, a través de las teorías del Capital Humano y las teorías del desarrollo económico, comenzara a percibirse con el regreso de jóvenes economistas que habían estudiado en el extranjero (Dezalay y Garth, 2002). Faltaban estudios sistemáticos que diagnosticaran los problemas estructurales de la región y el Estado no los proveía regularmente, ni a través de sus universidades ni de sus agencias especializadas (Heredia, 2004).

Ante estas áreas de vacancia -de estudios y de especialistas- FIEL con el asesoramiento del IFO Institute y de la Brookings Institution¹²³, comenzó con el armado de las primeras estadísticas básicas que diagnosticaban la economía argentina y latinoamericana. Frente a la poca especificidad de las bases estadísticas nacionales se realizaron los primeros trabajos de FIEL basados en

¹²³Brookings Institution es uno de los *think tanks* de orientación conservadora y liberal más importantes de EE.UU. Ver www.brook.edu.

encuestas de hogares para definir la canasta de consumo familiar y realizar comparaciones de precios en una muestra de países que representaban las economías más relevantes de América Latina. Estos estudios fueron financiados por la *Ford foundation* y el BID y trabajaron en él investigadores de distintas instituciones en cada país participante.¹²⁴

En 1964 el Consejo Directivo de FIEL nombró como primer director de investigaciones al economista José María Dagnino Pastore, quien se había graduado en estudios de posgrado en las universidades de Texas y California y había obtenido su Ph.D en Harvard en 1963.¹²⁵

En la década de 1960 FIEL fue estratégica en la construcción de una alianza con fines políticos y económicos entre economistas liberales y empresarios de entidades gremiales de distintos sectores enfrentados a un sector de empresarios pequeños y medianos nucleados en la CGE, quienes fomentaban la intervención activa del Estado para proteger y promover las industrias nacionales. Como señala Heredia (2004: 336) tras la Revolución Libertadora las grandes corporaciones empresarias (la SRA, la UIA, la CAC y la BC, entre otras) reaccionaron ante la posible vuelta de una mayor intervención estatal en la planificación de la economía instituyendo primero, en 1958, la Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres y posteriormente, en 1967, el

¹²⁴En la entrevista, la economista de FIEL María Echart señaló que de Argentina participaron FIEL, el Instituto Di Tella y el INDEC; de Chile, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile; de Perú, la Universidad Católica con sede en Lima; de Brasil la Fundación Getulio Vargas; de Colombia el Cedes que era un Centro de Investigaciones de la Universidad de Los Andes; y de México el Colegio de México.

¹²⁵Siguiendo el trabajo de Heredia (2004) se puede observar que su inclusión, a pesar de sus credenciales y la filiación ideológica al liberalismo, no fue tan automática. Los miembros del tribunal examinador, quienes eran dirigentes empresariales, tuvieron que ser convencidos de su idoneidad y, posteriormente a la conformación del cuerpo de investigadores, el Consejo Directivo de FIEL decidió desdoblarse la función entre un asesor general de dedicación part-time y un director de investigaciones de dedicación full-time. La función del asesor general la asumió Juan Alemann y, según el testimonio del economista Juan Carlos De Pablo, quien por entonces trabajaba en FIEL, éste se concentró en supervisar la producción del equipo liderado por Pastore.

Es interesante observar en lo que refiere al análisis de las luchas entre profesiones por ganar legitimidad en la arena intelectual que los candidatos naturales en esa época solían ser abogados o ingenieros y no economistas. Dado que era un momento de desarrollo de la economía en el país, Pastore tuvo que convencer al consejo directivo de que su idoneidad era superior a la de los otros tres candidatos al cargo que eran abogados y liberales y la inclusión de Alemann probablemente indique la incipiente confianza hacia el

Consejo Empresario Argentino. Ambas entidades funcionaron como espacios de diálogo con los gobiernos de turno y toma de posición respecto a las políticas económicas. Hacia fines de la década de 1960, los economistas de FIEL habían establecido, vínculos profesionales tanto con las cúpulas gremiales de ACIEL como de casi la mitad de los miembros del CEA.

Con el golpe de estado de 1966 esos vínculos se consolidaron a tal punto que en los gabinetes del gobierno de Onganía convivieron tanto empresarios de ACIEL como el exdirector de investigaciones de FIEL (José María Dagnino Pastore, quien asumió el cargo de Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires) y uno de sus economistas ayudantes (Juan Carlos de Pablo).

En este contexto, según De Pablo (1995) FIEL intentó asumirse como la "CEPAL liberal" pero, debido a las diferencias internas entre los sectores empresariales frente al plan económico del Ministro Krieger Vassena, el intento original de instituir un centro de investigaciones económicas común se topó con problemas de financiamiento. La agencia organizó entonces un sistema de financiamiento en el que se reemplazaron los fondos que obtenían de la *Ford foundation* por fondos de las empresas patrocinantes, las cuales demandaban la realización de estudios económicos específicos. De este modo, a pocos años de iniciar su funcionamiento, la FIEL se convirtió en la consultora de las empresas privadas más grandes del país (Heredia, 2004: 338).

Además de promover la demanda de estudios, el reemplazante de Pastore, el ingeniero Santiago Palazzo, ideó una estrategia mediática exitosa proveyendo de "partes de prensa" a los responsables de los principales diarios y revistas de la época, lo que le garantizó a la agencia permanencia y visibilidad en el campo político e intelectual, estrategia que perduró hasta la actualidad¹²⁶ (De Pablo, 1995).

Sin embargo, en los primeros trabajos de FIEL no se vislumbraba con claridad un programa económico de gobierno y menos aún un discurso homogéneo destinado a la divulgación ideológica. Se trataba de un discurso

tipo de estudios que se realizarían.

¹²⁶Desde 1998 FIEL organiza cursos de Economía para Periodistas en los cuales son introducidos en las áreas analizadas por la agencia: salud, educación, pobreza, finanzas públicas, monedas. Es parte de una estrategia de divulgación tendiente a mejorar la "recepción" de su producción en los medios.

claramente académico, técnico, plagado de estadísticas y destinado a un público restringido conformado por dirigentes empresarios y especialistas (Heredia, 2004: 339).

A pesar de lo señalado, este primer período no estuvo siempre signado por la acumulación de reputación e influencia en el campo del Estado. Según el economista De Pablo (1995: 202), entre 1973 y 1976, durante los gobiernos de Cámpora y Perón los economistas de FIEL estuvieron marginados de la función pública. El Ministro José Ber Gelbard, al mes de ejercer su cargo, canceló todos los contratos de consultoría que FIEL tenía con el gobierno y no fueron convocados nuevamente hasta la llegada de José Martínez de Hoz al Ministerio de Economía.

Durante este breve período de distanciamiento de la función pública de sus integrantes fue cuando FIEL comenzó a realizar sus primeros trabajos en Economía de la Educación, a cargo de la economista María Echart.

En 1976, iniciado el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional la participación de los miembros de FIEL en el gobierno fue notoria y decisiva para la definición del programa económico de gobierno (Camou, 1997; Pucciarelli, 2004; Castellani, 2004; Heredia, 2004).¹²⁷

Ya en la década de 1980 con la llegada de Alfonsín al poder, los economistas de FIEL nuevamente regresaron al trabajo en la fundación. Durante esos años produjeron una nutrida agenda de investigación económica alrededor de lo que luego denominarían el *fin del estado intervencionista* y la *reforma del Estado*. En este período es cuando la agencia publicó varios estudios sobre el

¹²⁷El caso más resonante fue el vicepresidente de la fundación José Martínez de Hoz quien asumió el cargo de Ministro de Economía (Camou, 1997:183) y según Heredia (2004:351), en puestos estratégicos y en los equipos técnicos aparecieron varios economistas e ingenieros vinculados a FIEL: "Juan Alemann, el nuevo secretario de Hacienda, se había desempeñado como asesor general del centro. José María Danigno Pastore, nombrado representante financiero de Argentina en Europa, había sido su primer director de investigaciones y su asesor poco después. Luis Martínez García, flamante jefe del gabinete de asesores, Armando Ribas, miembro de ese gabinete y Carlos Brignone, allegado al Palacio de Hacienda, habían sido todos economistas asociados a FIEL. También Manuel Solanet se incorporó como secretario técnico de Instituto Nacional de Planificación Económica para pasar luego a desempeñarse como secretario de Hacienda de la nación. Solanet sería luego consejero académico de la fundación.

gasto público¹²⁸. Hacia 1986, presentó su trabajo más resonante “El Fracaso del Estatismo: una propuesta para el sector público argentino”. Se trataba de un trabajo de seis tomos que analizaba el desempeño del estado en cuatro áreas de la administración pública: administración central; *educación*, salud y seguridad social; empresas públicas; y la actividad regulatoria del Estado.

Es en este trabajo, presentado al propio presidente Alfonsín, donde FIEL enuncia los principios del modelo de “Estado mínimo” que luego figurarían en los antecedentes de la ley de Reforma del Estado sancionada por Menem: reducir el gasto público; concentrar las acciones del Estado en torno a ciertas funciones básicas; estimular el crecimiento de la economía argentina mediante un intenso proceso de desregulación, que permita tanto la privatización, como la descentralización, la regionalización y la provincialización de la actividad económica (Camou,1997:183).

En 1988, FIEL publica, en conjunto con el Centro Internacional para el Desarrollo Económico, un nuevo trabajo denominado “Regulaciones y estancamiento: el caso argentino” en el cual se analiza el costo generado por las regulaciones estatales en distintos sectores de la economía. Posteriormente, y con el financiamiento del Center for International Private Enterprise de Washington DC, elabora el estudio “Los costos del Estado regulador”.

Todos estos estudios tuvieron paulatinamente mayor incidencia en el campo del Estado pues, como señala Camou (1997:185), estuvieron acompañados de otros factores que hicieron que las ideas de FIEL ingresaran en los debates de política económica de la época. Junto con la ya mencionada estrategia de divulgación en los medios de comunicación¹²⁹, la fundación puso en juego su capital social acumulado desde su creación cristalizado en una *densa red* de instituciones y profesionales ligadas a los círculos de poder. Evidencias de ello son sus continuos contactos con el poder político (tanto con los gobiernos

¹²⁸Ver las series de FIEL denominadas “El gasto público en la Argentina” iniciada en 1985 y finalizada en 1990. Estos estudios auspiciados por el Consejo Empresario Argentino analizaban la evolución del gasto y la incidencia del sector público en el desenvolvimiento del sistema económico tomando datos desde 1960 hasta 1988.

¹²⁹Esa estrategia incluyó, además de los “partes de prensa” o las “estadísticas de coyuntura” para la sección de economía en los medios gráficos, la participación recurrentes de los economistas-jefe en columnas de opinión y en algunos programas televisivos como Tiempo Nuevo.

militares como con los líderes de los partidos políticos mayoritarios), sus alianzas estratégicas con los economistas de la fundación Mediterránea y del CEMA y la recurrencia en la participación de sus miembros como asesores o funcionarios públicos especialmente en el Ministerio de Economía.¹³⁰

A comienzos de la década de 1990, sin embargo, la FIEL había logrado difundir con éxito sus ideas pero había perdido posiciones en el campo político luego de los intentos fallidos por salir de la hiperinflación llevados a cabo por dos ministros de economía que provenían de sus propias filas (Sidicaro, 2002: 166).¹³¹ El por entonces presidente Carlos Menem, abogado graduado de la Universidad Nacional de Córdoba, para consolidar su poder buscó entonces la ayuda técnica y política de los economistas de la fundación Mediterránea. FIEL, entonces, tuvo que ceder temporalmente espacios de influencia en manos de su principal competidora. Pero, este nuevo *impasse* fue nuevamente aprovechado para la producción de nuevos estudios, los que apuntaban a diseñar las denominadas “*reformas del Estado de segunda generación*”. Entre los nuevos estudios se destacaron los trabajos en el área de Economía de la Educación.

Con la llegada de la Alianza al poder, a fines de 1999, Ricardo López Murphy -economista-jefe de FIEL y militante de larga data en el radicalismo- fue nombrado Ministro de Defensa. Posteriormente, en el 2001, en medio de una crisis política del gobierno, accedió al Ministerio de Economía ante la renuncia de José Luis Machinea¹³².

López Murphy fue a la cartera de Economía acompañado por su equipo de economistas de la fundación. Ante la situación de déficit fiscal y recesión que hacía peligrar el pago de los compromisos contraídos con los acreedores

¹³⁰Al respecto Camou (1997) señala que “al examinar el listado de economistas profesionales y miembros empresarios de la Fundación podemos observar que en las últimas dos décadas (1976-1996), de los 13 ministros de economía que tuvo el país, 6 de ellos estaban vinculados a FIEL, ya sea que ostentaban cargos en el Consejo Directivo o en el Consejo Consultivo. El listado incluye a José Alfredo Martínez de Hoz (h), Lorenzo Sigaut, Roberto T. Alemann, José María Dagnino Pastore, Miguel Roig y Néstor Rapanelli”.

¹³¹Los ministros Roig y Rapanelli que representaban a la corporación empresarial, habían sido ejecutivos de Bunge y Born una importante empresa fundadora y auspiciante de la fundación.

¹³² Su nombramiento en la cartera de Hacienda fue el resultado de una negociación dentro del radicalismo con Alfonsín quien no aceptaba la propuesta de De la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez de incluir a Domingo Cavallo en el gobierno para intentar encontrar una solución a la recesión y a la propia convertibilidad. (De Vedia, 2003)

propusieron un plan de ajuste de \$1400 millones de dólares de los cuales \$1130 solo correspondían a fondos de educación que serían transferidos a las provincias y las universidades.¹³³ El ajuste en Educación respondía también a la necesidad del Ministro de Economía de encontrar algún sector que pudiera afectar el gasto en las provincias pues éstas no habían dado señales suficientes de que se “auto-ajustarían” y el gobierno nacional no disponía de mecanismos legales para obligarlas a hacerlo (De Vedia, 2003).¹³⁴

El tajante plan de ajuste propuesto fue rechazado abiertamente por la ciudadanía y especialmente por los ámbitos universitarios y los sindicatos docentes quienes marcharon en contra del mismo.¹³⁵ Finalmente, diez días después el gobierno decidió pedirles la renuncia.¹³⁶

En síntesis, si se observa la trayectoria institucional de FIEL desde su origen se pueden establecer ciertas continuidades: su confluencia de intereses con las cámaras empresariales y con algunos gobiernos, su adscripción ortodoxa al liberalismo, su aporte a la profesionalización de la producción de conocimiento económico y su capacidad para divulgar sus ideas y para armar una densa red institucional y social en los círculos de poder tanto en el campo intelectual de la economía como en el campo del Estado.

¹³³En un reportaje a Andrés Delich, por entonces Secretario de Educación Básica en la cartera de Educación, afirmó haber alertado al Ministro de Educación Hugo Juri y al propio presidente De la Rúa respecto de la crisis que iba a sobrevenir en el sector educativo. Según Delich, “dentro del equipo de López Murphy, no tanto en él, había una inflexibilidad muy grande para el diálogo. Tenía que ver con condimentos ideológicos sobre la visión de la cuestión educativa más que con políticas concretas.” Según Gustavo Iaies, quien ocupaba el cargo de Subsecretario de Educación Básica, la actitud de intolerancia de los técnicos de FIEL era evidente: “Había una actitud más ideológica que pragmática. Artana tenía decidido que el ajuste era en Educación. La propuesta del ajuste total era de \$1400 millones y \$1130 millones correspondían a Educación. El explicaba que no era así, que el Fondo de Incentivo Docente pasaba a ser pagado por las provincias, pero nosotros veíamos que los gobernadores no lo iban a aceptar...Creo que la intolerancia era mayor en la Secretaría de Hacienda que en el propio Ministro.” (De Vedia, 2003)

¹³⁴Delich, en el mismo reportaje (De Vedia, 2003), afirmó que “El paquete central de transferencias estaba en el Ministerio de Educación, y después había transferencias menores en otras áreas.”

¹³⁵La gestión de López Murphy tampoco gozaba de apoyo político al interior de la Alianza, en el Ministerio de Educación los llamaban los “talibanes” por el extremo fundamentalismo de su proceder (La Nación, 16/3/01).

¹³⁶Eso habilitaría el regreso de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, pero la convertibilidad había llegado a una situación crítica que desembocaría en una de las peores crisis económicas del país (Seoane, 2003).

El origen y la trayectoria del Departamento de Economía de la Educación.

En el terreno educativo sus primeros trabajos de Economía de la Educación surgieron en la década de 1970 en el interregno entre las dos últimas dictaduras. A fines de 1973 y comienzos de 1974, en FIEL se empezó a discutir cómo investigar los costos de la educación. En 1974, a pedido del BID se abrió una convocatoria con financiamiento para realizar estudios sobre costos y determinantes de la educación en siete países de América Latina.¹³⁷ Según María Echart se trató de una oportunidad histórica. Al no haber instituciones especializadas en Economía de la Educación, cualquiera que ganara la convocatoria saldría beneficiada por inaugurar una nueva área de conocimiento en ciencias sociales.¹³⁸ El proyecto fue evaluado y asesorado por un grupo de economistas, investigadores del *think tank* norteamericano Brookings Institute, entre ellos se encontraba Claudio de Moura Castro¹³⁹. En FIEL se invitó a participar al economista Adolfo Canitrot¹⁴⁰.

FIEL se presentó a la convocatoria y le fueron aceptadas sus dos propuestas de investigación: un estudio sobre costos de la educación y otro sobre determinantes de la educación. La investigación se realizó entre 1974 y 1976 y comenzó con un primer seminario de discusión en 1974. La investigación se desarrolló con un trabajo de campo en escuelas de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Se realizaron encuestas a docentes, padres y alumnos para medir variables

¹³⁷Según una interpretación de la economista entrevistada, el estudio fue encargado por el organismo porque "el BID cuando va a entrar en un campo nuevo de préstamos necesita algunas bases que puedan dar lugar a parámetros sobre los cuales dar después el financiamiento." (Entrevista a María Echart)

¹³⁸Según nuestra entrevistada, en Argentina, las agencias en mejores condiciones de competir en ese entonces eran el Instituto Di Tella, el INDEC y FIEL. Las tres fueron invitadas a proponer sus proyectos de investigación. Inicialmente hubo una suerte de acuerdo entre FIEL y el Instituto Di Tella. Mientras FIEL estaría más volcada a los temas de economía y se dedicaría a estudiar el costo de la educación, el Instituto Di Tella con más experiencia en sociología podría concentrarse en los determinantes de la educación. Los investigadores del Instituto Di Tella finalmente decidieron no presentarse y el INDEC no estuvo interesado en la convocatoria.

¹³⁹ Reconocido consultor del Banco Mundial.

¹⁴⁰Adolfo Canitrot era Ingeniero Civil, Ph.D. Economics, Standford University (1965). Había sido investigador en Economía teórica y aplicada en el Instituto Di Tella entre 1963 y 1974. Posteriormente fue director de la Revista Desarrollo Económico (1975-1982) e investigador de CEPAL-BID (1976-1977).

socio-económicas y se evaluaron los rendimientos de alumnos de los niveles primario y medio.¹⁴¹

“Hicimos la primer evaluación de la calidad. Tomamos exámenes de Lengua y Matemática a 3000 alumnos de cuarto y séptimo grado de primaria y a estudiantes del último año de secundaria. Encuestamos a los docentes, a los directores y a los alumnos de primero, cuarto y séptimo grado. Era una encuesta de caracterización socioeconómica. Después hicimos análisis de varianzas y todo ese tipo de inferencias. Nuestra unidad de análisis era el alumno, su examen, sus características personales y familiares, incluso se hizo un ensayo muy imperfecto de aptitudes.”¹⁴²

El estudio describía las características de los alumnos, de los padres y los docentes. A diferencia del Informe Coleman, que correlacionaba las variables en base a las características promedio de cada grupo clase (Karabel & Halsey, 1977), éste permitía relacionar las variables tomando a cada alumno como unidad de análisis. Si bien la metodología empleada fue compartida por algunos países, el programa latinoamericano incluyó otros estudios específicos en cada país y contó con la colaboración de especialistas regionales como Ernesto Schiefelbeim.

Según la actual directora del departamento, las conclusiones del estudio eran similares a las que los estudios econométricos actuales afirman, es decir, que las variables asociadas al rendimiento de mayor peso eran el nivel socioeconómico de la población y en los sectores bajos la disponibilidad de recursos didácticos en las escuelas. La capacitación de los docentes, el incremento del salario y el tamaño de los grupos tenían poca incidencia, al menos en los cálculos realizados. Sin embargo, a pesar de que los resultados de este estudio fueron publicados en varios informes¹⁴³, el clima político represivo y

¹⁴¹Para el armado de las evaluaciones de este estudio se contó con la colaboración técnica de investigadores de educación chilenos que ya habían participado en una primera evaluación del rendimiento escolar en una comparación entre países realizada por IIEA (International Institute of Educational Achievement). Según Echart, la construcción de los exámenes se realizó en la Universidad de Chile pues en dicha institución estaba la investigadora que había colaborado en el estudio internacional mencionado y disponía de bancos de preguntas y la experiencia de cómo armar exámenes.

¹⁴² Entrevista a María Echart.

¹⁴³Son todos trabajos de autoría de María Echart: "Costos de la Educación en la Argentina. Metodología y Principales Resultados" (1976). "Los Determinantes de la

oscurantista instalado por el Proceso de Reorganización Nacional impidió aprovechar sus resultados para instalar un debate abierto sobre el estado del sistema educativo desde esta perspectiva económica.¹⁴⁴ Estos debates deberían esperar al regreso de la democracia en 1983 para poder plantearse públicamente.

Finalmente, durante este período fue cuando la fundación comenzó a estudiar la relación entre la educación y el mundo del trabajo. Se realizaron dos estudios, uno sobre el estado de la educación técnica y otro sobre las características de los recursos humanos en Buenos Aires¹⁴⁵.

La vuelta a la democracia reavivó la discusión política sobre el modelo que debía adoptar el Estado en todos los sectores de gobierno. En 1987, publicó su trabajo con mayor impacto político, "El Fracaso del Estatismo", en el cual se incluye un capítulo correspondiente a Educación. En ese libro FIEL postula la necesidad de profundizar la descentralización educativa y de incluir mayor racionalidad en el gasto educativo. Dicha propuesta fue elevada al presidente Raúl Alfonsín, quien la rechazó de plano. La propuesta además cosechó reacciones adversas entre los intelectuales progresistas provenientes de los partidos políticos, las universidades nacionales, los centros de investigación educativa independientes y los sindicatos docentes.

Posteriormente, en la primera mitad de la década de 1990, bajo la denominada "reforma del Estado" y la apertura económica, se profundizó la discusión sobre cómo mejorar la productividad y competitividad de las empresas para integrar la economía local a los bloques comerciales que se estaban generando. Desde la Economía de la Educación, María Echart contribuyó al debate entre economistas y empresarios al publicar un trabajo sobre "Costos

Educación en la Argentina" (1976). "Resumen y Principales Conclusiones Producto de Dos Años de Investigación en el Área de Economía de la Educación" (1977) y "Educación, Nivel Socioeconómico y Recursos Escolares" (1978).

¹⁴⁴Según la entrevistada el único medio que realizó un comentario sobre el trabajo fue el diario Clarín. La sección de Educación en ese entonces estaba a cargo de Antonio Salonia quien luego sería Ministro de Educación en el primer gobierno de Menem.

¹⁴⁵Ver "Educación Técnica en la Argentina" (1978) a cargo de María Echart y "La Fuerza de Trabajo en Buenos Aires" (1981) a cargo de J. L. Bour. Posteriormente, en 1986, a propósito de sus análisis sobre educación técnica la fundación elaboró el "Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria" (EMETA) para la Provincia de Río Negro.

Laborales en el Mercosur" (1991). En el terreno educativo FIEL comenzó a preocuparse por los recursos humanos de nivel superior ("Inversión en Educación Universitaria en Argentina", de 1989) y por la eficiencia en uso del presupuesto educativo ("La Inversión en Educación en la Argentina", de 1991).

En 1993 se estableció el Departamento de Economía de la Educación como correlato de los numerosos estudios desarrollados por FIEL desde dos décadas atrás y a cargo de María Echart¹⁴⁶.

En 1994, ya sancionada de la Ley Federal de Educación, FIEL colaboró con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación ayudándolo a instalar el problema de la Evaluación de la Calidad educativa mediante la organización de un seminario internacional sobre Evaluación del Rendimiento Escolar¹⁴⁷.

En este período FIEL también publicó varios trabajos que apuntaron a fortalecer sus intervenciones en dos áreas problemáticas:

- a. *la reforma del gobierno, la administración y el financiamiento del sistema educativo.*¹⁴⁸
- b. *la relación educación – mercado de trabajo.*¹⁴⁹

¹⁴⁶En su curriculum vitae figura que fue consultora local e internacional contratada por el BID y el PNUD. Es Licenciada en Economía Política, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina en 1965. Se especializó en temas de economía y desarrollo en EE.UU., en la Universidad de Alabama, mediante una beca del Departamento de Estado para un Programa Especial de Formación Económica. Realizó un curso de Políticas de Desarrollo Económico en el Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico e Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE).

¹⁴⁷Dicho seminario, coorganizado con la Fundación Banco de Crédito Argentino, contó con la presencia de especialistas internacionales en sistemas de evaluación de la calidad. Asistieron para relatar sus experiencias Piedad Robertson y Nicholas Fischer de la Secretaría y el Departamento de Educación de Massachussets, EE.UU.; William Loxley director ejecutivo de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement y Julio Valladares Muñoz, exsubsecretario de Educación de Chile. En él los especialistas propusieron la necesidad de que el estado formulara nuevos objetivos de aprendizaje acordes a los imperativos de la globalización económica y que estuviera mejor informado de los resultados que se lograban en las escuelas mediante el armado de sistemas de evaluación basados en pruebas estandarizadas para poder tomar decisiones de política educativa en forma fundamentada.

¹⁴⁸"Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una Propuesta de Reforma" (1993). "Descentralización. Hacia una Educación de Calidad Superior. Una propuesta de reforma" (1995). "La Administración Pública Nacional. Propuesta para su reestructuración". Capítulo dedicado a educación (1996).

¹⁴⁹María Echart publicó dos trabajos "Educación y Mercado de Trabajo en la Argentina" (1994) y "Relación Escuela-Empresa. Análisis y Propuesta para la Educación Técnica en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" (1995). También continuó con trabajos más clásicos como "Educación y Distribución del Ingreso en la Argentina" (1999).

Desde 1999 el departamento de Economía de la Educación de FIEL amplió el alcance de sus objetos de estudio. Realizó trabajos en la línea de análisis político y económico de reformas educativas en los países desarrollados y el diseño de propuestas integrales para el SEA. Dichas propuestas pueden analizarse en dos trabajos, realizados en conjunto con el CEP, titulados: "Una Educación para el Siglo XXI. El Caso Argentino y otras Experiencias Internacionales" y "Propuesta de reforma" publicados en el año 2000. El primero fue un claro ejemplo de análisis de diferentes casos de reformas educativas de mercado consideradas "exitosas". El segundo es una propuesta de política educativa que abarca una importante cantidad de ejes: los objetivos del sistema educativo, las reformas curriculares, la medición de la calidad, los incentivos y la capacitación de los docentes, el financiamiento y la organización de la educación básica y las propuestas para la educación superior. El objetivo era proponer soluciones que apuntaran a racionalizar el gasto en el sector e incentivaran la búsqueda de buenos resultados de aprendizaje.

En el año 2001, la fundación publicó una propuesta de gobierno que integra todas las áreas denominada "Crecimiento y Equidad en la Argentina. Base de una Política Económica para la Década". Este trabajo se presentó como un plan de reformas denominadas de "segunda generación" que no llegó implementarse.

Finalmente, en el 2003, la directora del departamento editó su último documento de trabajo dedicado a comparar los sistemas universitarios de ocho países y denominado "Educación universitaria. Aportes para el debate acerca de su efectividad y equidad". En él se comparan las condiciones de ingreso de los estudiantes a la educación superior y las fuentes y bases sobre las cuales se otorga el financiamiento a las universidades.

En suma, si analizamos la trayectoria del departamento de Economía de la Educación de FIEL se observa que el interés por el estudio económico de los temas educativos no es reciente, comenzó en la década de 1970. Sin embargo, no parece haber ocupado un lugar central en la historia de la agencia.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, se puede observar que su producción ha aumentado, ha diversificado sus objetos de estudios y ha especificado más sus propuestas de política educativa. Si se observan los temas de investigación en educación que la agencia ha estudiado a lo largo de su historia se los puede clasificar en: costos, determinantes e inversión en educación; descentralización del sistema educativo; educación y mercado de trabajo; e incentivos a la calidad educativa. El último es el que se ha incorporado en la década pasada. A pesar de ello, el empuje a esta producción de conocimiento decayó a partir del año 2002 cuando la cantidad de estudios en el departamento de Economía de la Educación mermó sustantivamente.¹⁵⁰

El funcionamiento de la FIEL.

Actualmente la producción central de FIEL siguen siendo los indicadores y las bases de datos de la situación económica nacional y provincial. Esos análisis de coyuntura y perspectiva constituyen el servicio básico que brindan a sus patrocinadores. Otro servicio que ofrecen frecuentemente son los estudios sectoriales. Dichos estudios, presentados en reuniones mensuales a sus auspiciantes, describen el funcionamiento del mercado laboral o las coyunturas económicas en determinados sectores de la industria o los servicios.

Las fuentes de financiamiento de FIEL son importantes. Se diferencian en función de su periodicidad en el aporte y a los servicios que les ofrecen como contrapartida. Respecto a la periodicidad, se distinguen los socios permanentes de los “clientes” externos:

- a. El funcionamiento regular de la fundación se financia con las cuotas periódicas de las empresas socios permanentes o patrocinantes¹⁵¹ quienes a cambio de su contribución reciben servicios de asesoría: diagnósticos de coyuntura, escenarios económicos de corto y mediano plazo, consejos para la toma de

¹⁵⁰ Hace más de dos años que el departamento no publica nuevos estudios en educación. Ver www.fiel.org.

¹⁵¹ Esta fuente de financiamiento está conformada por un grupo heterogéneo de alrededor de 200 empresas y Cámaras.

decisiones, etc.¹⁵² Según el aporte que realizan serán estos servicios y el alcance de su participación en las actividades de la fundación. Los servicios llegan a incluir el asesoramiento técnico al directorio de las empresas socios y la participación a la definición de los planes de investigación y difusión de la fundación.

- b. Otra forma de generar fondos es a través de proyectos o de consultorías a solicitud de organismos internacionales o nacionales, cámaras o empresas. El producto que se vende son estudios especiales sobre aspectos de la economía argentina y latinoamericana.¹⁵³ En el plano internacional, desde 1994 la lista de organismos que apoyan o solicitan sus estudios periódicamente incluye al Banco Mundial, la Fundación Konrad Adenauer, el BID y el Gobierno Británico. De esta manera la fundación participa como activo vendedor de servicios simbólicos en el mercado internacional de ideas.

Según María Echart, los proyectos de investigación son financiados por varias empresas que aportan montos bajos para que la fundación conserve su margen de autonomía relativa y no dependa exclusivamente de la voluntad o los condicionamientos de un "socio mayor".¹⁵⁴ Desde el punto de vista de sus economistas profesionales esta autonomía relativa es muy valorada pues les permite poder sostener la creencia en la "objetividad" o el "neutralismo" de sus estudios y propuestas.

¹⁵²En su página web se afirma: "Las actividades de FIEL se financian a través de los fondos que proveen empresas patrocinantes, de la suscripción y venta de publicaciones, de la venta de servicios de bases de datos (DATAFIEL), de proyecciones generales sobre la economía (FMF) o proyecciones específicas solicitadas por algún comitente, de estudios sectoriales (Análisis Sectorial), y de estudios especiales." Ver www.fiel.org.

¹⁵³FIEL ha recibido aportes especiales, apoyando las actividades de investigación, de instituciones locales y extranjeras. Entre ellas están: Tinker Foundation, Konrad Adenauer Foundation, BID, UNDP, Banco Mundial, CIPE (Center for International Private Enterprise), the German Bundesbank, Volkswagen Foundation, ICEG (International Center for Economic Growth), Cooperation Francaise, Institute for the Development of Foreign Trade (Italy), the British Council, the Eximbank (Japan), the Planning Office of the President (Uruguay)" (ver www.fiel.org).

¹⁵⁴Echart afirmó: "Esos proyectos normalmente son financiados por un grupo de empresas patrocinantes y para eso se les pide una contribución que, en términos de contribución individual, es chica con respecto al tamaño del proyecto. Nunca es más que 3000 pesos por ejemplo, entonces eso es importante dentro de la historia y la permanencia de FIEL, no tenemos *sponsors* que ponen mucha plata."

La estructura de la fundación es piramidal. Está conformada por un Consejo Directivo, un Consejo Académico y un Consejo Consultivo, un Director de investigaciones y economistas a cargo de proyectos o departamentos especializados.¹⁵⁵ Cada proyecto está coordinado por “economistas-jefe”¹⁵⁶, luego hay investigadores estables e investigadores asociados. Finalmente, en la base se encuentran los ayudantes o auxiliares de investigación que suelen ser economistas recién recibidos.

El Consejo Académico asesora al Directorio sobre el programa de investigación de la FIEL y actualmente está integrado por el ingeniero Manuel Solanet, Miguel Kiguel y el Dr. Mario O. Teijeiro¹⁵⁷. Por su parte, el Consejo Consultivo de la fundación está integrado por unas 30 personalidades de empresas estrechamente vinculadas a la FIEL.¹⁵⁸ El actual Director de investigaciones es el economista Fernando H. Navajas.¹⁵⁹

¹⁵⁵El Consejo Directivo está presidido por Juan Pedro Munro. Sus vicepresidentes son el Sr. Luis Mario Castro, el ingeniero Juan C. Masjoan y el ingeniero Víctor L. Savanti. Entre sus vocales se destacan Guillermo E. Alchourrón, Alberto Alvarez Gaiani, Juan Aranguren, Juan Bruchou, José M. Dagnino Pastore, Carlos De la Vega (Presidente de la CAC), Adelmo Gabbi (Presidente de la BCBA), José M. Gogna, Alberto L. Grimoldi, Silvio Machiavello, Héctor Marsili, Francisco Mezzadri, Luciano Miguens (Pres. de la Soc. Rural Arg.), Raúl Padilla, Daniel G. Pelegrina, Aldo B. Roggio, Mariano Rossi, Santiago Soldatti, Juan Pedro Thibaud, Amadeo Vazquez, Oscar Vicente y Federico Zorraquín.

¹⁵⁶Es una categoría que se aplica a los investigadores senior que coordinan programas de investigación.

¹⁵⁷Mario Teijeiro es economista graduado de Licenciado en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. En 1974, obtuvo el Master en Economía en la Universidad de Chicago. En 1982 fue nombrado Director por Argentina y otros países en el Fondo Monetario Internacional. Desde 1996 se desempeña como Presidente del Centro de Estudios Públicos, institución que él mismo fundara. También es Consejero Académico de FIEL y Profesor de Finanzas Públicas de la Universidad del CEMA. Entre sus trabajos recientes se destaca una propuesta de reforma del sistema educativo, proyecto conjunto del CEP y FIEL presentada en diciembre del 2000. (Ver www.cep.org.ar)

¹⁵⁸Cristian Beyer, Martín J. Blaquier, Eugenio Bréard, Alejandro Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Enrique Cristofani, Pablo de Lazari, Horacio De Lorenzi, Martin Del Nido, Jorge Ferioli, Rodolfo Ferro, Martin Fornara, Amalia Lacroze de Fortabat, Juan Larrañaga, Alejandro Macfarlane, Eduardo Mignaqui, Paolo Picchi, Pedro Sáenz de Santa María Elizalde, Rubén Teres, Horacio Turri, Bernardo J. Velar de Irigoyen, Gonzalo Verdomar Weiss.

¹⁵⁹Acorde con los procesos de profesionalización e internacionalización de la formación de expertos que estamos analizando, su antecesor, Juan Luis Bour, es Licenciado en Economía de la UBA en 1972 y solo cursó algunas materias del doctorado en la misma universidad entre 1973 y 1976. Lo aventaja en experiencia, pero Navajas, en cambio, según consta en su currículum vitae es Licenciado en Economía (1978) egresado de la

Actualmente la FIEL desarrolla investigaciones en una variedad importante de temas de economía política: Encuestas e informes sobre evolución y estado de la Industria, Agro, Comercio y Servicios; Comercio exterior y negociaciones económicas internacionales; Clima de negocios y políticas públicas en provincias y municipios; Estudios fiscales; Política monetaria, sector financiero, bancos y seguros; Estudios sobre la distribución del ingreso y la pobreza; Medioambiente: estudios a nivel local e internacional; Relaciones entre derecho y economía; Análisis y diseño de políticas sociales: salud, educación, programas sociales, programas de empleo; Pequeñas y medianas empresas; Precios: confección de índices y seguimiento.

Cuenta, a su vez, con dos departamentos de investigación especiales: el Departamento de Estudios Regulatorios, creado en 1998, bajo la dirección de Santiago Urbiztondo y el Departamento de Economía de la Educación.

La existencia de estos departamentos es fluctuante y de alguna manera refleja la trayectoria de la agencia. Cada proyecto o departamento está compuesto por un cuerpo básico de investigadores. Hacia el año 2003 la fundación contaba con 17 economistas con dedicación *full time* .

Además, los proyectos y los departamentos se manejan con un amplio grupo de profesionales visitantes denominados "economistas asociados" quienes son convocados para trabajos de investigación específicos.

Entre los economistas que trabajan allí existen dos estratos que representan la naturaleza del rol que cumplen. Un grupo de especialistas eminentemente técnico, es decir, los investigadores y consultores de la fundación y otro claramente "institucional" o "político", que ocupan puestos en la dirección de las áreas o en los Consejos mencionados. El primer grupo se divide en tres subgrupos escalonados jerárquicamente de menor a mayor: "economista", "economista junior" y "economista senior". El segundo tiene dos escalones: economista jefe y director de la fundación. El director es el técnico que ingresa a un círculo de mayor poder y confianza en la fundación.

“Yo diría que la carrera [profesional] es hasta “economista o investigador senior”... Pasar de “economista senior” a “economista jefe” ya tiene otro componente. Ayuda la acumulación de información y de prestigio, que pudo haber logrado dentro de la fundación o fuera de ella.”¹⁶⁰

Los proyectos y los departamentos funcionan con muy poco personal estable. Cuando se diseña un proyecto de investigación con financiamiento nuevo se contratan investigadores asociados y auxiliares de investigación en función del volumen de las tareas y los plazos del mismo.¹⁶¹ La fundación también incluye personal en forma temporaria a través de la recepción de becarios del extranjero, generalmente se trata de economistas que están efectuando sus tesis de maestría en el país.

Para los investigadores la organización de su trabajo es flexible, no existen regulaciones administrativas rígidas (como horarios fijos o lugares de trabajo obligatorios) y está pautada en función de los resultados esperados por el director del proyecto que es quien exige que respondan a criterios técnicos de calidad y sean entregados en los plazos predeterminados.

Existen tres incentivos claros y efectivos para que sus economistas más jóvenes se integren a la fundación por varios años. En primer lugar, el poder hacer “carrera profesional” dentro de la fundación con los beneficios que ello acarrea (mejoras en su *status* intelectual, en el poder de decisión sobre la producción de conocimiento y en sus ingresos). En segundo lugar, estrechamente asociado al primero, las ayudas para continuar formándose en el posgrado:

“Tienen una zanahoria muy importante porque FIEL, por acuerdos con el CEMA, con [la Universidad Torcuato] Di Tella y con UdeSA tiene tres puestos para hacer el posgrado. [...] FIEL otorga las becas. Quienes acceden a estas becas son seleccionados en base a su desempeño académico y su experiencia como asistentes de investigación en FIEL.”¹⁶²

El tercer incentivo son las vinculaciones que la agencia favorece entre los economistas y los dirigentes de empresas que ocupan lugares de preeminencia en el campo económico. Por un lado, los jóvenes economistas, a medida que

¹⁶⁰Entrevista a María Echart.

¹⁶¹Respecto a los auxiliares o ayudantes, generalmente son recién graduados de la carrera de Economía, en general de la Universidad de Buenos Aires y algunos, menos, de la UCA de Buenos Aires.

¹⁶²Entrevista a María Echart.

progresan en la estructura interna, van recibiendo ofertas de trabajo profesional paralelas a sus tareas básicas de investigación. Estos trabajos de consultoría a pedido de empresas o sectores no suelen ser publicados, pero representan una forma de compensar sus ingresos. Por otro lado, para aquellos economistas más avanzados estos vínculos representan la posibilidad de conseguir apoyos institucionales y políticos para quienes quiere pasar a la función pública. En suma, toda esta evidencia lleva a pensar en la existencia de un circuito institucionalizado de reproducción de cuadros técnicos y políticos.¹⁶³

El perfil formativo de los investigadores permanentes es homogéneo, son todos economistas con especialización en macroeconomía. El tipo de formación académica de los mismos varía según las edades y refleja la paulatina institucionalización de los posgrados en economía en Argentina, Europa y EE.UU. Los investigadores de mayor edad han realizado solo especializaciones, generalmente en el extranjero, y los menores de 50 años acreditan posgrados (maestrías y doctorados) mayoritariamente en el extranjero.¹⁶⁴

Excepcionalmente, se contrata a profesionales de otras ciencias sociales y siempre se lo hace en carácter de "investigador asociado":

"Los investigadores estables son todos economistas. Eso no quita la posibilidad de incluir de otras profesiones... bueno, Graciela Coussinet es socióloga... si bien tenemos temas sociales, se inició como una fundación de investigaciones económicas latinoamericanas, entonces es inevitable."¹⁶⁵

La selección de los investigadores se realiza con criterios diferentes según sea el estrato al que se aspira ingresar.¹⁶⁶ Para los cargos bajos se realiza una búsqueda en base a la red de contactos de los miembros que ya integran los

¹⁶³Ese circuito se puede representar en la secuencia: estudios de grado - trabajo profesional - estudios de posgrado - trabajo profesional - pasaje por la función pública - trabajo profesional.

¹⁶⁴"Los economistas de entre 40 y 50 tienen en general hechos posgrados en [la Universidad Torcuato] Di Tella o en el CEMA de cuando empezaron los posgrados. Los un poco más jóvenes están entrando ya con posgrados en el exterior."(Entrevista a María Echart)

¹⁶⁵Igualmente, como señaló la entrevistada, se trata de una socióloga en cuyos trabajos también se suscribe a una forma de construir el objeto de estudio y una metodología coherente con los estudios econométricos de FIEL.

¹⁶⁶Sin embargo, no se percibe en la información recolectada la existencia de criterios de selección específicos para el departamento de Economía de la Educación. No se evalúa los conocimientos específicos en el sector educativo de los aspirantes.

equipos de la fundación y se evalúa el conocimiento técnico en el manejo de estadísticas y de bases de datos. Las carreras de Economía de las universidades suelen funcionar como semilleros donde se arman estos contactos. Algunos investigadores de FIEL son profesores de la UBA, UNLP, CEMA, Di Tella o UdeSA y en esas instituciones universitarias reclutan a sus pasantes.¹⁶⁷

Para los cargos políticos o institucionales, en cambio, el proceso de selección de los “economistas jefe” se realiza entre pares. No existe un directorio que lo elija, lo eligen sus pares y el director lo aprueba. Finalmente, el cargo de director de la fundación es rotativo entre los “economistas jefe”. Comúnmente, el cargo de director conlleva una suerte de carga pública, de representación de la institución.

El funcionamiento del Departamento de Economía de la Educación y la lógica de su producción de conocimiento.

Desde sus primeros trabajos en Educación hasta la actualidad, la FIEL ha encuadrado siempre sus estudios en función de la agenda de la Teoría del Capital Humano. Si dividimos la trayectoria de la agencia en base a su agenda de investigación se registran dos períodos con claridad.

Durante el primer período, que abarca desde 1973 hasta 1992, el centro de investigación se orientó al tratamiento de cuatro grandes temas: los costos, determinantes e inversión en educación; la descentralización del sistema educativo y la relación entre educación y mercado de trabajo. La mayoría de

¹⁶⁷Según nuestra entrevistada: “Normalmente los chicos acá han entrado como asistentes [de investigación]. Cuando se los recluta son entrevistados para saber si saben de estadística y de economía. Lo hace un economista que ha pasado de economista a senior. Es el que tiene la responsabilidad de la investigación y de establecer las prioridades de análisis de las bases de datos.”

Por otra parte, en los últimos seis años, la red de contactos se extendió pues los “economistas junior” o “senior” conocen a posibles candidatos en los cursos de posgrado que realizaron en el extranjero: “Por ejemplo, la última incorporación fue Walter Cohen. Su incorporación fue hace quince días. [Cuando nos preguntamos] ¿Quién va a seguir el proyecto de regulaciones que estaba haciendo Santiago Elizondo? Bueno, Santiago recordaba a éste economista y que quería volver y que hizo un posgrado en EE.UU. y que

estos trabajos son descriptivos y emplean estadísticas y bases de datos oficiales. Suelen proponer la racionalización del gasto público en educación y la inversión en sectores de la educación técnica o universitaria que apoyen el desarrollo industrial, planteos que evidencia la adhesión a los modelos desarrollistas que surgieron en la década de 1950.

En el segundo período, que se inicia en 1993 con la constitución del departamento de Economía de la Educación y continúa hasta la actualidad, la FIEL agregó a su agenda de investigación el análisis de la relación entre la educación y la competitividad económica en un contexto de apertura económica. Desde una perspectiva que incluye la reflexión sobre la falta de controles de la calidad en el sistema educativo y partiendo del supuesto según el cual el problema del presupuesto educativo es que está afectado por la rigidez en la asignación de los recursos se buscó reflexionar sobre su desregulación o flexibilización introduciendo incentivos para la mejora de la calidad educativa que también promuevan la igualdad de oportunidades.¹⁶⁸

En relación al funcionamiento del departamento, éste tiene un plantel de economistas estable mínimo. Tiene una "economista senior" permanente y dos "investigadores asociados" (o externos), contratados cuando hay proyectos con financiamiento. Si se lo compara con los demás proyectos en la fundación (en volumen de economistas, publicaciones, etc.) no ocupa un lugar de relevancia.

El departamento de Economía de la Educación no posee un programa de investigaciones a propuesta de sus investigadores. Su agenda más bien refleja los intereses de sus fuentes de financiamiento. Esto suele ser así pues la producción de conocimiento comúnmente se inicia a demanda de un cliente y los

venía también de la Universidad de La Plata, entonces vino y lo siguió." (Entrevista a María Echart)

¹⁶⁸Al respecto, en un artículo publicado en el CEP, Mario Teijeiro (2005) afirmaba: "La alternativa factible es combinar una política que priorice el crecimiento con una política distributiva que se limite a mejorar la igualdad de oportunidades. El objetivo prioritario debe ser crecer lo más aceleradamente posible, seduciendo al capital para una estrategia de economía abierta y competitiva. Los intentos distributivos a través de los beneficios masivos de un Estado de Bienestar no sirven para redistribuir de ricos a pobres, son un obstáculo para la competitividad y el crecimiento y consecuentemente terminan empobreciendo a la mayoría. El objetivo distributivo debe acotarse y focalizarse en la igualdad de oportunidades, procurando que el crecimiento no excluya a los más pobres por falta de una educación adecuada."

objetos a estudiar también se seleccionan a pedido de las fuentes que financian, quienes pueden ser empresarios, organismos internacionales o miembros de algún proyecto político importante.

El departamento inscribe sus trabajos dentro de lo que denominan "investigación aplicada". Estos estudios se pueden encuadrar dentro del paradigma dominante en Economía que remite a la teoría neoclásica y, en términos metodológicos, a la construcción de diagnósticos basados en la descripción de variables cuantificables y correlaciones estadísticas a partir de las cuales se infieren regularidades y se establecen predicciones que permitirían diseñar propuestas de intervención. Generalmente, las fuentes de información suelen ser las estadísticas oficiales y, en ocasiones, se complementan con fuentes primarias.

Según nuestra entrevistada, en los primeros estudios en Educación se buscaba establecer correlaciones positivas entre dos variables, por ejemplo, gasto por alumno y cantidad de alumnos promovidos en el tiempo previsto por el plan de estudios. Cuando existía un grado de correlación alto, se debatía si era una variable en la cual se podía intervenir políticamente desde el Estado. Este fue el enfoque metodológico predominante hasta la década de 1990.

En la actualidad, la directora del departamento comparte la necesidad de enriquecer esos estudios de corte cuantitativo con otros basados en enfoques cualitativos que permitan echar luz sobre el comportamiento de los actores al interior de la "caja negra".¹⁶⁹

Los controles de la calidad de la producción del departamento se realiza mediante la discusión de los resultados entre los "economistas jefe" en reuniones internas. Una vez confirmada la consistencia estadística y la coherencia ideológica de las propuestas de la agencia, se pasa al momento de divulgación. Otra forma

¹⁶⁹Echart en la entrevista confesó: "Siento una falencia al no poder completar mucho más los análisis que hacemos con miradas más micro de las escuelas". Sin embargo, reconoció la dificultad para disponer del financiamiento necesario para realizarlos: "Me parece que cuando uno entra a analizar cualquier fenómeno de la realidad, empieza por la periferia y, en general, con variables o información macro. A medida que uno relaciona, algunas cosas constatan la teoría y otras no. Si no constatan lo que dice la teoría, es o bien porque las variables están mal definidas o mal medidas e inmediatamente empieza la necesidad de abrir. ¿Qué cosa está ahí? Esto es lo que encuentro. Lamento no tener

de controlar la producción intelectual es la publicación de *papers* y la discusión de los mismos en la reunión anual que realiza la Asociación Argentina de Economía Política. Sin embargo, la legitimidad del discurso de los economistas de FIEL no proviene del reconocimiento que le brinden los académicos de las universidades sino de la comunidad de pares reunidos en esta asociación y de las dirigencias económicas.¹⁷⁰

Alianzas estratégicas del Departamento de Economía de la Educación de la FIEL en el Campo de la Educación.

En el plano nacional, la trayectoria, el prestigio y el respaldo institucional con que cuenta FIEL la diferencia claramente del resto de los tanques de pensamiento y la ubican en una posición destacada en el área de los estudios de macroeconomía y política económica. En relación a otros *think tanks* locales que producen conocimiento en el mismo segmento del mercado de ideas mantiene relaciones de cooperación con los que tiene afinidad ideológica y de intereses: con el CEMA en temas de macroeconomía y con el CEP en temas de economía y también de educación. Con el resto establece relaciones de competencia.

“El mercado me parece que está competitivo, porque hoy hay muchas instituciones sólidas y otras no tanto, que no han logrado la madurez ni la solidez, pero que tienen la ventaja de ser nuevos.”¹⁷¹

Su principal competidor en temas de Economía parece ser la Fundación Mediterránea, que realiza trabajos similares pero representa los intereses del empresariado del interior. Son competidores menores otras fundaciones y consultoras con menor estructura y capacidad de representación política en el campo económico.

dinero como para encarar esas investigaciones donde uno va a la escuela y está mucho tiempo observando.”

¹⁷⁰FIEL es sede permanente de la secretaría de la AAEP, que es una entidad académica miembro de la International Economic Association. La AAEP fue fundada en 1957 y reúne a los economistas profesionales de la Argentina.

¹⁷¹Entrevista a María Echart.

El departamento de Economía de la Educación, por su parte, suele competir con la producción de reconocidos centros en el campo de la educación como la FLACSO y el IPE-UNESCO o en el sector público con el Programa de Costos que generó el Ministerio de Educación nacional. En los últimos años, solo efectuó un proyecto en colaboración con la fundación Grupo Sophia.¹⁷²

FIEL también establece alianzas estratégicas para la formación de sus cuadros técnicos con universidades privadas en Argentina. Mantiene vínculos institucionales con la UTDT, el CEMA y la UdeSA para la formación de posgrado de sus economistas o para la realización de pasantías en el centro de investigación.¹⁷³ Sin embargo, llama la atención el escaso reconocimiento intelectual de los técnicos de FIEL a la opinión crítica de los profesores universitarios sobre la calidad de su producción.

En el plano internacional, FIEL está asociada al IFO Institut Für Wirtschaftsforschung de Munich, Alemania, e integra la red de institutos corresponsales en América del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) y la Red de Centros de Investigación del BID.

Por otra parte, en el campo político de la educación sus estrategias de intervención se dirigieron a dos arenas importantes. En primer lugar, es uno de los tanques de pensamiento que ha promovido la descentralización de los servicios educativos nacionales y el control del gasto en el sector. En segundo lugar, ha comenzado a construir nuevos consensos en lo referido a los controles e incentivos a la calidad educativa para mejorar la productividad y reconstruir una auténtica meritocracia (Teijeiro, 2005).

Sus posicionamientos en el campo de la educación son coherentes con la estructura de capital de los agentes que integran FIEL. Está conformada por economistas que han acumulado conocimiento sobre preocupaciones

¹⁷²El Grupo Sophia aportó auxiliares para los equipos de investigación para la realización del trabajo de campo. Al respecto, Echart comentó: "Grupo Sophia quiso participar. Ellos tienen algunos nombres, pero tienen mucha mano de obra, sobre todo pichones de analistas políticos que estaban con mucha vocación y participaron en el trabajo de campo."

¹⁷³Contrariamente, la relación con la Universidad de Buenos Aires parece tener aristas ríspidas debido a las posiciones políticas e ideológicas de FIEL. Especialmente por su propuesta de arancelamiento de la educación universitaria de grado, que la enfrenta con

macroeconómicas y de organización general del Estado. En términos de acumulación de capital político y social sus estrategias fundamentales se han caracterizado por las prácticas de *lobby* en el Poder Ejecutivo (nacional y en algunas provincias), especialmente en el Ministerio de Economía.

Son profesionales que saben reconocer el papel de los “técnicos” y las diferencias de tiempos y necesidades entre la producción de conocimiento y las prácticas políticas. En esa perspectiva, la ciencia pensaría en base a “modelos” racionales y la realidad requiere tomas de decisiones rápidas no siempre tan lógicas o meditadas.¹⁷⁴

Partiendo del clásico axioma de la Economía que afirma la existencia de recursos limitados para demandas ilimitadas, estos economistas cumplen el rol de auxiliares de los políticos para ayudarlos a definir técnicamente los límites materiales de los escenarios políticos. En esta articulación entre producción y uso del conocimiento, cercanos al “modelo iluminado” y al “modelo lineal” (Weiss, 1979), el técnico básicamente es un experto que informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política. En este caso lo hace al pensar cómo 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 cuele mucha plata para funciones que, por lo menos, habría que estudiarlas, 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, a estas funciones que parecen que sirven más.”¹⁷⁵

los dirigentes del movimiento estudiantil.

¹⁷⁴ “Uno necesita pensar en estos términos: este modelo dice tal cosa y el ideal sería tomar 5, 6 o 7 medidas y tomarlas todas juntas o con esta secuencia. Resulta que cuando uno va a la política no es así. La sola negociación impide que esto sea así. Lo bueno es que para pensar en esto, tengo que ver en qué cosas puedo ceder y en qué cosas no. Está es la función del técnico.” (Entrevista a María Echart.)

¹⁷⁵ Entrevista a María Echart.

A modo de conclusión.

La FIEL es un *centro de investigación privado* que, desde su creación a mediados de la década de 1960, funciona como una fuente casi permanente de ideas económicas y políticas provenientes tanto del empresariado como de los organismos internacionales y tanques de pensamiento europeos y norteamericanos. Desde una perspectiva "pro-mercado" la FIEL busca generar en Argentina nuevos consensos en relación al modelo de "Estado mínimo" y la liberalización de la economía. Combate abiertamente las medidas políticas tomadas desde el Estado que considere "populistas" o "intervencionistas".

La fundación, a través de su Departamento de Economía de la Educación, se constituyó gradualmente en una fuente notoria de ideas de política educativa. Sus trabajos están dirigidos a las dirigencias empresariales, a los economistas profesionales y a los principales responsables nacionales y provinciales del SEA.

Al tratarse del *think tank* más representativo de las corporaciones empresarias y ser la sede permanente de la secretaría de la AAEP, sus estudios suelen generar un efecto doble: definen la agenda de la investigación económica de muchos profesionales y son la base de futuros consensos al difundir propuestas de política pública apoyadas por el poder económico.

Por otra parte, FIEL posee fuertes conexiones políticas con los dos partidos políticos mayoritarios, vinculaciones que ha construido a lo largo de su extensa trayectoria a través de una densa red de influencia en la que participa activamente.¹⁷⁶ Sin embargo, su participación en el campo de la educación no es continua. Cuando interviene suele ser bienvenida por los sectores liberales identificados con las alas de los partidos de centro derecha y resistida por los sectores progresistas.¹⁷⁷

¹⁷⁶FIEL ha tenido vinculaciones con la mayoría de los presidentes y los equipos de economistas que los acompañaron en sus gobiernos. Nos referimos a Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde. Según nuestra entrevistada, el libro *el Fracaso del Estatismo* fue retomado por Carlos Menem quien lo incluyó en los antecedentes de la legislación que dio lugar a la reforma del estado y, en el caso de De la Rúa antes de asumir, éste pidió que le escribieran, desde la visión de FIEL, el plan de gobierno para todas las áreas y que asesoraran a Machinea y a su equipo técnico.

¹⁷⁷En la entrevista la actual directora del Departamento de Economía de la Educación de FIEL afirmó haber colaborado, a título personal, en la propuesta partidaria del candidato a presidente Ricardo López Murphy en las elecciones del año 2003. "A mí me pidió Ricardo

Un tercer aspecto a considerar es que FIEL desde sus orígenes funcionó como un espacio de promoción de economistas de gobierno. Sin embargo, su departamento de Economía de la Educación no parece haber logrado promover a sus investigadores hacia la función pública en la cartera educativa.

Un cuarto aspecto a destacar es que la enorme reputación de la agencia se concentra en su producción en materia de macroeconomía. Los especialistas de FIEL son frecuentemente consultados por los medios gráficos más importantes del país. Diarios como La Nación, Clarín y *Ámbito Financiero* publican periódicamente los resultados de sus análisis de coyuntura y sus perspectivas. Por otra parte, cada vez que una investigación culmina la fundación envía un parte de prensa para promocionar su trabajo.

En el campo de la educación sin embargo, la exposición mediática no es tan frecuente como lo es en temas de macroeconomía. Sólo ocasionalmente son consultados ante coyunturas críticas del sistema educativo (paros docentes, resultados adversos en las evaluaciones de calidad, publicación de estadísticas oficiales sobre el funcionamiento del SEA) o ante la competencia electoral entre partidos políticos. Esto podría deberse a dos razones: a) a que se trata de un departamento pequeño con una producción esporádica¹⁷⁸; b) a que sus proyectos parecen depender del financiamiento de clientes externos.

Por todo lo señalado se puede concluir, entonces, que la FIEL es uno de los principales actores en la construcción de intercambios y consensos sobre políticas públicas entre las dirigencias políticas y económicas en Buenos Aires, especialmente en el terreno de la macroeconomía y entre los agentes de orientación liberal. Sin embargo, en el campo de la educación y a pesar de contar con investigaciones, raramente es vista como un centro que convoque a los representantes del campo intelectual (investigadores de universidades y centros de investigación) o del

[Lopez Murphy] que le ayudara a escribir el paper. Yo jamás quise hacer política ni nada por el estilo. Pero, está bien, él había discutido y adhería a ciertas ideas con lo cual le escribí un *paper* y estaba todo el programa.” (Entrevista a María Echart)

Con anterioridad, en 1995, Echart había colaborado con el dirigente Gustavo Béliz – funcionario vinculado en ese entonces al menemismo y líder de la agrupación Nueva Dirigencia- en el libro “Política social: la cuenta pendiente” escribiendo una propuesta de financiamiento de la educación en el capítulo denominado “Descentralización: hacia una educación de calidad superior”.(Ver De Imaz y otros, 1996)

¹⁷⁸Entre 1987 y 2005 solamente produjeron 12 trabajos sobre temas de educación.

campo político (alta burocracia educativa, sindicatos docentes) para debatir sus propuestas y generar nuevos consensos para reformar el SEA.

Caso 2: El Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamérica de la Fundación Mediterránea.

El Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamérica de la Fundación Mediterránea es uno de los tanques de pensamiento que más influencia tuvieron en la definición de las políticas públicas en la década de 1990. Sus intervenciones políticas se apoyaron en sus investigaciones de economía aplicada, encuadradas dentro del monetarismo, el neoliberalismo y las propuestas del denominado "Consenso de Washington" (Dezalay y Garth, 2002; Seoane, 2003).

Este instituto se denominaba originalmente Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) y, a partir de la década de 1990, debido a su crecimiento y dinamismo, decidió modificar su nombre por el de Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). De este modo, daba a conocer que ampliaba el alcance de los temas abordados en su producción intelectual y de sus intervenciones políticas en el espacio público.

El IERAL, cuya sede principal se encuentra en la ciudad de Córdoba, fue fundado a fines de la década de 1970. Estuvo presidido por el economista Domingo Cavallo quien años más tarde sería un activo colaborador en el diseño e implementación de las políticas económicas de los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa. Se podría afirmar sin temor a equivocaciones que la historia del IERAL es la historia del proyecto político de un puñado de empresarios cordobeses. Éstos apoyaron estratégicamente la conformación de un *think tank* que reunió a un grupo destacado de economistas, mayoritariamente de orientación neoliberal, quienes, liderados por Cavallo, participaron del más radical proceso de reforma del Estado y cambio cultural de la sociedad argentina en los últimos 45 años. En la actualidad, sin embargo, el IERAL y sus economistas sufren el desprestigio que conlleva el haber sido protagonistas en la construcción de un modelo político y económico agotado.

En este capítulo se presentará una reseña de sus orígenes, las etapas por las que atravesó su trayectoria como *think tank*, el surgimiento de su producción intelectual sobre educación y el pasaje de sus técnicos por la cartera educativa, su estructura organizativa, financiamiento y funcionamiento interno, la lógica de su producción y difusión de conocimiento sobre educación y sus alianzas estratégicas en el sector.

Orígenes y trayectoria institucional.

La Fundación Mediterránea fue creada en la ciudad de Córdoba, el 6 de Julio de 1977, por iniciativa de 34 empresas medianas y chicas de la provincia de Córdoba, convocadas por el señor Pedro Astori¹⁷⁹ y con el apoyo de Fulvio Pagani¹⁸⁰. La mayoría de las empresas fundadoras estaban ubicadas en la capital de Córdoba o sus alrededores aunque también había un grupo importante de empresas del interior.¹⁸¹ Dos empresas pertenecían a Pedro Astori, dos a Fulvio Pagani y otro grupo eran proveedores de esas cuatro. El peso de las industrias de la construcción y de la alimentación en la composición del grupo fundador se relacionaba con la influencia de los dos líderes del proyecto. La mayor parte de las empresas eran socios de la Asociación de Industriales de Córdoba, una entidad gremial de segundo orden. Los socios fundadores integraron el Consejo de Administración de la FM y realizaron un aporte inicial de 6000 dólares y el pago de una cuota mensual de 500 (N´haux, 1993:143).

Por su parte, el IERAL fue creado en 1977 y los profesionales convocados por Domingo Cavallo para integrarlo provenían en su totalidad de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba (N´haux, 1993: 151).

Desde sus orígenes, la FM se autodefinió como un *centro de investigación privado* encargado de promover la investigación de problemas económicos

¹⁷⁹Pedro Astori era un reconocido dirigente empresarial, propietario de empresas constructoras y del Diario "Tiempo de Córdoba".

¹⁸⁰Titular de la empresa Arcor. Actualmente, Arcor es una de las pocas empresas multinacionales argentinas.

¹⁸¹Según N´haux (1993), doce eran del ramo metalúrgico, cinco de la alimentación, ocho de la construcción o vinculadas al sector, una industria gráfica, una de la industria extractiva, una del cuero, una de la electricidad y cuatro del sector servicios.

nacionales y como un foro "apartidista" donde se podrían discutir los problemas y diseñar soluciones económicas.¹⁸² Sin embargo, en su trayectoria se percibe que lejos de constituirse como un espacio de debate político abierto, el principal objetivo de la fundación fue la creación del IERAL, la financiación de su producción de conocimiento, la divulgación de sus propuestas entre la dirigencia política y empresarial y la promoción de sus economistas para ocupar cargos en la alta burocracia del área económica.¹⁸³ Este objetivo fue asumido abiertamente por los investigadores del IERAL, quienes rápidamente percibieron su doble papel de técnicos y/o políticos, así como los intereses políticos y económicos que operaban detrás del financiamiento empresarial. Así lo expresó uno de nuestros entrevistados:

"El IERAL y la Mediterránea nacen detrás del proyecto político que implicaba para los empresarios Domingo Cavallo, con un futuro promisorio porque terminó siendo Ministro de Economía. Ese era el sentido de ser."¹⁸⁴

La visión política que compartían los empresarios mediterráneos se percibe en sus filiaciones ideológicas, entre el liberalismo económico y el catolicismo, una combinación frecuente en las dirigencias durante el Proceso de Reorganización Nacional.¹⁸⁵ El componente moderno lo representaba la creencia en el conocimiento científico de la economía como fuente de racionalidad que colaboraría en el progreso económico y al desarrollo armónico del país.¹⁸⁶ Otros

¹⁸² Ver www.fundmediterranea.org.ar

¹⁸³ Camou (1997) señala que la vocación de poder de los empresarios de esta fundación se manifestó tempranamente. En los discursos inaugurales de la fundación estos empresarios explícitamente se habían hecho eco de la convocatoria de las FF.AA. para colaborar con el Proceso de Reorganización Nacional. Hecho que efectivamente se comprobó al estimular la inclusión de sus cuadros técnicos en las burocracias provincial y nacional del período.

¹⁸⁴ Entrevista a Silvia Montoya, economista e investigadora del IERAL en la década de 1990.

¹⁸⁵ En ese período, la fusión de visiones tradicionales con ideas modernizadoras era frecuente en las elites. Se registró también en los puestos de cúpula de la cartera educativa en el Estado (Tedesco y otros, 1986).

¹⁸⁶ Es importante observar que desde los orígenes del IERAL la preocupación principal de los empresarios fue el estudio de la estabilización económica y el crecimiento económico. En su página web afirman: "Consientes de que el progreso económico sostenido requiere condiciones duraderas de estabilidad de precios y equilibrio externo, ocupación plena y justicia distributiva, recomendaron que los problemas de estabilización económica sean también motivo central de las investigaciones a realizar."

rasgos culturales distintivos eran la desconfianza a los partidos políticos y los sindicatos y la creencia en el papel estratégico de la burocracia estatal para las reformas económicas¹⁸⁷ (Seoane, 2003).

Sin embargo, para que la fundación no fuera percibida como una agencia que se limitaba a la defensa de intereses empresarios particulares o que se perfilara solamente como una entidad de corte "desarrollista" (Heredia, 2004:341) sus objetivos institucionales se fundamentaron señalando que su contribución apuntaba al crecimiento económico del país, al bienestar común y a una cosmovisión filosófica que recuperaba las tradiciones culturales del pasado:

"Los Promotores de la Fundación han establecido que todas las investigaciones deberán llevarse a cabo en condiciones de absoluta resignación de intereses sectoriales o de grupos en favor del interés general de la Nación y con el solo condicionamiento impuesto por la adhesión irrenunciable al respeto de la libertad y dignidad de la persona humana que constituye la esencia de la cosmovisión cristiana del hombre y la sociedad a la que adhiere masivamente el pueblo Argentino."¹⁸⁸

La trayectoria del grupo empresario fundador se había iniciado antes de la creación de la FM, en la última dictadura militar. La idea de generar un proyecto político que representará el gremialismo empresario cordobés surgió en la segunda mitad de la década de 1960.¹⁸⁹ El objetivo político de este grupo de empresarios era oponerse a la concentración económica en el área metropolitana y promover una política de descentralización regional.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Antes de la creación del IERAL Cavallo había participado en la definición de lineamientos de política económica en el Estado provincial. Según Seoane (2003), Cavallo entre 1971 y 1972 había trabajado como director en el banco de la provincia de Córdoba.

¹⁸⁸ Ver www.fundmediterranea.org.ar

¹⁸⁹ Como señala N`haux (1993:79): "La Asociación de Industriales de Córdoba era por aquel entonces la entidad de segundo grado más representativa del sector. De la Comisión directiva de ADIC y de jóvenes profesionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba surgirían los hombres que en 1977 concretarían la Fundación Mediterránea y el IEERAL. Una tercera fuente es el movimiento estudiantil de la Universidad, donde hacen su experiencia como dirigentes algunos de los futuros profesionales que luego integrarían el IEERAL."

¹⁹⁰ Para ello desplegaron estrategias en tres planos: a) A nivel político y nacional: se realizaron reclamos y prácticas de *lobby* ante las autoridades; b) A nivel gremial y provincial: se realizaron reuniones con entidades empresariales similares para coordinar posturas y acciones conjuntas; c) A nivel intelectual e ideológico: se contrató a un grupo de economistas de la UNC para realizar estudios económicos que le dieran apoyo técnico a las reivindicaciones de la entidad industrial.

La fundación del IERAL y su producción intelectual, entonces, pasaron a ser elementos estratégicos para los intereses políticos de los industriales cordobeses por dos motivos:

- a) Porque la eficacia de sus reclamos estaban directamente relacionados con el “efecto de verdad” que pudieran generar las presentaciones de la entidad industrial ante las autoridades nacionales.¹⁹¹
- b) Porque el conglomerado de empresarios metropolitanos tenía su propio *think tank* (la FIEL, desde 1964) que funcionaba como soporte técnico económico para representar y apoyar dichos intereses.

En la actualidad la intencionalidad política del empresariado cordobés aún subyace en los objetivos institucionales del IERAL.¹⁹² El discurso institucional articula varios elementos: a) integrar la economía nacional al bloque comercial de la región (MERCOSUR) en base a la producción de bienes y servicios que aprovechen las ventajas comparativas que brindan los recursos naturales; b) otorgar mayor poder a las economías del interior, construir nuevos consensos sobre política económica en las elites por fuera de los partidos políticos; c) sostener la legitimidad de la propuesta en la autoridad intelectual que brinda el tener profesionales formados en el exterior y los resultados de los estudios económicos.

¹⁹¹ Las autoridades nacionales solían emplear las estadísticas oficiales para rebatir los argumentos y convencer a los dirigentes cordobeses. Hecho que se percibe en las declaraciones políticas de Pedro Astori al interior de la fundación quien afirmaba: “Si no tenemos estudios nuestras presentaciones quedan en el aire” (N’haux, 1993).

¹⁹² Según se afirma en su discurso institucional, el IERAL fue creado ante la necesidad de: “Contar con estudios económicos que puedan transformar en realidad los sentimientos intrínsecos en el pueblo Argentino de *realizar un país integrado y próspero*, aprovechando las enormes riquezas que por naturaleza poseemos. De estudiar la economía argentina con *óptica mediterránea*, lo cual no significa acentuar los regionalismos sino unir al país tras un plan que facilite el armonioso desarrollo de todas sus regiones. De contar con un *foro apartidista* donde se discutan los grandes problemas económicos nacionales. Donde nuestros estudiosos, a la par de aportar con su inteligencia, compartan con otros sectores de la comunidad las inquietudes y anhelos de una Patria pujante. De estudiar con mas profundidad la interrelación de las economías sudamericanas. El futuro argentino esta íntimamente ligado al del continente, por lo tanto debemos estrechar vínculos económicos con nuestros vecinos. Las afinidades históricas culturales y lingüísticas y la complementación natural de sus economías facilitarían tal proceso. De tratar que los hombres más capaces que egresan de nuestras universidades encuentren aquí un medio apropiado para su realización y no tengan que buscar la vía de la emigración.” Ver www.fundmediterranea.org.ar .

No obstante, y más allá del apoyo empresarial mediterráneo, la trayectoria institucional del IERAL como *centro de investigación privado* estuvo muy ligada al ascenso de sus economistas en la Administración Pública nacional y, especialmente, a la carrera política de Domingo Cavallo.¹⁹³ Por tratarse de carreras relativamente prolongadas y con varias aristas se las ha estructurado en etapas. Ambas carreras pueden dividirse en tres etapas: crecimiento, apogeo y parcial descrédito. El primer período abarca desde el surgimiento de la FM hasta la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía (1977-1991). El período de apogeo se inicia con la implementación del modelo de convertibilidad y abarca hasta el 2001. El tercero va desde la crisis de gobernabilidad del 2001 hasta la actualidad.

La *etapa de crecimiento* del IERAL se inició con el regreso de Cavallo a la Argentina luego de realizar estudios de doctorado en Harvard.¹⁹⁴ Cavallo se había formado, en un momento de auge del neoliberalismo y el neoconservadurismo en Estados Unidos y en Inglaterra, en la teoría de la oferta, la teoría de las expectativas racionales, la Escuela del "*Public choice*" y el monetarismo¹⁹⁵. Todas estas teorías tenían algo en común: la idea de que el intervencionismo estatal era la causa del debilitamiento del capitalismo norteamericano y su capacidad de crecimiento y adaptación a las nuevas situaciones. Los temas que constituían la agenda de investigación de estas teorías apuntaban al corazón del modelo de "Estado Benefactor". Incluían, entre otros, la demostración matemática de cómo las regulaciones estatales distorsionaban el funcionamiento de los mercados y

¹⁹³Cavallo se destacó tempranamente entre sus pares. Se había doctorado en la Universidad de Córdoba en 1970 y al año siguiente fue nombrado director del Banco de la Provincia. Era un economista que se había recibido con medalla de oro, había obtenido dos becas de la OEA y de la Fundación Ford para viajar y estudiar en los Estados Unidos. Estudió las teorías monetaristas y neoliberales en Harvard desde 1974 en la Escuela de Negocios. Según Seoane (2003), allí conoció a varios profesores que en el futuro le abrirían sus contactos con los agentes que ocupaban posiciones de dominancia en el campo económico internacional. Entre sus profesores se encontraban Paul Samuelson y Stanley Fischer, quien posteriormente fuera nombrado vicepresidente del FMI.

¹⁹⁴Antes de regresar Cavallo había sido nombrado miembro del Comité Asesor del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Ver Seoane (2003).

¹⁹⁵Entre las influencias intelectuales que recibió Cavallo se destacan las de Friedrich Hayek, Schumpeter y Pareto. También en el terreno de las prácticas profesionales y las finanzas públicas recibió entrenamiento de Richard Musgrave para quien trabajó en un proyecto de ordenamiento fiscal para Bolivia siendo aún alumno en Harvard (Seoane,

cómo las políticas de distribución del ingreso y de expansión de los gastos sociales generaban resultados negativos para el conjunto de la economía (Seoane, 2003).

Antes de su regreso definitivo al país Cavallo se había reunido en Córdoba con un grupo de empresarios simpatizantes de las ideas desarrollistas. Pedro Astori dirigía ese grupo y buscaba generar en Córdoba un ambiente que articulara a economistas y a empresarios y que compitiera con el que existía en Buenos Aires alrededor de FIEL, la UIA, la SRA, la BCBA y la CAC. De esas reuniones surgió, en 1977, la Fundación Mediterránea. Cavallo fue elegido director de investigaciones de lo que sería el IEERAL. Su núcleo original estuvo conformado por quince economistas y un conjunto de auxiliares de investigación¹⁹⁶.

Este *centro de investigación privado* en sus orígenes se dividió en 8 áreas de estudio pero en ninguna de ellas se incluyeron aún los estudios sobre educación o Capital Humano.¹⁹⁷ Sus primeros trabajos reflejaban el interés de ADIC por demostrar la inequidad de los sistemas de reparto de los recursos fiscales nacionales en las provincias.¹⁹⁸

El método de estudio empleado más frecuentemente fue el siguiente: a partir de la definición de modelos o funciones ideales de los mercados se analizaban las estadísticas oficiales buscando distorsiones en sus funcionamientos para luego, formular propuestas de corrección. Los estudios solían tener comparaciones con el funcionamiento de los sistemas económicos en otros países. Un enfoque pragmático encuadraba las propuestas de política económica y desde el comienzo éstas incluyeron la modificación del marco jurídico.

2003).

¹⁹⁶Entre sus asesores se encontraban Aldo Arnaldo (doctorado en Yale); Aldo Dadone (doctorado en Chicago); Carlos Givodri (doctorado en Vanderbilt) y Amalio H. Petrei (doctorado en Chicago). Ver N´hau (1993 :151)

¹⁹⁷Las áreas eran Finanzas Nacionales, Finanzas Provinciales y Municipales, Comercio Interior, Comercio Exterior, Trabajo y Seguridad Social, Moneda y Bancos, Infraestructura, Agro, Industria y Minería.

¹⁹⁸Otras líneas de estudios importantes iniciadas en este período fueron las comparaciones internacionales de precios para evaluar la competitividad de la economía argentina y los estudios macroeconómicos sobre el sistema tributario, el financiero, el cambiario y el arancelario. Según N´hau (1993), el empresario Pagani había enseñado a sus pares la regla de comparar sus precios con los internacionales para conocer la eficacia en la asignación de los recursos.

La carrera ascendente como técnico de Domingo Cavallo y su pasaje a la función pública comenzó en 1978 cuando Manuel Solanet y Guillermo Walter Klein, ambos integrantes del equipo de Martínez de Hoz y provenientes de las filas de FIEL, le solicitaron a la FM un estudio sobre precios y costos de los servicios públicos y luego otro sobre la circular 1050 (Seoane, 2003). Ese mismo año Humberto Petrei¹⁹⁹ se incorporó a tiempo completó en el IEERAL como director de investigaciones abandonando su cargo en la OEA. Eso permitió que Cavallo pudiera ocuparse más libremente de sus compromisos institucionales y políticos (N´haux, 1993).²⁰⁰

En 1981, Cavallo hizo público su primer trabajo, en el que cuestionaba la política financiera de Martínez de Hoz sugiriendo que el gobierno estaba favoreciendo con sus medidas a determinados sectores empresariales. Una vez asumido Viola como presidente, sus contactos con algunos funcionarios militares de alto rango le permitieron acceder a la Subsecretaría Técnica y de Coordinación del Ministerio del Interior, donde asesoró al Ministro Liendo en la formación del Ministerio de Economía. Con la llegada de Galtieri al poder debió regresar a su trabajo en la FM y meses más tarde, siendo Ministro de Economía Dagnino Pastore -de las filas de FIEL-, asumió como presidente del BCRA.²⁰¹

Hacia 1983, con la vuelta a la democracia, la FM se movilizó internamente intentando acercarse a los partidos políticos con mayores posibilidades de ganar las elecciones. Los empresarios y técnicos de la fundación estimaban que el

¹⁹⁹Humberto Petrei es Ph.D. en economía de la Universidad de Chicago, Estados Unidos (1971) y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (1963). Entre 1979 y 1984 se desempeñó como Director de Investigaciones del IERAL. Entre 1984 y 1988 pasó a ser asesor de investigaciones de la Fundación Mediterránea. Durante el gobierno de Alfonsín fue Asesor de Gabinete del Ministerio de Educación y Justicia de Argentina -entre 1986 y 1987- y posteriormente, Director del Proyecto sobre presupuesto, fortalecimiento institucional y economía de la educación del Ministerio de Educación y Justicia -entre Junio de 1987 y Agosto de 1988-. Actualmente, es miembro de la Academia de Educación.

²⁰⁰Cavallo dirigió el IEERAL por diez años, entre 1977 y 1987. Luego, cuando ingresó a la vida política, primero como diputado y después como ministro, continuó brindándoles las directrices y orientaciones principales.

²⁰¹Durante su presidencia Cavallo no mantuvo una buena convivencia con el Ministro y en abierta competencia implementó una serie de medidas que permitieron la licuación de los pasivos de los deudores privados en moneda nacional y, para disminuir los compromisos de quienes habían tomado créditos en dólares con el exterior, implementó un seguro de cambio. Eso significó para la Argentina la estatización de la deuda privada, proceso por el cual fue y es criticado duramente aún hoy por sus pares de otras extracciones (Aspiazu et

justicialismo sería el ganador y Cavallo comenzó a vincularse con su candidato presidencial Ítalo Lúder.²⁰² Todavía no se esperaba que Cavallo pudiera llegar a ser ministro, pero algunos de su equipo pensaban que podía llegar a serlo en una segunda etapa (N´haux, 1993). Ese mismo año se incorporó al IEERAL un economista que en el futuro sería el responsable de los estudios sobre educación: Juan José Llach.²⁰³

En 1984 la publicación del libro "Volver a Crecer" y dos años más tarde del libro "El Desafío Federal" ²⁰⁴ marcaron los primeros hitos del Instituto y consolidaron la posición de Cavallo como analista y hombre político con ideas propias. Este libro, que sintetizaba el programa de política económica de la FM, fue presentado al presidente Alfonsín sin mayor suerte.

En "Volver a Crecer" Cavallo anticipaba parte de su pensamiento en materia social.²⁰⁵ Sostenía que la Argentina podía compatibilizar la sensibilidad social y la eficiencia económica. En el sector educativo, según Cavallo, la gratuidad de los estudios universitarios de grado era un claro ejemplo de ineficiencia en el gasto público pues se estaban financiando estudios superiores a jóvenes provenientes de familias que podrían costearlos. Al considerar que el arancelamiento podía constituirse en una herramienta de discriminación contra los estudiantes de escasos recursos, proponía financiar el costo de la enseñanza universitaria con una sobretasa del impuesto a las ganancias que tributan los padres de los estudiantes más acomodados. Estas ideas mostraban a un técnico

al, 1986, Heredia, 2004; Muchnik, 2001).

²⁰²Según N´haux varios economistas de diversas corrientes se acercaron entonces a Lúder, candidato del PJ. Algunos cobraron también notoriedad en el futuro: Guido Di Tella, Martín Redrado, Daniel Marx, Roberto Lavagna, José Luis Machinea y Roberto Curia. Para conocer cómo se acercaron al poder político los distintos economistas en la década de los ochenta y noventa recomendamos leer Camou (1997).

²⁰³Llach había militado en grupos católicos y solía escribir artículos en la revista Criterio. Además, tenía vinculaciones personales con hombres del peronismo de la generación intermedia: Octavio Bordón y Carlos Grosso entre otros.

²⁰⁴Según Seoane (2003) una de las conclusiones que generó mayor notoriedad entre las elites, pues demostraba la iniquidad entre Buenos Aires y el interior, afirmaba que mientras las provincias tenían a cargo el 80% de la prestación de los servicios básicos (educación, salud, cultura, policía, deportes, etc.), en la Capital Federal sólo alcanzaba al 20%. Además, el libro permitió tener fundamentos teóricos para poder discutir en paridad con los economistas de la Capital Federal que habían integrado el CONADE a comienzos de la década de 1970.

²⁰⁵El libro tuvo gran difusión entre los empresarios y analistas. Sumando sus primeras tres ediciones, para 1985, se habían distribuido más de 20.000 ejemplares. Cifra que en

con capacidad suficiente para generar adhesiones en un espectro ideológico más amplio que las derechas. Cavallo además realizó una amplia difusión mediática de estas ideas (Cavallo, 1984).

A mediados de la década de 1980 el IEERAL incorporó el estudio del mercado de trabajo y los proyectos de investigación sobre los sectores "educación" y "salud". Estos proyectos fueron enfocados y diseñados desde una perspectiva económica neoclásica como una forma de analizar los servicios que impactaban en la generación del "stock" de Capital Humano del país. Sin embargo, no cobraron mayor importancia y empezaron a retomarse a fines de la década y comienzo de la siguiente.

Para 1984 Humberto Petrei había comenzado a estudiar la inversión en el nivel universitario y en 1986 fue contratado como Asesor de gabinete del Ministerio de Educación nacional. Posteriormente, en 1987, fue nombrado Director del Proyecto sobre presupuesto, fortalecimiento institucional y economía de la educación del Ministerio de Educación y Justicia. En ese cargo desarrollo una serie de estudios sobre el SEA con fondos del PNUD y el BM.

Según la economista Silvia Montoya, hacia fines de la década de 1980, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, el Poder Ejecutivo Nacional contrató al IEERAL para realizar investigaciones en temas de Economía de la Educación que llevó a cabo el economista Carlos Sánchez²⁰⁶. Ese fue el primer análisis importante que el IEERAL hizo sobre el SEA.²⁰⁷ En ese informe se presentaba una propuesta de reforma educativa pero, como el gobierno nacional cambió al poco tiempo, los resultados de esa investigación no trascendieron más allá de los funcionarios políticos de alto rango.

En 1989 el Partido Justicialista se preparaba para ganar las elecciones y asumir el poder. En el núcleo que rodeaba al futuro presidente Menem ya había surgido un movimiento de "aggiornamiento" de ideas que pretendía recuperar algunas de las tradiciones ideológicas del partido e introducir las propuestas del neoliberalismo (por ejemplo, las privatizaciones) desde una mirada pragmática

un mercado editorial pequeño como el argentino es al menos llamativa.

²⁰⁶C.S. después fue viceministro de economía de Domingo Cavallo en el gobierno de Menem.

²⁰⁷Sánchez, C., 1987, Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo, Proyecto 87/012 y 87/009, PNUD/BM, Ministerio de Educación y Justicia,

(Camou, 1997). Cavallo había sido invitado a participar de la Comisión económica del PJ donde convivían economistas con perfiles diferentes.²⁰⁸

En su primer gabinete, Menem nombró a un técnico del grupo económico Bunge & Born a cargo de la cartera de Economía.²⁰⁹ Cavallo fue designado en la Cancillería y Guido Di Tella en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ambos comenzaron a construir una red de contactos internacionales que les serían cruciales en el futuro para la negociación de la deuda y la política de captación de nuevos capitales.

Ante el fracaso del Plan Bunge & Born y posteriormente del Plan Bonex impulsado por Erman González, en enero de 1991, Cavallo fue convocado para asumir como Ministro de Economía. Allí se inició la *etapa de apogeo*. La influencia y el éxito de Cavallo y sus equipos técnicos durante los primeros años de gestión permitieron que la FM cobrara más notoriedad, creciera en empresas adherentes y pudiera tener una inserción nacional con la apertura de nuevas sedes regionales.²¹⁰

Cavallo ocupó el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación y sus equipos técnicos, que estuvieron conformados por “los principales investigadores del Instituto”, fueron ubicados en lugares estratégicos en el Estado.²¹¹

Buenos Aires.

²⁰⁸Camou (1997) señala que, además de Cavallo, integraban esta comisión hombres como Eduardo Curia, Marcelo Diamand, Guido Di Tella, Rodolfo Frigeri y Roberto Lavagna.

²⁰⁹Según Camou (1997), la convocatoria a un empresario como representante de las corporaciones era una tradición política fuerte en el peronismo. Además, en la operación de renovación ideológica del PJ la convocatoria a Bunge & Born daba por tierra una serie de íconos que el menemismo quería desterrar como muestra de la nueva alianza entre justicialistas y liberales.

²¹⁰En su página web la FM afirma: “La amplia labor de investigación realizada por el Instituto, además de la presencia del Dr. Domingo Cavallo, convocado por el Gobierno Nacional para ejercer importantes funciones que permitieron la aplicación de numerosas propuestas del Instituto, motivaron a empresarios de todo el país a crear filiales de Fundación Mediterránea en todas las regiones del país. Estas circunstancias posibilitaron que los estudios que se realizaban a nivel nacional fueran completados con estudios a nivel regional.” Ver www.fundmediterranea.org.ar .

²¹¹En el Ministerio de Economía lo acompañaron hombres como Juan José Llach como secretario de Programación Económica y Carlos Sánchez quien fue su viceministro. También logró que lo acompañaran colaboradores de la fundación en otros puestos estratégicos: Aldo Dadone como titular del Banco Nación, Felipe Murolo como vicepresidente del BCRA, Wylían Otrera en Obras Públicas y Edmundo Soria como secretario de Transportes. El IERAL, por su parte, quedó a cargo del economista Guillermo Mondino, un economista graduado en la UNC que recibió su Ph.D. in Economics

La posibilidad que le brindó el menemismo de construir una “red de *expertise*” que cubría los lugares políticamente estratégicos y cooperaba con su Ministerio y de alimentar sus contactos en el exterior -armados desde su formación en Harvard y su pasaje por la Cancillería- y sus conexiones con las cúpulas del empresariado le permitieron articular su plan económico sin mayores resistencias (Camou, 1997).²¹²

El contexto hiperinflacionario y la salida anticipada del gobierno de Alfonsín habían ayudado enormemente en la generación de un nuevo consenso político entre ambos partidos mayoritarios para que se implementara un programa de estabilización y de reforma estructural del Estado. Cavallo y su equipo fueron los principales impulsores de la denominada “Reforma del Estado” y participaron activamente en conseguir las normas legales (Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica) y en diseñar e implementar los programas de gobierno que llevarían adelante el nuevo modelo económico (Camou, 1997; Thwaites Rey, M. y López, A. , 2005).

Sin embargo, una vez concretado el cambio, la situación de estabilización macroeconómica y el estancamiento de la reforma del Estado favorecieron la aparición de diferencias políticas al interior del gobierno y el surgimiento en la FM de un debate interno sobre su misión y objetivos.²¹³ Tras la salida de Cavallo y su equipo del Ministerio de Economía, el IEERAL ingresó en un proceso de reconversión interna, de búsqueda de sentido y de nuevos horizontes. Para 1997, Cavallo había decidido apostar plenamente a su carrera política y buscaba

en la Yale University.

²¹²El arribo al poder y la posibilidad de desplegar sin mayores intermediarios sus planes de gobierno es presentado aún hoy por la fundación como una de sus mayores conquistas en materia de influencia en el campo del Estado: “Desde el 30 de enero de 1991 hasta el 26 de julio de 1996 se dedicaron a la reorganización económica nacional, dejando el país décadas de decadencia, restableciendo la vigencia del presupuesto, estabilidad monetaria, apertura de la economía, aumento sustancial de la productividad y crecimiento vigoroso.” Ver www.fundmediterranea.org.ar .

²¹³“Culminada esta etapa [la de Cavallo como ministro de Economía de Menem], otras áreas del sector público, tales como: Educación, Salud, Justicia y Seguridad, no tuvieron la misma reorganización que se realizó en el área económica. Estas circunstancias han motivado a Fundación Mediterránea a modificar sus estatutos sociales para ampliar sus objetivos a investigar las mismas, para proponer soluciones que permitan su reorganización y facilitar la sustentabilidad de la reorganización económica realizada.” Ver www.fundmediterranea.org.ar .

obtener el apoyo empresarial y técnico en la FM para sostener sus propuestas de gobierno.

Fue en ese momento cuando se decidió modificar el nombre de IEERAL por el actual. El cambio de nombre del centro respondía claramente al nuevo proyecto político de Cavallo: regresar al poder para realizar las denominadas "reformas de segunda generación" que, según se sostenía habían quedado pendientes en el gobierno de Menem. Además, el contexto internacional y local aún lo possibilitaban. Esta nueva etapa requirió la diversificación de los estudios económicos. En ese proceso se constituyeron nuevas áreas de estudio y los estudios sobre educación fueron incluidos paulatinamente.

"Fue totalmente consistente con el hecho de que el IERAL es un instituto de políticas públicas, de hecho el nombre es Instituto de Estudios Económicos para la Realidad Argentina y Latinoamericana, de este nombre, que tiene dos "E" se saca, en el año '97, una de las "E", para que quede como Instituto de Estudios sobre la Realidad Económica y Latinoamericana, lo cual anuncia de alguna manera, el cambio de agenda y de filosofía...Cuando se estabiliza un poco toda la actividad económica, los mismos empresarios van entrando en la nueva agenda, porque comienzan a enfrentar el tema de la falta de capacitación laboral de su personal."²¹⁴

Posteriormente, en el mes de julio de 1997, la FM oficializó el comienzo de "una nueva etapa de su vida, destinada a encarar la segunda etapa de la transformación que debe enfrentar el país y que bien puede conducir su *líder natural*, el ex ministro de Economía y actual candidato a diputado porteño por Acción Republicana, Domingo Cavallo" (La Nación, 7/7/97). Días antes, en uno de los encuentros mensuales ante los empresarios auspiciantes de la fundación, Guillermo Mondino había presentado la nueva serie de estudios que analizaban los diversos temas sobre los que Cavallo pretendía hacer girar su campaña política.²¹⁵

En 1997, Juan José Llach asumió la dirección del IERAL y a partir de ello el Instituto aumentó y diversificó su producción de conocimiento en Educación.²¹⁶

²¹⁴Entrevista a Silvia Montoya.

²¹⁵Si bien los temas de mayor atención eran el impacto de la corrupción y la inseguridad jurídica también figuraban los problemas en áreas como la salud, la educación y la seguridad.

²¹⁶El caso de Llach es emblemático respecto al objeto de estudio de este trabajo. Egresado de la UCA de las carreras de sociología y economía, Llach ha enarbolado explícitamente la necesidad de "sobrecumplir" con las demandas asociadas a los

En 1998, durante la celebración del vigésimo primer aniversario de la creación de la FM en Ascochinga, Córdoba, Llach anunció la necesidad de una nueva agenda de reformas. Presentó ante los empresarios patrocinantes las nuevas áreas de estudio: Seguridad, Educación, Salud y Equidad social.

En septiembre de 1999, la FM fue convocada por el Consejo Empresario Argentino, junto con FIEL y la Fundación Gobierno y Sociedad, para elaborar un plan de gobierno a entregar a quienes ganaran las elecciones presidenciales ese año. En el equipo de técnicos coordinadores se encontraban economistas como Juan José Llach, Daniel Artana, Miguel Ángel Broda y Arnaldo Bocco. A la FM le asignaron aportar su visión sobre las regulaciones de los servicios públicos y trabajar sobre la competitividad de la economía nacional y de las economías regionales (La Nación, 5/9/99).

Pocos meses después Llach sería convocado a ocupar el cargo de Ministro de Educación de la Nación en el gobierno de la Alianza –tema que será tratado más adelante-.

La *etapa de parcial descrédito* comenzó en 2001, cuando Cavallo y su partido, Acción por la República, fueron convocados a las filas del gobierno. Esta incorporación contó con el aval de la mayoría del radicalismo, el peronismo y el Frepaso y de la mayoría de la sociedad que deseaba encontrar un líder que encontrara *la fórmula* para la reactivación económica (Seoane, 2003). El contexto no era nada beneficioso, el gobierno no había podido reactivar la economía, distintos sectores de la sociedad ofrecían resistencias enormes a cualquier medida de recorte en los gastos estatales y existían serios riesgos de inestabilidad política y especulaciones sobre la capacidad real de afrontar los compromisos asumidos con los acreedores.²¹⁷

imperativos políticos y económicos de la globalización. Fue viceministro de economía durante la presidencia de Menem y Ministro de Educación en la de De la Rúa (Sidicaro, 2002).

²¹⁷Su antecesor, Ricardo López Murphy, había intentado tomar medidas drásticas de recorte, pero las protestas populares contra un nuevo ajuste (Machinea ya había recortado los salarios de la Administración Pública nacional en un 13%) determinaron que su gestión apenas durara diez días.

En ese contexto asumió Cavallo la cartera de Economía pero, la crisis del modelo propuesto por él mismo sería terminal.²¹⁸ La partida escandalosa de Cavallo y la caída del gobierno también trajeron aparejadas graves consecuencias de identidad al interior del IERAL y a su proyecto político:

“...de alguna manera cuando Cavallo llega a la función pública y llega a ser Ministro y se va antes de la última función ministerial, hubo todo un planteo de identidad acerca de cuál era el deber ser, cuál era el lugar que ocupábamos.

Si tenemos un Cavallo que salió de la función pública, pero que tampoco va a volver a Mediterránea porque ya no es su espacio, entonces el objetivo para el cual se había creado la fundación se había cumplido y esa persona ya estaba para otra cosa.”²¹⁹

Desde el 2002, el IERAL también acotó su producción y su nivel de exposición pública y renovó sus *staff* de economistas. En octubre del 2002, con motivo del 25° aniversario de su creación, la FM inició un proceso de relanzamiento de la agencia, intentando construirse una nueva imagen que reemplazara la original tan deteriorada. Para ello organizó un encuentro en su sede de Córdoba en el cual su presidente Luis Pagani, hijo de Fulvio Pagani, advirtió que “la sociedad argentina está necesitando la formulación de una propuesta integral de país y no que se repitan propuestas populistas”.²²⁰ En esa reunión distribuyó un folleto que llevaba como título “Una nueva imagen para una nueva etapa”.

El Instituto continuó participando con sus análisis de coyuntura y volvió a concentrarse en sus temas clásicos: presupuesto, estructura impositiva, obras públicas, costos de las administraciones provinciales y municipales. Comenzaron también a aparecer nuevos referentes institucionales entre sus economistas, especialmente su presidente Nadín Argañaraz quien regularmente escribió notas de opinión sobre la política económica del gobierno de Kirchner.²²¹

²¹⁸Su segunda gestión al frente del Ministerio de Economía fue desde marzo a diciembre de 2001. Cavallo convocó nuevamente a miembros del IERAL para armar su equipo de trabajo: Guillermo Mondino como Jefe de Asesores, Carlos Sánchez como Secretario de Industria y Gabriel Casaburi como Subsecretario de Industria.

²¹⁹Entrevista a Silvia Montoya.

²²⁰Es interesante observar el recambio generacional. En el nuevo Consejo Directivo participan los hijos de los dos principales fundadores Pagani y Astori.

²²¹Se pueden leer sus columnas de opinión en La Nación en las siguientes ediciones 1/2/04, 1/8/04, 7/8/05, y 6/11/05.

Origen y trayectoria del área Educación y Recursos Humanos.

Como se señaló, los primeros estudios en temas de Educación surgieron en la década de 1980 a cargo de Humberto Petrei y Carlos Sánchez. Sus producciones más significativas las realizaron a partir de 1987 cuando fueron contratados por el Ministerio de Educación nacional para realizar una serie de estudios sobre el financiamiento en el sector educativo con fondos del PNUD y el BM.²²²

Sin embargo, fue durante la década de 1990 cuando los estudios sobre el SEA realizados desde el IERAL se expandieron o diversificaron. En 1993, la economista Silvia Montoya publicó el libro "Asimetrías sociales del MERCOSUR" y, en 1995, el informe "Capacitación y reentrenamiento laboral: Argentina durante la transición" ambos trabajos orientados a la evaluación del estado de los recursos humanos en relación a las nuevas demandas educativas empresariales que surgieron con la estabilización y la apertura económicas.

"En el año 95 escribí un libro sobre capacitación laboral, que fue contratado por la fundación Konrad Adenauer. Fue un tema de la agenda, pero entró como propuesta de la Mediterránea a la fundación Konrad Adenauer. Se eligió este tema porque la capacitación era un tema de inquietud de los empresarios. Se enfrentaban con problemas de capital humano y querían saber cuál era el mejor sistema de capacitación."²²³

En 1997, con el arribo de Juan José Llach como director del IERAL, se inició un estudio sobre el funcionamiento del sistema educativo argentino. Llach había conseguido un importante financiamiento de un grupo económico para realizar una investigación cuyos resultados se publicaron dos años más tarde en

²²²Entre esa producción, además del trabajo de Sánchez ya mencionado, se encuentran los siguientes informes: Petrei, H. y Delfino, J., 1987, La educación y la estructura de ingresos en el mercado laboral, Proyectos 87/012 y 87/009, PNUD/BM, Ministerio de Educación y Justicia; Petrei, H. y Massano, C., 1988, El gasto público en educación: comparaciones internacionales, Proyectos 87/012 y 87/009, PNUD/BM, Ministerio de Educación y Justicia; Petrei, H., Cartas, J. y Maraviglia, A., 1988, Costos educativos para los niveles elemental y medio, Proyectos 87/012 y 87/009, PNUD/BM, Ministerio de Educación y Justicia; Petrei, H., Montero, M. y Maraviglia, A., 1988, Estudio comparativo de las remuneraciones, Proyectos 87/012 y 87/009, PNUD/BM, Ministerio de Educación y Justicia.

el libro "Educación para Todos" (1999).²²⁴ Con los recursos de la fundación Pérez Compañc, Llach pudo conformar un equipo de investigación dedicado a tiempo completo para realizarlo.²²⁵ En dicha investigación participaron las economistas Silvia Montoya²²⁶ y Flavia Roldán²²⁷ y colaboraron muchos de los economistas del instituto de las distintas regiones.

En 1998 en un encuentro de IDEA, Llach, junto con Flavia Roldán, presentó los resultados de una encuesta realizada a docentes, padres y alumnos sobre el funcionamiento del sistema educativo. Con estos trabajos intentaba demostrar la existencia de un consenso social sobre la necesidad de otorgar más autonomía a las escuelas para evitar el "burocratismo" en el SEA. También incluyó un análisis de la inversión en educación cuya conclusión principal fue la necesidad de aumentar la eficiencia sin incrementar el gasto (La Nación, 26/9/98).

Durante su gestión como director del IERAL, y ante la posibilidad concreta de victoria electoral de la Alianza²²⁸, Juan José Llach comenzó a acercarle, primero a tono personal y luego por una iniciativa del CEA, propuestas al

²²³Entrevista a Silvia Montoya.

²²⁴Llach, además del financiamiento, traía antecedentes recientes de investigación sobre temas de política sociales y de educación en organismos internacionales. Como afirmó en la entrevista: "[Antes de reingresar al IERAL] había estado haciendo un trabajo sobre el gasto público social que se hizo en el Instituto Di Tella con apoyo del PNUD y el Banco Mundial. Yo fui el coordinador de ese trabajo y escribí el capítulo o el volumen de Educación. O sea que ya venía con esas inquietudes. Entonces en cuanto tuve la oportunidad decidí hacer eso en la fundación Mediterránea, en el IERAL. El estudio fue financiado en su totalidad por la fundación Pérez Compañc, como consta en el libro Educación para todos."

²²⁵Al respecto Silvia Montoya afirmó: "Después del '97 o '98 en adelante, se vuelve con un cierto peso específico alto el tema económico, el tema fiscal, el tema cambiario. Pero el tema de educación y de salud siguen conservando un lugarcito porque lo habían ganado durante ese proceso. Después Juan Llach llegó al IERAL con mucho financiamiento de la fundación Pérez Compañc para lo que después fue el libro "Educación para Todos". Con esos recursos estuvimos dedicados a la educación a full durante un par de años."

²²⁶S.M. es economista egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. Consultora de PNUD y BID en temas sociales.

²²⁷F.R. es economista egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, Master of Arts in Economics (mención en Políticas Sociales), ILADES/Georgetown University, Chile.

²²⁸Es interesante observar que Cavallo había presentado su candidatura a presidente en las elecciones de 1999 pero Llach no figuraba entre sus posibles miembros de su hipotético gabinete. En el hipotético ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Cavallo había propuesto a Nicolás Bazán, médico y director de Neurociencias de la State University de Louisiana, en los Estados Unidos (La Nación, 29/9/99).

candidato a presidente Fernando De la Rúa²²⁹ pues éste último históricamente tuvo vinculaciones tanto con el economista como con los empresarios que sostenían la FM²³⁰.

En marzo de 1999, en una columna de opinión anticipó sus propuestas de gestión para mejorar la organización del sistema educativo. Ellas resumían las conclusiones de su libro "Educación para Todos". Según Llach, lo importante sería aplicar la tendencia internacional, que consistía básicamente en tres puntos:

1. Evaluar la calidad educativa de todas las escuelas y hacer públicos los resultados. La publicidad de las calificaciones debía llegar a las escuelas, a los padres y a toda la comunidad.
2. Otorgar mayor autonomía a las escuelas. Esta propuesta incluía brindar concesiones a particulares. Se permitiría que los directores contrataran a sus propios maestros y que diseñaran incentivos económicos adecuados a la enseñanza. También se buscaría reducir la burocracia que desempeña "funciones innecesarias" en el sistema educativo para destinar esos recursos del presupuesto para encontrar soluciones urgentes en cada escuela.
3. Redireccionar los recursos presupuestarios hacia el 30% o 40% de escuelas con mayores necesidades socioeducativas. La consigna sería ayudar a todos, pero empezando desde abajo, con las escuelas más pobres (La Nación, 25/3/99).

En mayo del mismo año, Llach participó en un encuentro sobre "Escuelas autogestionadas: experiencia en los EE.UU. y perspectivas en la Argentina", organizado en la FGyS, por el diario La Nación, la Fundación Libertad, la Red de Fundaciones Argentinas (Refundar) y The Manhattan Institute²³¹, con apoyo

²²⁹Pareciera que Llach buscaba diferenciarse de Cavallo y especialmente de su entorno que había sido acusado por participar en actos de corrupción. Cavallo, además, por la misma época, desde su partido Acción por la República anunciaba públicamente su Plan de Convertibilidad Social en el que proponía "Reformar las leyes de coparticipación federal, federal de educación y el presupuesto nacional". (La Nación, 29/8/97)

²³⁰Según María Seoane (2003), De la Rúa conoció a su esposa por intermedio de Llach y en la década de 1970 había sido abogado de Piero Astori uno de los fundadores de la FM. Sin embargo, también es importante señalar que su inclusión en el gobierno de la Alianza contó con el aval de Graciela Fernández Meijide quien en agosto de 1998 declaró a los medios gráficos que podrían convocarlo al futuro gobierno.

²³¹Según el diario Página 12 (24/10/04) se trata de un *think tank* norteamericano promotor de ideas conservadoras.

financiero de la Fundación Bank Boston y el auspicio del Grupo Sophia y del Servicio Informativo de los EE.UU.²³²

En sus presentaciones Llach señalaba que si bien la necesidad de más reformas educativas tenía un consenso básico entre los padres y los estudiantes, existía un empobrecimiento generalizado en el debate sobre el funcionamiento del sistema educativo y sobre la asignación de recursos a su interior que llevaba a la inacción en el sector. Según Llach, los sindicatos docentes proponían obtener más plata sin aceptar cambios en la organización y, por otra parte, los “eficientistas”, en referencia a los economistas liberales ortodoxos, sólo promovían el ajuste del gasto educativo y la modificación de los estatutos docentes, condición necesaria para avanzar en la flexibilización de este segmento del mercado laboral. Su propuesta era atender a la calidad de resultados de la educación primaria y secundaria mediante una reforma que abarcara tanto un profundo cambio organizativo como un importante aumento de los recursos asignados a la educación (Llach et al, 1999).

En 1999, Llach, quien había partido de la dirección del IERAL hacia la Universidad Di Tella para armar una Escuela de Gobierno, fue nombrado Ministro de Educación de la Nación. Ese nombramiento fue resistido por las alas progresistas de la coalición y, como se sugirió más arriba, parece haber respondido más a una iniciativa personal y a sus vinculaciones con el presidente De la Rúa que a los acuerdos pre-electorales dentro de la Alianza²³³.

Fernando De la Rúa asumió la presidencia el 10 de diciembre y veinte días después los sindicatos docentes levantaron la “Carpa Blanca” en una clara señal de crédito para el gobierno.

Como Ministro de Educación, Llach intentó que los empresarios contribuyeran con fondos a través de donaciones que se canalizarían a través del

²³²En dicho encuentro fue invitado a contar sus experiencias el alcalde de Indianápolis, Stephen Goldsmith quien señaló que para mejorar el sistema público de educación redujo la burocracia (que concentraba los gastos y las decisiones) y sostuvo que hacía falta crear competencia para obtener mejores resultados. También expuso sus ideas Seymour Fliegel, presidente del Center for Educational Innovation, un instituto líder en reformas educativas en los Estados Unidos (La Nación, 12/5/99).

²³³Aunque es muy posible que su inclusión estuviera prevista con anterioridad a las elecciones. En diálogo con La Nación, De la Rúa anticipó que ex funcionarios del equipo técnico de Cavallo podría ser convocados a tono personal y no como representantes de la fundación Mediterránea o de alguna corporación auspiciante (La Nación, 2/4/98).

Instituto Federal de Financiamiento Educativo. Su principal iniciativa fue impulsar un nuevo acuerdo político con los gobernadores que apuntaba a: a) obtener mejores resultados en el funcionamiento de los sistemas educativos provinciales; b) revisar la normativa que regulaba laboralmente el trabajo docente con el objeto de reducir el gasto considerado excesivo y ocasionado por el sistema de licencias; y c) incluir algún tipo de incentivo para mejorar la calidad de la enseñanza.²³⁴

Durante su gestión, entre diciembre de 1999 y septiembre de 2000, las propuestas plasmadas en su libro fueron empleadas en la elaboración de un nuevo Pacto Federal Educativo.²³⁵

Mientras fue Ministro de Educación, Llach constituyó sus equipos técnicos con ayuda del IERAL y del Grupo Sophia. Del primero lo acompañaron Silvia Montoya y Flavia Roldán.²³⁶ El segundo lo proveyó de algunos jóvenes politólogos con poca experiencia pero ávidos por desarrollar proyectos que intentaran “desburocratizar” el SEA y hacerlo más eficiente.

²³⁴Llach declaró entonces: “Hay que buscar un sistema que premie a los docentes que trabajan bien. Si una maestra se capacita, lleva material para sus alumnos, trabaja muchas horas en su casa y paga las fotocopias de su bolsillo, pero siente que la tratan igual que a una persona que está vegetando, es impensable una verdadera jerarquización de la docencia.” (La Nación, 21/5/00)

²³⁵El gobierno había propuesto constituir un fondo educativo de 7420 millones de pesos en un plazo de siete años. Esto suponía la inversión de 1060 millones de pesos anuales pero para liberar los fondos era necesario que las provincias aceptaran llevar adelante una serie de reformas administrativas. Llach estimaba que si las provincias recortaban sus gastos burocráticos innecesarios podrían ahorrar \$ 1000 millones anuales, lo que incrementaría los recursos destinados a las escuelas (La Nación, 15/7/00). Los dos objetivos explícitos del gobierno eran lograr que para el año 2003 la totalidad de los niños de 5 años estuvieran matriculados en la educación inicial (en ese entonces la inscripción alcanzaba al 90%) y que para el año 2007 el 100% de los niños de entre 6 y 14 años estuvieran inscriptos en la Educación General Básica (EGB) –en el año 2000 se encontraba en ese nivel sólo el 53,7 por ciento.

²³⁶En la entrevista Llach comentó: “Silvia Montoya y Flavia Roldán me ayudaron en la gestión en el Ministerio de Educación. Silvia Montoya fue la impulsora, bajo mis directivas, de la creación del IDECE, que ahora ha sido disuelto al igual que el IFFE, en esa especie de manía de los argentinos de que cada uno que llega tiene que deshacer lo que hizo el anterior...También fue la que me ayudó a traer la pruebas internacionales de calidad. Por primera vez se hicieron y se conocieron los resultados. Tanto el IDECE como el Instituto Federal de Financiamiento Educativo, como el hecho de que la Argentina este en las pruebas internacionales de calidad, el programa de escuelas prioritarias, es el resultado de esa investigación [Educación para todos]... Todas las propuestas que hicimos después en el segundo pacto federal educativo eran claramente herederas de los trabajos que se habían hecho en este estudio.”

En septiembre de 2000 la gestión de Llach llegó anticipadamente a su fin. Luego de tres meses de negociaciones infructuosas para llevar adelante el Pacto Educativo II con los gobernadores²³⁷ y la CTERA²³⁸, éste no prosperó y precipitó la renuncia del Ministro. Algunos analistas interpretan esa dificultad para la negociación con los gobernadores como un claro indicador del escaso poder del Ministerio nacional para definir las políticas educativas en un sistema educativo federal y descentralizado (Falletti, 2001). El Ministro saliente, sin embargo, lo interpretó de otra manera. Declaró públicamente no haber tenido el respaldo en su gestión dentro del propio gobierno nacional:

"Se proclama la importancia de la educación, pero se deja a los ministros lidiando en soledad"[...] "Yo venía percibiendo una resistencia a los cambios que estaba impulsando. En algunas ocasiones, esa resistencia se vinculaba con mi persona, no solo con mis ideas. Advertí entonces que mi presencia podía ser una traba para la gestión; por eso le insistí mucho al Presidente en que había llegado el momento de alejarme" [...] "A mi me tocó la etapa de plantear problemas y debates. Tal vez ahora sea el turno de otros que, con mayor habilidad política, puedan concretar las cosas que yo no pude. Pero creo que he sembrado ideas, que son buenas y que van a ir germinando con el tiempo".²³⁹

²³⁷En medio de un clima político enrarecido por las denuncias de corrupción en el senado, los gobernadores de las 14 provincias gobernadas por la oposición decían estar dispuestas a firmar un Pacto Federal pero con otro contenido. Reclamaban los 800 millones de pesos que la Nación les adeudaba de los 3 mil millones comprometidos en el anterior pacto y no querían atar la inversión prometida por el tesoro nacional a cambios en las condiciones laborales docentes.

Por otra parte, los Ministros de Educación de la mayoría de las provincias gobernadas por la Alianza también cuestionan el proyecto de Llach. El entrerriano Zelomar Argachá, ministro del radical Sergio Montiel, señaló al diario Página 12: "Hay que trabajar mucho para avanzar en consensos. Nosotros nos oponemos frontalmente a toda política que implique una privatización creciente de la educación pública" (Página 12, 5/9/00).

²³⁸Un claro ejemplo del nivel de oposición que generó el intento puede observarse en el discurso del secretario general de SUTEBA, Hugo Yasky, quien señalaba entonces: "Desde hace años los docentes vivimos bajo una doble presión. Por un lado, la aplicación permanente de políticas de ajuste. Por el otro, el asedio de una poderosa corriente de opinión que propugna, tal como lo hicieron en otras áreas del Estado, cirugía mayor para abrirle paso a la desregulación y privatización del sistema educativo. Esto decíamos en una solicitada publicada en el diario Clarín y en otros medios periodísticos en el Día del Maestro. En esta oportunidad la alusión tenía como destinatario directo al ex - ministro Juan Llach y su abortado Pacto Federal Educativo II. La renuncia de Llach tuvo como desencadenante el unánime rechazo de los trabajadores de la educación de todo el país que el 30 de agosto convocados por la CTERA respondieron con un paro nacional de inusitada masividad a su intento de ir por una nueva vuelta de tuerca en las políticas de reformas que promueve el Banco Mundial." Ver la editorial de la Revista "La Educación en nuestras manos" N° 6 (Septiembre de 2000).

²³⁹Ver www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/2000/ed135a.htm

Desde la salida de Llach del IERAL en el año 2000, no se registraron nuevos trabajos sobre el SEA en la FM, pero el área de Educación y Recursos Humanos continuó figurando entre las que se revisan y actualizan periódicamente²⁴⁰.

Por otra parte, la participación de Llach en el campo pedagógico continúa siendo muy activa en la actualidad. Ha sido frecuentemente consultado por sus propuestas en varios medios de comunicación y en el mundo académico – especialmente en el circuito de universidades privadas -como UdeSA, UTDT y UCA- o en la Academia Nacional de Educación y ha participado en varios encuentros organizados desde el 2002 por otros *think tanks*, como el Grupo Sophia y el CIPPEC.

El funcionamiento de la Fundación Mediterránea y el IERAL.

Como *centro de investigación privado*, el IERAL se financia con fondos que obtiene de la Fundación Mediterránea. Dichos fondos provienen en primer lugar de los aportes mensuales de las “empresas socios”²⁴¹ los cuales para 1998 representaban alrededor del 80% de los ingresos regulares. El 20% restante provenía del financiamiento de proyectos de instituciones internacionales como la Fundación Konrad Adenauer y la venta de servicios de consultoría a las empresas.

Los aportes institucionales de las empresas en cuotas diferenciadas representan las tres categorías de “empresas socios”: “fundador”, “activo” y “adherente”. Para cada categoría y como contraprestación se incluye la provisión de determinados servicios: informes de coyuntura, asesoramiento económico, etc. El beneficio tangible de las “empresas socios” es el acceso a las publicaciones en forma diferencial o gratuita. Existe una revista que se llama “Novedades Económicas” y periódicamente se organizan reuniones con los investigadores del

²⁴⁰Ver www.fundmediterranea.org.ar .

²⁴¹En 1998, los aportes iban desde 300 pesos trimestrales a casi 900 pesos mensuales en los socios más comprometidos con la fundación. Actualmente entre las empresas se encuentran como socio fundador en Córdoba: Aceitera General Deheza, Agrometal, Arcor S.A.I.C., Astori Estructuras, Establecimiento Las Marías, Roggio S.A. y en Buenos Aires:

IERAL donde se les presenta la situación y las perspectivas de la economía más el resultado de las investigaciones.

En segundo lugar, se destacan los fondos provenientes de la venta de servicios a empresas no socios -los informes de coyuntura- y la presentación de proyectos de investigación ante organismos internacionales y organismos públicos.²⁴²

Es difícil establecer el volumen del financiamiento pues fluctúa según la posición de dominancia que ocupe el instituto en el campo del Estado. Según cifras publicadas en 1998, el presupuesto anual de la FM era de 1,5 millones de pesos. Según el diario La Nación, era una cifra sensiblemente inferior a la que recibía FIEL (La Nación, 1/9/98). Según Silvia Montoya, cuando la capacidad de influencia política de la fundación era mayor, mayor solía ser la demanda de los empresarios por asociarse y patrocinar al *think tank*, lo mismo ocurrió en sentido contrario.²⁴³

La estructura de gobierno de la FM está conformada por un presidente, dos vicepresidentes, un tesorero y un vicepresidente en cada sede regional. Por su parte, la estructura del IERAL se asemeja a una pirámide achatada en la cual se observan cuatro estamentos:

- a) El *presidente del instituto*, que cumple funciones de representación institucional y gestión. Esta función sirve de "puente de diálogo y discusión" entre el IERAL y la fundación respecto a temas centrales: financiamiento y

IMPESA, Laboratorios Bagó S.A., Massuh S.A., Masstellone Hnos. y Pérez Companc S.A.

²⁴²En la entrevista, Silvia Montoya comentó: "El análisis de coyunturas se vende como servicio y ahí hay de todo: Banca de inversión, bancos, empresas particulares no socias de Mediterránea que quieren, por \$100, \$150 o \$200, tener semanalmente un análisis de coyuntura. Después han tenido algún financiamiento de PNUD, algo de BID, un proyecto de investigación de la red de centros, alguna cosa puntual sobre todo en las regionales con algún gobierno. En el caso de Córdoba, se hicieron trabajos para la municipalidad de Córdoba, para el gobierno de Córdoba sobre análisis de cuentas fiscales o análisis de determinados sectores. Básicamente son esos."

²⁴³Según la periodista Gabriela Origlia: "Cuando Cavallo era ministro, a los almuerzos organizados en Buenos Aires asistían 450 empresarios, en promedio; hoy, la cantidad ronda los 150." (La Nación, 1/9/98) Por su parte, Silvia Montoya en la entrevista señaló: "En algún momento de auge de Cavallo, todas las empresas querían ser socias de Mediterránea, por lo tanto, el aporte de Mediterránea al IERAL era muy alto y tenía un nivel de ingresos muy grande. Luego, se redujo el aporte. Ahora sigue estable pero bajo, en lo que fue el 2001 en los primeros meses."

agenda de investigación. Actualmente preside el IERAL el Lic. Nadín F. Argañaraz.²⁴⁴

- b) El *director de investigación*, quien coordina el trabajo académico de las áreas de estudio. Gabriel Sánchez, doctorado en Economía en la Universidad de Columbia, es su actual director.
- c) Los *jefes de área de estudio*, o investigadores "senior", quienes coordinan un extenso conjunto de áreas de investigación. Suelen ser economistas especializados y con trayectoria profesional.²⁴⁵
- d) Por último, los *equipos de investigación*, integrados por investigadores junior, son economistas que recién empiezan y los becarios. Los grupos de investigación están integrados por economistas, si bien institucionalmente se afirma que también los integran "profesionales de otras disciplinas como ingenieros, contadores y médicos".²⁴⁶

Uno de los aspectos que diferenciaron históricamente al IERAL de sus competidores fue el capital cultural institucionalizado acumulado en sus investigadores. Al igual que en FIEL, eran todos economistas dedicados a la macroeconomía formados en el pensamiento neoliberal pero, como ya se detalló, los puestos de más relevancia técnica en el Instituto estuvieron mayoritariamente ocupados por profesionales con formación de grado en la UNC y en posgrados realizados en EE.UU.

En la actualidad sus investigadores continúan con un perfil similar. Sin embargo se ha diversificado el origen institucional en la formación de grado, éste varía según la sede regional que se trate. En general, cada sede recluta economistas de las universidades, estatales y privadas, de la región. Ahora los economistas no solo provienen de la UNC, también de las Universidades

²⁴⁴N.A. es Master en Economía, Universidad del CEMA; Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba.

²⁴⁵Las principales áreas de estudio son: Política Agropecuaria; Política Industrial y Minera; Economía Laboral; Organización Institucional y Economía de la Justicia; Derecho y Políticas Públicas; Educación y Recursos Humanos; Vivienda y Desarrollo Social; Economía de la Salud y Administración Hospitalaria; Comercio Exterior y Mercosur; Servicios Públicos y Privatizaciones; Recursos Renovables y Medio Ambiente; Economía Política de la Corrupción y el Crimen; Organización Industrial y Regulación de Mercados; Economías Regionales; Economía Monetaria y Fiscal; Política Financiera y Coyuntura.

²⁴⁶Ver www.fundmediterranea.org.ar .

Nacionales de Rosario, de Cuyo, de Misiones, de Entre Ríos, del Sur y, entre las privadas, de la UCA, la USal y la UTDT.

En lo referente a la formación de posgrado se han agregado algunos economistas con posgrados realizados en el CEMA (donde los docentes suelen ser egresados de doctorados realizados en Chicago o Harvard) y en la UNC. Sin embargo, la mayoría continúa doctorándose o formándose en *masters* en Economía, en Relaciones Internacionales o en Políticas públicas de universidades de EE.UU. -Yale, Chicago, Columbia, Princeton, Texas, Missouri-.²⁴⁷

La formación académica de estos economistas es algo más ecléctica que la de sus pares de FIEL o del CEMA, pero se encuadra en el paradigma neoclásico dominante. Esa formación especialmente fue recibida en las universidades que ocupan posiciones intelectuales dominantes en el campo intelectual de la economía en EE.UU.²⁴⁸

Respecto al proceso de selección de los investigadores, la FM ha institucionalizado una carrera interna. Esa carrera se inicia con un proceso de selección de auxiliares de investigación que, una vez ingresados, comienzan un proceso de formación especializada en macroeconomía. Estos auxiliares se seleccionan de un banco de datos de graduados universitarios en economía y, luego de algunas experiencias de trabajo, algunos de ellos suele continuar sus estudios de posgrado en el exterior. Al igual que en FIEL, se conforma un circuito

²⁴⁷Del listado de investigadores actual se pueden observar varios ejemplos de esta tendencia: Andrés Chambouleyron: Doctor en Economía, Universidad de Texas en Austin; Carlos Sánchez: Doctor en Economía, Universidad Nacional de Córdoba y Master en Economía, Williams College; Guillermo Mondino: Doctor y Master en Economía, Universidad de Yale; Gabriel Casaburi: Doctor en Economía Política y Master en Relaciones Internacionales, Universidad de Yale; Gabriel Sánchez: Doctor en Economía, Universidad de Columbia; Juan Antonio Zapata: Doctor y Master en Economía, Universidad de Chicago; Tulio Ceconi: Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Rosario; Master en Economía, Michigan State University; Claudia Peirano: Master en Economía Agrícola, Universidad de Missouri; Master en Políticas Públicas, Universidad de Princeton; Daniela Cansio: Master en Economía Política Global, Universidad de Hull.

²⁴⁸Al respecto Silvia Montoya afirmó: "Los que le dieron forma [al IERAL] eran egresados de las universidades de Chicago y Harvard en la época más fundamentalista y neoclásica de esas universidades, sumamente matemáticos, caso Dadone, Cavallo mismo, entonces la verdad es que tenía una fuerte orientación hacia una postura economicista. Como en definitiva el economista cree que todo funciona en base a teorías de los incentivos económicos, creo que las demás áreas se fueron formando de acuerdo eso. Siempre se llamaron economistas, por ahí se incorporó gente que venía con un doctorado afuera."

de reproducción de cuadros intelectuales propios que garantiza la homogeneidad ideológica e instrumental.

“Una vez al año, se hacía un llamado a estudiantes de economía, se les tomaba el curriculum y después se hacía un examen de temas de micro y macro [economía] y si para algún área hacía falta gente se les hacía una entrevista a ese alumno para ver su interés en determinada área... Estos jóvenes entran como auxiliares de investigación hasta que se reciben. Ahí en función del rendimiento y de los proyectos se ve quién queda y quién no. En general tienden a quedarse. Pero en la década del '90 se iban mucho afuera... Era muy fácil irse afuera, conseguir cartas de recomendación que en ese momento tenían una ponderación muy alta, en las universidades de afuera. Era muy fácil. Entonces fue mucha gente a Chicago, a Oxford, Pennsylvania, Cambridge, a la UCLA.”²⁴⁹

Dentro del IERAL los jóvenes investigadores pueden iniciar una carrera como investigadores que se inicia como becarios y puede culminar en el cargo de presidente:

“Nadín Argañaraz, que es el presidente del IERAL ingresó siendo becario del IERAL hace doce años... en 1990 o 1991. Gabriel Sánchez, ingresó siendo becario, después se fue a estudiar a Pennsylvania y volvió. Ahora es director de investigación del IERAL. Los chicos más jóvenes que están en general entraron como becarios y ya llevan cuatro o cinco años de investigación.”²⁵⁰

La dedicación horaria de los investigadores a las tareas de investigación, según consta en su sitio web, es de tiempo completo y los ingresos de los investigadores varían en base a la demanda de servicios:

“Hay un nivel de ingreso fijo que es bastante bajo y después de eso, por cada proyecto que sale tenemos un plus por participar del proyecto. Pero el ingreso fijo no es demasiado alto.”²⁵¹

El funcionamiento y la lógica de la producción de conocimiento del área Educación y Recursos Humanos.

Como ya se adelantó en su trayectoria, los antecedentes de estudios en temas de educación en el IERAL que dieron lugar a la constitución posterior del

²⁴⁹Entrevista a Juan José Llach.

²⁵⁰Entrevista a Silvia Montoya.

²⁵¹Entrevista a Silvia Montoya.

área son de la década de 1980. Se trató de estudios realizados por Humberto Petrei y Carlos Sánchez. Esos estudios se realizaron a demanda de grupos empresarios y, principalmente, del propio Ministerio de Educación nacional. Pero, el mayor hito del área, el libro "Educación para todos", se realizó en la segunda mitad de la década siguiente.

El área "Educación y Recursos Humanos" del IERAL fue creada aproximadamente en 1998 y, si bien sus producciones fueron significativas, actualmente, no parece ser un área activa, pues en los últimos cinco años no se han publicado estudios de relevancia.

Entre 1997 y 1999 el área cobró especial relevancia en la fundación, siendo que un porcentaje significativo de los investigadores senior y semi-senior estaban dedicados al proyecto de investigación dirigido por Llach. Según el propio Llach, no menos de un 30% de los investigadores estaban dedicados a educación en ese momento. Eso implicaba que unos 6 o 7 investigadores estuvieran dedicados de lleno al este tema.

Para incorporarse a investigar en el área de Educación y Recursos Humanos los encargados de los estudios tenían alguna experiencia en analizar temas "sociales" desde la perspectiva económica, pero no puede considerarse que conformaran equipos de especialistas reconocidos y/o multidisciplinarios.²⁵²

Si se reconstruye la agenda de investigación en educación se observa que los temas prioritarios del área fueron la calidad y cantidad del *stock* de recursos humanos en las empresas; la eficiencia del SEA; la relación entre la calidad educativa y la asignación de los recursos; y la relación entre calidad educativa, productividad y desarrollo.

Los trabajos de investigación del área en los noventa culminaron con la publicación de dos libros "Educación para todos" (1999) y "En Pos de la Equidad"

²⁵²Al respecto Llach señaló: "Yo estude primero sociología y después economía. El resto del equipo eran de economía. Silvia Montoya venía trabajando hacía tiempo en temas de tipo social y Flavia Roldán hizo un posgrado en Chile, había trabajado también en temas de educación. Silvia Montoya, Claudia Peirano y Anahí Tappatá eran pre-existentes al proyecto. Después me agrego yo y ahí decidimos incluir otra persona más para completar el equipo que fue Flavia que venía de graduarse en Chile."

(1999). Este último era un estudio sobre la distribución de ingresos y la pobreza desde 1974 hasta 1998.

Sin embargo, la formación de un área dedicada a Educación en este caso no supuso la permanencia o el recambio en el cuerpo de investigadores y de recursos permanente. Desde fines del 2001 el cambio en la agenda de investigación económica en el país hizo que varios de los jóvenes investigadores iniciados en la temática educativa migraran a otros áreas de estudio de la economía (las que actualmente interesan a los empresarios) o en se reinsertaran en circuitos formativos de posgrado en el exterior.

“En este momento de Mediterránea, en el IERAL, yo creo que la educación no tiene espacio. De alguna manera cuando estaba Juan y estaba yo en el IERAL, se había armado un grupo grande y había gente joven, de los cuales uno ahora está estudiando en la UCLA, otro en Oxford y Flavia Roldán está en España. Ese grupo es fruto de distintas cosas pero es un grupo que se fue desarmando. De alguna manera, nuestra salida de la gestión, en el 2001, y la crisis del país, volvieron a enfocar todo el tema de investigación a la política económica, y la realidad fue que la agenda de investigación del IERAL está básicamente orientada al tema de política fiscal, macro y crecimiento económico.

De hecho no tiene publicaciones [nuevas en educación], no tiene presencia en el sector y me parece que no constituye parte de la agenda. Quizá porque a los empresarios que los financian en este momento no les interesan estos temas. No dudo de que algo tenga que ver eso.”²⁵³

En el IERAL la constitución de todas las áreas de estudio depende del financiamiento y por ende, es temporaria.²⁵⁴ La actual situación de transitorio descrédito de la Fundación y las resistencias recibidas durante la gestión de Llach no hacen pensar en que “Educación y Recursos Humanos” vaya a ser un área de estudio activa en el corto o el mediano plazo, menos aún que se institucionalice con recursos propios permanentes. Sin embargo, dentro del IERAL hubo economistas que fueron y son referentes nacionales y provinciales en este tipo de estudios que seguramente seguirán siendo consultados.

²⁵³Entrevista a Silvia Montoya.

²⁵⁴Los criterios para la actualización periódica de estudios parecieran ser: la relevancia del tema en la agenda de investigación de políticas públicas del IERAL en función del contexto político y los intereses de la FM, el prestigio del equipo de investigación y el financiamiento externo que consiguen los equipos de investigadores para el área.

El proceso de producción de conocimiento en este *think tank* se inicia a partir de la aprobación por parte de la fundación de la agenda de investigación. El programa de investigación se fija anualmente. La mayoría de los estudios son de economía aplicada orientados a la elaboración de políticas públicas.

En el terreno educativo el objeto de estudio es la política educativa a nivel nacional y la producción de conocimiento tiene estas características:

- a) La producción de conocimiento y la articulación entre conocimiento y toma de decisiones de política educativa tiene una orientación pragmática. Son estudios que apuntan a la formulación de la macropolítica educativa formuladas desde "arriba" como recomendaciones técnicas para los *policy makers*. Sus autores no los definen como trabajos de investigación "académica".²⁵⁵
- b) Son estudios que analizan los resultados de los sistemas educativos provinciales pero no profundizan en su funcionamiento interno ni en los aspectos técnico-pedagógicos.
- c) Una vez producidos los borradores de los informes se inicia una etapa de diálogo con investigadores de distintas áreas y con empresarios para discutirlos. Se reconoce especialmente el aporte de los empresarios por "su experiencia como operadores de la economía real." Posteriormente, los informes finales son distribuidos entre las dirigencias del sector privado y público.
- d) Las fuentes principales de estos estudios son estadísticas oficiales y excepcionalmente, para el libro "Educación para Todos", se realizó un trabajo de campo que incluyó una encuesta que relevaba la opinión de los padres, los docentes y los directores sobre el sistema educativo.
- e) En términos metodológicos son estudios cuantitativos que emplean la matemática como base para la construcción de una ciencia con capacidad

²⁵⁵Si bien el trabajo intelectual en el IERAL había sido de corte académico, su equipo de economistas nunca estuvo interesado en publicar *papers* en prestigiosas revistas académicas. Como afirmó el propio Llach al recordar en el 2004 su pasaje por el ministerio: "Se publicó un libro porque se trataba de influir en la Argentina. Eso era lo más fuerte, claramente. Podían haber salido un par de *papers* pero nunca nos preocupamos en hacerlos. Eso es gráfico. Dos, tres, cuatro *papers* podrían haber salido. Era la primera vez que se analizaban sistemáticamente las bases de datos del sistema

de generalización y de predicción. Es común que se empleen coeficientes estadísticos para estimar el grado de correlación entre variables y que los análisis no incorporen o lo hagan secundariamente tanto a las representaciones de los actores como el análisis detallado de las normas que regulan el sector.

En relación a las características de las herramientas de análisis que emplearon uno de los entrevistados se mostró autocrítico respecto a la capacidad explicativa de la matemática en temas de ciencias sociales.²⁵⁶ Llach, por su parte, revalorizó el aporte de los economistas en el armado de diagnósticos pero reconoció la necesidad de un mayor diálogo interdisciplinario al momento de armar las propuestas de política educativa:

“Los estudios sobre determinantes en el sistema educativo que se han hecho en los últimos quince años, que han sido muchos, en el 95% están hechos en Estados Unidos. Obviamente con metodología econométrica. En realidad, más que econométrica con metodología estadística. Una metodología que usan más los economistas que las otras ciencias sociales. Ese aporte ha sido importante, pero luego hay que saber leer los resultados. [...]Es una herramienta de diagnóstico. Después para llevarla a políticas evidentemente requiere de un trabajo interdisciplinario. Yo diría, igualmente, que está en pañales. Recién se está empezando a superar los recelos, los prejuicios que hay, sentarse y hacer el trabajo.”²⁵⁷

Desde el punto de vista político e ideológico, los estudios del IERAL y sus propuestas de política educativa presentan una filiación con la racionalidad neoliberal. Proponen el control del gasto público en el sector educativo, la introducción de incentivos económicos a la docencia y a la función directiva y la libre elección de las escuelas como mecanismos que estimulan la eficiencia y la calidad del sistema educativo. Estas propuestas de política educativa fueron elaboradas a partir de la lectura y la observación directa de las reformas

educativo con los resultados de las pruebas de calidad. Sin embargo, la energía estaba en otra cosa.”

²⁵⁶Al respecto Silvia Montoya afirmó: “Yo creo que la economía en las últimas dos o tres décadas se ha transformado en una disciplina básicamente matemática. Y la Matemática en definitiva, y todo el análisis matemático, te reduce la realidad y se comporta de acuerdo a reglas. Son todas cosas “impulso-respuesta”. Y de alguna manera, entran muy poco en consideración otro tipo de factores como los psicológicos, sociológicos y todos los demás que andan dando vuelta.”

²⁵⁷Entrevista a Juan José Llach.

realizadas en el mundo anglosajón y demuestra la consolidación de un mercado internacional de ideas en Educación en el cual la influencia anglosajona es creciente.²⁵⁸

Por todo lo señalado, el área "Educación y Recursos Humanos" del IERAL podría estar encarnando tres de los siete modelos ideales delineados por Weiss (1979) para caracterizar la relación entre productores de conocimiento y tomadores de decisiones: el modelo "lineal", el "iluminado" y el modelo de "resolución de problemas".²⁵⁹

Alianzas estratégicas del área Educación y Recursos Humanos del IERAL en el campo de la Educación.

En el campo académico, el IERAL mantiene relaciones de cooperación con la UNC desde sus orígenes: es el semillero de donde recluta a sus economistas. También colaboran con la Universidad Empresarial Siglo XXI de Córdoba, de la cual Carlos Sánchez, uno de sus principales investigadores, es el rector. En algunos períodos mantuvieron vinculaciones con los investigadores del CEMA y de

²⁵⁸En la entrevista Juan José Llach afirmó: "Leímos mucho las reformas que se habían hecho en otros países. También fui invitado por los gobiernos de otros países para ver como se trabajaba en Australia y el Reino Unido. También estuve en Harvard. Todas las líneas de reforma que habíamos propuesto en el libro eran exactamente las reformas que estaban tratando hacer en esos países. Eso era algo que pude ver cara a cara. En Australia estuve discutiendo estas ideas con los Ministros de Educación. Las ideas eran muy sencillas: privilegiar a las escuelas pobres, de ahí estaba el programa de escuelas prioritarias. Privilegiarlas porque para lograr compensar las deficiencias nutricionales leves y la deficiencia de estimulación que traen los chicos de mitad de la población, hace falta una escuela especial, pero además con una actitud especialmente desarrollada y esto en la realidad no ocurre. La otra idea era la de autonomía escolar, que no era de ninguna manera la idea de la privatización sino que una escuela para que funcione tiene que tener bastante autonomía. La función directiva es crucial: tiene que haber un proyecto institucional claro, hay que explicarle el proyecto institucional a los padres, hay que evaluar de manera sistemática y hay que rendir cuenta de qué manera el proyecto institucional se está completando y qué hacer para mejorar los resultados. El trípode básico era la prioridad a las escuelas más pobres, la autonomía escolar y una nueva carrera docente."

²⁵⁹En el modelo lineal se asume una relación directa entre investigación y la implementación de una política educativa. En el modelo iluminado la investigación gradualmente permea e informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política. En el modelo de resolución de problemas la investigación se emplea para resolver un problema específico del tomador de decisiones.

FIEL. No parece tener otros vínculos permanentes con otras instituciones universitarias o centros de producción de conocimiento locales.

En el plano de la producción de conocimiento el IERAL compite con otros institutos similares pertenecientes a otros tanques de pensamiento y universidades privadas de elite:

“Con FIEL compite seguro. Con la [Universidad Torcuato] Di Tella también. Con [la Universidad de] San Andrés no tanto porque Silvina Gvirtz se mueve en otro mercado, con un perfil más pedagógico. De todas maneras al IERAL no lo veo compitiendo en este momento en temas sociales. La competencia del IERAL para los temas de investigación básicamente es en economía y ahí son Di Tella, el CEMA, FIEL y no mucho más. El mismo CIPPEC tiene un perfil más diversificado y me parece que no es competencia del IERAL directamente.”²⁶⁰

En el plano nacional los investigadores del IERAL, al igual que los de FIEL, la UTDT y el CEMA, suelen participar y dialogar con sus pares en la AAEP. En el plano internacional, mantiene relaciones con tanques de pensamiento del exterior con los cuales conserva un permanente intercambio de información. También se realizan trabajos en colaboración con distintas fundaciones dedicadas a la investigación del exterior. Entre las más conocidas se destaca la Fundación Konrad Adenauer (vinculada al socialcristianismo alemán) la cual ha financiado varios estudios del IERAL. El Instituto también ha recibido financiamiento de los organismos internacionales de crédito (FMI, BID y BM) y algunos de sus investigadores son asiduos invitados a las reuniones internas de estos organismos. Este es otro de los rasgos distintivos del IERAL, el diálogo intelectual de sus investigadores se produce más con intelectuales del extranjero que con los académicos locales. También tienen como referentes intelectuales a los profesores de las universidades norteamericanas en las que se posgraduaron.

En el campo político de la educación sus alianzas estratégicas son escasas. Los investigadores del IERAL han cosechado fuertes críticas y resistencias entre los actores políticos del sector. Eso hace pensar que la función de promoción de ideas en el campo intelectual y el político de la educación no fue efectiva. Sus planteos fueron tildados de “economicistas” y encontraron fuertes resistencias

²⁶⁰Entrevista a Silvia Montoya.

tanto entre los sindicatos docentes, como entre políticos, funcionarios públicos y especialistas del sector que se opusieron activamente a las medidas por considerar que se avanzaba en la “mercantilización” del SEA.

Desde la perspectiva de los investigadores del IERAL una de las fuentes de resistencia sería de orden cognitiva (las propuestas no fueron comprendidas suficientemente). En esta visión, no se trataría de que sus propuestas y medidas fueran opuestas a los intereses sectoriales sino que la forma en la que se las comunicó durante la gestión no habría sido la adecuada para que los agentes del campo político las comprendieran y pudieran aceptarlas como legítimas.²⁶¹ Esta dificultad de orden cognitiva señalada por los investigadores del IERAL se expresa en una diferencia de códigos para analizar la realidad y de acceso a los diferentes puntos de vista de los actores que intervienen en el sistema.²⁶²

“Si te ponés a mirar, el IERAL tiene un sesgo muy grande en todas sus áreas a los grandes lineamientos de política. A los consejos o al enfoque de la orientación de la política educativa, salud, de regulación y macro pero en un nivel un poco “más allá”. Tiene poco involucramiento. Incluso la interacción con algún gobierno de implementación de algo es imposible. Algo como lo que tiene el CIPPEC en San Luis, el IERAL no tuvo ninguna experiencia de ese tipo. Es un tipo de trabajo que en IERAL no hubiera

²⁶¹Al respecto Silvia Montoya afirmó: “Creo que otra de las fallas que tenemos en general los economistas, pero que el IERAL lo tiene muy marcado, es el creer que el público entiende y muchas veces no entiende. Hay cosas que son demasiado complicadas, sofisticadas. Estás en otra realidad. Estás trabajando cuando lo escribís dando por supuesto que el otro maneja una serie de supuestos que no maneja. Otro problema que tiene el IERAL ahora, es que no tiene nadie integrando el staff que haya estado haciendo política pública. Porque el haber estado en la función pública te baja a la tierra y te das cuenta de que hay un montón de cosas que son más complicadas. Entonces hace dos años atrás, si pienso en lo que era [el libro] “Educación para Todos”, te digo que el libro era bárbaro. Es un libro totalmente académico. Creo que para llegar a los sectores que toman decisiones sobre política educativa, hay que ir con una cosa mucho más básica: análisis de cuatro datos puntuales, con un análisis muy simplificado, y con acciones de política muy sencillas como para sentar. Ese libro no lo entiende nadie o muy poca gente. En la medida en que lo entienda muy poca gente no logras influir en nada en la política pública porque lo dejan a un costado y no sirve para nada. [...] En conclusión creo que todos estos institutos de investigación, si no tienen un fuerte apego a cómo funciona la elaboración de la política pública, lo que es la gestión, tienen bajo impacto. Es muy poco lo que pueden avanzar. Creo que el IERAL en este momento tiene esa pata floja.”

²⁶²Esta dificultaría el diálogo político para alcanzar consensos básicos en relación a las formas de gobernar y administrar el SEA y estaría, según este diagnóstico, en la base del bajo impacto que ha tenido el IERAL en la definición de la política educativa. En otras palabras, la intervención y las reformas “top-down” generarían un efecto de “extrañeza” en los actores del sistema que perciben a los reformadores como sujetos ajenos a su realidad y, por ende, con la falta de legitimidad suficiente como para opinar sobre los cambios necesarios en el sector Educación.

tenido ni tiene lugar. [...] Hay sectores donde el tema de "estar de afuera" molesta mucho más que en otros. "Estar de afuera" en el sector educativo incomoda muchísimo. Los principales son directores, docentes, ministerios de educación.

Hay toda una reivindicación del sector docente acerca de su rol social y del respeto. Les rompe la paciencia que vengas "de afuera", les cantes tres verdades sobre la vida y les digas hacia dónde tienen que ir. Creo que ese es un problema de legitimación de las propuestas de políticas bastante serio."²⁶³

Igualmente, en los técnicos del IERAL no escapa la lectura política de la resistencia a las reformas educativas que se intentaban introducir con la firma del nuevo Pacto Educativo:

"Creo que era imposible de hacer conociendo a los actores del sistema educativo. Quizá con un poco más de cintura política, de manejo político y con un poquito más de tiempo de trabajo alrededor de los temas, con un perfil diferente, se podría haber llegado a una serie de acuerdos que le permitiera sostener al menos las ideas más importantes para poder hacer un cambio. Creo que esto tiene que ver con los intelectuales propios. A veces tenemos o tienen la idea de que uno propone una serie de cosas y los agentes involucrados –por llamarlos de alguna manera- entienden de qué se trata y lo incorporan. Por ahí menosprecian un poco la construcción y la articulación y el trabajo de consenso."²⁶⁴

Al respecto, como señaló Andrés Delich, por entonces Secretario de Educación Básica del Ministro Llach, en un reportaje respecto a quienes fueron los responsables del fracaso del Pacto Educativo II:

"Lo que ocurrió es que cuando llegamos a la parte final de la construcción de acuerdos políticos y estábamos en condiciones de discutir el pacto con el justicialismo, se había cristalizado una oposición muy firme vinculada con el rechazo de los gremios... Influyó la forma en que se lo planteó. Porque cuando el pacto se discutió aisladamente, se produjo un acto reflejo de cerrar filas en la oposición. Nadie sintió que fuera una propuesta consensuada. Dentro de la Alianza no había ningún respaldo...los gremios habían declarado un paro nacional y el consenso que habíamos construido dentro de la Alianza era como un castillo de naipes: alguien sacaba una carta y se derrumbaba todo."²⁶⁵

Llach, por su parte, tiene su lectura. Si bien admitió los límites de sus capacidades políticas cuando estuvo a cargo de las negociaciones con los gremios

²⁶³Entrevista a Silvia Montoya.

²⁶⁴Entrevista a Silvia Montoya.

²⁶⁵Ver De Vedia (2003: 58).

docentes insistió en la falta de apoyo político dentro de la alianza gobernante como el principal escollo. Las reformas educativas llevarían mucho tiempo y recursos y no siempre tienen la “espectacularidad” que los ritmos y la lógica electoral imponen.

“Hubo resistencias de los sindicatos docentes, más específicamente de la CTERA. Si bien yo conversé infinitas veces con ellos no logré persuadirlos de la bondad de estos cambios. Pero, eso pasa en todos los países. Yo lo vi en Australia y en Reino Unido. Las reformas eran impulsadas por el partido laborista al cual pertenecían los sindicatos docentes. Sin embargo, fueron planteadas y la cosa funcionó. Acá lo decisivo fue la falta de apoyo político porque cualquier cambio en educación implica resistencias. Lo que pasa es que los políticos como ven que cualquier cambio en educación lleva mucho tiempo antes de concretarse y que, por otro lado, lleva a conflictos, lo postergan. Lo que sí atrae es la foto de inauguración de una escuela o el proyecto “Educ.ar”, que era un proyecto interesante [...] como estaba muy de moda estar en Internet, se le quería dar una importancia que en realidad no tenía.”²⁶⁶

A modo de conclusión.

A lo largo de su trayectoria el IERAL ha desarrollado las funciones clásicas atribuidas a un *think tank* y fue considerado como un modelo de *centro de investigación privado* a emular por las usinas de pensamiento más novatas que ambicionan influir en el campo del Estado. El IERAL no funcionó solamente como una fuente de ideas por fuera del aparato estatal sino que fue la base institucional y la plataforma política de un grupo de economistas que ocuparían lugares centrales en la política en la década de 1990.

La intervención de los economistas del IERAL en el campo del Estado fue aumentando progresivamente y se consolidó entre 1991 y el 2001. Como se deduce de su trayectoria, esa participación comenzó en el terreno de la macroeconomía, especialmente en temas financieros y de gasto público para luego ir ganando terreno en otras áreas como Educación. Sin lugar a dudas, se trata del *think tank* más influyente en la década de 1990; no solo influyó sobre

²⁶⁶Entrevista a Juan José Llach.

los tomadores de decisiones o *policy makers*, sino que sus propios agentes lo fueron.

¿Cómo se explica su capacidad de influir? En primer lugar, la eficacia de su estrategia de influencia se relacionó con el capital económico y social acumulado por los fundadores y patrocinantes de la FM, quienes tuvieron y tienen acceso directo a los agentes del poder político, es decir, con los dirigentes políticos de los partidos nacionales de más peso. Estos empresarios fueron los principales interesados en que los técnicos del IERAL accedieran a los puestos de cúpula en la burocracia estatal.

En segundo lugar, a que los lineamientos y las recomendaciones de política pública elaborados en el IERAL aparecían avaladas por los resultados de sus investigaciones. El uso político del discurso científico colaboró en la instalación de una agenda pública de discusión entre las elites. Los métodos econométricos y estadísticos dirigidos a los empresarios, a los pares profesionales y a los funcionarios que definen las políticas públicas legitimaron las recetas propuestas.

Sin embargo, esta legitimidad no se construyó con facilidad. En el plano ideológico, la adhesión a los lineamientos de política económica planteados por el *staff* del IERAL se estimuló periódicamente mediante una política de difusión de ideas entre las elites económicas y políticas. La estrategia de difusión se construyó sobre la base de publicaciones (revistas, revistas electrónicas y libros) que se enviaban a un listado seleccionado de empresas y empresarios, a los líderes de los partidos políticos mayoritarios, a los centros e institutos de investigación de políticas públicas y a los distintos niveles de los funcionarios públicos y medios de comunicación.

En lo referido a los estudios sobre educación, Juan José Llach fue hasta el momento su principal investigador. En el campo intelectual fue un vigoroso promotor entre las elites locales de las reformas educativas realizadas en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y EE.UU.

En el campo político de la educación los investigadores del IERAL también se destacaron. Ocuparon puestos estratégicos en el Ministerio de Educación nacional entre 1999 y el 2000. Desde allí promovieron la firma de un nuevo Pacto Educativo inspirado en las mencionadas reformas educativas del mundo anglosajón.

Juan José Llach y su equipo supieron articular discursivamente a varios sectores del empresariado y la dirigencia política alrededor de estas propuestas, pero una vez en el gobierno no lograron construir un planteo político convincente sobre los supuestos beneficios de las reformas frente a los sindicatos docentes, los miembros de su gobierno y los especialistas en Educación.

Actualmente, ante el desprestigio que le trajo aparejado la crisis del modelo de convertibilidad y el estallido del 2001, el IERAL se encuentra en una posición relegada, subalterna, y se dedica a evaluar los planes y las acciones del gobierno. Al respecto, el propio Llach en el año 2003 coincidió en señalar los límites ideológicos y las consecuencias negativas de haber aplicado el paradigma neoliberal en la Argentina.²⁶⁷ En el mismo reportaje Llach criticó al Consenso de Washington por la falta de correspondencia en la apertura de los mercados de los países centrales en el contexto de globalización.²⁶⁸

Finalmente, se debe destacar que el IERAL se convirtió en una poderosa fuente de reclutamiento de personal calificado y jerárquico para la Administración Pública nacional. Este es uno de los logros que más la destacan y que la ubican como una suerte de ícono a imitar por el resto de los tanques de pensamiento. Es la fundación que más ha logrado instalar la idea de que los políticos necesitan de un cuerpo sólido de técnicos o "tecnopolíticos" para garantizar el funcionamiento del aparato estatal.

²⁶⁷Llach interpretó la salida de la convertibilidad como una doble crisis. Afirmó: "Por un lado, la crisis real. Está el dicho latino *finis coronat opus*, el fin corona la obra. Y la verdad es que el fin fue muy malo. Se tocó la profundidad de la crisis social y la recesión duró cuatro años. Este es un hecho que todos tenemos que registrar cuidadosamente [...] Y después está la crisis ideológica: al haber un final tan malo es razonable que también el neoliberalismo haya perdido anclaje y vigencia social." (La Nación, 13/9/03)

²⁶⁸Decía Llach: "El consenso de Washington hablaba de la apertura y ésta se hizo, pero los países desarrollados subsidian más o menos con mil millones de dólares por día, entre subsidios y proteccionismo agroalimentario, y también en otros rubros. Y eso es dramático. La Argentina es el país más perjudicado de todos porque tiene toda la gama de productos que ellos protegen (La Nación, 13/9/03).

Caso 3: Fundación Grupo Sophia.

La Fundación Grupo Sophia es un tanque de pensamiento surgido a mediados de la década de 1990. Funciona en unas oficinas cercanas al microcentro en la ciudad de Buenos Aires, cerca de los edificios de la Jefatura de Gobierno y la Legislatura porteñas, la Casa Rosada y de algunos ministerios nacionales. Sus oficinas son relativamente cómodas y están acondicionadas tanto para reuniones grupales como para el trabajo intelectual.

Desde su creación Sophia congregó a un extendido grupo de jóvenes profesionales de las ciencias sociales, especialmente a economistas y licenciados en Ciencias Políticas, en su mayoría novatos en las arenas del campo intelectual como en las del campo del Estado, pero con una ambición común: aspirar a intervenir en la implementación de políticas públicas. Su principal referente ha sido y continúa siendo el economista Horacio Rodríguez Larreta (h)²⁶⁹, quien en la actualidad se encuentra entre los principales líderes del Partido "Compromiso para el Cambio" encabezado por el ingeniero y empresario Mauricio Macri.

En este capítulo se describirá el origen y la trayectoria de Sophia a lo largo de su breve existencia. Nuestra hipótesis principal es que se trata de un *centro de estudio y gestión* que funciona principalmente como un "semillero" de futuros políticos. Más que a influir en el terreno de las ideas sobre la definición de

²⁶⁹Horacio Rodríguez Larreta (h) es licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y realizó estudios de posgrado en EE.UU. obteniendo el título de Master en Administración de Empresas en la Universidad de Harvard. Actualmente es uno de los principales dirigentes del partido Compromiso para el Cambio que lidera el ingeniero y empresario Mauricio Macri. Fue candidato a vicejefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires. De filiación justicialista y de cuna desarrollista, es hijo del reconocido abogado desarrollista homónimo e ahijado del dirigente del MID Rogelio Frigerio. (La Nación, 13/4/03).

Para poder comprender su trayectoria es importante entender el capital social familiar de este economista. Su padre, quien falleció en el año 2004 a los 72 años, fue un dirigente activo y reconocido que tenía vínculos con propietarios y ejecutivos pertenecientes a grandes y medianas empresas. Al momento de fallecer dirigía el Encuentro del Pensamiento Nacional, un grupo de intelectuales, y presidía el Movimiento Industrial Nacional (MIN), una línea interna de la Unión Industrial Argentina (UIA). Fue directivo de PASA Petroquímica por 24 años, profesor universitario, era productor agropecuario. Enrolado en el desarrollismo, fue secretario general del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) desde 1963 hasta 1966. Asesoró al presidente Arturo Frondizi en temas de comunicación e integró su equipo en la Cancillería. Se graduó como Licenciado en Ciencia Política en la Sorbona y en 1976 fue elegido presidente del Racing Club. Fue

políticas públicas Sophia aspira a gestionar proyectos de innovación en la Administración Pública. Como se verá su estrategia declarada es la renovación gradual de las cúpulas de la alta burocracia. Su táctica principal es formar y ofrecer equipos técnicos a líderes de los partidos políticos y de los poderes ejecutivos en las reformas estructurales de los distintos sectores del Estado. Sus propuestas suelen estar encuadradas tanto en las corrientes neoliberales que apuntan a “desburocratizar” y “achicar” el Estado como en enfoques cercanos al desarrollismo, por lo tanto, es una agencia con un perfil ideológico más ecléctico y pragmático.²⁷⁰

Además, en este capítulo se analizará la trayectoria del área Educación de esta agencia, su funcionamiento interno, su producción intelectual en temas educativos, algunas de sus intervenciones en el campo político y las alianzas estratégicas con otras agencias en el campo de la educación.

Orígenes y trayectoria institucional.

La Fundación Grupo Sophia fue creada en 1994.²⁷¹ Según uno de nuestros entrevistados, sus fundadores principales fueron Horacio Rodríguez Larreta (h),

subsecretario de Logística en la SIDE en 1989 y 1990. Entre 1993 y 1996 fue subsecretario en el Ministerio de Defensa (La Nación, 20/4/04).

²⁷⁰Si bien entre sus miembros hay muchos economistas, no constituyó su discurso o su producción intelectual alrededor de un corpus teórico neoliberal ortodoxo o solamente referenciado en el paradigma dominante de la economía. En sus discursos también se percibe la influencia de la formación liberal y republicana de los abogados y del “public management” de los politólogos norteamericanos. Un *ethos* profesional ligado a la democracia liberal atraviesa su núcleo de creencias: “Creemos firmemente que la integridad ética, la responsabilidad y el profesionalismo son principios sobre los cuales debe basarse nuestro trabajo, exaltando la libertad individual y la justicia como valores fundamentales de la democracia.”(Ver www.gruposophia.org.ar.) Entre las creencias que sostiene se destaca la “neutralidad” de la gestión pública, y la responsabilidad de los agentes para proveer de soluciones concretas y viables que reemplacen la frecuente verborragia o las ambigüedades típicas de las tradiciones europeas en la formación de abogados o la demagogia del discurso político.

²⁷¹El listado oficial de miembros fundadores es el siguiente: Castiglioni, Ariel; Castrillon, Felicitas; Catalán, Roberto; De la Fuente, Pablo; Feinstein, Magali; Itzcovich, Alejandro; Lacase, Santiago; Lacoste, Pedro; Louge, Luciano; Masjoan, Fernando; Maurette, Hernán; Ocampo, Angélica; Oxenford, Alec; Preve, Lorenzo; Quintana, Mario; Reed, Agustín; Rigo, Raúl; Robredo, Gonzalo; Rodríguez Giavarini, Florencia; Rodríguez Larreta, Augusto; Rodríguez Larreta, Horacio; Sánchez Zinny, Gabriel; Van Peborgh, Juan; Varani, Javier.(Ver www.gruposophia.org.ar.)

Alejandro Oxenford, Gabriel Sánchez Zinny, Augusto Rodríguez Larreta, Ángela Ocampo, Pablo De La Fuente, Gonzalo Robredo, Raúl Rigo y Antonio Cicioni.²⁷² Ellos conformaron un grupo de economistas, licenciados en Administración de Empresas y licenciados en Ciencias Políticas, jóvenes -entre 25 y 35 años-, egresados de la UBA y la UdeSa, que habían invertido en estudios de maestría especializados en Políticas Públicas y Administración de Negocios en universidades norteamericanas²⁷³ y que regresaban al país con la intención de hacer circular esas concepciones y modelos para realizar algún proyecto político de envergadura:

“Era un grupo de amigos de Horacio Rodríguez Larreta, estudiaron juntos...En esa primera generación había muchos egresados de la UBA, estaban mezclados. Horacio [Rodríguez Larreta] es UBA. Todos esos tipos, salvo Gonzalo Robledo y Augusto, todos tenían un MBA o un MPP en el exterior de primer nivel, es decir te hablo de [las universidades de] Harvard, Georgetown, Columbia.”²⁷⁴

El grupo fundacional se destacó por su perfil ejecutivo y práctico, que permitió emprender la realización de estudios sobre políticas públicas desde la perspectiva de la “gestión del Estado”, corrientes que habían aprendido en su pasaje por las universidades norteamericanas.²⁷⁵ Este grupo fundacional generó un núcleo de propuestas de cambio para el sector público con el cual comenzó a recorrer empresas en busca de auspiciantes y, paralelamente, empezó a difundirlo entre algunos dirigentes del Partido Justicialista esperando obtener sus

²⁷²Ver entrevista a Ramiro Tagliaferro. Un caso particular lo representa Antonio Cicioni, quien no figura en el listado oficial de fundadores de Sophia pero, según nuestro entrevistado estaba entre los miembros fundadores y se había acoplado al área de Educación de la fundación. Cicioni es un agente activo en las actividades de *lobby* en el sector educativo que participó en los orígenes de dos tanques de pensamiento más: el CEDI de la Fundación Gobierno y Sociedad y el CIPPEC.

²⁷³ Esto se puede verificar en estas breves reseñas de los curriculum vitae de algunos de los principales fundadores extraídas de su banco de profesionales en su página web: Gabriel Sánchez Zinny: Lic. en economía de UdeSa, Master en Políticas Públicas, Universidad de Georgetown; Angélica Ocampo: Licenciatura en Ciencias Políticas, Master en Administración y Políticas Públicas – Universidad de Columbia; Alejandro Oxenford: Licenciatura en Administración de Empresas, Master en Administración de Empresas – Universidad de Harvard; Pablo De la Fuente: Licenciatura en Administración de Empresas, Master en Administración Pública - Universidad de Harvard.

²⁷⁴Entrevista a Ramiro Tagliaferro. Cuando hace referencia a MBA y a MPP se refiere a los estudios de Maestría en Administración de Empresas y a la Maestría en Administración Pública en EE.UU.

²⁷⁵Nos referimos, entre otras, a las concepciones de origen anglosajón de “Nueva Gestión

apoyos políticos y ofreciéndoles a cambio la asistencia técnica para implementarlo.

Ese primer proyecto quedó plasmado en dos documentos: "Hacia un Sector Público Competitivo y Eficiente: Casos de Reformas Exitosas en el Sector Público en la Argentina"²⁷⁶ (1996) y "Hacia un nuevo Sector Público: Experiencias Exitosas de Gestión en la Argentina" (1997). En ambos trabajos se planteaba la necesidad de hacer más eficiente y transparente la Administración Pública a través de la inclusión de principios y metodologías del *management* empresarial en las agencias estatales.

Varias de las primeras empresas auspiciantes se establecieron a partir de los contactos personales que este grupo de fundadores ya poseía por su capital social familiar.²⁷⁷ El mérito del grupo fundador fue aprovechar el capital cultural incorporado (saberes y credenciales) y el capital social de sus familias de origen para lograr el apoyo de un abanico de agencias donantes formado por algunas empresas, ONG, otros tanques de pensamiento (nacionales y del exterior), organizaciones empresarias y organismos internacionales.²⁷⁸

Pública" y las propuestas de "Reinvención del gobierno" (Thwaites Rey y López, 2005).

²⁷⁶En la sinopsis del libro se evidencia la importación de ideas de EE.UU., específicamente tomadas de los asesores de Al Gore y el encuadre general de ideas del grupo: "Si bien no pretendemos que nuestra investigación sea representativa de la realidad Argentina, ni una prueba de que la "segunda reforma" ha comenzado, si esperamos que los varios casos de innovación en la gestión gubernamental que hemos encontrado sean un indicio de que la reinvención del gobierno no es una quimera inaplicable en nuestro país."

²⁷⁷El caso de Gabriel Sánchez Zinny es interesante para analizar el importante peso del capital social y económico de este grupo de fundadores. Eran jóvenes profesionales con altas aspiraciones a ocupar los puestos de cúpula en las elites políticas y económicas de Argentina en el futuro cercano. Sánchez Zinny ya había invertido tiempo, esfuerzo y fondos para realizar sus estudios de grado en la licenciatura en Economía de la Universidad de San Andrés. Cuando solo tenía 25 años, fue entrevistado por el diario La Nación, en una nota que asemeja a una suerte de presentación en sociedad, para que narrara a los lectores su experiencia en EE.UU. en la Universidad de Georgetown, en Washington. Señalaba Sánchez en la nota: "Para estudiar política no debe haber ningún lugar en el mundo como Washington. Todavía no me crucé con Bill Clinton por ningún pasillo, pero parecería que no hay político que se precie de tal que no pase por esta ciudad. El desfile de ministros, legisladores, candidatos y futuros candidatos es interminable. Yo estoy cursando un master en Políticas Públicas en la Universidad de Georgetown, que tiene uno de los *campus* más lindos de Washington, a cierta distancia del centro de la ciudad, rodeado por un vecindario de casas y muchos espacios verdes, estudiantes y por supuesto cientos de bicicletas." (La Nación, 19/7/99).

²⁷⁸Según se afirma en su página web lograron el apoyo institucional y financiero de instituciones como Aeropuertos Argentina 2000, Nobleza Piccardo, Gráfica Tilgara, BM, Banco Hipotecario, Cáritas Argentina, Adecco, Arcor, Arcos Dorados, Asociación empresaria argentina, Quilmes, Citibank, Deutsche Bank, Dow, Fundación Creer y Crecer,

A diferencia de FIEL y Mediterránea, no se observa en esta agencia una valoración especial por la investigación científica como insumo y contribución para la toma de decisiones. No parece interesada en construir su legitimidad en el campo del Estado en base a criterios académicos. En esta agencia se valora la acción política en sí misma, sin intermediaciones en la interfase entre producción y uso de conocimiento para la toma de decisiones. Sus acciones están canalizadas a través de prácticas profesionales específicas: el *lobby*, la asistencia técnica y la gestión directa en el sector público.

En su proyecto institucional su orientación a la acción política aparece en forma explícita. El lema de Sophia es conformar un grupo de nuevos cuadros técnicos para el sector público, en él se prescribe: "Mejorar el País a partir de la conformación de un equipo con capacidad y vocación para asumir responsabilidades públicas."²⁷⁹ Por otra parte, en su misión institucional también aparece definido su carácter de "semillero" de futuros técnicos y políticos para ocupar puestos en la Administración Pública. En ella se declara que la fundación fue armada con el "objetivo de crear canales de participación para que los jóvenes de nuestra generación pudieran expresar su vocación pública y manifestar el compromiso que tienen con su país".²⁸⁰

"[...] La idea fue armar un grupo donde se puedan pensar ideas de políticas públicas dirigidas fundamentalmente a la implementación. Pero el objetivo básico no era tanto la generación de la propuesta política en sí, sino el armado de grupos, de equipos de trabajo para la trabajar en la gestión. La hipótesis era que para poder trabajar y hacer un cambio en la gestión no sólo se necesita propuestas de política sino de gente preparada que pueda trabajar en equipo y generar un equipo para eso. Con lo cual en principio, si bien queríamos que los trabajos mantuvieran ciertos parámetros, la idea era que los trabajos fueran más un medio que un fin en sí mismos. Un medio para lograr armar equipos para ir a trabajar a la gestión."²⁸¹

Por otra parte, el contexto político a mediados de la década de 1990 también colaboró en que Sophia adoptara este perfil institucional. Las dificultades

Fundación Konrad Adenauer, Grupo Unidos del Sud, Roemmers, Ledesma, Loma Negra, Medicus, Metrogas, Metrovias, Repsol-YPF, Techint, Telecom y Telefónica.

²⁷⁹Ver www.gruposophia.org.ar. En declaraciones al diario La Nación (13/4/03), Rodríguez Larreta lo afirmó con claridad: "Nuestro objetivo es crear equipos para asumir responsabilidades públicas y por eso la gente que formamos tiene el denominador común de disponer de vocación pública, no sólo [de vocación] académica".

²⁸⁰Ver www.gruposophia.org.ar.

del gobierno y del Partido Justicialista para contar con cuadros técnicos suficientes para llevar adelante las reformas del Estado fue percibido por Sophia como una "ventana de oportunidad". Ante esa área de vacancia, la estrategia de Sophia fue apoyar las reformas del Estado iniciadas por el gobierno de Menem y colaborar en implementarlas. En palabras de Rodríguez Larreta, el horizonte trazado por las reformas impulsadas por Cavallo requería de "nuevas dirigencias capacitadas y honestas" que surgieran por fuera de los partidos políticos y que pudieran profundizar, en el gobierno que sucediera al de Menem, las denominadas "reformas de segunda generación".²⁸²

Una de las tácticas de Sophia para acumular poder y avanzar en el campo del Estado fue el ingreso de sus profesionales al aparato estatal por una vía alternativa a la carrera burocrática en la Administración Pública o a la competencia política dentro de las estructuras de los partidos políticos mayoritarios. Sophia contribuyó al surgimiento de un fenómeno nuevo en el poder ejecutivo: la aparición de una "burocracia paralela", contratada temporalmente, al servicio de la denominada "reingeniería estatal" de las reformas (Thwaites Rey y López, 2005).

La generación de los equipos de trabajo que nutrieron temporalmente a esa "burocracia paralela" en la Administración Pública nacional pudo ser posible por varias razones. En primer lugar, Sophia contó oportunamente con ideas aceptables para la dirigencia política de los partidos mayoritarios en el poder y una amplia disponibilidad de cuadros profesionales jóvenes dispuestos a trabajar en equipo para llevarlas a cabo. En segundo lugar, sus líderes demostraron una notable disposición emprendedora gracias a la cual supieron ofrecer selectivamente esos equipos técnicos a los líderes políticos adecuados.²⁸³

Si sirve la analogía con la socialización política de los jóvenes estudiantes en la universidad estatal, Sophia funcionó como una suerte de agrupación universitaria independiente pero, con líderes posgraduados y con desafíos profesionales concretos en la esfera del Estado. Un ejemplo claro fue cuando

²⁸¹Entrevista a Constanza Ortiz.

²⁸²Al respecto Rodríguez Larreta declaró: "La Fundación Mediterránea ya definió el qué, la tarea de Sophia será definir el cómo" (La Nación, 20/10/98).

²⁸³Primero asesoraron al peronismo (a Ortega, Duhalde y Ruckauf), luego a la Alianza (a Álvarez, Terragno y Llach) y, finalmente, un puñado importante se unió al partido

Rodríguez Larreta se desempeñó dirigiendo la DGI o en la ANSES. Una veintena de personas de Sophia lo acompañaron en la gestión y se formaron en dicha experiencia. Como señaló un ex integrante en el año 2003:

“Yo creo que a ese nivel Sophia sigue siendo fiel a su misión. Yo muy pocas veces vi tan bien reflejado lo que era la realidad de la organización en la descripción de su misión. Nos tomó mucho trabajo interno definirlo. Formar profesionales idóneos en determinados temas para que después trabajen en políticas públicas, creen proyectos, los implementen y eventualmente los puedan evaluar. Soy un “*think tank*” pero me transformo en un “*policy maker*” cuando puedo sin que eso implique de igual manera meterme en la política [partidaria], era gestión pública.”²⁸⁴

Es interesante observar las estrategias que Sophia empleó y emplea para formar sus cuadros técnicos y políticos. En primer lugar, cabe destacar que desempeña esta función formadora más activamente que las fundaciones “históricas” ya analizadas. A los jóvenes estudiantes o recién egresados les ofrece diferentes actividades formativas. En ellas los vinculan con los expertos o a los protagonistas de la política pública (los *policy makers*). Entre estas actividades formativas se destacaron los Seminarios de Difusión con especialistas en diversos temas de orden nacional, los desayunos con personalidades del ámbito público, académico y empresarial y los Foros de Administración Pública, como espacios de “intercambio de experiencias y debates entre funcionarios públicos -tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal- a fin de que los participantes adquieran nuevos conocimientos y herramientas para ser aplicadas durante su gestión.”²⁸⁵ También los hicieron participar en experiencias en la gestión pública que podrían enmarcarse en la línea del “*learning by doing*”, una suerte de pasantías para adquirir una *expertise* que los libros no brindan:

“...para nosotros que éramos estudiantes de Ciencias Políticas era una enorme oportunidad de poder trabajar de lo nuestro, dentro del diseño de políticas públicas.”²⁸⁶

“Al menos en lo personal, creo que nos dio muchas herramientas de trabajo en equipo. A mí me dio muchas herramientas, de cómo pasar de

liderado por el empresario Mauricio Macri. Ver Thwaites Rey y López (2005).

²⁸⁴ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

²⁸⁵ Ver www.gruposophia.org.ar.

²⁸⁶ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

pensar de la teoría a algo que sea aplicable a la realidad y que requiere todo un ejercicio. Más allá del producto."²⁸⁷

"El grupo Sophia se dedica básicamente a todo lo que es políticas públicas, a armar equipos que en un futuro puedan ocupar cargos políticos y el área educativa también nace con esta intención. Formar jóvenes que, en principio, lo que hacen es estudiar e investigar determinados aspectos del área que los convoca. No solamente sacar una radiografía de lo que está sucediendo, sino la filosofía del grupo, de la fundación, es presentar propuestas. La gente puede o no estar de acuerdo pero siempre un trabajo de investigación de la Fundación Grupo Sophia va a tener una propuesta incorporada."²⁸⁸

En su corta trayectoria la participación de los equipos técnicos formados en Sophia en la gestión en los niveles nacional, provincial y municipal de la Administración Pública ha sido notoria. Los miembros de Sophia han asumido responsabilidades en diversos organismos públicos en varios momentos y en diversas áreas del sector público.²⁸⁹

Esta activa participación fue alentada tempranamente por sus socios fundadores. Si se establece un paralelismo con las trayectorias del IERAL y de Domingo Cavallo, de alguna manera, la historia del Grupo Sophia se relaciona con la trayectoria profesional y política de su presidente Horacio Rodríguez Larreta, aunque no se reduce a su figura.²⁹⁰ Rodríguez Larreta ocupó varios

²⁸⁷ Entrevista a Constanza Ortiz.

²⁸⁸ Entrevista a Mercedes Miguel.

²⁸⁹ Entre ellos: Ministerio de Economía (1993-1995), ANSES (1995-1998), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001), Secretaría de Desarrollo Social (1998-1999), Ministerio de Educación (2000), Instituto Nacional de la Administración Pública (2000), Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002), Municipio de la Costa (2002) y en la Municipalidad de San Nicolás (2003). Ver www.gruposophia.org.ar

²⁹⁰ Sophia agrupó a varios jóvenes destacados ya sea por su formación como por su capital social familiar pues algunos de ellos son hijos de conocidos dirigentes. Entre los destacados por su *expertise* y que seguramente tendrá una carrera política importante se encuentra Diego Gorgal. Gorgal es licenciado en Ciencias Políticas, en la especialidad de Relaciones Internacionales, de la UCA. En 2002, realizó un posgrado en seguridad pública en Washington, Estados Unidos, organizado por la Universidad de San Andrés y por el Woodrow Wilson Center for Scholars. En su vertiginosa carrera, Gorgal fue coautor de los libros "Rehenes de la violencia" y "Mano justa". Con solo 25 años ya disponía de gran experiencia en la función pública. Había pasado por el PAMI con el equipo de Horacio Rodríguez Larreta (h.) y asesoró al entonces ministro de Seguridad bonaerense, Juan José Álvarez. En el año 2005, Aníbal Ibarra incorporó a Gorgal para trabajar en temas de seguridad y en 2006, fue nombrado como Ministro de Gobierno por el nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Telerman. Es interesante observar que

cargos en el Poder Ejecutivo nacional y con ello fue ganando notoriedad pública él y la fundación.²⁹¹

Si se hace un sintético recorrido de las intervenciones de Sophia en el sector público se puede observar cómo ésta ganó gradual pero aceleradamente espacios importantes de participación política. En el año 1996, Sophia colaboró con el gobierno de Menem en la reestructuración de la DGI.²⁹²

En el año 1998, cuando era evidente que la primera reforma del Estado estaba agotada y que el gobierno de Menem y el que lo sucediera encararían nuevas reformas, Sophia desarrolló una estrategia abierta de presentación en los círculos políticos organizando un seminario en el mes de octubre bajo el lema "Encuentro nacional de 100 líderes jóvenes". Dicho encuentro era parte de una táctica para acercarse a los círculos de poder construyendo capital social con los hijos de las familias encumbradas en el poder político. Se convocó a debatir a los hijos de los dirigentes políticos más renombrados, que estuvieran participando de diferentes ámbitos y cuyas edades estuvieran entre los 23 y los 35 años.²⁹³ Los participantes se reunieron durante una jornada a discutir sobre la prospectiva de la Argentina junto con periodistas, empresarios y académicos.²⁹⁴

En mayo de 1999, cuando comenzaba a movilizarse el clima político para las elecciones presidenciales, Horacio Rodríguez Larreta y Mario Quintana, desde Sophia, publicaron un libro que incluía un diagnóstico de la Administración Pública nacional y una plataforma de gobierno no partidaria, lista para ser "comprada"

Gorgal fue adquiriendo sus competencias como técnico y político combinando su pasaje por la academia y por la función pública potenciándolas mutuamente.

²⁹¹Fue nombrado como gerente general de la ANSES durante la gestión de Ramón "Palito" Ortega en Desarrollo Social, como interventor del PAMI en el 2000, como director de la Dirección General Impositiva (DGI) en 2001, y como director en la Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002).

²⁹² Ante el tamaño de la evasión impositiva, alrededor de \$ 24.000 millones que la DGI y otros organismos de recaudación no conseguían captar por año, el plan del ministro de Economía, Domingo Cavallo, fue reestructurar la DGI aplicando un programa integral con apoyo crediticio externo del BID y del BM. La reestructuración de la DGI comenzó estableciendo metas de rendimiento por agencia y por regiones. Se pensaba contratar a las mismas consultoras y equipos técnicos que habían trabajado en la reestructuración de la ANSES: Andersen Consulting McKinsey y Ditesa, el equipo del ex fiscal Luis Moreno Ocampo, Ángel Perversi y al grupo Sophia (La Nación, 26/4/96).

²⁹³ Entre ellos se encontraban los hijos de funcionarios y dirigentes políticos muy reconocidos como Domingo Cavallo, Carlos Corach, Graciela Fernández Meijide y Fernando De la Rúa (La Nación, 20/10/98).

²⁹⁴ El encuentro fue auspiciado por empresas como Telecom, Socma y el Banco de Galicia.

por cualquier candidato al sillón de Rivadavia. "Domando al elefante blanco", un trabajo de 244 páginas, es un libro que se montó en un diagnóstico consensuado entre las elites empresariales que denunciaba la ineficiencia y la corrupción en el Estado, pero cuyo objetivo era instalar un planteo básico cercano tanto a la noción de "Estado mínimo" del neoliberalismo como a las nuevas corrientes de gerenciamiento que sostenían el criterio de trabajo por resultados. Según sus autores, el Estado había privatizado sus empresas, restaba mejorar el desempeño de las funciones que habían quedado a su cargo: "hospitales debidamente equipados, enseñanza digna de una tradición sarmientina hoy olvidada, aplicación de los recursos fiscales para el alivio de los sectores afectados por el desempleo y la miseria, fuerzas de seguridad que frenen el desborde delictivo y justicia independiente del poder político."²⁹⁵ Allí introdujeron la necesidad de los incentivos para mejorar el desempeño de las burocracias y la conveniencia de instalar mecanismos meritocráticos para acceder a los puestos en la Administración Pública para profesionalizarla. Además, según los autores, había que concretar "la autonomía en la administración de recursos y un efectivo sistema de premios y castigos" (La Nación, 12/5/99).

A comienzo de diciembre de 1999, con la Alianza prácticamente en el poder, la Fundación Grupo Sophia junto con otras tres organizaciones no gubernamentales²⁹⁶, presentaron oportunamente el libro "Mapa del Estado argentino" al Poder Ejecutivo Nacional. Las nuevas autoridades habían asumido el gobierno recientemente y el diagnóstico incluía una forma detallada de la estructura a gobernar.²⁹⁷

En la presentación del mismo, realizada en un salón del diario La Nación, el propio vicepresidente, Carlos "Chacho" Álvarez, se comprometió públicamente

²⁹⁵Ver www.gruposophia.org.ar .

²⁹⁶Conciencia, Fundación Gobierno y Sociedad y Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS).

²⁹⁷El libro contenía las cifras de empleados, presupuesto, funciones, estructuras, direcciones y números telefónicos de todos los organismos del Poder Ejecutivo. El trabajo, de 413 páginas, estuvo dedicado al análisis de la estructura pública nacional, haciendo especial hincapié en el Poder Ejecutivo. La elaboración del libro demandó a sus autores 14 meses de trabajo y fue realizado por un grupo interdisciplinario de 11 personas. Para elaborarlo se realizaron visitas y entrevistas en todos los organismos del Poder Ejecutivo (La Nación, 8/12/99).

afirmando que encabezaría la segunda etapa de reformas.²⁹⁸ Simultáneamente, a mediados de Diciembre de 1999, Rodríguez Larreta -quien había sido incluido por Eduardo Duhalde en su equipo- aceptó un ofrecimiento de la Alianza para intervenir el PAMI junto con Cecilia Felgueras y Ángel Tognetto. En la intervención del PAMI alrededor de 40 colaboradores de Sophia lo acompañaron.

A fines de diciembre de 1999, el vicepresidente convocó a Sophia junto con un variado grupo de politólogos, economistas y expertos en cuestiones de gobierno de otras agencias al Senado para consultarlas sobre las reformas a implementar.²⁹⁹ Allí Álvarez admitió haberse inspirado en las ideas de Al Gore, por entonces vicepresidente de los Estados Unidos, y su programa de "Reinvención del Gobierno" que incluía una serie de iniciativas para modernizar el Estado norteamericano.³⁰⁰ También anunció que la llegada de Juan José Llach al Ministerio de Educación nacional podría dar pie para empezar con el programa de modernización.

Más adelante se observará que los miembros del área de Educación del Grupo Sophia, en el año 2000, incursionaron en el Ministerio de Educación y colaboraron activamente con el Ministro Llach en la implementación del Instituto Federal de Financiamiento Educativo.³⁰¹

La inclusión de los miembros del Grupo Sophia en el gobierno de la Alianza, sin embargo, se topó con un conflicto al interior de la fuerza política. El vicepresidente y el jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, competían por encabezar las reformas pendientes. Eso generó algunos vacíos y superposiciones que minaron su efectividad.³⁰²

²⁹⁸Álvarez afirmó entonces: "Me comprometo a poner la vicepresidencia al servicio de la transformación del Estado" (La Nación, 8/12/99).

²⁹⁹Conciencia, Poder Ciudadano, la Fundación Gobierno y Sociedad, la FIEL, la FUNDECE y las universidades de Buenos Aires y de San Andrés.

³⁰⁰Sobre el contenido de esa propuesta ver Thwaites Rey y López (2005)

³⁰¹Ver el Caso 2 en este estudio.

³⁰²Como ya se adelantó en el capítulo 3, mientras Álvarez iniciaba proyectos a través de la flamante Secretaría para la Modernización del Estado a cargo de Marcos Makón, el jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, nombraba en la Subsecretaría de la Gestión Pública a un inexperto y firmaba un convenio con quince organizaciones no gubernamentales para cooperar con el Estado en las tareas de control técnico administrativas de la gestión que la hicieran más transparente (Thwaites Rey y López, 2005).

Según Andrea López (2005) el novel subsecretario, Leonardo Popik, egresado de relaciones internacionales de UdeSa y de Ciencias Políticas de Harvard, contó con el

En el año 2001, antes de que explotara la crisis, Sophia se concentró en promover el debate sobre las denominadas “áreas grises” del Estado, aquellas donde se sospechaba la existencia de focos de corrupción y clientelismo, y sobre el rol del Estado en la movilización de la economía, tema de gran preocupación por la incapacidad de salir de la recesión económica desde 1997.³⁰³

En el terreno de las políticas sociales, Sophia elaboró una Propuesta de Plan Social Nacional, en la cual afirmaba la necesidad de simplificar la acción social concentrando los recursos de los 54 planes sociales existente a nivel nacional (y distribuidos políticamente entre 6 ministerios) y destinar ese presupuesto a una ayuda única entregada directamente en forma de cheque o bono alimentario al beneficiario.³⁰⁴

apoyo del Grupo Sophia. Popik asumió con apenas 26 años y estuvo acompañado de un grupo jóvenes con casi nula experiencia en el sector público.

Entre las organizaciones que aprovecharon esta “ventana de oportunidad” figuraban Poder Ciudadano, Conciencia, Grupo Sophia, Transparencia Internacional, Control Ciudadano y la Asociación de Transparencia en la Administración de los Estados. El asesoramiento de las ONG se aplicó, entre otros, en la realización de un censo en la Administración Pública y en el desarrollo de un sitio en Internet (www.cristal.gov.ar) por medio del cual se podría acceder a datos oficiales como la ejecución del presupuesto y la nómina de personal transitorio y de planta.

³⁰³ Los temas abordados fueron: la reforma política, el rol del Estado en las obras públicas y las políticas sociales. Respecto al primer tema la estrategia de la agencia fue instalar la necesidad de una reforma política inspirada en la reducción del costo de las estructuras políticas y de las administraciones públicas. Para tal efecto la Fundación Poder Ciudadano y la Fundación Grupo Sophia organizaron un seminario, auspiciado por la Fundación Diario La Nación y la Fundación Bank Boston y contó con la presencia de Gerardo Uña, director del área de finanzas del Grupo Sophia y, Carlota Jakisch, directora del programa político de la Fundación Konrad Adenauer. En dicho seminario la conclusión era coincidente, el sistema de partidos tiene imperfecciones pero, eliminarlo minaría la continuidad de la democracia, por lo tanto era necesario establecer nuevos controles sobre los políticos y reducir los gastos de la política, incluidos en primer lugar la corrupción y el clientelismo. Jakisch, por su parte, señaló que la reducción del gasto y la solución a la actual crisis de representatividad dependían de tres cuestiones centrales: reformular el sistema electoral, erradicar las listas sábana y eliminar el monopolio de la designación de candidatos que hoy tienen los partidos políticos (La Nación, 18/11/01). Paralelamente, convocados por la fundación democristiana Konrad Adenauer y la asociación cívica Conciencia, organizaron junto con representantes del Foro del Sector Social, Poder Ciudadano, la fundación cavallista Novum Millenium, el Instituto Sarmiento, la Jefatura de Gabinete, la secretaría de Modernización del Estado y FIEL un compendio con 109 propuestas para reformar la política que entregaron al presidente De la Rúa. (Clarín, 18/11/01)

³⁰⁴ Según los técnicos de Sophia de esta manera se evitaría pasar por los intermediarios políticos y administrativos que en sus cálculos se quedaban con el 70 por ciento del recurso originario (La Nación 5/8/01).

La crisis de diciembre de 2001, sin embargo, postergaría todos los proyectos de las denominadas “reformas de segunda generación” y volvería a poner en el centro del debate político a la continuidad institucional de la debilitada democracia.

A comienzos de 2002, en el mes de abril, el Grupo Sophia organizó nuevamente un encuentro de líderes políticos para reclamar la necesidad de un recambio generacional de las elites en el poder, las que fueron caracterizadas como la “clase dirigente tradicional” a la que habría que renovar.³⁰⁵ Según Rodríguez Larreta, el recambio podría dar lugar a dirigentes más honestos y mejor formados para atender la complejidad.³⁰⁶

³⁰⁵ Éste fue el tercer encuentro de esta naturaleza. En él más de cien jóvenes “líderes” políticos, empresarios, académicos, sindicales, de la Iglesia Católica, las organizaciones no gubernamentales y el periodismo debatieron para arribar al consenso sobre los tres principales desafíos de la Argentina para salir de la crisis y desarrollarse: 1) el deterioro y la pérdida de credibilidad en las instituciones políticas, 2) la falta de un sistema judicial creíble y que funcione y 3) la necesidad de consensuar los valores que regeneren el contrato social roto hoy en la sociedad. Los asistentes era gente que rondaba entre los 30 y los 40 años, ocupaban puestos de gestión o tenía la experiencia de haberlo hecho en diversos ámbitos de inserción política o profesional y representaban un arco de ideas relativamente amplio. Entre los participantes se destacaban: Del ámbito político la vicejefa de gobierno porteño, Cecilia Felgueras (UCR); el senador nacional Pablo Walter (Fuerza Republicana, Tucumán); los intendentes de La Plata, Julio Alak (PJ); de Pilar, Sergio Bivort (PJ); el ex ministro de Educación Andrés Delich (UCR); la ex diputada nacional Beatriz Nofal (UCR); el titular de Nueva Dirigencia, Gustavo Beliz y la legisladora porteña María Laura Leguizamón (PJ). Del ámbito empresarial intervinieron Francisco de Narváez; el economista Pedro Lacoste; Augusto Rodríguez Larreta, de IRSA; Alec Oxenford, fundador de Deremate.com y Federico Zorraquín, de Garovaglio & Zorraquín. También asistieron el vocero de la Arquidiócesis de Buenos Aires, padre Guillermo Marcó; el fiscal Guillermo Maquirián; Federico West Ocampo, representante de los Trabajadores de la Sanidad Argentina; el profesor de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella Sergio Berenstein, y los periodistas Constancio Vigil (h.), Héctor Timermann, Sergio Spadone, Gustavo Sylvestre y Maximiliano Montenegro. Por las organizaciones no gubernamentales participaron el director ejecutivo de CIPPEC, Nicolás Ducoté; el director de la Fundación Innova, Nicolás Fernández Arroyo -ambas dedicadas al análisis de los problemas y la promoción de soluciones en el Estado-; el titular de la Red Solidaria, Juan Carr; la directora de la Fundación AREA, Milagros Olivera, y Carmen Llanquín, de una ONG mapuche, de Neuquén, entre otros. (La Nación, 22/4/02)

³⁰⁶ Rodríguez Larreta, en sus columnas de opinión en el diario La Nación, ha sostenido reiteradamente tres grandes líneas de pensamiento: a) El Estado debe dar las garantías para el desarrollo y crecimiento del mercado y educar a los consumidores para defender sus derechos; b) La necesidad de introducir una concepción de *management* en la Administración Pública, es decir, un marco de incentivos que genere un Estado eficiente y transparente; c) La base de la crisis en Argentina se encuentra en un problema de orden político. Es necesario cristalizar un nuevo consenso, re-fundar la Argentina, entre las futuras elites para que se garantice la gobernabilidad y un proyecto de mediano plazo que se plasme más allá de los gobiernos de turno.

Por otra parte, ante un panorama de crisis institucional en el Estado, con graves dificultades para regenerarse, y con el objetivo declarado de ayudar a fortalecer las instituciones políticas de la república los miembros de Sophia se acoplaron a la conformación del Grupo Acción³⁰⁷ (La Nación, 28/8/02). Este grupo representaba la alianza de doce instituciones empresariales, académicas y organizaciones no gubernamentales con un plan mínimo de cinco puntos y de acción inmediata.³⁰⁸

En el año 2002, una vez superados los cimbronazos más agudos de la crisis, el Grupo Sophia retomó sus iniciativas en el terreno social. La campaña "El hambre más urgente"³⁰⁹ canalizada a través de otro grupo de acción cívica denominado Vox Populi³¹⁰ le dio nuevamente visibilidad a la participación de Rodríguez Larreta.

En octubre de 2002, sobre la base de las conclusiones de la Mesa de Diálogo, que encabezaron la Iglesia Católica y las Naciones Unidas, tras una convocatoria del presidente Eduardo Duhalde, el Grupo Sophia participó junto a

³⁰⁷ El Grupo Acción estaba formado por la Asociación Cristiana Argentina de Dirigentes de Empresa, el Colegio de Abogados de Buenos Aires, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, la Asociación Dirigentes de Empresa, la Fundación Gobierno y Sociedad, la del Tucumán, el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina, Universidad Austral, Asociación Conciencia, el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia y el del Sector Social y la Fundación Grupo Sophia.

³⁰⁸ Si se analizan los puntos que incluía el plan se percibe la gravedad de la crisis y la percepción de las elites de la fragilidad institucional a la que se había llegado. En el plan se apoyaban iniciativas del gobierno para que se garantizaran los siguientes puntos: Estado de derecho; Calidad de gestión del sector público; Construcción de capital social; Generación de empleo y Educación básica.

³⁰⁹ Luego en el 2003, Sophia participó en la implementación de la prueba piloto del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Este programa se había convertido en ley el 29 de diciembre del 2002 a partir de la exitosa campaña "El hambre más urgente", impulsada por Horacio Rodríguez Larreta (h.), La Nación, la Red Solidaria, Poder Ciudadano y el periodista Luis Majul que derivó en una iniciativa popular.

³¹⁰ El grupo original reunió personalidades de diversos ámbitos como Sergio Berenztein (Universidad Di Tella), Martín Bohmer (Universidad de Palermo), Jorge Bustamante y Silvia Uranga (asociación Conciencia), la cantante Soledad Pastorutti, Juan Carr (Red Solidaria), Santiago Delger (Ciudadanos por el Cambio), Nicolás Ducoté (Cippec), María Eugenia Estenssoro (Fundación Equidad), Miguel Kiguel (Banco Hipotecario), Pedro Lacoste (APL Economía), el periodista Marcelo Longobardi, el ex futbolista Claudio Marangoni, el economista Carlos Melconian (M&S Consultores), Luis Moreno Ocampo (Poder Ciudadano), la ex diputada Beatriz Nofal (Ecoaxis), el economista Augusto Rodríguez Larreta, la encuestadora Graciela Romer, Horacio Rodríguez Larreta (Grupo

otras ONG en la elaboración de un plan para avanzar en la reforma política. Las 10 leyes propuestas constituían un plan integral para atacar la corrupción y mejorar la gestión pública, elaborado por prestigiosos constitucionalistas e intelectuales. Las autodenominadas "leyes de mayo" fueron presentadas formalmente durante un acto al que fue invitado el presidente Duhalde³¹¹ (La Nación, 21/10/02).

Sin embargo, una vez que el gobierno de Kirchner asumió el poder ejecutivo estas iniciativas que parecía se tomarían con interés por el nuevo mandatario, si bien comenzaron a canalizarse a través del Ministerio del Interior, fueron gradualmente perdiendo el ímpetu renovador original. En noviembre de 2003, el ministro del Interior, Aníbal Fernández realizó encuentros con más de 20 ONG para iniciar una ronda de consultas sobre la reforma política.³¹² Pero, a medida que pasaron los meses la reforma política fue quedando en un lugar secundario y, para el año 2005, prácticamente se la había prácticamente abandonado.

Finalmente, un hito importante en la trayectoria del Grupo Sophia ocurrió gradualmente entre los años 2003 y 2005. Varios de sus miembros fueron trasvasando su participación hacia el campo de la política y aprovecharon su *know how* para asesorar e incluirse como dirigentes en el partido Compromiso para el Cambio liderado por el empresario e ingeniero Mauricio Macri. Esto

Sophia) y el periodista Héctor Timerman.

³¹¹ El grupo de ONG estaba integrado por ONG como Poder Ciudadano, CIPPEC, Transparencia Internacional, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Compromiso Ciudadano y la fundación Sophia constituyendo el Foro para la Transparencia. En el paquete de propuestas se destacaban una ley para regular el lobby parlamentario, la creación de una agencia nacional electoral autárquica, la puesta en marcha de un cuerpo de inspectores independientes en cada delegación estatal y el fortalecimiento del Congreso a partir de agregarle mayores facultades de control. Otro de los proyectos para el fortalecimiento del Poder Legislativo incluía la creación de una agencia estable de asesores (elegidos por concurso) y el aumento de sus facultades de control sobre el Ejecutivo.

³¹² Los grupos integrantes del proyecto de Reforma Política eran 16, todos ellos convocados en su momento por el Diálogo Argentino: Asociación Conciencia, Acción Católica Argentina, CIPPEC, Ciudadanos por el Cambio, FARO, Fundación Cóndor, Fundación Grupo Innova y Fundación Grupo Sophia. También se sumaron la Fundación Libertad, Fundación Nueva Generación Argentina, Fundación Polis, Grupo Refundar, Hagamos Algo, Movimiento Red de Acción Política, Nuevo Liderazgo para una Cultura Democrática y Vox Populi. (La Nación, 3/11/03)

representó un salto cualitativo a la arena política de los miembros de la agencia que significó para muchos de los jóvenes de Sophia una ruptura con el ideal apartidario fundacional. Esto, sin embargo, no era una tendencia del todo nueva. Como grupo fueron evolucionando internamente y, para el año 2002, luego de varios intentos por cambiar el Estado por fuera de las estructuras partidarias varios miembros de Sophia decidieron dar el "salto" a la política o mantener un pie en cada campo. La estrategia de intervención política de ingresar por la "ventana" a la alta burocracia estatal, como técnicos a través de proyectos o de servicios de asistencia técnica, parecía agotada.

La necesidad de introducirse de lleno en el campo de la política se precipitó cuando su líder principal Horacio Rodríguez Larreta cerró filas con el candidato a la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Mauricio Macri. Rodríguez Larreta en las elecciones del 2003 fue como candidato a vicejefe de gobierno y muchos de los integrantes de Sophia y de otros *think tanks* (como el caso de Mariano Narodovski de la Fundación Gobierno y Sociedad) se alistaron en las candidaturas a legisladores y en los cargos de asesores en la campaña. Esta nueva etapa del grupo, según los entrevistados, generó que los integrantes de la fundación volvieran a la acción.

"Ahora es sabido que con Rodríguez Larreta que se está postulando como vicejefe de gobierno, los equipos técnicos tienen un trabajo mucho más intensivo, la fundación está trabajando a pleno, estamos muy contentos en la mesa, de que, si bien en distintos momentos y distintas épocas, la gente que se va formando comienza a ocupar cargos en distintos sectores públicos y eso es lo que más nos motiva e interesa, aún cuando hay gente que se ha ido al exterior nunca se pierde la red humana del grupo Sophia. Desde donde estemos seguimos colaborando, seguimos produciendo para las distintas áreas."³¹³

Finalmente, para mediados de 2005, la alianza estratégica de Sophia con Compromiso por el Cambio estaba consolidada. Sus principales analistas formaban parte del equipo que realizó el acuerdo electoral entre CPC y Recrear (fuerza liderada Ricardo López Murphy, ex radical y ex economista jefe de FIEL) para la elección de legisladores (diputados y senadores nacionales) por la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Entre los candidatos de esa alianza se

encontraban varios miembros del Grupo Sophia: Horacio Rodríguez Larreta, Eugenio Burzaco, Carlos Tramutola -por entonces director ejecutivo de Sophia- y María Eugenia Vidal -actual coordinadora del área de Educación de la fundación- (La Nación, 30/6/05).

Origen y trayectoria del área Educación.

El área de estudios en Educación, junto con la de Reforma del Estado, fue una de las primeras en constituirse en el Grupo Sophia. Desde sus inicios ocupó un lugar estratégico en el centro.

“Cuando llegué a Sophia había dos grandes áreas: Educación y Reforma de Estado. Como áreas internamente te diría que las dos ocupaban el mismo espacio. Para los que trabajábamos en educación más de una vez nos encontramos teniendo que explicar que Sophia no era una fundación que hacía nada más que educación.”³¹⁴

En sus comienzos se destacó por la difusión de ideas tomadas de las reformas educativas norteamericanas a través de la edición de libros, la organización de foros y la publicación de artículos en los medios de comunicación que hicieron que el área de Educación cobrara notoriedad pública rápidamente.

En su origen, en 1995, el área se conformó bajo el liderazgo del economista Gabriel Sánchez Zinny quien junto a un grupo de estudiantes de Ciencias Políticas, con avidez por aprender y sin inserción institucional previa ni experiencia profesional en el campo educativo, empezaron a elaborar diagnósticos sobre el funcionamiento del sistema educativo en la Ciudad de Buenos Aires. Dichos trabajos incluían propuestas que bregaban por una mayor descentralización y autonomía que dieran más libertad en la gestión de las escuelas.

“Cuando yo empecé a trabajar, el primer trabajo que se hizo fue sobre la manera de gestionar las instituciones educativas. Se partía de un supuesto fuerte que era que la gestión hacía mucho con respecto a los resultados. Primero hicimos un primer año de meternos en lo educativo, todos éramos

³¹³ Entrevista a Mercedes Miguel.

³¹⁴ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

estudiantes de ciencias políticas, teníamos que meternos en el tema educativo. Teníamos que entender el sistema y obviamente, muchas cosas no sabíamos.”³¹⁵

En 1996, publicaron su primer trabajo denominado “Hacia una escuela con mayor autonomía. Descentralización de la Educación Primaria Común en la Capital Federal” y al año siguiente, Sophia difundió su programa básico de reformas para el sector educativo. En los medios de comunicación anunció que estaba analizando la asignación de recursos en el sistema educativo para diseñar nuevas “posibilidades de obtener una reasignación más inteligente y adecuada” (La Nación, 17/9/97). Según Sánchez Zinny, ante la necesidad de optimizar esos recursos, desde la fundación se estaba “investigando lo que ocurre en el orden nacional y también en varias provincias”. El objetivo declarado era avanzar “hacia la autonomía escolar y atacar el sobredimensionamiento de las distintas burocracias. Actuar sobre ellas para reducirlas a límites aceptables sería una manera de iniciar un proceso de cambio”. Complementariamente, el economista denunciaba la ausencia de un sistema de incentivos y la inexistencia de métodos adecuados para evaluar el desempeño de los maestros. Por último, cerraba el cuadro de diagnóstico sosteniendo que el régimen de licencias era excesivamente permisivo y que de modificarse haría viable una corrección que se podría traducir en aumentos salariales efectivos y genuinos (La Nación, 17/9/97).

Entre los primeros integrantes del área estuvo temporalmente Antonio Cicioni. Confeso promotor de las “escuelas charter” en Argentina, se movilizó para llevar adelante un encuentro sobre el tema con apoyo de la fundación. En mayo de 1998, Sophia junto con la ONG Conciencia, el diario La Nación y las fundaciones Bank Boston, Libertad y del Tucumán organizaron el seminario “Autonomía en la escuela: ¿es posible en la Argentina?”. En dichas jornadas se invitó como panelista a Joe Nathan, director del Centro de Reforma Educativa de la Universidad de Minnesota y uno de los gestores del nuevo modelo escolar.³¹⁶ El objetivo del seminario fue debatir la instalación de las “escuelas charter” en

³¹⁵ Entrevista a Constanza Ortiz.

³¹⁶Según Nathan el introducir márgenes de libertad para generar competencia entre escuelas es un motor que estimula la búsqueda de calidad educativa. Afirmó en ese encuentro: “Así como ustedes compiten para tener equipos de fútbol sobresalientes, nosotros ahora competimos para lograr escuelas sobresalientes” (La Nación, 27/5/98).

Argentina³¹⁷ y probablemente constituyó el primer hito de Sophia en el campo de la política educativa. Se lo presentó como un modelo de escuelas públicas y gratuitas, creadas y conducidas por los padres, maestros y vecinos. Escuelas autónomas que podían ser confeccionadas "a la medida" del gusto de los padres y del vecindario cuyo principal objetivo era darles a las clases media y baja la posibilidad de elegir una escuela gratuita que respondiera a sus necesidades y preferencias educativas.

Al seminario también fueron invitadas como panelistas Lisa Graham Keegan, Superintendente del Departamento de Educación de Arizona y ex legisladora y la Ministro de Educación Susana Decibe. La Ministro, que conducía desde su cartera el proceso de Transformación Educativa a nivel nacional y conocía los riesgos que dejaba entrever la Ley Federal de Educación, afirmó que "la autonomía sirve para que cada escuela fije sus metas -de acuerdo con las necesidades de su región- y tenga la capacidad financiera y pedagógica para alcanzarlas" pero advirtió que no debía confundirse "autonomía" con "abandono" de las escuelas por parte del Estado (La Nación, 27/5/98). Además, en esa jornada debatieron especialistas reconocidos de la política educativa local pertenecientes a la gestión oficial, a partidos opositores y a otros tanques de pensamiento³¹⁸.

En suma, Sophia en este primer encuentro logró instalarse en el espacio público con un tema nuevo en la agenda de política educativa. Luego, la agrupación abandonaría la propuesta de "escuelas charter" y Cicioni migraría con la propuesta a la FGyS.

En 1999, el Grupo Sophia publicó su segundo trabajo de importancia titulado "La escuela protagonista" y en abril del mismo año, organizó junto con la

³¹⁷Según el diario La Nación, las "charter schools" para el año 1998 se había expandido en 33 de los 50 Estados norteamericanos (existían entonces alrededor de 800 escuelas autónomas). En América Latina la experiencia se había implementado en Chile un país con mayor tradición neoliberal. Para analizar la experiencia norteamericana ver Pini (2003).

³¹⁸Asistieron a este encuentro pedagogos vinculados al ministerio de Educación, a otras fuerzas opositoras como el FREPASO, como Adriana Puigróss e Irma Parentella, y representantes de fundaciones como Enrique Morad, vicepresidente ejecutivo de la

ONG Conciencia, la Fundación Bank Boston, Civitas y el diario La Nación el seminario "Educación: no queda tiempo". El encuentro se realizó durante tres jornadas en la sede del diario. En la primera jornada expusieron cinco especialistas de distintas agencias del campo intelectual y político.³¹⁹ En ese debate hubo más coincidencias que diferencias a pesar de provenir de pensamientos divergentes. Según el diario La Nación, ninguno se pronunció en contra del proceso de Transformación Educativa iniciado en el país con la Ley Federal de Educación y la descentralización de los servicios educativos fue vista como una salida que permitiría dar mayor autonomía a las escuelas para permitir la creación de soluciones a los problemas concretos de cada región (La Nación, 7/4/99).

En la segunda jornada, tras la presentación realizada por Ramiro Tagliaferro del Grupo Sophia, se narraron experiencias escolares innovadoras con el objetivo de demostrar que las escuelas públicas y privadas reclamaban mayores niveles de autonomía frente a las autoridades para poder concretar sus proyectos educativos³²⁰ (La Nación, 8/4/99).

Finalmente, en la tercera jornada se anticiparon algunas ideas y debatieron los proyectos de la futura ley de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dichos debates participaron legisladores porteños y una representante por la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires frente a cinco miembros de las corporaciones del sector educativo.³²¹ Según las crónicas del

Fundación Banco de Boston, y María Echart, economista principal del Departamento de Economía de la Educación de FIEL.

³¹⁹Entre ellos había dos representantes de los tanques de pensamiento analizados en este estudio, a saber el economista y sociólogo Juan Llach, del IERAL de la Fundación Mediterránea y, el radical y economista de la FIEL, Ricardo López Murphy. En la misma mesa participaron la subsecretaria de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Inés Aguerrondo; la investigadora del CONICET y directora de la carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de La Plata, Stella Maris Vázquez y la investigadora y diputada de la Alianza, Adriana Puiggrós.

³²⁰En este seminario se seleccionaron cinco escuelas que, según los técnicos de Sophia, se habían animado a realizar, contra lo que la legislación y las tradiciones del SEA advertían, un proyecto educativo original. Participaron directivos de la Escuela de Educación Agraria N° 1 "Dr. Ramón Santamarina", de Tandil; la Escuela Argentina Modelo; el Colegio Marista Manuel Belgrano; la Escuela Comercial N° 16, Gabriela Mistral y la Escuela Cristiana Evangélica Argentina contaron sus experiencias.

³²¹Entre los legisladores se encontraban Graciela González Gass (UCR), Juliana Marino (PJ), José Luis de Imaz (Nueva Dirigencia) y María Elena Naddeo (Frepasso). Graciela Frigerio participó en su carácter de asesora de la Secretaría de Educación porteña. Las

evento hubo pocas coincidencias. “Los anteproyectos presentados anoche tuvieron dos coincidencias: la necesidad de hacer obligatoria la escuela media y la urgencia por revalorizar económica y académicamente a los maestros” (La Nación, 9/4/99). De alguna manera esa falta de coincidencias anticipó la dureza que tendría posteriormente el tratamiento de los, al menos, 8 anteproyectos de ley presentados por las distintas fuerzas políticas representadas en la legislatura porteña y la falta de consensos para aprobar uno acordado entre los distintos sectores políticos.

Desde el punto de vista de los integrantes de Sophia todas estas acciones les dieron mucha visibilidad y protagonismo ante algunas agencias en el campo de la política educativa, que era donde pretendían posicionarse. Sin embargo, la rápida notoriedad pública no fue acompañada en el corto plazo por intervenciones directas en la gestión del sistema educativo y el rechazo radical a sus propuestas tanto por los sindicatos docentes como por parte de los académicos de las universidades nacionales les demostraron las restricciones que imponían las reglas de juego del campo educativo.

“Éramos unos chicos imberbes que habíamos salido por ahí con un *paper* con algunas ideas interesantes y con la inconciencia necesaria de no darnos cuenta del costo político con la que nos estábamos metiendo en el sistema [educativo].”³²²

En términos ideológicos, el pensamiento de Sánchez Zinny combinaba elementos clásicos provenientes del funcionalismo (igualdad de oportunidades) y la teoría del capital humano (mayor vinculación entre educación y empresas), con los planteos neoliberales de introducir mayores niveles de competencia e incentivos para mejorar la calidad de la educación. Una evidencia de ello fue la columna de opinión que publicó en el diario La Nación (8/9/99) en la que defendía la necesidad de llevar adelante profundas reformas en el gobierno y la administración del sistema educativo. En ella retomó los postulados de la CEPAL y

preguntas estuvieron a cargo de los representantes de las corporaciones del sector educativo: Francisco Nena por la CTERA; José M. La Greca, de la Vicaría de Educación del Arzobispado de Buenos Aires, Antonio Jarazo Sanjurjo, de la Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina; el hermano Eutimio, del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), y José Carlos Galli, de la Junta Coordinadora de Instituciones Educativas Privadas (COORDIEP).

³²² Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

la UNESCO³²³ cuando afirmó que “La educación es el camino para convertir el crecimiento económico de la Argentina de los últimos años en desarrollo sostenible y con equidad, con igualdad de oportunidades para todos.”

Sánchez Zinny propuso entonces que el Estado debía “fomentar la participación y colaboración de todos los sectores sociales en el proceso educativo” pero “no debe entrometerse en el manejo particular de las instituciones educativas”. Además, señalaba que era necesario profundizar la descentralización del sistema educativo, buscando otorgar mayores niveles de autonomía en la gestión de las escuelas. La descentralización debía permitir la participación, la colaboración entre diferentes sectores de la comunidad, la heterogeneidad de ofertas educativas, la creatividad y la innovación. Para lograrlo era necesario rejerarquizar el papel del docente asegurándole “una formación y capacitación docente de alta calidad y accesible para todos, con un sistema de incentivos que asocie la promoción y retribución a la calidad de enseñanza”. Por último, en la línea ortodoxa del paradigma económico dominante sostuvo que:

“La asignación de recursos al sistema educativo debería realizarse de acuerdo con la cantidad de alumnos que asisten a las escuelas, buscando así asociar el desempeño como factor decisivo en la elección educativa de padres y alumnos.”³²⁴

Las acciones políticas de Sophia, sin embargo, se concentraron fuertemente en la difusión de ideas sobre la autonomía escolar y cómo fortalecer la figura de los directivos como *managers* para que pudieran gestionar los establecimientos sobre la base de parámetros medibles, con sistemas de premios y castigos. El grupo, hasta 1999, no pudo realizar una experiencia de envergadura en la cual pudiera poner a prueba la viabilidad de sus propuestas:

“Hicimos algunos proyectos pilotos en Yerba Buena o cuando Blanco era Ministro de Educación en Mendoza. Hicimos un piloto bastante sujeto a realidades con números concretos y pruebas de factibilidad pero no al nivel de lo que se hizo en San Luis [con la Fundación Gobierno y Sociedad y el CIPPEC].”³²⁵

³²³ Principalmente del conocido documento de CEPAL – UNESCO: “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile. Año 2002.

³²⁴Idea que sostienen los defensores del bono escolar o los “vouchers” educativos.

³²⁵Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

En el año 2000, sin embargo, el panorama político parecía más favorable para la inclusión de los miembros de Sophia en el Ministerio de Educación nacional. Por un lado, colaboraron con FIEL en el armado de un programa de reformas para el sector educativo que se publicó bajo el título de "Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma" y editaron el documento de trabajo "Educación, producción y empleo, en busca de la articulación" en el que se analiza una experiencia de pasantías que habían implementado en el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, ese mismo año varios integrantes del área educativa de Sophia fueron convocados a trabajar en el Ministerio de Educación nacional en la gestión de Juan José Llach. El director del flamante Instituto Federal de Financiamiento Educativo (IFFE), Roberto Cortés Conde, constituyó su equipo de técnicos con miembros del área de Educación de Sophia, entre otros. Constanza Ortiz y Ramiro Tagliaferro colaboraron en el armado del IFFE y posteriormente Tagliaferro participó en las negociaciones con las provincias tendientes a la firma del Pacto Federal Educativo II que finalmente quedó sin efecto. El IFFE además buscaba articular acciones con agencias muy conocidas para los integrantes de Sophia, se trataba de diversas ONG y fundaciones empresariales que tenían programas educativos.³²⁶ Pero, a los pocos meses, el IFFE naufragó por no contar con los apoyos políticos y económicos necesarios, ni por parte del gobierno de la Alianza ni por el lado de las empresas que no avanzaron más allá de sus colaboraciones iniciales al proyecto³²⁷. Las salidas de Llach y Cortez Conde a fines del 2000 precipitaron la marcha de los técnicos de Sophia. Para los jóvenes técnicos la experiencia tampoco había sido

³²⁶Con Caritas a la cabeza varias fundaciones donantes colaboraron con el IFFE, entre ellas se destacaron Antorchas, Acindar, Arcor, Bank Boston, Bunge y Born, Juan Minetti, Navarro Viola, Kellogg's, YPF, Victoria J. de Navajas, Telefónica y Bemberg (La Nación, 26/4/00).

³²⁷Al lanzar la iniciativa Llach informó que el IFFE ya disponía de cinco millones provenientes del sector privado para financiar proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de la oferta educativa, y Cortes Conde prometió que para esta agosto de 2000 ya habría "entre 60 y 100 proyectos piloto" financiados desde el IFFE. Pero director del IFFE se habría encontrado con que esos fondos no existían pues el estado no podía sumar su contraparte y el sector empresarial no manifestaba mayor interés en sumarse a la partida.

satisfactoria y percibieron que la gestión en el Ministerio de Educación tenía más limitaciones que las imaginadas antes de ingresar.³²⁸

Desde entonces el área de Educación de Sophia permanece en funcionamiento, pero con un perfil muy acotado y subordinado a los proyectos del área de Política Social. Esto se explica en parte por las bajas importantes que sufrió en sus coordinadores. En primer lugar, por la migración de Gabriel Sánchez Zinny al mundo empresarial. En el año 2000 se alejó, aunque no definitivamente, de la dirección del área Educación en Sophia y comenzó un emprendimiento como empresario en el área de la TICS.³²⁹ En segundo lugar, porque la evolución de la agencia hacia posiciones en el campo político, si bien institucionalmente mantuvo su rasgo apartidario, generó que algunos miembros del área Educación dieran un salto hacia el partido político CPC y otros vieran que Sophia había agotado su perfil y potencialidad original.³³⁰

³²⁸Entrevista a Constanza Ortiz.

³²⁹Actualmente, Sánchez Zinny es propietario y dirige un portal de Internet de educación llamado "Edunexo.com". Además de sí mismo sus inversores originales fueron Mario Quintana, Guillermo Pepe y Tomás Sánchez Zinny. La inversión inicial fue de US\$ 100.000 y posteriormente anunció una capitalización de US\$ 750.000 de otros inversores privados que se quedaron con el 25% de la compañía, aún antes de salir a la web. Edunexo apunta a estudiantes de entre 6 y 26 años. La página contiene una base de datos de instituciones educativas e información del rubro. (La Nación, 12/2/2000)

³³⁰En el caso de Tagliaferro el salto a la política fue visto como un estadio necesario de la organización pues pensaba que éste era el proyecto original del grupo: "Si lees entre líneas, la misión y el éxito de Sophia es la reducción a la mínima expresión de Sophia. Es decir que cuando Sophia está más chiquita en sus oficinas, es cuando mejor está cumpliendo la misión, porque la gente en general no se va, quiere decir que está toda insertada en el estado. Hoy la gestión está muy parada porque nosotros [los históricos] éramos los que nos insertábamos en la gestión, nosotros tuvimos una época de auge en la gestión, en el año 2000 y 2001 muy fuerte, después nos retiramos y nos dedicamos a la política y ahora, si Dios quiere, volvemos a la gestión de vuelta. Pero si Mauricio gana, cuando vos recorras los pasillos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no es que va a ser todo Sophia. Inclusive -cosa que también le viene bien a Mauricio- estamos bastante mezclados con otra gente, porque aprendimos a interesarnos también en lo técnico, en lo académico. Pero vas a encontrar mucho recurso humano que procede de Sophia inclusive miembros de primera línea de gabinete o legisladores. Lo que pasa es que esa mística todavía no se borró, sigue estando intacta."

En cambio, para Constanza Ortiz el salto a lo partidario significó una ruptura con el proyecto original al que había suscripto: "Cuando entré, al principio era claramente apartidario e institucionalmente siempre lo fue y lo sigue siendo. Ahora, desde lo personal sus integrantes (por ejemplo, Rodríguez Larreta que es el más visible) tomaban posturas partidarias. Yo me fui cuando eso comenzaba a ser un tema interno porque las posturas personales partidarias afectaban nuestro discurso. Quizás eso tiene más que ver con la madurez institucional. Lo cierto es que lo que fue madurando fue la idea de llegar al poder, alguien con un cargo y llegar con un equipo o llegar por la cuestión electoral. La

El contexto de la crisis política y económica desde diciembre de 2001 tampoco colaboró en que la agencia pudiera ganar nuevas posiciones dentro del Ministerio de Educación. Además, los jóvenes novatos ya habían adquirido algunas competencias y vínculos en el mundo de la política y de las fundaciones empresariales que les permitirían tomar vuelo propio.

Por lo tanto, en la actualidad el área Educación no tiene la misma relevancia que en sus orígenes y el interés se ha desplazado a la definición de políticas sociales. Mercedes Miguel, su coordinadora durante los años 2002 y 2004, afirmó:

“Una de las áreas más fuertes dentro del grupo Sophia en este momento es la de Política Social y eso no es casualidad porque nosotros estudiamos muy de cerca cuales son los mayores problemas por los que atraviesa el país y este año [2004] surgieron muchos problemas económicos y sociales y esa área no alcanzaba [...] El área educación hoy está ocupando un lugar grande pero no es el área más fuerte de la fundación.”

El funcionamiento del Grupo Sophia.

El Grupo Sophia se financia, en un 70%, con aportes regulares de varias decenas de empresas grandes. Esas donaciones se realizan a través de sus departamentos de relaciones institucionales o de sus fundaciones y con ello se cubre el costo de una planta de personal básica para todas las áreas en funcionamiento. El 30% restante proviene de otras fuentes. Una es el financiamiento para proyectos específicos de las áreas. Si un área, a través de un proyecto de investigación, consigue financiamiento específico ese dinero es tomado como fondos para sostener toda el área. Los encargados de ocuparse del “*fundraising*” son los integrantes de la cúpula de la fundación. Cada director de área tiene la libertad y, al mismo tiempo, la obligación de conseguir aportes. Así se garantiza la continuidad en el flujo de fondos. Al respecto un ex coordinador del área Educación nos decía:

idea ir, poder lograr convencer a un político, para eso hay que apoyarlo, y así arribar a la gestión. Hoy Horacio está haciendo su carrera política en lo electoral [con Macri]. No en el momento que yo estaba. Esta fue un poco la transformación que se fue dando.”

“Nos manejábamos con pequeñas sumas de muchísimas empresas. Llegamos a tener sesenta o setenta aportantes de poco monto [...] Otra vía eran los aportes institucionales contra proyectos. Nosotros íbamos a una firma “X” y le decíamos tenemos estos tres proyectos. Inclusive llevábamos un *pool* de proyectos: uno de educación, uno de seguridad y uno de reforma. Con el tiempo ya tenía la gente que me financiaba. Al generar buenos productos luego al año siguiente volvía a verlos. [Les decía:] ¿Se acuerda de este producto que fue muy bueno? Bueno, este año vamos a hacer este proyecto. Había determinados aportantes que iba a verlos solamente yo. Tengo estos proyectos sin financiar y en función del *target* y lo que a ustedes les interesa tienen que financiar éste.”³³¹

Como *centro de estudio y gestión* para conseguir este tipo de financiamiento desarrolló una estrategia de alineamiento o confluencia de intereses entre la agencia donante y la fundación receptora de los fondos.³³² El fin declarado por las agencias donantes es la filantropía pero, si se analiza con vistas al mediano y largo plazo estas donaciones pueden ser consideradas como “inversiones” en un doble sentido: a) esos fondos representan una apuesta institucional al Grupo Sophia por su potencial acumulación de influencia en la esfera del Estado; b) el disponer de financiamiento permite orientar la producción intelectual de los centros productores a favor de determinadas temáticas y enfoques teóricos y prácticos, es decir, las fundaciones donantes adquieren capacidad de influir en el clima de ideas y en la determinación de la agenda sobre el sector público.

“Cuando las fundaciones donantes donan a otras fundaciones como ésta [se refiere a Sophia] es porque les interesa una investigación en particular y cuando se armaba algún proyecto se las iba a ver para conseguir financiamiento. Si uno sabía que la gente que decidía en el banco le gustaba determinado tipo de temas no íbamos a llevarle un tema descolgado porque no lo iban a financiar. Por otro lado, lo que sí existe, lo hizo el Banco de Boston con Sophia un tiempo, era un apoyo institucional. De hecho financiaron la impresión de una de las publicaciones pero,

³³¹Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

³³²Una de las fundaciones donantes que más aportó al crecimiento de Sophia fue la Fundación Bank Boston. Le ha otorgado fondos para la edición de publicaciones y para que sus proyectos sigan creciendo. La Fundación Bank Boston también realiza aportes a otras ONG como la fundación Compromiso (que educa a otras instituciones sobre gerenciamiento y optimización de recursos), Junior Achievement (que ayuda a estudiantes secundarios a desarrollar su perfil empresarial), Endeavor (promueve emprendedores de mercados emergentes) y Ashoka (institución al servicio de los emprendedores sociales). (La Nación, 15/4/00)
Obsérvese cómo las áreas de estudio e interés social pueden ser promovidas con la orientación del financiamiento.

además dieron un apoyo institucional. Eso está vinculado con tomar la decisión institucional de decir "me parece que este proyecto va a ser interesante", o "esta gente me parece que puede tener una trayectoria interesante", que institucionalmente les interesara. Esto lo digo ahora, viéndolo del otro lado."³³³

En ese sentido, el acelerado ascenso de Sophia en la escena pública muestra como logró producir conocimiento e intervenir rápidamente, tomando en cuenta los intereses de las fundaciones y empresas que los financiaron, entre las cuales se encuentran varias de las "ganadoras" del proceso de cambios políticos y económicos iniciados en la década de 1990.

La cantidad de empresas que aportan fondos al Grupo Sophia no es estable y fluctúa según la situación económica del país y de la empresa donante y del posicionamiento de la fundación en el campo de las políticas públicas. En ese sentido la crisis económica de diciembre de 2001 redujo drásticamente la cantidad de empresas donantes que de 50 o 60 pasaron a ser 10 o 20. Eso generó que hubiera recambios al interior del centro.³³⁴

Una tercera vía de financiamiento, más excepcional, son los trabajos de asistencia técnica o redacción de documentos específicos solicitados por empresas.

Respecto al uso de los fondos recaudados, en su discurso institucional resalta su intencionalidad por encontrar un manejo transparente de los mismos. Al igual que en FIEL y en el CIPPEC, el Grupo Sophia realiza a fin de cada año un balance de la gestión que incluye la descripción de los gastos. Este informe se entrega a todas las agencias que brindaron sus aportes.³³⁵

³³³La entrevistada al momento de la entrevista trabajaba para una importante fundación donante. Entrevista a Constanza Ortiz.

³³⁴En la entrevista Mercedes Miguel señaló al respecto: "A veces no son colaboraciones fijas sino que son colaboraciones por proyecto que financian un proyecto determinado o financian a la fundación con cuotas anuales, varía muchísimo y tratamos de ser muy flexibles con ellos porque la situación en la Argentina es harto compleja y para una empresa, colaborar con el desarrollo de investigación de una fundación no es una necesidad básica. Es decir que cuando hay que acortar un presupuesto lo primero que se corta es eso. Tratamos de que aquella empresa que se acerca a la fundación para colaborar lo haga de la manera que a ellos mas les convenga."

³³⁵ Sobre el punto Mercedes Miguel comentó: "Es un balance sumamente detallado donde figura la cantidad de gente que trabaja en la Fundación, qué proyectos se realizaron durante el año, qué proyectos se van a realizar el año entrante, cómo se ha distribuido el financiamiento que ellos aportaron en las distintas áreas, qué porcentaje recibió cada área, para qué se utilizó." Probablemente, la publicidad de la transparencia en el uso de

La estructura de gobierno de Sophia se asemeja a una red de equipos de trabajo. Los agentes de mayor jerarquía se reúnen en una mesa de dirección. En esa mesa se incluye al presidente de la fundación y un consejo integrado por los directores de área. Luego se estructuran las áreas de estudio y gestión. No tiene conformado un instituto o centro de investigaciones. En cada área existe un director, un coordinador y una cantidad variable de investigadores y auxiliares. Las tareas se distribuyen al interior de las áreas distinguiendo roles y funciones en forma flexible y dinámica. Existen ciertos entrecruzamientos permitidos en función del proceso de trabajo en equipo e inclusive articulaciones entre miembros de diferentes áreas para trabajos interdisciplinarios.³³⁶

En relación a las tareas de intervención en la gestión pública es el consejo de la fundación quien decide quiénes participarán y quiénes quedarán trabajando en la agencia. La participación en la burocracia estatal supone un “premio” para los elegidos por sus méritos y requiere el abandonar temporalmente los cargos en la fundación.

El funcionamiento de cada área se estructura a partir de los proyectos. El cumplimiento de horarios y tareas están subordinados a la producción de los resultados predeterminados. Cada director de área junto con su coordinador establece la agenda de trabajo con cada proyecto y suele hacer reuniones de seguimiento periódicas para evaluar su marcha:

“Cuando llegué a Sophia estaban Gabriel Sánchez Zinny, Constanza Ortiz, Carlos Trapaglia y Tony [Antonio] Cicioni. Funcionaban ellos como un equipo. Tenían responsabilidades puntuales pero se entrecruzaban bastante. Cuando Gabriel se va a hacer el post-grado a Georgetown, y Constanza y yo quedamos a cargo del área ya estábamos heredando una estructura más grande de la que en su momento empezó a gestionar Gabriel.

los fondos sea una respuesta a un imperativo del clima político del país. La sospecha de corrupción atraviesa a todas las instituciones y según versa en los periódicos algunos políticos han empleado a fundaciones para evadir impuestos, lavar dinero proveniente del narcotráfico o malversar fondos públicos.

³³⁶ “[La fundación] Está organizativamente dividida en áreas pero, hay casos en los que hacemos trabajos todas las áreas, por ejemplo, un proyecto de reforma de algún municipio de un lugar y en ese caso se presenta una reforma que es integrada donde trabajamos todas las áreas en conjunto. Hay una colaboración enorme. No es que decimos - vos sos de educación, yo de financiamiento... Si yo estoy haciendo un *paper* donde estoy evaluando el financiamiento educativo me siento con la gente del área de financiamiento público.” (Entrevista a Mercedes Miguel).

Constanza y yo éramos responsables del área y cada proyecto tenía un coordinador y esos coordinadores eran quienes formaban parte de la mesa de coordinación de educación. Hemos llegado a tener más de diez proyectos.”³³⁷

La tarea central de las áreas es elaborar los estudios y publicar sus ideas y propuestas con celeridad. El financiamiento fluctuante hace difícil dimensionar las áreas. Educación fue una de las áreas más importantes desde sus orígenes pero la cantidad de personal contratado varió permanentemente. Solamente algunos de sus integrantes tuvieron y tienen dedicación *full-time* y la mayoría de los colaboradores son *part-time* o colaboradores ocasionales. Durante el año 2003, según la entonces coordinadora del área de Educación, apenas se contaba con dos integrantes rentados en forma fija, el resto –los voluntarios- era fluctuante según el financiamiento que hubiera en los proyectos:

“Si el proyecto no está financiado [...] se va contactando con ese voluntariado o no, de acuerdo con nuestros proyectos. Lo que no se hace es tener una planta estable grande porque como dependemos de los financiamientos externos tenemos que tratar de manejar muy bien los recursos que tenemos.”

Las tareas de divulgación de resultados también se organizan desde las áreas con el apoyo de toda la fundación pues ocupan un lugar central y estratégico en las prácticas profesionales de la agencia. Como todos los tanques de pensamiento, Sophia posee un listado de agentes “clave” que reciben periódicamente sus publicaciones. Este listado incluye dirigentes de distintos sectores empresariales, ONG y la alta burocracia estatal en diferentes áreas de gobierno. También envían sus trabajos a los referentes específicos de cada tema en los principales medios de comunicación. Además, la mayoría de sus publicaciones son acompañadas con un “lanzamiento oficial” mediante un seminario abierto y con cobertura de los medios.³³⁸

Por otra parte, Sophia desarrolló a lo largo de su trayectoria, y a medida que consolidaba sus posiciones en el campo intelectual sobre políticas públicas, una estrategia de segmentación de sus audiencias.³³⁹ En el área de Educación esa

³³⁷ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

³³⁸En ese evento, se organizan paneles de exposición, generalmente se invita a un funcionario, a un especialista y siempre se participa a alguno de los responsables de las empresas que financiaron el proyecto para hacer comentarios sobre la publicación.

³³⁹En primera instancia nosotros pensábamos qué temas podían llegar a ser interesantes

estrategia los llevó a diversificar las publicaciones. El supuesto es que no todos los lectores, especialmente los dirigentes políticos, esperan consumir extensos documentos de trabajo o tienen tiempo para leerlos. Por ello elaboraron el prospecto "Lampas" creado para estos fines.³⁴⁰

Los criterios de valoración para segmentar las audiencias se definen en base al capital social y cultural del lector: cuanto más representen el tipo de agentes que tiene construido una red de contactos institucionales en la alta burocracia estatal o en los partidos políticos y más sean reconocidos en el campo del Estado como referentes de los temas estudiados, más chance hay de ser incluido en las actividades de divulgación del área. Esta estrategia privilegia la producción de productos para los *policy makers* y representa una apuesta orientada a obtener algún rédito en el corto o mediano plazo en el campo político de la educación.³⁴¹

Finalmente, la fundación tiene una estrategia de difusión masiva de ideas y de promoción de su producción a través de los medios masivos de comunicación.

para el lector y qué nos gustaba hacer a nosotros pero, después empezamos a pensar quién era el cliente: el *policy maker*." (Entrevista a Ramiro Tagliaferro)

³⁴⁰A medida que maduramos, nos preguntábamos cuál era el producto y cuál era el *target*. Por otro lado, teníamos la pregunta de cuántos lectores que pasan por la librería ven el libro y les interesaría. Cuántos tipos leen revistas de educación, cuántos Ministros de educación provinciales y/o alguna otra variante. Como [pensar] productos más segmentados. "Lampas", por ejemplo, es un producto más segmentado que "Formación docente". Segmentado en la concepción en función de quién es lector. "Formación docente" es mucho más específico. Lo que digo es que nosotros como "demiurgos", como armadores del producto, enfocamos mucho más por donde íbamos con Lampas, para posicionarnos en los escritorios de determinados tipos que con "Formación docente" cuyo *target* eran todos los docentes." (Entrevista a Ramiro Tagliaferro)

³⁴¹Otro ejemplo paradigmático de esta difusión selectiva fue la organización de encuentros entre los miembros de Sophia y dirigentes políticos que estuvieran en funciones de gobierno. Estos encuentros permitían difundir las ideas de la fundación, contrastarlas con sus potenciales consumidores y comenzar a establecer lazos sociales con los *policy makers*.

"Nosotros trabajábamos bastante el tema de cómo difundíamos. Teníamos una estrategia bastante amplia. Desde lo institucional era muy común traer un político a la mesa y hacer un desayuno en el Club del Progreso con veinte o treinta personas que pertenecieran al grupo Sophia y estuvieran interesadas en políticas públicas y charlar. Podía ser con un político elegido, votado, o con un funcionario público, por ejemplo un secretario. Nos interesaba que nos contaran su experiencia de gestión, qué veían y qué no, e intercambiar [...] Desde presidentes o expresidentes hasta ministros. Por otro lado organizábamos eventos donde por lo general íbamos con la excusa de tratar algún tema puntual de la agenda. Teníamos muy trabajado todo el tema de segmentación del producto. Teníamos *mailings* para cada producto" (Entrevista a Ramiro Tagliaferro).

El diario que más ha publicado y promovido sus actividades e ideas es por lejos La Nación, pero también han salido noticias sobre la producción del Grupo Sophia en Clarín y Página 12.

Respecto al uso de internet como medio de publicidad, este centro dispone de la mayoría de sus publicaciones en formato digital en su sitio *web*, hecho que le brinda una forma ágil y económica de darse a conocer a nuevas audiencias.³⁴²

El funcionamiento y la lógica de producción de conocimiento en el área Educación del Grupo Sophia.

El área de Educación desde su creación en 1995 estuvo dirigida por Gabriel Sánchez Zinny. En una segunda línea trabajaron distintos coordinadores de proyecto y en los proyectos, personal contratado y voluntarios.³⁴³ Entre el año 1996 y el 2000 fueron coordinadores Constanza Ortiz³⁴⁴ y Ramiro Tagliaferro³⁴⁵ y, entre el 2002 y el 2004 Mercedes Miguel.³⁴⁶ Actualmente la coordinación del área está a cargo de María Eugenia Vidal.³⁴⁷

³⁴²“Tenemos un sitio en Internet donde estamos publicando la mayoría de los trabajos, todos los trabajos que tenemos a disposición y que han quedado en papel, porque te darás cuenta que hay muchos trabajos que las ediciones se agotaron porque hace algunos años los números eran más chiquitos. Había producciones de doscientas o trescientas ejemplares. Después las tiradas fueron más importantes. Ahora sí, ponemos como objetivo que cada cosa que se publica se digitalice para ponerlo en el sitio.” (Entrevista a Mercedes Miguel)

³⁴³Como ya se expresó, el área de Educación contó siempre con escaso personal rentado y los colaboradores fluctuaron según los años y los proyectos: “Había algunas personas que estaban contratadas para trabajar. En ese momento era una en educación. Después había gente que era voluntaria (por ejemplo, lo fui yo durante dos años), y otra que le interesaba el tema educación y políticas públicas o el tema de participar de un grupo donde se pudieran generar ideas. Estaban [dispuestos] como en círculos concéntricos. Es decir que uno podía dar un número depende del círculo del que quisiera hablar: el círculo de los contratados, el círculo de los que participábamos en el día a día, etc. Lo cierto es que en el día a día éramos cinco. Uno contratado y 4 voluntarios, más el director del área.” (Entrevista a Constanza Ortiz)

³⁴⁴C.O. es Licenciada en Ciencias Políticas en la UCA, Master en Administración y Políticas Públicas, UdeSA (su tesis fue sobre temas vinculados a la descentralización educativa y fue dirigida por el Dr. Mariano Narodovsky).

³⁴⁵R.T. es Licenciado en Ciencias Políticas en la UCA. Actualmente es colaborador en el partido Compromiso para el cambio.

³⁴⁶M.M. es graduada en Periodismo en la UCA, actualmente estudia una Licenciatura en Tecnología Educativa en Universidad Nacional de Lanús.

³⁴⁷Actualmente la principal referente del partido Compromiso para el Cambio en temas de

El perfil académico de los integrantes del área de Educación de Sophia es heterogéneo. Los coordinadores de proyectos suelen ser graduados de las carreras de Economía, Ciencias Políticas y Periodismo de universidades privadas (de UdeSa y UCA).³⁴⁸

La selección de los auxiliares de investigación se realiza informalmente a propósito de algún proyecto que la requiera. A través de contactos personales de los miembros de la fundación en las universidades privadas de origen o recurriendo al banco de *curriculum vitae* que la fundación tenía en su página web y mediante entrevistas.³⁴⁹

Los criterios para la selección de auxiliares valoran la responsabilidad individual en la asunción de tareas grupales y la afinidad ideológica con el proyecto institucional de la fundación antes que el conocimiento especializado en los temas a estudiar. Cuando se requiere la consulta de un especialista se busca en un banco de datos a tal fin que los reúne según sus antecedentes, su idoneidad, voluntariado e interés por los proyectos de Sophia.³⁵⁰

En los últimos tres años comenzaron a valorar la experiencia profesional de los miembros de la burocracia educativa para la elaboración de sus propuestas:

políticas sociales.

³⁴⁸La incorporación de egresados de universidades nacionales y de profesores o licenciados en Ciencias de la Educación fue marginal, solo lo hicieron en algunos proyectos: "Yo no tengo competencias pedagógicas. Yo soy Licenciado en Ciencias Políticas, sé de diseño de políticas públicas, estoy especializado en el diseño de políticas educativas pero, cuando hablamos del docente frente al aula el tema es de ustedes [de los licenciados en Ciencias de la Educación], yo no lo manejo. Y nos manejamos muy bien hasta que nos dimos cuenta de que para entrar a trabajar en profundidad algunos temas necesitábamos competencias pedagógicas. Y no tuvimos ningún problema en vincularnos y "matchear" [confrontar ideas] con gente que tuviera esas competencias, al contrario. Nos ayudó mucho el tema de la gestión en la provincia, con Gianetasio. Empezamos a conocer gente que tenía competencias pedagógicas." (Entrevista a Ramiro Tagliaferro)

³⁴⁹Los equipos no son rígidos, al contrario. A veces incorporamos gente porque nos llega que quieren colaborar, a veces la sacamos del banco de curriculum vitae que tenemos, que tiene jóvenes universitarios que están finalizando su carrera, que quieren hacer una maestría y quieren empezar a trabajar." (Entrevista a Mercedes Miguel)

³⁵⁰ "En algunos casos hemos trabajado con profesionales que tenían su trabajo y que aportaban horas de interconsulta. Hacíamos consultas con algún abogado para ver el tema legal. Obviamente, no le pagábamos, pero él no tenía que dejar su trabajo para venir a colaborar con nosotros. De todos modos sí es cierto que no era gente que necesitara el dinero para comer, era gente que trataba de mantener el trabajo que consiguió y trataba a su vez de realizar esta pasantía, aunque en la pasantía no le paguen, para desarrollarse como profesional. No era gente necesariamente rica." (Entrevista a Constanza Ortiz)

“Ahora cuando la fundación contrata o financia a un equipo técnico, más allá del grupo de colaboradores, se busca un perfil lo más cercano a lo que estás estudiando. Ahí sí el nivel de preparación es mayor... Creo que lo más importante es que más allá de su formación profesional, es la cercanía y la experiencia que tenga con el tema con el cual vamos a trabajar. Si tiene gestión pública en ese tema es muy valioso, si tuvo experiencia internacional en gestión pública que haya tocado ese tema también. [...] A veces una persona no es especialista en el tema pero su experiencia en el campo público es muy enriquecedora para el trabajo que estamos haciendo.”³⁵¹

En los *centros de estudio y gestión* el proceso de producción de conocimiento suele iniciarse con la elección del objeto de estudio bajo criterios políticos. En Sophia uno de los criterios de mayor peso es la relación entre el objeto de estudio y los procesos de cambio educativo, es decir, su *potencial estratégico* en el sistema educativo. Ello es coherente con la misión de la fundación y el objetivo institucional del área de Educación: “analizar la realidad del sistema educativo argentino en sus diferentes aspectos y elaborar programas y planes de reforma, siempre enfocados a la gestión, es decir, con una finalidad práctica y no necesariamente académica.”³⁵² Indirectamente, existe una intención por diferenciar la producción del grupo de la investigación de las universidades y los centros académicos tradicionales. En esta fundación el calificativo “académica” se lo emplea en el sentido de “teórica”, “especulativa” o desinteresada por el cambio real.

El área Educación del Grupo Sophia comenzó trabajando en tres temas que resultaron estratégicos en las reformas educativas de la región: la autonomía escolar, la formación de los docentes y la relación entre educación y trabajo. Actualmente, su plan de trabajo incluye tres líneas de trabajo: las nuevas TICs en el sistema educativo³⁵³, la elaboración de un documento de política educativa en el que se señalan los “cinco puntos fundamentales” a reformar en la educación argentina³⁵⁴ y, más recientemente, el impacto de la pobreza en la educación.³⁵⁵

³⁵¹Entrevista a Mercedes Miguel.

³⁵²Ver www.gruposophia.org.ar.

³⁵³Según se anuncia es un estudio detallado de la importancia de incorporar la informática educativa como herramienta de aprendizaje y capacitación. Este trabajo contiene una propuesta de implementación de las nuevas tecnologías en el sistema educativo.

³⁵⁴Dicho estudio está centrado en cinco temas: la calidad educativa y su sistema de evaluación; la pobreza y la educación; la escuela como refugio; el Ministerio y sus

El área está tendiendo a un trabajo más cercano al de una ONG dedicada a las políticas sociales que a una productora de conocimiento en política educativa. Eso se evidencia en su trabajo junto a otras ONG e instituciones educativas para unir recursos y capacidades y ofrecer propuestas al sector del sistema educativo que atiende a población en condiciones de pobreza. Su último estudio, actualmente en curso, se denomina "Educación para todos: propuestas para combatir la deserción escolar".³⁵⁶

Al caracterizar el modo de producción de conocimiento en educación de este centro podemos señalar que:

- a) Las etapas de la producción de conocimiento que emplearon fueron menores que las que señalan tradicionalmente los manuales de metodología para las investigaciones científicas;
- b) Varios de sus estudios redujeron la investigación a una de las etapas del diseño: el relevamiento y sistematización de fuentes secundarias³⁵⁷;
- c) En general, la metodología de investigación que adoptaron no responde al canon de la investigación académica en ciencias sociales en la comunidad científica;
- d) Priorizaron que la factura de los estudios fuera ágil en lo que se vincula a la recolección y análisis de los datos y más flexible en la forma de escribir y comunicar sus resultados;

posibles cambios hacia una nueva estructura más funcional y flexible a las necesidades del sistema; la profesionalización docente y sus desafíos en vista de una necesidad de cambio; y por último, el financiamiento de la educación y la descentralización de la gestión.

³⁵⁵En este proyecto se busca analizar el cambio que ha sufrido la escuela como centro de formación a centro de asistencialismo social. En este estudio analizan los comedores escolares y la función que ellos cumplen en su objetivo de disminuir las necesidades básicas de los alumnos de bajos recursos.

³⁵⁶Se trata de un relevamiento para evaluar las condiciones de las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires.

³⁵⁷"No teníamos una metodología rígida, única o estructurada. Calculá que nosotros trabajábamos doce horas por día y durante seis o siete horas éramos lectores, consumidores masivos de información de educación. Sabíamos los temas que estaban en la agenda y a partir del interés nuestro, tomábamos los temas donde creíamos que iba a estar el futuro y el "know how" de algo.

Lo académico era casi como un lujo. El libro que te mencioné hace un rato, habrán sido 400 páginas de relevamiento. Era un gusto para nosotros hacer esos "brain storming" de tres horas y discutir sobre cuál era el límite de la articulación entre educación y trabajo, más allá que después venía el desafío de la propuesta." (Entrevista a Ramiro Tagliaferro)

- e) Valoraron la celeridad en la producción de los diagnósticos y la adecuación a la demanda y el pragmatismo al generar las propuestas de política educativa.
- f) Varios documentos proponen un breve marco teórico, una descripción acotada de las experiencias a emular y una propuesta de implementación.
- g) Es decir, más que proyectos de investigación eran proyectos de ejecución o de promoción de innovaciones.³⁵⁸

“En los últimos años que yo estuve, que ya no publicamos, teníamos muchos *papers* sin divulgar. Fueron para mí los mejores porque tenían un diagnóstico más sólido y tenían una línea de propuesta. Fueron la respuesta a todos los años de trabajar los temas, de ver otras posturas, de tener una idea más acabada de cómo hacer una investigación. Te diría que fuimos aprendiendo a investigar o a ver el sistema educativo desde algún lado. Con lo cual en los últimos años, y a pesar de que nos faltaba tener en cuenta un montón de variantes, tuvimos una mirada más compleja que al inicio. Nunca procuramos hacer una cosa académica, pero pienso que hubo una evolución.”³⁵⁹

Con respecto a los controles de calidad de su producción en educación lo primero que se destaca es la ausencia de evaluadores externos avalados por instituciones reconocidas en el campo científico o intelectual. Esto se explica tanto por su concepción de conocimiento orientado a la acción como por la escasa formación específica en el campo educativo de sus integrantes. Como se observó en los testimonios, sus técnicos tuvieron que aprender sobre la marcha cómo producir conocimiento en Educación, cuáles eran los problemas centrales de la administración educacional y quiénes eran los expertos o referentes del campo.

³⁵⁸La etapa principal que es la de investigación del tema, que es de recolección de información. Se reparte entre el equipo técnico y se ve lo que cada uno va a investigar, lo que va a hacer. La gente sale a investigar, después nos reunimos para ver cual es el resultado que hemos tenido, si hay que cambiar algún tema. Después se empieza a redactar el informe mientras, por otra parte, el equipo sale a hacer el relevamiento de campo. La parte de redacción a veces cada responsable de un tema redacta su parte y después se hace una unificación de la línea editorial o de acción.” (Entrevista a Mercedes Miguel)

³⁵⁹Entrevista a Rodrigo Tagliaferro.

La comprensión de las reformas educativas en otros sistemas apuntó a la búsqueda de propuestas innovadoras ya probadas pero carecieron de las mediaciones necesarias y suficientes para evaluar la viabilidad de su traslación mecánica. La importación de ideas sin mayores mediaciones y recaudos probablemente sea el límite intelectual más notorio a la producción del Grupo Sophia y esté en la base del cuestionamiento a sus propuestas de política educativa por parte de los especialistas en el campo de la educación.

Sin embargo, es necesario destacar la intensa iniciativa del grupo y su capacidad para evaluar sus acciones, calcular sus posiciones, hacer inversiones e intentar reacomodar su producción a la agenda de las reformas educativas vigentes. En las entrevistas los testimonios señalaron que una vez que comprobaron que los agentes del campo educativo les ofrecían resistencias a sus propuestas intentaron ampliar sus miradas y adecuar el tipo de análisis:

"...en algún momento tuvimos que tomar la determinación de quedarnos puramente en el tema de gestión educativa, gerenciamiento puro o *management*, sin ver el proceso de enseñanza-aprendizaje. Lo cual nos limitó la visión integral del problema educativo.

[Nos dijimos:] Empecemos a buscar gente que entienda de currícula porque hay que descentralizarla. Cuando empezamos a traer a docentes y a pedagogos que tenían experiencia en gestión pública y nos contaron cual sería el esquema posible de una descentralización curricular, nos dimos cuenta que nuestro potencial antes y después de ese hito era sustancialmente mayor. Habíamos crecido todos."³⁶⁰

Una vez producidos los informes son discutidos en reuniones del área y luego de la conducción de la Fundación para su aprobación. Pero, antes de publicarlos se hacen consultas con abogados o con funcionarios o ex funcionarios del Ministerio de Educación nacional o provincial para prevenir errores conceptuales o normativos graves.

"Teníamos mucha interacción con gente que estudiaba temas educativos. Nunca salió un *paper* sin que gente metida en el tema lo leyera. Hemos tenido muchos intercambios con gente no solo del ámbito de la educación sino con profesionales de otras áreas que pudieran "rechequear" ideas o propuestas.

³⁶⁰Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

Lo que hemos hecho a nivel personal fue ir a seminarios o congresos de educación para escuchar otras posturas. Leer bibliografía con distintos puntos de vista. Inclusive con el trabajo sobre pasantías fue uno de los primeros trabajos donde empezamos a relacionarnos con maestros y a trabajar en las escuelas y eso nos hizo comprender mejor cómo funciona y cómo es la dinámica escolar.”³⁶¹

Respecto a sus propuestas de política educativa se percibe la influencia de las reformas anglosajonas.³⁶² Algunas de ellas solo buscaban implementar proyectos que la legislación nacional o provincial ya regulan al menos parcialmente (por ejemplo, el régimen de pasantías en la articulación escuela-empresa). Otras pretendían incluir modelos de gestión escolar por resultados. En todas argumentan combinando el discurso funcionalista (instalar una verdadera meritocracia en el sistema educativo) y el empresarial (promover la eficiencia y la gestión por resultados):

“Me acuerdo que el modelo de diseño de política pública era más el sajón que el típicamente europeo, con un nivel fuerte de pragmatismo, trabajando propuestas de gestión por resultados, con fuertes componentes de “*accountability*”. De ninguna manera achicar el Estado. Sí teníamos muy claro eficientizar la gestión del Estado en todo lo que tenía que ver con la gestión educativa. Era hacerlo eficiente.”³⁶³

Su principal propuesta de política educativa se centró en la descentralización del SEA con el objetivo de mejorar la calidad educativa. El aumento de la calidad se lograría a través de otorgar mayor autonomía escolar para que los directores pudieran, basados en criterios de gerenciamiento y “*accountability*”, gestionar por resultados otorgando premios y castigos en función de los mismos.

“Jugábamos más a tener un sistema educativo más eficiente en la gestión, con menos vicios en los mandos medios, con más premios y castigos, contra algún resultado, con meritocracias reales y con un poquito menos

³⁶¹Entrevista a Constanza Ortiz.

³⁶²“En realidad, cuando nosotros investigamos miramos más el sistema norteamericano, porque lo piola que tiene es la diversidad de propuestas implementadas que existen. De hecho sobre el modelo de EE.UU. trajimos gente que trajo el modelo de escuelas Charter, y también tomamos ideas de las escuelas municipales de Chile. Aunque si vos te ponés a leer nuestro libro dista bastante de estas dos propuestas.” (Entrevista a Constanza Ortiz)

³⁶³Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

de antigüedad [...] La antigüedad por sí misma no debería ser un multiplicador tan importante en el salario docente. Nosotros queríamos que fuera otro. Este tipo pedagógicamente es muy superior al otro y por eso le pago mejor, porque pedagógicamente está más capacitado.³⁶⁴

La propuesta incluía formas de financiamiento alternativo al estatal para estimular la generación de proyectos educativos institucionales que dieran cabida a la participación de otros actores (empresas, ONG, etc.) en las escuelas:

“La Fundación Sophia, no hace muchos años, empezó a hablar de la autogestión escolar, de las escuelas charter. De otras posibilidades que existen en sistemas educativos gigantescos como Brasil y Estados Unidos. Nosotros tenemos un sistema y ellos nos duplican o nos triplican en tamaño. Ellos también tienen problemas de finanzas, porque es carísimo financiar un sistema educativo tan grande. Entonces [buscamos] estar abiertos a otras posibilidades, a otro tipo de solución. Y por eso es la investigación, qué pasa en otros países con este tipo de problema, qué resolución toman, qué herramientas ponen a su alcance. Si el Estado no puede seguir financiando [el crecimiento del sistema educativo], si el Estado está agotado, si el Estado lo único que propone es recortar presupuesto, ¿qué podemos hacer? Convocar a la comunidad, al sistema empresario, pensar en otras cosas.”³⁶⁵

Finalmente, teniendo en cuenta su modo de producción y circulación de conocimiento y sus intervenciones en el espacio público, la Fundación Grupo Sophia podría caracterizarse predominantemente en función del modelo lineal y del modelo de resolución de problemas propuestos por Weiss (1979).³⁶⁶

Alianzas estratégicas del área de Educación del Grupo Sophia en el campo de la educación.

Desde su creación en el área de Educación de Sophia se planteó que su producción de conocimiento no aspiraba a competir con las agencias del mundo académico ni con el tipo de producción que ya realizaban otros centros de

³⁶⁴Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

³⁶⁵Entrevista a Mercedes Miguel.

³⁶⁶En el modelo lineal se asume una relación directa entre investigación y la implementación de una política y en el modelo de resolución de problemas la

investigación y tanques de pensamiento con prestigio en el campo intelectual de la educación. Sophia debía estar orientada a la producción de propuestas para la gestión, sin caer en la elaboración de plataformas partidarias por encargo que desdibujaran su perfil.

Por el modelo de *think tank* adoptado, Sophia invirtió sus recursos más en el campo político que en el intelectual de la educación. Eso explica las escasas vinculaciones con universidades o centros de investigación locales.

Sin embargo, las acotadas relaciones de cooperación del Grupo Sophia con otras fundaciones y agencias productoras de conocimiento en temas educativos se caracterizaron por ser parte de la estrategia general de acumulación de capital cultural y capital social del centro. En el plano nacional Sophia ha colaborado aportando auxiliares de investigación con el departamento de Economía de la Educación de la FIEL y en la organización de foros con la Fundación Bank Boston y con otros tanques de pensamiento como la FGyS y el CIPPEC.³⁶⁷ En el plano internacional se destacó su vinculación con los técnicos del Centro de Reforma Educativa de la Universidad de Minnesota y The Center for Educational Innovation at the Manhathan Institute y con la Fundación Konrad Adenauer.

Los miembros de Sophia reconocen en FIEL, el IERAL de la Fundación Mediterránea y la FLACSO a las agencias que ocupan las posiciones dominantes en el campo intelectual de la economía de la educación y la política educativa respectivamente.

“Nosotros teníamos bien en claro qué lugar ocupábamos y el que podíamos ocupar en el corto plazo. Teníamos claro que FLACSO ocupaba muy bien su lugar al igual que FIEL y que no eran lugares susceptibles de ser ocupados. Tampoco los apetecíamos nosotros. En ese sentido éramos bien pragmáticos.”³⁶⁸

También reconocen a varios de los agentes que ocupan lugares de prestigio en el campo intelectual de la educación o que funcionan como referentes de los sectores con peso político. La fundación solía tener algunos referentes para

investigación se emplea para resolver un problema específico del tomador de decisiones.

³⁶⁷Por ejemplo, para el año 1999, la fundación Gobierno y Sociedad invitó a los miembros de Sophia a un encuentro sobre escuelas autogestionadas y con el CIPPEC, en el año 2001, realizaron un informe conjunto sobre el presupuesto argentino en el cual se analiza “con qué criterio y con arreglo a qué prioridades gasta el Estado” (La Nación, 9/7/01).

consultarlos en asuntos puntuales en temas educativos. Entre ellos se destacan Alfredo Van Gelderen (UCA), Inés Aguerrondo (ex funcionaria de la cartera educativa), Susana Decibe (ex ministra de Educación) o Juan Carlos Tedesco (IIFE-UNESCO). Más recientemente, Mariano Narodovski (UTDT y ex investigador del CEDI de la Fundación Gobierno y Sociedad) o Silvina Gvirtz (directora de la Escuela de Educación de UdeSa).

En el campo político de la educación, sus estrategias de intervención le han otorgado una considerable visibilidad pública. Sin embargo, las únicas experiencias de gestión que hicieron en el sistema educativo fueron realizadas en algunos distritos en la provincia de Buenos Aires y no pudieron ser replicadas en escala:

“Una de ellas fue un proyecto de pasantías en las escuelas del distrito 5º de Tigre. Un sistema de pasantías de escuelas técnicas en empresas de la zona. Yo era el responsable de coordinar y hacer que eso se lleve a la práctica, de hecho lo llevamos a la práctica con un éxito relativamente interesante y digo relativamente porque nunca salimos del distrito.”³⁶⁹

En el nivel central del sistema educativo sus técnicos también participaron durante la gestión de Llach en la creación del IFFE pero no representó una experiencia exitosa que merezca mayores comentarios.

Por otra parte, la vinculación entre la agencia y los partidos políticos estuvo atravesada por tensiones. Por un lado, la fundación cumplió la función de provisión de ideas y cuadros técnicos a los gobiernos encabezados por el Partido Justicialista y la Alianza. Pero, por otro, debió conservar su identidad y capacidad de negociación para evitar la cooptación definitiva. En sus primeros años de existencia, esa tensión los obligó a pensar en mantener su autonomía relativa basándose en el dominio de conocimientos técnicos y no comprometiéndose exclusivamente con un único político o partido político aceptando trabajar bajo la modalidad de contratos de obra.

³⁶⁸ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

³⁶⁹ Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

Sin embargo, la tensión parece haberse resuelto a favor de limitar sus grados de autonomía, entre otros, por dos motivos: a) porque el uso que los políticos hicieron de su producción de conocimiento se presentó como un área conflictiva³⁷⁰; b) las vinculaciones de Sophia con el partido CPC borronearon los límites entre ambas agencias.

En otro plano, la relación del Grupo Sophia con los sindicatos docentes es de confrontación abierta en el plano de las propuestas de política educativa:

“Carlos Trapaglia, que también es uno de los autores del libro [Hacia una escuela con mayor autonomía], cuenta siempre como tuvo que ir a bajar los pasacalles a plaza de Mayo después de la manifestación en contra de CTERA y SUTEBA, que decían ‘NO al proyecto del Grupo Sophia’.”³⁷¹

“Cuando Sophia estaba bajo la coordinación de Gabriel Sánchez Zinny, la autogestión escolar fue un caos, la interpretaron como una privatización de las escuelas.”³⁷²

En suma, el Grupo Sophia ha desarrollado alianzas estratégicas en forma selectiva y coherente con el modelo de *think tank* que construyó. Sus apuestas se jugaron en el campo político y su suerte probablemente esté demasiado atada a los destinos del partido CPC.

A modo de conclusión

La Fundación Grupo Sophia funciona como un tanque de pensamiento que produce propuestas de políticas públicas que promueven los valores culturales que sostienen las empresas del sector moderno de la economía. Es una agencia con capacidad para ofrecer cuadros técnicos jóvenes para la implementación de reformas en la Administración Pública, incluido el sistema educativo.

Sophia, además, es un centro de formación parecido a un “semillero” de cuadros técnicos y políticos que ha instalado en el espacio público la idea del recambio generacional en las dirigencias políticas. Quizás ese sea su mayor logro.

³⁷⁰Existen diferencias irreconciliables entre los tiempos políticos y los que conlleva la implementación de las propuestas del grupo.

³⁷¹Entrevista a Ramiro Tagliaferro.

Desde el punto de vista funcional, Sophia ha desarrollado las funciones básicas de un tanque de pensamiento en el campo educativo. En primer lugar, ha sido una permanente fuente de ideas, favorecida por la inversión educativa realizada por sus líderes en universidades de norteamericanas y su avidez por importar las reformas del sistema educativo de EE.UU. en Argentina. Esta función aparece recurrentemente en su discurso y en sus prácticas profesionales y fue evolucionando a lo largo de su breve pero dinámica trayectoria. En sus orígenes se dedicaron a promover públicamente la agenda de reformas que impulsaban. Una vez reconocidos como interlocutores comenzaron a desarrollar una difusión más orientada a determinados segmentos de lectores. Esta función se cumplió de diversas formas: a) Se organizaron encuentros con la dirigencia política proclive a las reformas para evaluar sus propuestas; b) Se segmentaron las audiencias privilegiando a una lista de interlocutores seleccionados en base a criterios políticos; c) Se realizaron presentaciones oficiales y seminarios en asociación con medios masivos importantes; d) Se publicaron los trabajos en la página web de acceso libre y gratuito.

En segundo lugar, el Grupo Sophia no es un centro académico de investigación sino un centro de gestión que produce estudios y está orientado a la acción política. Sus trabajos sobre educación no representan una producción intelectual que se encuadre en los parámetros de la producción científica. Se trata de diagnósticos parciales que acompañan la traslación o importación de propuestas de los sistemas educativos de origen anglosajón que carecen de los controles de calidad suficientes para el campo intelectual y académico. El tema de mayor interés trabajado por Sophia fue la autonomía escolar y la gestión escolar por resultados.

Sophia es un tanque de pensamiento "emergente" que aportó cuadros técnicos en la gestión del Ministerio de Educación nacional. Sin embargo, sus propuestas e intervenciones han sido rechazadas tanto por las alas progresistas en los partidos mayoritarios como por partidos de izquierda o centroizquierda, por los sindicatos docentes y los especialistas en política educativa alineados en la corriente del "Estado Docente".

³⁷²Entrevista a Mercedes Miguel.

En tercer lugar, el modelo de *think tank* que Sophia representa constituye un espacio alternativo a los partidos políticos para acceder al poder para muchos jóvenes profesionales que ideológicamente se identifican con el espectro de la centro derecha en Argentina. Sophia es una importante *f fuente de reclutamiento de personal* y provisión de cuadros técnicos para la gestión pública que en el futuro probablemente ocupen lugares estratégicos.

Una posible explicación del crecimiento de Sophia es que supo aprovechar las “ventanas de oportunidad” que se abrieron ante las crisis política en el Estado y los partidos mayoritarios. Lo hizo a sabiendas de las deficiencias de las estructuras estatales, de los vacíos de recursos humanos calificados en algunas funciones y ofertando una organización política dinámica y flexible que se adaptara rápidamente a los pedidos de los políticos.

Esta función ha sido muy valorada también por los jóvenes profesionales que la integraron e integran. Para ellos, el acceder a la función pública es percibido como una pasantía profesional beneficiosa y formativa.

En cuarto lugar, Sophia como resultado de su estrategia comunicacional es consultada por los medios de comunicación masiva y empresariales. Inclusive en temas de Educación. En la ciudad de Buenos Aires, el diario que más promociona sus emprendimientos es La Nación.

Sin embargo, y a pesar de su activa participación y dinamismo en el espacio público, Sophia no ocupa un lugar de prestigio en el campo de la educación ni ha podido convocar a los representantes de los sectores involucrados -académico, empresarial, sindical, estatal- a la concertación en el terreno de la política educativa.

Caso 4: El Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional de la Fundación Gobierno y Sociedad.

La Fundación Gobierno y Sociedad instaló sus oficinas en la zona de Retiro, a escasos metros de los imponentes edificios corporativos en Catalinas Norte, en un edificio moderno y acogedor. Por la escasa cantidad de personas que trabajaban en ellas cotidianamente parecía un espacio para reuniones o para exponer resultados de trabajos más que un lugar donde se desarrollaran las tareas de investigación.³⁷³

La FGyS fue creada por economistas con posiciones reconocidas tanto en el campo intelectual, como en el económico. Entre sus fundadores se destacan Miguel Ángel Broda, un economista doctorado en la Universidad de Chicago, consultor empresarial reconocido por el *establishment* local y habituado a figurar periódicamente en los medios masivos de comunicación y Arnaldo Bocco, un economista vinculado al FREPASO que actualmente dirige el BICE. Al igual que sus pares de FIEL y Mediterránea suelen publicar columnas de opinión en la sección de economía del diario La Nación.

Esta fundación estuvo auspiciada y recibió financiamiento de un grupo de "líderes de las principales empresas de Argentina".³⁷⁴ Estas empresas representan a diversos sectores de la industria y los servicios: la construcción, la siderurgia, los combustibles, los servicios de telefonía, la electrónica y comunicaciones y una aerolínea.

La FGyS es una fundación de creación muy reciente que posee un centro de investigaciones con un perfil institucional más académico que político si se lo compara con sus pares en otras fundaciones similares. Comparte muchas de las características organizativas y funcionales de un *think tank*.³⁷⁵ En su presentación institucional en la web se señalaban los rasgos desarrollistas y reformistas de su

³⁷³ Es una de las pocas fundaciones en la cuales costó encontrar personal de planta. Por ejemplo, fueron frecuentes los llamados telefónicos recepcionados por un contestador, aún en horario de atención al público. Lo cual indicaría un menor grado de institucionalidad.

³⁷⁴ Tomado de www.fgys.org

³⁷⁵ Antonio Ciccioni, uno de sus primeros colaboradores, lo afirmó categóricamente: "Claramente el CEDI de Gobierno y Sociedad es un think tank." Otros testimonios pueden leerse en los medios gráficos. Por ejemplo, en el diario La Nación se lo incluye

proyecto político y su aspiración a ocupar un rol de articulador de ideas e intereses entre tres mundos: el académico, el empresarial y el político.³⁷⁶

Es una institución estructurada en base a modelos norteamericanos de tanque de pensamiento que fue creada para poder influir en el pensamiento de quienes diseñarían las denominadas “reformas del Estado de segunda generación” a fines de los años noventa.

En el campo intelectual de la economía, por el tipo de producciones e intervenciones públicas que realizó, participó activamente de los debates en torno a estas reformas al ser convocada en 1999 por el Consejo Empresario Argentino para diseñar una propuesta de gobierno junto con FIEL y Mediterránea, fundaciones “históricas” en este terreno. Sin embargo, como se apreciará a lo largo del capítulo probablemente se trata de una agencia con una historia fallida, más plagada de intenciones que de realidades pues su fragilidad institucional se vio afectada tanto por la crisis política del gobierno de la Alianza como por las condiciones adversas del mercado de ideas al cual dirigía su producción.³⁷⁷

En este capítulo se presentarán los orígenes y trayectoria de este *centro de investigación privado* y de su área denominada “Economía Política de la Educación”. Se observará su producción intelectual, su estructura organizativa, su financiamiento y funcionamiento interno, la lógica de su producción y difusión de conocimiento sobre educación y sus alianzas estratégicas en el sector.

Origen y trayectoria institucional

La FGyS fue creada en el año 1997. Participaron en su armado

entre otros tanques de pensamiento económicos locales (La Nación, 5/9/99).

³⁷⁶ La Fundación Gobierno y Sociedad es una organización no gubernamental y sin fines de lucro que trabaja con académicos, empresarios y políticos para contribuir a la reforma institucional argentina y al mejoramiento de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Su fin es fomentar el desarrollo sostenido y lograr una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades de los ciudadanos.” Tomado de www.fgys.org

³⁷⁷ Una posible lectura podría atribuir la actual inactividad de la fundación a la crisis política y económica de Argentina de 2001. La crisis hizo reaparecer las tradicionales formas de hacer política en la Argentina, los recursos económicos de las empresas para este tipo de ONG escasearon y de alguna manera FGyS naufragó junto con el desenlace del proyecto político de la Alianza.

economistas provenientes de distinto origen político e ideológico, algunos eran economistas y provenían de diversas alas del radicalismo como son Miguel Ángel Broda y Abraham Leonardo Gak, otros del FREPASO como Arnaldo Bocco. También participaron especialistas en relaciones internacionales como Jorge Castro, abogado y periodista, vinculado al gobierno de Menem.

Este grupo de profesionales, mayoritariamente economistas con vocación política y mayores de 50 años, suponían que, ya fuera durante el segundo mandato de Menem o en el gestión que le sucediera, habría más espacios disponibles para que pudieran participar en la definición de las nuevas reformas que se encararían en la Administración Pública nacional y en la redefinición del rol del Estado compitiendo con sus pares de Mediterránea, FIEL y el CEMA.

“El proceso de transformación que nuestro país emprendió en las últimas décadas contempló las denominadas reformas "de primera generación". La apertura de la economía, la privatización de los servicios públicos, la recuperación de las instituciones democráticas, el control civil de las Fuerzas Armadas, la eliminación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, el establecimiento de un tipo de cambio fijo, con respaldo de divisas, hicieron posible un crecimiento significativo de la economía y retorno de la estabilidad.

La Fundación Gobierno y Sociedad considera que las reformas de primera generación son necesarias pero no suficientes para consolidar el desarrollo del país. Por esa razón promueve las llamadas reformas "de segunda generación": aquéllas que requieren inversiones a largo plazo y afectan a áreas tan fundamentales como la educación, la salud, la justicia, las instituciones políticas y fiscales, y los marcos regulatorios de la actividad privada.”³⁷⁸

En la visión de esta fundación subyacía una mirada estratégica que apuntaba a articular espacios de definición política. Se observaron ciertos elementos que los acercaban al discurso político de la tradición liberal del partido demócrata norteamericano, es decir, un discurso que buscaba revitalizar la acción del Estado generando reformas que mejoren su efectividad tanto para redistribuir ingresos mediante políticas sociales como para fortalecer la igualdad de oportunidades. Se buscaba:

“Constituir, mediante la interacción de los medios académico, empresario y político, el ámbito de mayor influencia para la promoción efectiva de

³⁷⁸ Extraído de www.fgys.org .

políticas públicas, dirigidas a lograr el desarrollo sostenido del país, así como una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades para toda la población.³⁷⁹

Algo que claramente la distinguió de las fundaciones "históricas" fue su misión y su posición frente a la producción intelectual en el campo científico o académico. Esta fundación afirmó sostener una producción de conocimiento respetando los códigos que rigen a la comunidad académica, criterios menospreciados por la mayoría de los economistas profesionales pragmáticos de otras fundaciones y consultoras de empresas. Estos últimos veían a la producción intelectual de la comunidad académica como una producción improductiva, teórica, por fuera de la política económica real y a sus códigos y controles como innecesarios entre profesionales formados. Los investigadores de esta fundación, en cambio, afirmaban ver en los códigos y controles de la comunidad científica como una suerte de "certificado de calidad".³⁸⁰ En consecuencia, la fundación intentó establecer relaciones de cooperación con otras agencias productoras de conocimiento de reconocida reputación, especialmente con universidades y centros de investigación en Argentina.

Pero, la inquietud por defender la calidad en la producción intelectual debía articularse con las demandas de la acción política. Por ello, otro de los criterios centrales para controlar la calidad de su producción fue atender a la viabilidad política y económica de sus propuestas (Gibbons, 1997). Evidencia de ello son sus objetivos que proclamaban:

- "Conformar -en colaboración con universidades de reconocido prestigio- centros de estudio que formulen, con rigor académico y pluralismo ideológico, propuestas para elevar la calidad de las políticas públicas.
- Promover la aplicación concreta de las políticas propuestas, ya sea por la propia acción o por medio de la cooperación con otras instituciones.

³⁷⁹ Tomado de www.fgys.org .

³⁸⁰ Un testimonio que evidencia el valor otorgado a los científicos insertos en la comunidad académica fue el del director del CEDI, Mariano Tommasi, al diario La Nación. En el reflejó a las claras su posición generacional a favor de la profesionalización de la producción de conocimiento: "Creo que la mayoría de los intelectuales que no son académicos, profesores o investigadores en serio son, al menos parcialmente, unos

- Difundir las ideas, mediante la organización de conferencias, seminarios y congresos, y la publicación de los trabajos realizados.³⁸¹

Para poder cumplir con su misión y objetivos y ofrecer lineamientos teóricos y propuestas políticas que los distinguieran de sus competidores, la fundación se autodefinió como un foro abierto de debate y convocó a un conjunto de expertos jóvenes y promisorios, de entre 30 y 40 años, con posgrados en el extranjero, para armar un *centro de investigación privado* que articulara los aportes científicos de la ciencias sociales y la política pública:

“Para que la sociedad comprenda qué son las instituciones y por qué deben reformarse, la Fundación creó un ámbito que permite debatir, desarrollar, difundir y ejecutar ideas que impulsen la reforma institucional necesaria para alcanzar un desarrollo sostenido. Esta actividad cuenta con el respaldo de figuras líderes del país y del extranjero interesadas en reforzar el proceso de crecimiento del país.

A su vez, con la convicción de que las decisiones que se toman en todos los niveles de gobierno pueden ser mejoradas por el aporte científico, la Fundación Gobierno y Sociedad estimula el trabajo interdisciplinario con investigación aplicada del más alto nivel. Con tal objetivo, establece centros de estudio para determinados temas, el primero de los cuales es el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), un foro de análisis, discusión y difusión pública de los temas pertinentes al desarrollo institucional argentino.³⁸²

Encabezó ese grupo de expertos un joven economista llamado Mariano Tommasi³⁸³ quien había recibido su Ph D. in Economics en la Universidad de Chicago en 1991 y había regresado al país con honores suficientes para ser reconocido entre sus pares como un prometedor especialista en el terreno de la economía política.³⁸⁴

chantas" (La Nación, 27/11/00).

³⁸¹Ver www.fgys.org.

³⁸²Tomado de www.fgys.org.

³⁸³Es interesante observar como la elección de un joven y prometedor economista graduado en el exterior evidencia cierto paralelismo con el comienzo de la trayectoria de Domingo Cavallo pues, al menos en ese entonces, la Mediterránea figuraba como el modelo de *think tank* exitoso y a emular.

³⁸⁴Los antecedentes académicos y como técnico de Tommasi eran sorprendentes si se considera su juventud. Había sido nombrado Robert F. Kennedy Visiting Professor of Latin American Studies en la Universidad de Harvard, donde dictó la conferencia "Instituciones Políticas y Política Económica en la Argentina" y el curso "Análisis Económico de las Instituciones Políticas". Fue uno de los tres académicos externos convocados por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (junto a Dani Rodrik y Francois

La organización del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional supuso la selección de un director idóneo y emprendedor, el armado de sus áreas de estudio y la selección de sus especialistas. Tommasi fue nombrado Director del CEDI y paralelamente continuó desempeñándose como profesor del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés. Fue el encargado de convocar y seleccionar a los expertos en las distintas áreas.

Entre las primeras actividades del CEDI, que le dio visibilidad en los medios gráficos y entre la dirigencia política, se destacó un seminario internacional titulado "Democracia, reformas económicas y diseño institucional" realizado en junio de 1997 en el Hotel Sheraton.³⁸⁵

La inversión original realizada en las actividades del CEDI comenzó a rendir sus frutos tempranamente pues para 1999 ya eran reconocidos institucionalmente en el campo político y compartían espacios con las fundaciones "históricas". Ante el inminente acceso de la Alianza al poder, el influyente CEA contrató a los tres tanques de pensamiento más reconocidos por las corporaciones empresariales (FIEL, Mediterránea y FGyS) para entregarle a De la Rúa y Carlos "Chacho" Álvarez su diagnóstico sobre la situación de la economía y un plan tentativo de gobierno. El objetivo era que el gobierno tuviese a mano una especie de "hoja de ruta" que le permitiera encontrar alguna salida a la recesión económica, al deterioro social (crecimiento del desempleo, la inseguridad y los índices de pobreza) y la pérdida de competitividad que complicaba el futuro de la economía argentina en los mercados internacionales. Siempre con la intención

Bourgignon) para ayudarlo a replantear la estrategia de Desarrollo Económico y Social para América Latina y formaba junto al Premio Nobel Douglass North y tres personas más un comité de evaluación de proyectos de desarrollo institucional para el Global Development Network (red que nuclea a los principales donantes internacionales, coordinado por el Banco Mundial).

³⁸⁵En dicho encuentro, economistas del BID y del FMI y profesores e investigadores de universidades norteamericanas (Maryland, Michigan, Northwestern y Harvard) compartieron dos jornadas con sus pares locales de las universidades Torcuato Di Tella, San Andrés y La Plata para informarse y debatir sobre la situación institucional y el futuro de las reformas económicas en marcha. Entre los especialistas locales figuraron Federico Sturzenegger (vinculado a la Mediterránea), Miguel Ángel Broda (FGyS), Pablo Sanguinetti, Fernando Navajas (FIEL) y Santiago Urbiztondo. Como representantes de la dirigencia política asistieron el presidente Carlos Menem, el ex presidente Raúl Alfonsín, el intendente porteño Fernando de la Rúa, el jefe del radicalismo, Rodolfo Terragno y el ex candidato presidencial José Octavio Bordón quienes fueron interpelados por los expertos en política económica sobre sus planes de reforma (La Nación, 23/6/97).

empresarial de encontrar caminos que pudieran asegurar la continuidad del plan de convertibilidad.

El plan se elaboró en estricto secreto según las instrucciones del CEA, pues según Manuel Sacerdote –un importante ejecutivo del Bank Boston- no agradaba la idea de que se hiciera público de antemano porque podría interpretarse como “un simple acto de *lobby* cuando en realidad se intenta hacer un aporte” (La Nación, 5/9/99). Según el banquero se trataba de una especie de “libro blanco de las asignaturas pendientes”, en clara alusión al primer libro blanco que ya había publicado la entidad durante el gobierno de Menem para promover la primera reforma del Estado.

El CEA se comprometió a desembolsar unos 320.000 dólares entre las 3 entidades y el esquema de trabajo se acordó con un equipo de técnicos coordinadores integrado por economistas en representación de las tres fundaciones: Juan Llach, Daniel Artana, Miguel Ángel Broda y Arnaldo Bocco. A la Fundación Gobierno y Sociedad, coordinados por Miguel Ángel Broda, se le asignó diseñar recetas que permitieran disminuir la variabilidad en el ciclo de crecimiento económico. Además, se le pidió que revisara la vulnerabilidad del país frente a los *shocks* externos y analizara el régimen de convertibilidad fiscal y la conveniencia de contar con un fondo anticrisis. (La Nación, 5/9/99)

Por otra parte, a fines de diciembre de 1999 fueron nuevamente convocados, esta vez para exponer sus ideas al recién electo vicepresidente y su asesor Marcos Makón.³⁸⁶ Carlos “Chacho” Álvarez, realizó una amplia convocatoria de expertos provenientes de tanques de pensamiento y universidades para repensar el lanzamiento de una nueva reforma del Estado³⁸⁷. En dicha reunión, el vicepresidente consideró que el Ministerio de Educación podría ser un buen lugar para empezar con el programa de modernización del

³⁸⁶Makón posteriormente sería nombrado Secretario en la Secretaría de la Función Pública e intentaría infructuosamente llevar adelante la denominada “segunda reforma del Estado”. Ver Thwaites Rey y López (2005).

³⁸⁷Según el diario La Nación en la reunión hubo representantes de Conciencia, Poder Ciudadano, el Grupo Sophia, la Fundación Gobierno y Sociedad, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), la Fundación Empresaria para la Calidad y la Excelencia (Fundece) y de las universidades de Buenos Aires y de San Andrés.

Estado³⁸⁸ (La Nación, 29/12/99). Esos gestos del gobierno afirmaron la potencial necesidad de estudios en el área educativa para avanzar en las denominadas “reformas de segunda generación”.

El origen y trayectoria del área de Economía Política de la Educación

Según Antonio Cicioni³⁸⁹, el área de Economía Política de la Educación no existía en el proyecto original del CEDI. Según su testimonio, sus gestiones por iniciarla colaboraron en diseñarla y establecerla.³⁹⁰

La primera producción de conocimiento sobre el sistema educativo en FGyS se originó entre 1997 y 1998 y estuvo coordinada por Antonio Cicioni. Posteriormente, ante la potencialidad y complejidad que requerían los estudios del sector educativo se decidió llamar a concurso y el Dr. Mariano Narodovski pasó a coordinarla hasta el año 2003.

En los primeros trabajos realizados por Cicioni y su novato equipo de colaboradores se abordó el estudio de las regulaciones del Estado sobre las escuelas y las posibilidades de autonomía escolar que la Ley Federal de Educación y el proceso de reforma denominado “Transformación Educativa” promovían:

“Una de las mejores cosas que hicimos en esa época, la hicimos con Axel Rivas y una chica de Ciencias de la Educación de la UBA. Fue tomar todas las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, desde el 91 al

³⁸⁸Álvarez aseguró que había un nuevo consenso en que la administración pública no funcionaba bien. Ese consenso, dijo, debía ser utilizado para construir una organización nueva de gobierno que contuviera las necesidades de los ciudadanos (La Nación, 29/12/99)

³⁸⁹A.C. es Licenciado en Ciencias Políticas de UdeSa y Master en Educación en Harvard. Trabajó, primero en el Grupo Sophia, luego en la Fundación Gobierno y Sociedad y finalmente, participó en la fundación del CIPPEC. Al ingresar al CEDI tenía aproximadamente 26 años.

³⁹⁰ Afirmó en la entrevista Cicioni: “Al director del centro, si bien no había sido profesor mío, lo conocía de los pasillos [de UdeSa]. En un viaje de vuelta, cuando estaba afuera, me ofrece incorporarme al CEDI a mi retorno. Me ofrece incorporarme como politólogo, como especialista en instituciones políticas, carrera que había estudiado en UdeSa. No como especialista en Educación. Acepté porque necesitaba conseguir trabajo. Pero, antes de empezar a trabajar, le dije: mirá, me gustaría dedicarme parte de mi tiempo a Educación que me interesa más que las Ciencias Políticas. Me dijo: Bueno, pero solo el 20% de tu tiempo. La verdad fue que, a los dos meses de haber ingresado, gracias al apoyo que él me dio también, estaba dedicando el 100% de mi tiempo a Educación. El área de instituciones políticas quedó más para otra gente. Y así empezó el área de Educación del CEDI. En realidad, el CEDI no tenía previsto tener un área educativa.”

98, y clasificarlas por tema. Hicimos un resumen de cada una. Ese cuadrito, recuerdo que lo vio Inés Aguerrondo, que todavía estaba en el Ministerio [de Educación] y le gustó. Lo elogió bastante gente. De ahí salió un laburo (quizás fue lo mejor que hicimos) que llamamos el "Cuadro de Atribuciones". Fue algo así como intentar clasificar todos los espacios de regulación que el Estado trata de regular en la actividad de educar. Eso iba desde las regulaciones de cómo crear una escuela hasta cómo evaluaba. Es decir, todo. Había cinco áreas fundamentales. [...] Pasamos muchos meses haciendo eso. Hicimos un cuadro en el que llegamos a encontrar 156 variables que regula el Estado."³⁹¹

Este tipo de análisis dio pie para proponer un modelo alternativo de gestión escolar y especialmente permitió la reflexión sobre los supuestos beneficios del modelo de "escuelas *charter*" que Cicioni pretendía difundir en Argentina después de su experiencia como estudiante de posgrado en Boston.³⁹²

Posteriormente, en 1998, cuando su producción en temas educativos comenzaba a tener cierta notoriedad pública y la FGyS empezaba a tener una participación más activa y cercana al poder político, el director del CEDI y el presidente de la fundación pensaron que sería conveniente que se evaluara la agenda de investigación que hasta el momento había organizado Cicioni.

"Una vez, el presidente de la fundación, el economista Miguel Ángel Broda, [nos] dijo: veo que Uds. tienen muchas ganas de laburar, pero yo no tengo conocimientos sobre educación, quiero saber que piensan los especialistas. Convocó, entonces, a tres o cuatro personas del ámbito educativo, no recuerdo exactamente quienes eran. Era gente con cierto nombre, de la UBA. No era ningún especialista estrambótico de la derecha, sino gente del ámbito de política educativa de Buenos Aires.

Me evaluaron. Hice una presentación mostrando cuál era mi agenda de investigación, qué pretendía hacer en los próximos años. Hacía tres meses que estaba en el CEDI. Había escrito el *paper* sobre las escuelas *charter*, que fue mi presentación en sociedad de lo que proponía como idea fundamental.

Estas personas me evaluaron. Dijeron -o por lo menos fue lo que me llegó- que estaba bien como agenda pero que evidentemente me faltaba más experiencia, más años, más cosas normales para una persona de 26 años. Con lo cual, a Broda se le puso en la cabeza que había que contratar a alguien senior."

³⁹¹Entrevista a Antonio Cicioni.

³⁹²Allí, había conocido el funcionamiento y las propuestas de escuelas *charter* del Pioneer Institute, un *think tank* al que deseaba emular.

La dirección de la fundación buscaba que el área ganara mayor reputación incorporando a algún experto reconocido en el campo, hecho que Cicioni -a pesar de su dinamismo- no alcanzaba a cubrir por varias razones: su escasa trayectoria profesional como investigador y su forma algo apresurada de trasladar sus propuestas de política educativa minimizando las resistencias de los agentes en el campo educativo. Así fue que se impulsó el llamado a concurso para cubrir el puesto:

“La idea [de Broda] era: Ud. me tiene que contratar a alguien senior. Entonces, me encargó que le organice un concurso. El concurso salió publicado en Clarín y fue difundido en el ámbito educativo. Llegó un montón de curriculums. [Broda] me pidió que eligiera cinco finalistas para que entrevistara el consejo de dirección.

Era muy obvio quienes tenían que ser los cinco finalistas porque había personas conocidas. Solo seleccioné a los cinco y le dije: para mí son estos. Revisaron los curriculums, entrevistaron a la gente y lo contrataron a Narodovski.

Con lo cual, Narodovski no entró con una agenda o con un proyecto, sino con la idea de formar un área.”³⁹³

Al momento de ingresar, Narodovski pudo desplegar su propia agenda de estudios. Cicioni ya había partido a San Luis a implementar, a solicitud del gobierno de Adolfo Rodríguez Saa, una propuesta de escuelas charter adaptada al contexto puntano. Según Narodovski, la Fundación estaba fuertemente interesada en los temas de las denominadas “reformas de segunda generación” y es por eso que ampliaba el espectro de sus áreas de investigación:

“En ese momento, años 1997, 98, 99 eran años de debate muy importantes en la Argentina porque la mayor parte de los académicos serios, economistas, estaban dándose cuenta que la convertibilidad no iba a resistir, que la Argentina necesitaba transformaciones institucionales básicamente. [...] La idea era que Argentina ya había hecho las reformas de primera generación, básicamente eran las privatizaciones y una apertura promercados. Y las “reformas de segunda generación” eran reformas del estado en materia económica y social. El criterio que se manejó en la fundación y por eso me interesó participar en ella es que estas “reformas de segunda generación” se hacen a partir del consenso. Por lo tanto necesitás la participación de distintos sectores del espectro ideológico. Eso es lo que hay en Gobierno y Sociedad. Eso fue lo que más me interesó y por lo cual ingresé ahí.”³⁹⁴

³⁹³Entrevista a Antonio Cicioni.

³⁹⁴Entrevista a Mariano Narodovski.

En octubre de 1998 se produjo el primer hito del CEDI en materia de debates sobre política educativa. Junto con la Universidad Nacional de Quilmes, Narodovski organizó unas jornadas para evaluar el estado de la reforma educativa. En la mesa de cierre se convocó a los especialistas en educación más reconocidos del momento y posibles candidatos al Ministerio de Educación en un hipotético gobierno de la Alianza (Adriana Puiggrós por el FREPASO y Juan Carlos Tedesco por el IPE)³⁹⁵ y a la Ministro del área, Susana Decibe, para debatir junto con Narodovski sobre las perspectivas a futuro de la Transformación Educativa habida cuenta de que la misma mostraba claros indicadores de estancamiento.

El segundo hito de la agencia en temas educativos pero en el campo del Estado fue el haber iniciado la implementación del proyecto de escuelas autogestionadas en la provincia de San Luis en 1999. Al respecto, Cicioni narró en la entrevista:

“Me surgió un viaje a San Luis para investigar un sistema alternativo de elección de directores de escuela. Me quedé dos semanas haciendo entrevistas a directores y conocí a un asesor del Ministro al que, en un almuerzo, le tiré un par de ideas sobre lo que había visto y me dijo: Vení, vamos a hablar con el Ministro. Así, bien informal, bien chiquito como es todo en San Luis. Me lo encontré y a los cinco minutos el tipo me dijo: Che, ¿no te querés venir a vivir a San Luis? Le dije: miré, no puedo yo estoy estudiando. Bueno, vení a cenar esta noche y lo charlamos. Esa noche fui con un proyecto preparado de hacer escuelas autogestionadas. Y, ante mi enorme sorpresa, me dijo: Vamos a hacerlo. Hay que convencer primero a Rodríguez Saa.”

Evidentemente, Cicioni sabía que estaba ante una posibilidad única y decidió apostar a ella. Por su parte, la Fundación reconoció el esfuerzo de Cicioni y se apropió del proyecto comprometiéndose en la firma de un convenio con el gobierno de la provincia de San Luis en el cual debía quedar claro que no significaba un apoyo político a la gestión de Rodríguez Saa. En su página web, la Fundación afirmaba:

“Un proyecto de envergadura encarado lo constituyó un convenio de asesoramiento, ejecutado en 1999, con el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de San Luis, cuya finalidad fue la implementación

³⁹⁵Después, más cercanos a las elecciones de 1999, estas candidaturas se fueron diluyendo y la decisión de De la Rúa y Álvarez fue apoyar la candidatura de Juan José Llach.

de un sistema de escuelas públicas autogestionadas. El proyecto llevó a la creación de las primeras cinco escuelas de este tipo en Argentina, las cuales han comenzado a funcionar, con notable éxito de convocatoria de alumnos y docentes, en Marzo de 2000.³⁹⁶

La estrategia fue ideada, entre otros, por Antonio Cicioni y Axel Rivas³⁹⁷ quienes se encargaron de coordinar la mayoría de las etapas del proyecto. Cicioni y sus colaboradores comenzaron con un acotado diagnóstico nacional sobre las regulaciones que recaen en el SEA para apoyar su propuesta de "desburocratizar" la gestión escolar, modificar la normativa y otorgar mayores márgenes de autonomía a las escuelas estatales (autonomía que la ley federal no cercenaba). Casi simultáneamente, Cicioni había publicado un polémico artículo en una revista académica reconocida en el campo educativo -como es Propuesta Educativa de la FLACSO- en el cual promovía el modelo de las escuelas *charter*³⁹⁸ en Argentina - aunque también advertía de algunas de las posibles limitaciones de importar un modelo de organización escolar como éste. Finalmente, ofreció la propuesta al gobierno de San Luis el cual le brindó las condiciones para implementarlo en dicha provincia.

Para darle mayor relevancia pública a la propuesta, el diario La Nación organizó un encuentro en la sede de FGyS denominado "Escuelas autogestionadas: experiencias en los Estados Unidos y perspectivas en la Argentina". El seminario se realizó en mayo de 1999 en el auditorio de la Fundación Gobierno y Sociedad. También participaron en la organización la Fundación Libertad, la Red de Fundaciones Argentina (Refundar) y The Manhattan Institute.³⁹⁹ Los comentarios a los expositores del extranjero estuvieron a cargo

³⁹⁶Ver www.fgys.org. Nótese que la fundación sólo participó del otorgamiento de los subsidios a las primeras cinco escuelas de las ocho que finalmente se vieron beneficiadas pues el proyecto terminó en manos del CIPPEC.

³⁹⁷A.R. está actualmente a cargo del Programa de Política Educativa del CIPPEC.

³⁹⁸Ver Cicioni, A., 1999, El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina. *Revista Propuesta Educativa*, Nº 20, Buenos Aires.

³⁹⁹Como disertantes estuvieron Seymour Fliegel, presidente del Centro para la Innovación Educativa de los Estados Unidos, y Carlos Medina, directivo de la misma institución, líder en reforma de la enseñanza. También estuvieron presentes Yvonne Chan, decana del Centro Vaughn para el Aprendizaje del Próximo Siglo y especialista en temas educativos, y Stephen Goldsmith, alcalde de Indianápolis, autor del libro "La ciudad del siglo XXI:

de Juan José Llach (Fundación Mediterránea), Mario Tejeiro (FIEL), Antonio Cicioni (Fundación Gobierno y Sociedad), Eugenio Burzco (Fundación Grupo Sophia), Fernando Bach (Fundación del Tucumán) y Gerardo Bongiovanni (Fundación Libertad) (La Nación, 9/5/99).

Una vez instalado el equipo de la fundación en San Luis, y realizado el primer diagnóstico con información oficial, elaboró la propuesta a partir de la cual se redactó el anteproyecto remitido a la Cámara de Diputados. El anteproyecto constaba de 54 artículos, en los que se establecían los lineamientos generales de la conversión de las escuelas estatales.

La aplicación del sistema comenzaría a regir en el año 2000 y alcanzaría en una primera etapa a unos 20 o 30 establecimientos sobre los 470 con los que contaba la provincia de San Luis. Las nuevas "escuelas autónomas" surgirían de la reconversión de los establecimientos estatales y de la promoción de nuevos centros educativos, a través del llamado a concursos. El gobierno de San Luis designaría comités evaluadores que determinarían las escuelas que están en condiciones de incorporarse al sistema.

Se crearía la figura de "asociaciones educacionales", entes jurídicos de derecho privado, sin fines de lucro, que además serían los encargados de administrar las instituciones y organizar el proyecto pedagógico y el modelo de gestión. Las asociaciones educacionales serían responsables por los resultados pedagógicos y el proceso permanente de evaluación de la institución. Deberían respetar la gratuidad de la enseñanza y podrían generar fuentes alternativas de recursos. Pero no estarían habilitadas a cobrar aranceles a los alumnos. Tampoco podrían establecer políticas de discriminación en el ingreso o permanencia de los estudiantes (La Nación, 21/5/99).

Según Feldfeber (2003), la elección de San Luis no parece haber sido casual, existían condiciones legales y políticas favorables para la aplicación de las escuelas charter.⁴⁰⁰ El anteproyecto suscitó reacciones en la comunidad educativa

resucitando la América urbana" y director del Centro para la Innovación Cívica del Manhattan Institute.

⁴⁰⁰La Ley de Educación de la Provincia N° 4.947/92 del año 1992, había establecido por un lado que la educación era responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado y, por

local y en la oposición política, especialmente en la UCR y los sindicatos docentes que consideraron el “experimento” como una forma de privatización de la educación pública.⁴⁰¹ La legislatura provincial se negó a aprobar una ley que le diera una base legal al proyecto y finalmente el gobierno provincial terminó impulsándolo con un decreto.⁴⁰²

En el decreto N° 2682/99 se introdujeron modificaciones al proyecto original, entre ellas que no se convertirían escuelas “públicas tradicionales” en autogestionadas sino que se crearían nuevas escuelas y se estableció el llamado a convocatoria pública de proyectos educativos para la creación de nueve Escuelas Experimentales.⁴⁰³

Según Narodovski, ese proyecto originalmente promovido por FGS terminó desvirtuándose. Las supuestas virtudes del concurso y del modelo de escuela autogestionada se vieron opacadas por las presiones políticas del gobernador. Narodovski comentó al respecto:

“Además, estaba el tema de las escuelas públicas autogestionadas en San Luis. No son escuelas charter, las escuelas charter son otra cosa. Yo cuando me sumé a eso nunca tuve participación en el proyecto de San Luis. Solo fui jurado en el primer llamado de proyectos. El que lo organizó fue Antonio Cicioni, que de hecho se fue a vivir a San Luis y organizó todo eso que era realmente complejo. Después tuve contacto con las escuelas,

otro, extendió la denominación de escuela pública a todos los establecimientos, diferenciando las escuelas de gestión estatal y de gestión privada; conceptualización que retomó un año después, en 1993, la Ley Federal de Educación. Ver Feldfeber (2003).

⁴⁰¹El diputado provincial y candidato a gobernador por la Alianza, Walter Ceballos (UCR), sostuvo entonces que la iniciativa “viene a cristalizar desigualdades, porque si bien se establece que no se podrá cobrar aranceles, surgirán otras vías complementarias, como las contribuciones voluntarias. Ello aumentará la fragmentación, profundizará el desequilibrio y no resolverá los problemas” (La Nación, 21/5/99).

⁴⁰²Según un editorial de La Nación: “La Asociación del Magisterio Provincial Puntano y Afines cuestionó expresamente la intención del Poder Ejecutivo de ceder la administración de las escuelas a asociaciones educacionales, lo que calificó una “privatización de la enseñanza”. Entre los aspectos más conflictivos, las escuelas que apliquen este sistema contratarán a los docentes según sus propios criterios e intereses. No se ajustarán a los sistemas de calificación y concursos que rigen en la actualidad y los maestros y profesores dejarán de ser empleados públicos y pasarán a ser personal de las entidades privadas. Si bien los docentes que opten por adherirse al programa contarán con una licencia sin goce de haberes por dos años, lo que les permitiría regresar al sistema tradicional de no ver colmadas sus expectativas, no se detalló de dónde ni cómo el Estado podrá formalizar esa promesa.” (La Nación, 21/5/99)

⁴⁰³El jurado evaluador estaría integrado por especialistas y miembros de la Fundación Gobierno y Sociedad involucrada en el proyecto. (Feldfeber, 2003) Entre los miembros del jurado en su primera convocatoria se encontraban Mariano Narodovski por FGS y Juan Carlos Tedesco por el IIPE.

de hecho soy el padrino de tres de ellas. Mantuve el contacto y creció una relación más allá de que el vínculo con las escuelas, desde la fundación, terminó.

El concurso en San Luis se realizó en noviembre de 1999 y nuestra relación con ellos terminó el 15 de noviembre. Básicamente, se cortó porque nosotros pensábamos que había que hacer un proceso de selección más serio. El gobernador no quería. Nosotros le dijimos que no y finalmente Antonio se quedó con el proyecto.”

El proyecto finalmente mudó de fundación y terminó siendo asumido por Cicioni y Rivas quienes migraron al recién creado CIPPEC.

Si analizamos la trayectoria del área durante la coordinación de Narodovski se observa que desde su inclusión se realizaron 16 estudios nuevos sobre temas de política educativa, de los cuales 8 son de su autoría o figura como coautor⁴⁰⁴. Según constaba en su página web se propusieron realizar estudios sobre los siguientes ejes temáticos: a) los marcos regulatorios y legales, que determinan los incentivos; b) los sistemas educativos comparados y el impacto de distintas reformas; c) las innovaciones educativas; d) las políticas de evaluación; e) la *political economy* de las reformas educativas; f) cuestiones específicas de la escolarización como violencia y escuela y usos de Internet.

Entre los trabajos producidos se hallan los trabajos de Narodovski titulado “Hiperregulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los “consejos de convivencia” en la Ciudad de Buenos Aires” y el coordinado por Alejandro Morduchowicz sobre la historia, regulaciones y asignación de recursos públicos a la educación privada. Respecto a ese estudio Morduchowicz afirmó:

“El trabajo es extenso. Hice un resumen en el que afirmo que la gran conquista del sector privado en la segunda mitad del siglo XX es la desregulación. Su gran conquista es su equiparación a las normas del Estado porque las normas del sector privado eran hiperegulatorias. Les controlaban hasta cómo debía ser el piano de la escuela. Les controlaban todo, hasta el último detalle.”

Produjeron también algunos trabajos que criticaban los supuestos de las corrientes que sostienen el Estado Docente y a la homogeneización de la oferta

⁴⁰⁴El listado de todos los trabajos de la agencias entre 1998 y el año 2002 se encuentra en el anexo.

como garantías de la igualdad de oportunidades. Entre estos se destacó el análisis comparativo entre el sistema educativo argentino y el chileno.⁴⁰⁵

Por otra parte, sus análisis sobre discriminación educativa apuntaron a resaltar que en las actuales condiciones materiales y normativas los alumnos del sector privado reciben mayores beneficios que los del sector estatal.⁴⁰⁶

En el área además se organizaron una serie de foros para promover el debate en políticas educativas. Entre ellos se destacó la presentación del trabajo realizado por Morduchowicz en la Fundación con comentaristas de variada procedencia. Participó la economista María Echart por FIEL y la socióloga María del Carmen Feijoo de reconocida actuación en las filas del justicialismo en la provincia de Buenos Aires y consultora del IPE-UNESCO. Otro foro fue el realizado sobre el impacto del sistema nacional de evaluación (SINEC) que contó con la presencia de Gustavo Iaies, por entonces, Subsecretario de Educación Básica del Ministerio de Educación nacional.

Desde el punto de vista político, el área no participó institucionalmente en ninguna gestión de gobierno pero presentó una propuesta de reforma, en el año 2002, bajo el nombre de "Desregulación y control local en educación. Análisis y propuesta para la Ciudad de Buenos Aires". Sin embargo, la baja inclusión del área en las gestiones de gobierno no impidió que su coordinador, en el 2001, apoyara algunas iniciativas del Ministerio de Educación nacional como la inclusión de Internet en todas las escuelas del país⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵Ver los trabajos de Narodovski y Milagros Nores: "Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile"; y "Searching for "neoliberal" education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile."

⁴⁰⁶Finalmente, existe un grupo de trabajos con temáticas variadas, a saber: los efectos de las huelgas docentes en la calidad del servicio educativo, el sistema nacional de evaluación de la calidad, la equidad en el financiamiento de los sistemas educativos provinciales, etc.

⁴⁰⁷Así lo hizo en marzo de 2001 en la primera Cumbre de Educación Básica de América latina que reunió en Miami a más de 140 líderes empresarios y representantes de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales. En dicho encuentro los empresarios reconocieron que asumirían un mayor compromiso en educación si su esfuerzo implicara, por ejemplo, una ventaja impositiva. El encuentro estuvo patrocinado por compañías como AT&T, Banco Mercantil, Bank of America, Citigroup, Discovery Communications, IBM, Mastercard, Philips, The Miami Herald y The Walt Disney Company. De Argentina

Finalmente, a partir de 2003 Narodovski, por su parte, comenzó a participar públicamente en política al incorporarse al partido Compromiso para el Cambio como candidato para ocupar la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mauricio Macri, candidato a Jefe de Gobierno, lo había designado para asesorarlo en materia de política educativa (La Nación, 21/8/03).⁴⁰⁸

El funcionamiento de la Fundación Gobierno y Sociedad.

Lo que sigue es la descripción del funcionamiento de la fundación hasta el año 2004 pues actualmente parece atravesar un período de inactividad.

Al igual que en las fundaciones "históricas", la FGyS recibió financiamiento de empresas importantes pero, a diferencia de ellas no fue financiada por cámaras empresariales. Su estructura de gobierno estaba conformada por un

entre otros participaron de esa conferencia : José María Simone de ACDE, Antonio Cicioni en representación del CIPPEC, María Echart de FIEL, Mariano Narodowski por la Fundación Gobierno y Sociedad, Héctor Omar Torino por la Provincia de San Luis y el entonces ministro de educación Hugo Oscar Juri. Ver www.lasummit.org .

⁴⁰⁸Es interesante analizar la trayectoria de Narodovski, especialmente sus idas y venidas desde el mundo académico al de la política o al empresarial y especialmente su carácter de articulador de estos tres terrenos. Son pocos los pedagogos que logran articularlos sin quedar atrapados por la lógica de alguno de los subcampos. Esta cualidad como importador de ideas del mundo empresarial al pedagógico y exportador de ideas pedagógicas al mundo de los economistas y abogados fue construida gradualmente en su biografía profesional.

Si analizamos su currículum vitae (publicado en la Internet) se puede observar su temprana inserción académica en la Universidad de Buenos Aires, en la cátedra de Historia General de la Educación a cargo de Cecilia Braslavsky y su participación en revistas académicas. Posteriormente, una vez obtenido su título de maestría en FLACSO en 1990, viajó a Brasil para doctorarse en 1993 como Doctor en Educación con mención en Filosofía e Historia en la Universidade Estadual de Campinas. A su regreso comenzó a consolidar su nuevo rol de articulador. Desde 1995 ocupó varios cargos como miembro de comités académicos o científicos asesores en diversos programas del Ministerio de Cultura y Educación y fue asesor de Inés Aguerrondo durante la implementación de la reforma en los noventa.

Narodovski, siempre polémico en sus posturas pro-desregulación y pocas veces inadvertido por sus pares, ha participado y participa en varios espacios de debate sobre política educativa intentando que el tema educativo gane mayor espacio en la opinión pública y en las dirigencias: columnas de opinión en medios gráficos (especialmente, en Clarín, Infobae y Página 12), programas de televisión (en el canal de cable P+E) y en foros universitarios (actualmente como director de Educación de la Escuela de Gobierno de la UTDT) y de empresarios.

Consejo empresario⁴⁰⁹, un Consejo de Administración, un Comité Ejecutivo y un Consejo Académico Internacional. Según constaba en su página web el Consejo de Administración era el órgano encargado de dirigir la Fundación. Estaba integrado de la siguiente manera: Presidente: Dr. Miguel Ángel Broda⁴¹⁰; Vicepresidente: Dr. Carlos María Regúnaga⁴¹¹; Secretario: Dr. Andrés Fontana⁴¹²; Pro-Secretario: Dr. Abraham Leonardo Gak⁴¹³; Vocales: Dr. Jorge Castro, Lic. Martín Giesenow y Dr. Arnaldo Bocco. La función del Consejo de Administración, sin embargo, no era operativa sino de planeamiento estratégico. El funcionamiento diario estaba a cargo de un Comité Ejecutivo liderado por el

⁴⁰⁹Integrado por el Ing. Eduardo Baglietto (Techint Argentina S.A.); Dr. Carlos A. Bulgheroni (Bridas S.A.P.I.C.); Dr. Sergio Einaudi (Siderar S.A.); Dr. Eduardo Elsztain (IRSA S.A.); Ing. Juan Carlos Masjoan (Telecom S.A.); Ing. Aldo Roggio (Roggio S.A.); Ing. Rodolfo Schmidt (Siemens S.A.); Dr. Orlando Terranova (Centro de Empresarios Mendocinos); Dr. Patricio Zavalía Lagos (Aerolíneas Argentinas) y Ing. Javier Tizado (Siderar S.A.).

⁴¹⁰En el sitio web de su consultora puede observarse un sintético curriculum vitae. Miguel Ángel Manuel Broda es Socio y Director Ejecutivo del Estudio Económico-Financiero M. A. M. Broda & Asoc., institución en la que se desempeña como asesor y consultor económico de empresas nacionales e internacionales, y analista de asuntos económicos privados y oficiales. Simultáneamente, es Editor y Director de Carta Económica, publicación mensual editada ininterrumpidamente desde el año 1983. Es fundador de la primera Calificadora de Riesgo del país, "Broda, Domínguez, & Econsult" (actualmente absorbida por Fitch IBCA Duff & Phelps), y miembro de la Asociación Argentina de Economía Política. Regularmente es invitado a dar conferencias y exponer sus ideas en Harvard Business School, J. F. Kennedy School of Government (Harvard University), Council of Americas, Wharton School (University of Pennsylvania), Columbia University, Tel-Aviv University, Banco Central de Argentina, Banco Central de Brasil, IDEA, IAEF, Asociación Argentina de economía-política, entre otros. De manera mensual se publican sus columnas de opinión en los principales diarios de la región (La Nación y El Cronista Comercial de Argentina, y el Diario Valor de Brasil). Licenciado en Economía en la Universidad Católica Argentina (1962/66), es Master y Ph.D (c) en Economía en la Universidad de Chicago (1968/72) donde fue becado por la Fundación Ford. En el ámbito académico, fue Director del Programa de Postgrado y Profesor en la Universidad de Sao Paulo-Brasil (1972/1981), además de haber dictado clases en la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Católica Argentina, y la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE). Entre sus principales trabajos de investigación se destacan los relacionados con temas monetarios, fiscales y de macroeconomía.

⁴¹¹Actual presidente del Club del Progreso.

⁴¹²A.F.: Licenciado en Sociología. Universidad de Buenos Aires, 1976. M. A., Administración Pública. The University of Texas at Austin, 1981. Ph. D., Ciencia Política. The University of Texas at Austin, 1987. Actualmente, decano de la Facultad de Estudios para Graduados en la Universidad de Belgrano. Fue consultor en el Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, D.C., 2000-2001. Fue Director del Centro de Estudios sobre Seguridad Internacional, Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) entre 1994 -1999.

⁴¹³A.G.: Economista, rector del colegio Carlos Pellegrini y fundador del Grupo Fénix en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

director del CEDI, Mariano Tommasi, y el Director Ejecutivo de la Fundación, Oscar Fernández.

El Consejo Académico Internacional era un cuerpo de asesores que le otorgaba prestigio intelectual a la FGYs. Involucraba a tres reconocidos economistas norteamericanos, uno de ellos distinguido con el premio Nobel de economía en 1993.⁴¹⁴ Este consejo tenía a cargo el brindar orientaciones en el trabajo que llevaba adelante la fundación y contribuyó a “definir estrategias de desarrollo del país a largo plazo”.⁴¹⁵

Respecto al CEDI, estaba estructurado en áreas de estudio. Se destacaban las relacionadas con las instituciones políticas y fiscales, las políticas educativas y los marcos regulatorios.⁴¹⁶

Como ya se mencionó, dirigió el CEDI el Dr. Tommasi y Mariano Narodovski coordinó el área de Educación entre 1999 y 2003.

El funcionamiento y la lógica de producción de conocimiento en el área Educación.

Las actividades desarrolladas por el área de Educación del CEDI se caracterizaron por la producción autónoma de estudios, la organización de foros de política educacional y la difusión y publicación de los informes en Internet.⁴¹⁷ La forma de organización del trabajo era muy flexible y, en cierto sentido fue una producción delegada a equipos técnicos que funcionaban independientemente del CEDI, inclusive físicamente lo hacían fuera de sus instalaciones.

⁴¹⁴Sus integrantes eran: Dr. Douglass C. North, Universidad de Washington , Estados Unidos; Premio Nobel de Economía, 1993. Dr. Pablo Spiller, Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos. Dr. Jeffrey Frieden, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

⁴¹⁵Ver www.fgys.org.

⁴¹⁶En su página web decía: “En la medida en que estas áreas crezcan, darán lugar a la creación de otros centros independientes. El CEDI también se interesa por la integración económica regional, la administración pública y las políticas sociales. Abarca temas como la reorganización del Estado, la eficiencia del gasto público, los recursos y gastos de los gobiernos locales, los diseños de incentivos para evitar la corrupción y la capacitación de los recursos humanos para la ejecución de los planes de gobierno.”

⁴¹⁷Actualmente, los trabajos solamente pueden bajarse de la web del Dr. Tommasi (http://www.udesa.edu.ar/DEPARTAMENTOS/ECONOMIA/MARIANO_TOMMASI/INDEX.HTML)

“La fundación tiene sus oficinas en la calle Rojas [en Retiro], pero en general nosotros trabajábamos en [la Universidad de] Quilmes y la gente del CEDI trabajaba en [la Universidad de] San Andrés. A veces usábamos las instalaciones de la fundación como sala de reuniones en el centro, pero en general no las usábamos.”⁴¹⁸

Su coordinador explicó que el área de Educación en el CEDI siempre gozó de un bajo nivel de institucionalización. Una de las explicaciones posibles de la baja institucionalización se encuentra en que la fundación dio prioridad a contratar profesores-investigadores radicados en universidades de prestigio.⁴¹⁹ En el CEDI se consideraba beneficioso que la producción de conocimiento fuera evaluada por la comunidad científica universitaria, donde existen criterios establecidos. Esa evaluación académica era considerada como un “certificado de calidad” que los otros tanques de pensamiento no disponían. Narodovski al comparar la producción de FGyS con la de los otros tanques de pensamiento como el Grupo Sophia o el CIPPEC señaló:

“Lo que hace la fundación es asociarse con académicos que no dejan de ser académicos. Al contrario, la fundación quiere que siga en la universidad porque quiere que la universidad me haga el control de la calidad de lo que produzco. El problema del CIPPEC y de Sophia es cómo se controla la calidad [de su producción]. Si no publican en revistas especializadas, no tienen subsidios ni de la Agencia, ni del CONICET -que tendrán problemas pero más o menos establecen controles-, entonces el control de calidad es inexistente.”⁴²⁰

Por otra parte, al no contar la dirección del CEDI con un programa de investigaciones preestablecido los temas de investigación se acordaron entre ambas partes. El coordinador, además de sus tareas para garantizar la entrega de los informes en tiempo y forma, solamente tenía como exigencia organizar mensualmente foros de política educativa en la fundación.

En la propaganda institucional que aparecía en la web del CEDI, sin embargo, se perciben algunos matices con lo descrito. Allí se daba a entender

⁴¹⁸Entrevista a Mariano Narodovski.

⁴¹⁹El coordinador del área Educación afirmó que cuando fue contratado por FGyS dirigía un instituto de investigación en la Universidad de Quilmes y no le exigieron renunciar a dicho puesto. Según Narodovski, lo único que recibió fueron fondos para formar un equipo de jóvenes investigadores que estuviera financiado por la FGyS que se acoplaría a su equipo existente en la UNQ.

⁴²⁰Entrevista a Mariano Narodovski.

que el área tenía mayor regularidad e importancia estratégica y que su funcionamiento era permanente con investigadores full time:

“El Área de Educación es una de las principales áreas de la Fundación Gobierno y Sociedad y de su Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Cuenta con investigadores formados de tiempo completo, a la vez que varios profesionales colaboran de manera permanente en los distintos proyectos de investigación.”⁴²¹

Probablemente, la propaganda reflejaba el optimismo en los inicios del *think tank*. Actualmente, el área no está en funcionamiento. Su coordinador, en el año 2004, señaló en la entrevista que hacía más de un año que no estaba vinculado al CEDI y, para el 2006, la página web de la fundación había caducado.

La escasa institucionalización del área de Educación se percibió también en la investigación del grupo coordinado por el licenciado Alejandro Morduchowicz y su equipo de economistas quienes realizaron un importante trabajo sobre el origen y el estado de la educación privada en Argentina. Según el investigador su inserción institucional fue “marginal” y tangencial a través de su relación personal con el coordinador del área.⁴²²

Otro indicador de las precarias condiciones para la institucionalización de la investigación en esta agencia, eran los exiguos montos de los subsidios. Desde los orígenes del CEDI se había apelado más al voluntarismo que a condiciones materiales adecuadas.⁴²³ Por otra, en el estudio sobre educación privada ya mencionado el trabajo se prolongó por seis meses y los investigadores cobraron alrededor de \$1000 pesos a cada uno.⁴²⁴

⁴²¹Tomado de www.fgys.org.

⁴²²En la entrevista afirmó no haber tenido trato con los miembros de la fundación. El motivo de su contratación, según Morduchowicz, fue responder a una serie de opiniones infundadas, sobre la educación en general y el funcionamiento del sistema educativo en particular, que los economistas de la FGyS solían tener, en sus reuniones internas con los técnicos del CEDI.

⁴²³Al respecto Cicioni afirmó: “En mi caso, había una proto-área, llegué a tener hasta 16 investigadores a mi cargo pero, con un promedio de edad de 25 años, todos muy jóvenes. Creo que cobraban sueldo 6 o 7 y eran sueldos muy muy bajos. Había muchas ganas de laburar pero, es verdad que todavía no era un área de investigación educativa. Algo más parecido a lo que quizás era el Grupo Sophia, gente muy joven...”

⁴²⁴“Era muy poco [dinero]. Yo venía trabajando el tema y por el ministerio no iba a salir nada. Era el placer de meternos con un tema que si no nos obligábamos a hacerlo no lo

El área de Educación del CEDI se organizó entonces con escasos recursos y mucha flexibilidad laboral. Su coordinador manejaba un presupuesto que variaba de acuerdo a los ingresos que obtenía de la fundación. Con él contrataba especialistas y auxiliares de investigación. Coordinaba personal en carácter de becarios financiados por la FGS y radicados en el programa "Sujetos y política en educación" en la UNQ⁴²⁵. El único investigador senior estable fue Narodovski. Luego comenzaron a integrarse otros, pero en forma temporal.

Respecto al perfil de sus investigadores, como ya se expresó, la selección del director del área se hizo por concurso. Los criterios de evaluación del concurso incluían el haber obtenido el título de Doctor, tener publicaciones internacionales y haber recibido subsidios para la investigación (es decir, tener antecedentes y conocer cómo se obtienen los fondos para investigación).⁴²⁶

"Lo que tenía [a favor] eran muchas publicaciones internacionales, que era el circuito [más valorado], tenía mucha más cantidad que los demás porque en calidad no los puedo medir pero, además muchas eran publicaciones en inglés, básicamente en journals internacionales y eso pesó mucho."

La selección de los investigadores senior transitorios, en cambio, quedaron a criterio del coordinador del área. Es interesante analizar sus *curriculum vitae* para darnos cuenta de la amplitud en los perfiles académicos con que se manejó al seleccionarlos. Procedían de varias carreras de grado y contaban con maestrías terminadas y doctorados en curso en el área educativa.

Varios de dichos investigadores habían sido becarios que se habían formado inicialmente con Narodovski, incluso algunos habían terminado o iniciado

íbamos a hacer. [...] yo en ese momento ganaba muy bien por mi trabajo profesional y no necesitaba ese ingreso. A mí lo que me interesaba, estaba en muy buenos términos con Mariano (y lo sigo estando), era meterme en el tema y con la expectativa de poder publicarlo. Cosa que no sucedió." (Entrevista a Alejandro Morduchowicz)

⁴²⁵El financiamiento se adjudicaba como subsidios a la investigación, como lo hacen las fundaciones donantes. En ese sentido Narodovski recibió subsidios para sus estudios por más de una vía. Una fue la fundación Gobierno y Sociedad pero también logró que la fundación Retama le otorgara dinero para hacer un trabajo sobre las regulaciones estatales en materia de evaluación. "Si vos ves ese libro te vas a dar cuenta que aparece el agradecimiento a la fundación Retama y a Gobierno y Sociedad pero el trabajo está inscripto en la Universidad de Quilmes." afirmó el investigador.

⁴²⁶Al concurso se presentaron alrededor de 30 candidatos. Antonio Cicioni participó en una preselección de la cual quedaron 5 postulantes. Según Narodovski, entre esos cinco estuvieron especialistas reconocidas como Marcela Mollis, Paula Pogré y Cristina Davini. "Llegamos a la final Cristina Davini y yo. Finalmente, yo gané."

con él sus estudios de posgrado. Un ejemplo de ello fue Myriam Andrada quien fue alumna de grado en la carrera de Educación en la UNQ, hizo su tesis de maestría en FLACSO y además estaba terminando el doctorado en Educación en Teacher's College en la Universidad de Columbia al momento de la entrevista con Narodovski. Otra becaria en situación similar era Milagros Nores. Es un caso interesante de analizar pues Nores es Licenciada en Economía de la UTDT, obtuvo un Master en Administración Planeamiento y Política Social de la Educación en Harvard y se convirtió en especialista en educación internacional y comparada y análisis y planeamiento de Política Educativa. Finalmente, se puede observar el caso de Laura Manolakis, la actual directora de la carrera de Educación en la Universidad de Quilmes, quien obtuvo la maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de la FLACSO y estaba cursando su doctorado en la Universidad de San Andrés.

La selección de los auxiliares de investigación o becarios fue diferente. El semillero principal de los auxiliares o becarios parece haber sido la carrera de Educación de la Universidad de Quilmes. El mecanismo de selección de los becarios era el que se usaba en la Universidad de Quilmes. Los aspirantes solían ser estudiantes de grado interesados por el programa o profesionales que habían leído el aviso en la red de la Universidad de Quilmes. Según Narodowski, es el mismo mecanismo, típicamente endogámico que existe en la UBA para incorporar gente a los subsidios UBACyT, o los concursos para las becas de investigación de la UBA.

La selección final de los becarios se hacía en el equipo de investigación por quienes dirigían el programa, es decir, Narodovski y Ricardo Baquero. Después se los presentaba a las autoridades de la UNQ para su aprobación. Si reunían los requisitos de la universidad, que eran básicamente estar cursando un posgrado y cumplir un horario en la universidad, se los aprobaba. No era necesario que fueran auxiliares docentes en la universidad.

El trabajo al interior de cada equipo de investigación brindaba total autonomía al investigador a cargo del proyecto. El trabajo de los becarios era más guiado y asumió las características típicas del trabajo académico. Una vez

por semana se organizaba un ateneo y se analizaba el trabajo del equipo. Después podían organizarse reuniones individuales con los miembros del equipo para discutir algún *paper* que se estuviera por publicar.

Se trató de una agencia que buscó prestigio controlando que su producción y la difusión de sus ideas se atuvieran a criterios de validación del campo científico. Buscó más ganar legitimidad en la arena intelectual que en la legal o en la económica. Un indicador claro fue que sus investigadores publicaron regularmente en revistas científicas con referato nacionales e internacionales. "Son trabajos publicados, antes o después en Comparative Education, en Compare o en Propuesta Educativa de FLACSO" afirmó Narodovski.⁴²⁷

En el plano político, el área de Educación del CEDI prácticamente no intervino. Según Narodovski esto tiene su explicación en el tipo de *think tank* que se intentó construir. La FGYs siempre tuvo una estructura mínima y el modelo de tanque de pensamiento que intentó adoptar, más que pretender llevar adelante políticas públicas en el poder ejecutivo, lo que buscaba era influir sobre el pensamiento de los *policy makers*.

"Típico de fundaciones norteamericanas que lo que quieren es incidir en la investigación más que directamente en la política pública. Quieren incidir en la política pública pero en el momento en que quieren contratarlo a uno no es para incidir directamente en la política pública sino quieren incidir en la producción de conocimiento que va a incidir en la política pública."⁴²⁸

En ese sentido, el CEDI parece haber adoptado predominantemente el "modelo intelectual" en el cual la investigación, en conjunto con otros sectores pretende elevar la calidad del debate público sobre temas de política educativa (Weiss, 1979).

⁴²⁷A modo de ejemplo se seleccionan tres artículos que inicialmente habían sido presentados como documentos de trabajo o como parte de trabajos del CEDI: Mariano Narodowski y Myrian Andrada. "Segregación socioeconómica y regulaciones en el Sistema Educativo Argentino", *Propuesta Educativa*, Nro. 23, 2001. Mariano Narodowski, Milagros Nores and Laura Manolakis. "Policies in Education concerning the New Information Technologies. Learning from Latin America and Argentina", *Education, Communication & Information*, 2 (2/3), 2002. Mariano Narodowski y Myrian Andrada. "Cuasi monopolio estatal y descentralización educativa. Una exploración sobre América Latina" *Revista de Educación*, Nro. 333, 2004.

⁴²⁸ Entrevista a Mariano Narodovski.

Alianzas estratégicas del área de Educación del CEDI en el campo de la educación.

En el campo intelectual de la educación la FGyS ha tenido una trayectoria breve. Probablemente por ello el área de Educación del CEDI solamente ha establecido relaciones de cooperación con la UNQ. Eso no significa que se haya vinculado a través de convenios firmados o formas de trabajo conjunto. La vinculación era indirecta, a través de la doble pertenencia de sus investigadores pero, de ninguna manera, esto reflejaba un proceso de institucionalización o el armado de una alianza estratégica para el desarrollo de la investigación educativa.

El área de Educación del CEDI también realizó un trabajo en conjunto con el Grupo Sophia.⁴²⁹ Eso tampoco significó que se haya construido una alianza entre ambos tanques de pensamiento.

En el plano de las ideas, las propuestas del área de Educación del CEDI han sido consideradas como riesgosas para varios especialistas en política educativa por, al menos, dos motivos: a) Sus propuestas son favorables a la desregulación del SEA y a la inclusión de valores y prácticas asociadas al *management*; b) Sus críticas a los supuestos beneficios del Estado Docente buscan erosionar el núcleo de creencias de ese modelo.⁴³⁰ Sus críticos más férreos se encuentran en algunas cátedras de Política Educativa de algunas universidades nacionales.⁴³¹

Por otra parte, las estrategias de intervención del área de Educación del CEDI en el campo político pueden calificarse como teóricas y alejadas del terreno

⁴²⁹ Ver FGyS y Grupo Sophia, 2001, Documento N° 57: Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado.

⁴³⁰ Quizás, el aporte más relevante a destacar del área de Educación del CEDI sean sus trabajos referidos a la relación entre la segregación socioeconómica y las regulaciones en el sistema educativo argentino, a la relación entre autonomía y desregulación de la gestión escolar y a la incorporación de criterios y mecanismos de evaluación de la calidad educativa. Ver el listado completo de publicaciones en el anexo.

⁴³¹ En el campo intelectual de la Educación son conocidas las posiciones contrarias de algunos profesores en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Luján y la Universidad Nacional de San Luis.

donde se definen las políticas educativas.⁴³²

La participación de Narodovski como asesor en el partido CPC y su candidatura a la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pareciera ser una actividad desvinculada de las acciones del CEDI (La Nación, 21/8/03).

Probablemente la escasa participación del área de Educación del CEDI en el terreno de la política educativa se relacione con: a) el tipo de objetivos políticos que persiguió este *think tank* estuvo orientado a influir en el plano de las ideas y no en la acción política directa; b) la FGyS no realizó una inversión importante y continua en el área de Educación, ni para el desarrollo de su producción intelectual ni para su intervención directa en el SEA; c) el tipo de producción intelectual no incluyó propuestas de reforma educativa integrales.

A modo de conclusión.

El CEDI de la FGyS fue un *centro de investigación privado* creado por una oportunidad política. La primera reforma del Estado estaba agotada y, en 1996, el gobierno había lanzado un proyecto de segunda reforma que implicaría la redefinición de los sectores que habían quedado a cargo del Estado. Esa fue la “ventana de oportunidad” leída y aprovechada por el grupo fundador de Gobierno y Sociedad.

Además, en 1997, la influencia lograda por la Fundación Mediterránea en el PJ le permitió suponer a este grupo de economistas y abogados que ellos también podrían hacerlo. Con un centro de investigaciones con técnicos altamente calificados como el IERAL podrían competir en prestigio e influencia en el campo intelectual y en el político con las fundaciones “históricas”.

Por su parte, la creación del área de Educación en el CEDI también respondió a un contexto político favorable. En 1998, el proceso de Transformación Educativa comenzaba a dar signos de debilitamiento y existía una demanda vacante de conocimiento experto tanto a nivel nacional como

⁴³² El proyecto de escuelas autogestionadas en San Luis fue impulsado antes de la conformación del área.

jurisdiccional para evaluar la reforma, reorientarla y revitalizarla.

El área de Educación del CEDI se propuso colaborar en ello con su producción, encuadrándola bajo un doble enfoque que combinaba el conocimiento académico y el pragmático intentando articular discursos que permitieran la confluencia de los intereses y puntos de vista empresariales, políticos y culturales dominantes en el período. Su producción revela la preocupación creciente, tanto de los organismos internacionales como del empresariado, por lograr que las escuelas estatales se regularan con mecanismos de control de resultados menos burocráticos que permitieran conjugar una educación masiva con una de calidad y a bajo costo.

Existen varias razones para incluir al CEDI de la FGyS entre los cinco tanques de pensamiento financiados por el empresariado que intentaron participar en la definición de las políticas educativas en Argentina en la década de 1990. En primer lugar, porque sus intervenciones en la provincia de San Luis - antes de la conformación del área de Educación- movilizaron políticamente a los actores del campo político de la educación. En segundo lugar, porque desde 1998 el CEDI actuó en el campo intelectual de la educación como una fuente de ideas dinámica que producía estudios originales que cuestionaban el núcleo de creencias del modelo de "Estado Docente". En tercer lugar, porque los estudios del área -al menos temporalmente- concitaron la atención de los especialistas y de los actores de la política educativa. Al difundir electrónicamente su producción y organizar foros de debate con funcionario de la cartera educativa, el área participaba en la evaluación de los resultados de la reforma educativa impulsada desde la sanción de la Ley Federal de Educación.

Sin embargo, la crisis política y económica del 2001 y el tipo de *think tank* que buscó representar, más orientado a la promoción de ideas que a la acción política, no le permitieron adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto y en la actualidad es un centro virtualmente desarticulado.

Caso 5: El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

El CIPPEC es el último tanque de pensamiento que se analiza en este estudio. De los cinco casos es el de creación más reciente, acaba de cumplir seis años de existencia y, en la actualidad, es uno de los que posee mayor dinamismo. Su sede se encuentra a escasos 50 metros del Congreso Nacional sobre la calle Callao, en unas oficinas que curiosamente, en la década de 1970, sirvieron como espacio de reuniones de grupos de la juventud peronista.⁴³³

Desde su creación, sus actividades de investigación, de control e implementación de políticas públicas y sus vinculaciones con organismos públicos, otras ONG nacionales e internacionales, organismos internacionales, empresas y partidos políticos parecen ir en un paulatino aumento.

Es una agencia que parece promover las concepciones económicas y políticas dominantes posteriores al Consenso de Washington, un claro ejemplo de las nuevas ONG que se han apropiado de la *nueva ortodoxia internacional* para América Latina.⁴³⁴ Esta nueva agenda combina la promoción de políticas económicas “pro-mercado” con el fortalecimiento de las instituciones democráticas y las políticas focalizadas de derechos humanos para mitigar las desigualdades que genera la economía en la población afectada negativamente por la globalización (Dezalay & Garth, 2002).⁴³⁵

El nuevo paradigma proclama la institucionalización de la fórmula “crecimiento económico con equidad”. Este paradigma requiere un cambio en el rol del Estado y de la sociedad civil: supone la constitución de redes

⁴³³En el año 2003, según la información de su sitio web, el CIPPEC disponía de tres sedes: CIPPEC Buenos Aires, CIPPEC San Luis y CIPPEC EEUU (en Nueva York). Hoy desarrolla actividades en más de 7 provincias en Argentina. Ver www.cippec.org.

⁴³⁴Contrariamente a las fundaciones “históricas”, más orientadas por las ideas neoliberales ortodoxas o conservadoras de los “Chicago boys”, no se trata de una agencia preocupada principalmente por la estabilización de las variables de la macroeconomía, el ajuste fiscal y el crecimiento económico.

⁴³⁵La *nueva ortodoxia* reconoce el fracaso del neoconservadurismo y de las políticas de ajuste impuestas desde los organismos internacionales. Ha sido promovida por sectores de la academia norteamericana, el propio Banco Mundial y los tanques de pensamiento vinculados generalmente al partido demócrata desde la segunda mitad de los años

institucionales -con fuerte participación de las ONG- en colaboración con el Estado para contener los conflictos sociales y canalizar soluciones específicas para los grupos de la población en condiciones de mayor riesgo.⁴³⁶ En este caso se puede apreciar en su discurso institucional, el cual se presenta como una evidencia del rol que ocupa el CIPPEC en la circulación de ideas angloamericanas en la Argentina.

En sus diagnósticos, los analistas del CIPPEC reconocieron rápidamente las consecuencias negativas de las políticas de ajuste aplicadas en la Argentina y la complejidad de la crisis política de 2001. Pero, el fracaso de esas políticas en su diagnóstico tiene como principal responsable a la clase política tradicional local. Para este tipo de *think tank*, un *advocacy group*, los partidos políticos suelen ser vistos como máquinas electorales ineficientes y con tendencias al clientelismo y la corrupción que tergiversan cualquier intento de reforma del Estado. Pero, simultáneamente, consideran que no es posible sostener la democracia liberal sin el sistema de partidos.⁴³⁷ La pregunta que las orienta es cómo hacer para fortalecer tanto al sistema democrático liberal como al crecimiento económico en Argentina.

La respuesta proviene del propio BM en Washington. Ante la evidencia histórica que señaló los serios inconvenientes de hacer intervenciones homogéneas en los países en vías de desarrollo, los técnicos del BM llegaron al convencimiento de que solo el fortalecimiento de la sociedad civil podría generar mecanismos más precisos para garantizar que las políticas se ajustaran a las demandas reales de la población (Dezalay y Garth, 2002).

noventa (Dezalay y Garth, 2002).

⁴³⁶En la presentación institucional sostienen: "Creemos que un desarrollo equitativo y sustentable requiere un Estado sólido, democrático y eficiente: fortaleciendo el modo en que nuestras instituciones democráticas toman decisiones de políticas públicas podremos mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente para los sectores más desprotegidos del país.

Para ello, decidimos apostar a acercar, potenciar y desarrollar profesionales con vocación por lo público que puedan impulsar reformas en las áreas mencionadas, brindándoles las condiciones para el desarrollo de sus capacidades, y articulando su trabajo con el del Estado, las universidades, el sector privado y otros emprendedores públicos." Ver www.cippec.org.

⁴³⁷El argumento sostiene que sin democracia podría haber crecimiento económico pero a un costo político y social que solo los neoconservadores más extremos podrían considerar aceptables.

Estos argumentos subyacen en la producción de conocimiento de esta agencia y muestra un nuevo perfil de *think tank* en el campo de la Educación en Argentina.⁴³⁸ Desde esta perspectiva, el diálogo y la discusión con los distintos sectores e instituciones de la sociedad civil son vistos como herramientas fundamentales para mejorar los procesos de toma de decisiones acerca de cómo formular, implementar y evaluar políticas públicas –incluida la educativa– que mejoren la calidad de los servicios que recibe la población.⁴³⁹

En este capítulo se describirá el origen del CIPPEC y el funcionamiento de su programa de Política Educativa. Se analizará la estructura de capital de sus fundadores, los hitos principales del programa de política educativa y sus estrategias de inclusión en el campo intelectual de la educación. Finalmente, se observarán sus alianzas estratégicas y cómo intervienen como tanque de pensamiento en el campo político de la educación.

Origen y trayectoria institucional.

Para el año 2000, las productoras de conocimiento sobre políticas públicas en el mercado local tenían perfiles claramente distinguibles y los fundadores de CIPPEC buscaban que su agencia representara un modelo diferente de *think tank*.

⁴³⁸Según Dezalay & Garth (2002), el rol de articulador y adaptador local de propuestas originadas en los países centrales posee una doble faceta: por un lado, la agencia es un activo importador de ideas de los organismos internacionales y, por otro, ante los organismos internacionales funciona como un interlocutor legítimo para defender posiciones locales y orientar la ayuda internacional.

⁴³⁹ Al respecto Miguel Braun, uno de sus directores, señala en una publicación de la agencia: "Sin lugar a dudas la última gran crisis económica, política y social que nos afectó de una manera visible y aún persistente a los argentinos puso en evidencia la importancia de contar con instituciones democráticas sólidas capaces de responder a los desafíos de contexto, pero también de anticiparse y generar las políticas necesarias para que el Estado del Derecho se perciba y se muestre presente allí donde los ciudadanos lo necesitan. Estas instituciones no comprenden solamente a las agencias y poderes del gobierno, que por cierto y formalmente poseen la primera y última responsabilidad de tomar las decisiones que regulan y enmarcan la vida de los ciudadanos. La democracia depende también de la calidad de participación ciudadana, en sus múltiples dimensiones, así como de la cultura de rendición de cuentas por parte de todos aquellos actores, ya sea Estado, empresas, medios de comunicación u organizaciones de la sociedad civil, en tanto que sus acciones generan, en distintos grados, consecuencias públicas que afectan a la vida y al orden social."

Ver <http://www.cippec.org/espanol/newsletter/paginas/n20/institucional.html> .

Por un lado, estaban las agencias de perfil "académico" concentradas en la producción de conocimiento experto.⁴⁴⁰ Por otro lado, estaban las fundaciones orientadas a la acción política, que pertenecían o se vinculaban a un partido político o a las corporaciones empresariales. Ambos modelos estaban representados por agencias que ocupaban posiciones reconocidas tanto en los campos intelectuales como en el político y algunas de ellas ya habían influido en distintas gestiones de gobierno.

A su vez, en el mercado internacional de ideas y, particularmente, en el de las ONG se encontraban disponibles nuevos modelos de tanques de pensamiento que funcionaban en la intersección de ambos modelos. El CIPPEC se diseñó a partir de uno de esos modelos representado por el "Pioneer Institute" de Massachusetts.⁴⁴¹

La emulación de las características del Pioneer Institute se relaciona directamente con la formación académica y la socialización política recibida por sus fundadores.⁴⁴² El Consejo de Fundadores de CIPPEC estuvo constituido por un grupo de once jóvenes profesionales con distintas especialidades y preferencias políticas partidarias, a saber: Miguel Braun⁴⁴³, Nicolás Ducote⁴⁴⁴, Pablo de

⁴⁴⁰Entre éstas históricamente se encontraban las universidades y los centros de investigación independientes (algunos de ellos eran tanques de pensamiento como el caso de FIEL o el IERAL).

⁴⁴¹En la entrevista Antonio Cicione señaló: "CIPPEC está inspirado en el modelo norteamericano de *think tank*. Un grupo de intelectuales con vocación política, algunos más otros menos, cuya motivación está en lograr cambios en la forma en que está organizada la sociedad. Ya sea, a través de cambios en las regulaciones o, a través de la implementación directa de reformas. El modelo de organización está muy moldeado en los que son los *think tanks* en Estados Unidos, como, por ejemplo, el Pioneer Institute de Massachusetts. Ese fue uno de los modelos que miramos mucho." Se trata de un *advocacy think tank* conocido en EE.UU., entre otros, por promover el modelo de escuelas Charter.

⁴⁴²Como se puede apreciar en sus referencias profesionales –tomados del *website*– todos ellos han realizado importantes inversiones en su formación profesional en la década de 1990. Son egresados de carreras orientadas a las políticas públicas: Economía, Relaciones Internacionales, Administración de Empresas y Ciencias Políticas. Seis de ellos son egresados de UdeSa y los 5 restantes de la UBA, UCA, la Universidad Nacional de Tucumán y la USAL. Los 11 tienen terminados sus posgrados, generalmente maestrías, en el exterior en universidades de tradición cultural anglosajona (norteamericanas e inglesas), 8 de ellos en Harvard. También se destaca que las áreas de especialización son variadas y, si se mira con detenimiento, se puede encontrar en cada área en las que se desarrolla el CIPPEC, al menos, un especialista para coordinarla.

⁴⁴³M. B. es Licenciado en Economía, UdeSA, Master y Doctorado en Economía, Harvard University. Profesor visitante Universidad de San Andrés. Actualmente, Director del Área de Política Fiscal.

Lafuente⁴⁴⁵, Sonia Cavallo⁴⁴⁶, Antonio Cicioni⁴⁴⁷, Paolo Benedetti⁴⁴⁸, Mauricio Drelichman⁴⁴⁹, Tomás Serebrisky⁴⁵⁰, Fernando Straface⁴⁵¹, Silvana Tenreiro⁴⁵² y Andrés Vinelli⁴⁵³.

Además, existieron condiciones que favorecieron el surgimiento y consolidación de esta agencia. En el año 2000 sus fundadores representaban a un grupo de novatos sin reconocimiento público y prácticamente sin un referente con mayor trayectoria que los apadrinara.⁴⁵⁴ Sin embargo, no se debe dejar de lado que la apuesta de armar esta agencia tenía algunos componentes a su favor que, aunque con riesgos, la harían viable en el mediano plazo.

En primer lugar, varios de los fundadores pertenecían a familias de sectores altos o medios altos que poseen una estructura de capital beneficiosa para este tipo de inversión. Se requería de un capital económico para comenzar el proyecto y soportar el costo inicial de la inversión y el tiempo de espera para

⁴⁴⁴N. D. es Licenciado en Relaciones Internacionales, UdeSA ; Master en Política Pública, Harvard University. Ex-director Escuela Nacional de Gobierno, Ex-director Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Asesor para América del Sur del Foro Económico Mundial. Consultor para Naciones Unidas y Transparency International. Actualmente, Director Ejecutivo.

⁴⁴⁵P. de la F. es Licenciado en Administración de Empresas, UCA; Master en Administración Pública, Harvard University. Gerente de Desarrollo de Nuevos Negocios, Monsanto Argentina.

⁴⁴⁶S. C. es Licenciada en Economía, UdeSA; Master en Políticas Públicas (Políticas de la Salud), Harvard University. Ex Directora del Área de Política de Salud.

⁴⁴⁷A. C. es Licenciado en Ciencia Política, UdeSA; Master en Política Educativa, Harvard University. Coordinó el Proyecto Cristal de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Ex Director del Área de Política Educativa.

⁴⁴⁸P. B. es Licenciado en Ciencia Política, UBA; Master y Ph D candidate en Economía Política, London School of Economics. Asesor de Gabinete, Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Ministerio de Economía de la Nación.

⁴⁴⁹M. D. es Licenciado en Economía, UdeSA; Master y Ph D candidate en Economía, Northwestern University. Lecturer, UdeSA. Asesor, Junior Achievement Argentina.

⁴⁵⁰T. S. es Licenciado en Economía, UdeSA; Ph D en Economía, University of Chicago. Economista Senior, Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Ministerio de Economía de la Nación.

⁴⁵¹F. S es Licenciado en Ciencia Política, USAL; Ph D Candidate Candidato a Master en Políticas Públicas, Harvard University. Graduado, Escuela Nacional de Gobierno. Ex-Director Ejecutivo Académico, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Consultor, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados.

⁴⁵²S. T. Licenciada en Economía, Universidad Nacional del Tucumán; Master y Ph D candidate en Economía, Harvard University.

⁴⁵³A. V. es Licenciado en Economía, UdeSA. Ph D en Políticas Públicas, Harvard University. Profesor visitante, McDonough School of Business (Georgetown University). Director, Office of the Chairman, National Association of Securities Dealers.

⁴⁵⁴En el año 2001 el promedio de edad de los integrantes del CIPPEC era de 27 años (La Nación, 16/12/01).

que rindiera sus ganancias específicas. Además, el grupo fundador contaba con el capital cultural internalizado (“*know how*”) e institucionalizado suficientes (credenciales reconocidas por las agencias y agentes donantes) y el capital social extendido para armar una red de contactos nacional e internacional que les permitiera abrir el juego a las fuentes de financiamiento y a los actores que intervienen en el campo del Estado local e internacional.

En segundo lugar, el pequeño grupo de graduados de UdeSa que posteriormente estudió en Harvard se constituyó como un núcleo con un proyecto político generacional común con tensiones a su interior pero sin fracturas:

“A CIPPEC la fundamos con Nicolás Ducoté y Miguel Braun, con quienes fui compañero en la Universidad de San Andrés. Después nos fuimos a estudiar juntos afuera, nos hicimos muy amigos. Siempre tuvimos la idea de formar un *think tank*, como lugar para promover ideas.”⁴⁵⁵

En sus inicios ese proyecto común tenía como uno de sus ejes centrales la reivindicación de las políticas liberales basados en el fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de un trabajo sostenido de promoción de ideas o *advocacy*. Es decir, un trabajo de difusión y promoción de ideas liberales para influir en quienes tomaban decisiones. Había en este grupo una necesidad de reivindicación de las ideas del liberalismo político, de recuperar la imagen de la “república” y encontrar nuevo sentido a conceptos políticos como la “igualdad de oportunidades” o el “buen desempeño” y el “mérito” en los funcionarios públicos y, especialmente, de despegarse de los aspectos traumáticos (inequidad, clientelismo, corrupción) de la experiencia neoliberal y neoconservadora en Argentina.

La meta de ese proyecto se percibe con claridad en la misión de la agencia: “Trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas.” Y en su visión se puede observar sus orientaciones políticas:

“Queremos vivir en una Argentina desarrollada, con una distribución equitativa del ingreso, igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Aspiramos a la consolidación de una sociedad justa, democrática y abierta al mundo, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.”⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Entrevista a Antonio Cicioni.

⁴⁵⁶ Ver www.cippec.org.

Otro de los elementos que demuestran su adhesión a la “democracia liberal” y las concepciones de “ciudadanía moderna” son sus objetivos institucionales que prescriben:

- Trabajar para que el Estado sea capaz de responder a las necesidades de los ciudadanos, promoviendo la implementación de mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público.
- Desarrollar y difundir herramientas que le permitan a la sociedad civil incrementar su capacidad de participación en las políticas del Estado.
- Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el accionar del Estado y el bienestar de la sociedad.
- Llevar a cabo proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio y que se propongan comprender y solucionar los problemas fundamentales de la realidad Argentina.⁴⁵⁷

En suma, el proyecto del CIPPEC desde sus inicios se caracterizó por querer “analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina”.⁴⁵⁸ Es decir, pretendieron favorecer una agenda de políticas públicas que articulara el crecimiento económico con la preocupación por el desarrollo social y los derechos de la ciudadanía moderna.⁴⁵⁹

En tercer lugar, la creación del CIPPEC se vio alentada por una oportunidad histórica. A fines de 1999, el gobierno de la Alianza anunció que retomaría las denominadas “reformas de segunda generación”. En ese contexto, el CIPPEC podría comenzar a intervenir activamente en el terreno estatal.

⁴⁵⁷ Ver www.cippec.org.

⁴⁵⁸ Ver www.cippec.org.

⁴⁵⁹ Es importante entender los alcances de su proyecto: Luego de la crisis del 2001 era abierto el cuestionamiento al neoliberalismo y la crítica a las reformas de los noventas se basaba en que los beneficios de las privatizaciones y el endeudamiento no solo no alcanzaron a toda la población sino que perjudicaron a las mayorías. Desde el CIPPEC la crítica a esas políticas se realizó dentro de los márgenes del Estado de Derecho, respetando los marcos legales que regulan el modelo de democracia liberal y la economía de mercado. Buscaban instalar la idea de un Estado eficiente que favoreciera el crecimiento económico pero que los beneficios pudieran estimular el desarrollo humano de la población. En declaraciones al diario Clarín, Nicolás Ducoté afirmaba: “La mayoría de los que tenemos ideas liberales creemos que en los últimos años se llevaron a la práctica con injusticia porque sus beneficios se derramaron sobre unos pocos y no sobre la sociedad. Ahí estuvo el fracaso.” (Clarín, 14/4/02)

La intención de sus miembros, diferente a la propuesta por el Grupo Sophia y más cercana al modelo de Gobierno y Sociedad, era influir en el pensamiento de los que toman decisiones sobre los problemas de la administración pública sin necesidad de incluirse en la gestión dentro del Estado. La idea era que el CIPPEC se convirtiese en una agencia de referencia para las dirigencias políticas de los tres poderes. Una evidencia clara fueron las acciones de análisis y divulgación desarrolladas alrededor de la ley de presupuesto.⁴⁶⁰

Según el diagnóstico del CIPPEC, la experiencia política durante los años 90 demostraba que no se podía intervenir solamente atendiendo a las cúpulas tradicionales, se requería fortalecer a la ciudadanía para que se involucrara más en política. Especialmente para que los posibles nuevos dirigentes, hijos de los sectores medios altos, perdieran sus prejuicios y temores respecto a la participación en política y aprendieran a controlar más y mejor a la dirigencia política y a las burocracias en la administración del Estado.⁴⁶¹

Es decir que el CIPPEC, de alguna manera, apostó abiertamente a la renovación de las dirigencias políticas en el sistema de partidos, ya sea por el

⁴⁶⁰Al respecto Nicolás Ducoté declaró al diario La Nación (16/12/01): "El año último, cuando hicimos la evaluación del presupuesto 2000, nos convocaron de las oficinas de 42 legisladores nacionales. No queremos cargos públicos ni ser legisladores; nuestro ideal es que de acá a 5 o 10 años nos convirtamos en referentes de todos los legisladores."

⁴⁶¹En una columna de opinión, su director ejecutivo lo expresaba claramente: "La representación política genuina se basa en una idea central que se apoya en cuatro pilares. Esa idea fundamental es que el representante actúa en favor del interés de los representados, y que estos pueden exigir y controlar que cumpla ese mandato. Esto supone, de alguna manera, la existencia de un "contrato" en el que cada cual tiene una responsabilidad, y este contrato se sostiene sobre cuatro pilares: 1) el funcionamiento de las instituciones políticas, 2) los procesos que regulan la selección de representantes, 3) el voto, y 4) la participación ciudadana. En la Argentina estos pilares se han venido cayendo a pedazos. En este contexto, ¿cómo se recupera la representación política genuina? Empezando por lo que cada uno de nosotros puede hacer: votando a conciencia, viendo el voto como la oportunidad de producir un cambio real (para lo cual sirve hacerse a la idea de que el voto de cada uno podría llegar a ser ese voto clave para consagrar la alternativa que uno favorece, o la opción menos mala); participando activamente y exigiendo mayor responsabilidad por parte de nuestros representantes (informarse sobre cuestiones públicas, acercarse al municipio propio, colaborar con una ONG, militar en un partido político, apoyar iniciativas populares); demandando procesos de selección de candidatos más transparentes y que respondan mejor a las demandas sociales (eliminando lista sábana, permitiendo la revocatoria de mandatos, con internas abiertas y simultáneas); defendiendo las instituciones públicas que como sociedad acordamos, aun cuando, y especialmente cuando, no son favorables a nuestros intereses."(Clarín, 26/1/03)

aggiornamento a la cultura política o por la incorporación de nuevos agentes en la arena política.

En los hechos resultó bastante complejo concretarlo. En sus orígenes, el CIPPEC corrió el riesgo de convertirse en una agencia funcional a los intereses de algunos agentes novatos en el terreno de la política que deseaban participar en el juego de las elecciones. El ejemplo paradigmático fue el vínculo que el CIPPEC mantuvo con el empresario De Narvárez que en los años 2001 y 2002 invirtió fondos en la agencia para poder tener una plataforma de ideas y cuadros técnicos que le permitieran incluirse en las elecciones presidenciales de 2003 detrás de la candidatura de Carlos Menem.⁴⁶²

Respecto a su trayectoria institucional, el CIPPEC es una institución muy reciente, creada en el año 2000, por lo tanto, no era esperable que tuviera muchas producciones e intervenciones para destacar. Sin embargo, la evidencia demuestra que no es así. CIPPEC desarrolla sus acciones en el orden nacional, provincial y municipal. Produce conocimiento en siete áreas de las políticas públicas -Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local- y tiene intervenciones regulares en el espacio público que apuntan a que el Estado mejore el acceso a los servicios públicos esenciales, especialmente los de salud, justicia y educación.⁴⁶³

Entre sus primeros hitos, en el año 2001, se encuentra el haber auditado la experiencia de ocho escuelas públicas autogestionadas en la provincia de San

⁴⁶²Cicioni, al respecto afirmó en la entrevista: "El principal apoyo que tuvimos cuando CIPPEC estaba mal financieramente fue de Francisco de Narvárez. Él tuvo su primer acercamiento con lo público, lo dijo él públicamente, con nosotros. Siempre se dedicó al sector privado. Lo fuimos a ver porque nos enteramos que había puesto plata en la UdeSa para una cátedra. No teníamos dinero y fuimos a verlo. Nos evaluó dos o tres veces, la tercera nos dijo: los voy a apoyar. No lo podíamos creer, festejamos. Como te dije antes, estábamos pensando en cerrar la fundación.

Su apoyo fue muy importante en el 2001 y el 2002. Ahora ya no nos financia más. En su momento te hubiera dicho Narvaez tiene un interés público genuino. Creo que nuestra agenda va a traer mejorías a la sociedad, a nuestro país. Nosotros hicimos lobby con él y él compro la idea, por ejemplo, de las escuelas autogestionadas. Tenía plata y nos apoyó. Hoy, habiendo pasado por un proyecto político, en el que él también estuvo involucrado, y del cual también se retiró, te digo: su interés ya no es filantrópico. Creo que fue una forma de entrar a la política y nosotros, en su momento, no supimos verlo."

⁴⁶³Ver www.cippec.org.

Luis y el haber llamado al segundo concurso de proyectos.⁴⁶⁴ En el diario La Nación la experiencia se publicitó como un logro importante:

"...lo hicieron con resonante éxito: el ausentismo docente alcanzó el índice más bajo del país, esto es, el 0,65 por ciento, contra la media provincial, del casi 7 por ciento, y la nacional, del casi 8 por ciento. Tanto que cuando la provincia anunció, hace diez días, que abriría más escuelas autogestionadas próximamente, en un lapso de diez horas once personas de San Luis se comunicaron con el CIPPEC interesadas en expandir la iniciativa." (La Nación, 16/12/01)

Paralelamente, en el año 2001, la fundación desarrolló una ofensiva para instalar su agenda en el campo del Estado. Ese mismo año el CIPPEC intervino en varias áreas de las políticas públicas. En el área de Política Fiscal distribuyó el "Informe sobre Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2001" a cada diputado y senador nacional antes de la discusión del proyecto y repartieron 2000 ejemplares del "Informe Presupuesto Nacional 2001". Además, organizó la conferencia "Acceso a la Información Pública" con otras agencias como Poder Ciudadano, FORES, UTDT, Diario Clarín, Ministerio de Justicia y varios legisladores nacionales, elaboró una reforma tributaria para el partido de Pilar y estudió, a pedido del Consejo Empresario Argentino, cambios en la administración del presupuesto para que las provincias alcanzaran la solvencia fiscal. En el programa de Salud hicieron controles de calidad en los hospitales públicos de la ciudad de Buenos Aires⁴⁶⁵ y de algunas prepagas y obras sociales y, en Educación, además de la experiencia en San Luis, organizó junto con otras ONG⁴⁶⁶ bajo el auspicio de la Fundación Diario La Nación, la Sociedad Argentina de Pediatría y UNICEF, el panel "Niños en Riesgo, cuando los derechos no cuentan" (La Nación, 26/4/01).

⁴⁶⁴Esta experiencia se había iniciado dos años antes en otra fundación, Gobierno y Sociedad, pero al quedar el armado del área de estudios en Educación en manos de Mariano Narodovski, Cicioni había decidido migrar a San Luis y al CIPPEC con su propuesta.

⁴⁶⁵A pedido de Mauricio Macri por entonces candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁶⁶Familias de Esperanza, Propuestas, Obras Privadas de Asistencia al Menor (OPAM).

En el año 2002 el programa de Política de Gestión Pública el CIPPEC buscó la implementación de mecanismos para que la población contara con la mayor cantidad de información posible sobre sus representantes.⁴⁶⁷

En medio de los peores meses posteriores a la crisis de diciembre de 2001, el CIPPEC comenzó a movilizarse junto con empresarios, universidades y otras ONG para que el Estado actuara con acciones concretas para mitigar la extrema pobreza, especialmente contra el hambre y la inseguridad, y se avanzara en la reforma política y de la justicia. Estas instituciones integraron el Grupo Acción (Clarín, 28/8/02).⁴⁶⁸

En el año 2003, uno de los ejes de intervención pública del CIPPEC estuvo en reavivar la adormecida reforma política. Según analistas del diario Clarín la reforma política, que abarcaría desde el código electoral hasta nuevos controles de los poderes, era una tarea inconclusa que parecía haber perdido todo el impulso inicial.⁴⁶⁹ Entre octubre y noviembre de ese año CIPPEC como miembro de un grupo de ONG reunidas en el proyecto "Reforma Política Ya", fueron recibidas por el ministro del Interior, Aníbal Fernández para iniciar una ronda de consultas sobre la reforma política.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷Para ello produjo una iniciativa denominada el "Directorio Legislativo", un libro que contenía los datos personales, trayectoria legislativa, declaración de ingresos y las formas de contactar a cada uno de los legisladores nacionales del país. Editó un Anuario legislativo del país, que daba cuenta de las leyes promulgadas y de las que estaban archivadas en las comisiones (Clarín, 14/4/02). Organizó Foros de discusión sobre la "Relación Nación - Provincias" y la "Reforma Política", con Carlos Corach y Carlos Álvarez como disertantes respectivamente y realizó una presentación de propuestas de reformas de políticas públicas a implementar en América Latina en el Harvard Club de Nueva York frente a un grupo de empresarios latinoamericanos. (Ver www.cippec.org)

⁴⁶⁸Las entidades que integraron el Grupo Acción fueron los empresarios de IDEA, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, ADE (Asociación de Dirigentes de Empresa), Conciencia, CIPPEC, Colegio de Abogados de Buenos Aires, Fundación del Tucumán, el Grupo Sophía, la Fundación Gobierno y Sociedad, FORES (Foro de estudio sobre la Administración de la Justicia), la Universidad Austral y el Foro del Sector Social.

⁴⁶⁹ La evidencia era algo desalentadora. De los diez puntos del Acuerdo Federal firmado entre el PEN y las autoridades provinciales apenas se lograron aprobar, aunque recortadas o inaplicadas, las leyes de internas abiertas y simultáneas y la de financiamiento de los partidos (Clarín, 20/1/03).

⁴⁷⁰ Los grupos integrantes de "Reforma Política Ya" eran 16, todos ellos convocados en su momento por la mesa del Diálogo Argentino impulsada por la cúpula de la Iglesia Católica: Asociación Conciencia, Acción Católica Argentina, CIPPEC, Ciudadanos por el Cambio, FARO, Fundación Cóndor, Fundación Grupo Innova, Fundación Grupo Sophía. También se sumaron la Fundación Libertad, Fundación Nueva Generación Argentina, Fundación Polis, Grupo Refundar, Hagamos Algo, Movimiento Red de Acción Política, Nuevo Liderazgo para una Cultura Democrática y Vox Populi. La agrupación de ONG

Simultáneamente, CIPPEC continuó colaborando activamente con otras fundaciones en la promoción de la cultura empresarial en todos los ámbitos de la sociedad. Un ejemplo de ello fue su participación en el evento "Emprendedores para la nueva Argentina", que organizó la Fundación Endeavor.⁴⁷¹

En el año 2004, nuevamente participaron en el movimiento autodenominado "Reforma Política Ya!" en la entrega al vicepresidente Daniel Scioli de más de 500.000 firmas de ciudadanos de todo el país en apoyo a la reforma política (La Nación, 20/5/2004).⁴⁷²

En suma, el CIPPEC en su corta vida ha demostrado poseer un alto grado de dinamismo en las distintas áreas de intervención y si bien, todavía se encuentra en su etapa fundacional las evidencias parecen indicar que se ha consolidado como una agencia que tiene creciente participación entre las ONG orientadas a influir en las definiciones de políticas públicas.⁴⁷³ A continuación se describirá más detalladamente sus intervenciones en el campo educativo.

impulsaba cuatro ejes: 1) Reformar el sistema electoral (eliminación de listas sábana, facilitar los requisitos para la presentación de los candidatos, instrumentación del voto electrónico); 2) Reformar el funcionamiento de los partidos políticos (control de financiamiento, reafiliación obligatoria); 3) Reducir el gasto político (eliminación de las pensiones que dan los legisladores, supresión de las intermediaciones clientelísticas en los planes sociales); y 4) Transparentar y hacer eficiente el funcionamiento parlamentario (libre acceso a la información pública, declaración jurada de los candidatos antes de ser votados) (La Nación, 3/11/03).

⁴⁷¹En dicha ocasión más de 1000 personas participaron de los 45 talleres de gestión emprendedora dictados por 33 instituciones y empresas de apoyo a emprendedores. El objetivo de las jornadas fue la articulación de emprendedores, altos directivos de empresas, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas para desarrollar y potenciar el espíritu emprendedor en la Argentina. El CIPPEC desarrolló los talleres "Liderazgo público del emprendedor" y "Emprendedores políticos".(La Nación, 28/6/03)

⁴⁷²Tampoco lograron los efectos deseados. Desde fines de ese año el panorama de la reforma política quedó empantanado. El gobierno nacional admitía que ya no estaba entre sus prioridades y en el Congreso existían 105 proyectos prácticamente sin tratamiento (La Nación, 20/9/2004).

⁴⁷³Probablemente, la evolución de la agencia depare en el futuro el desafío de arriesgarse a favor de alguna fuerza política que los incluya en los planteles de gobierno, pero, hasta el momento, a pesar de sus inocultables posiciones liberales en términos ideológicos,

Origen y trayectoria del Área de Política Educativa.

Desde sus orígenes el área de Política Educativa del CIPPEC declaró estar preocupada por estudiar dos tipos de problemas fundamentales, a saber: a) En primer lugar, una situación social muy grave y fragmentada, en la cual, *el sistema educativo presenta grandes desigualdades que afectan el acceso y la calidad de los servicios* brindados a los niños y jóvenes de nuestro país; b) En segundo lugar, debe destacarse que en la Argentina a partir de la transferencia de las escuelas del gobierno federal a las provincias, *existen en la práctica 24 sistemas educativos*. Las condiciones de cada uno de ellos varía enormemente. Esto influye en las desigualdades intra e inter-sistemas e implica una variedad de posibles alternativas en la formulación de políticas educativas inclusivas y de calidad.⁴⁷⁴

Cuando se revisa su activa trayectoria se destacan dos hitos institucionales importantes. El primero, inaugural, fue el ya mencionado trabajo de auditoría sobre el proyecto de escuelas autogestionadas en la provincia de San Luis dirigido por Antonio Cicioni y, el segundo, es el proyecto de investigación "Las Provincias Educativas" dirigido por su actual coordinador Axel Rivas.

El trabajo denominado "Escuelas Autogestionadas de San Luis: auditoría, orientación, seguimiento y ampliación de la experiencia" estuvo a cargo de la oficina de CIPPEC en dicha provincia.⁴⁷⁵ El proyecto había sido iniciado en 1999 por el mismo equipo de trabajo que, por entonces, pertenecía a la fundación Gobierno y Sociedad. Tuvo como objetivo el desarrollo de una política de autogestión escolar a través de la creación de Asociaciones Educativas responsables de la gestión de los establecimientos educativos. Una de las etapas de ese proyecto incluía que se auditara y evaluara la experiencia. Así, en junio de 2001, a cinco meses de inauguradas las primeras cinco Escuelas Públicas

mantienen un margen de autonomía relativa mayor.

⁴⁷⁴Ver www.cippec.org Las itálicas son nuestras.

⁴⁷⁵Equipo de CIPPEC-San Luis estaba conformado por: Coordinadoras: Valeria Anastasi y María Eugenia Vergés. Sub-coordinadora: Rosario Bragagnolo. Integrantes de la Oficina de Auditoría en San Luis: Cecilia Cemino, Susana Faiad y José Emmer, Antonieta Gil Vergés, Graciela Sosa.

Autogestionadas de la provincia, el Ministerio de Educación de San Luis convocó al CIPPEC para llevarla adelante.

El trabajo supuso auditar el desempeño de las cinco nuevas escuelas, tanto en lo pedagógico e institucional como en lo administrativo y contable. El equipo técnico a cargo realizó visitas periódicas a los establecimientos, realizó entrevistas a referentes claves y encuestas a los directores, docentes, padres y alumnos de cada uno de los establecimientos. En diciembre de 2001, se presentó al Ministerio de Educación y a las nueve escuelas auditadas el Segundo Diagnóstico Institucional y Monitoreo Integral de Gestión de Escuelas Experimentales Autogestionadas.

Entre las acciones de promoción del proyecto en el espacio público, el CIPPEC editó el video denominado "Libertad para Crear" en el que se presentan los beneficios de la experiencia de "Escuelas Autogestionadas en San Luis" y distribuyó más de 1.000 copias entre los integrantes de su lista de direcciones. También realizaron un seminario sobre el tema en el Auditorio del diario La Nación. Posteriormente, desde noviembre de 2001, la oficina CIPPEC San Luis asistió "en forma periódica al gobierno provincial en el segundo llamado a concurso público para la creación de diez nuevas Escuelas Públicas Autogestionadas en los años 2003 y 2004"⁴⁷⁶.

Sin embargo, en la segunda convocatoria, el concurso tropezó con los límites de la cultura política provincial signada por el clientelismo. El equipo del CIPPEC en San Luis se vio en la necesidad de dar un paso al costado. Algunos interrogantes sobre la experiencia se pueden ver en el documento "Las Escuelas Públicas Autogestionadas. Diez Preguntas Fundamentales" publicado por el CIPPEC en el año 2002.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶Ver www.cippec.org.

⁴⁷⁷En la entrevista, Antonio Cicioni declaró al respecto: "Hoy el proyecto [escuelas charter] está suspendido. Hay ocho escuelas autogestionadas que existen pero, cuando quisimos abrir el concurso para 16 escuelas nuevas, estuvo a cargo nuestro elegir el jurado, al igual que la primera vez, aumentó mucho el interés en el proyecto de los 19 equipos de 1999 pasamos a 96 equipos de docentes que se presentaron para formar escuelas en el 2002. De esos 96 quedaron 50 finalistas, el jurado entrevistó a los 50 y quedaron 7 equipos ganadores. Lamentablemente, ninguno de los equipos amigo del poder político ganó. Lamentablemente, digo, para ellos. Yo estuve también en el 2do. Jurado y consideramos que ninguno estaba entre los mejores equipos y eso hizo que se retirara el apoyo. No se abrieron las 7 escuelas nuevas. Lo cual es un pecado porque había equipos muy buenos entre los fundadores. Y bueno, el proyecto está suspendido."

A pesar de sus limitaciones, la experiencia de San Luis permitió que los miembros del área de Política Educativa del CIPPEC tomaran conciencia de la importancia estratégica de los gobernadores y los ministerios de educación provinciales en las reformas de un sistema educativo descentralizado pero con ausencia de tradiciones culturales de respeto al federalismo.

“Desde la culminación del proceso de descentralización en los primeros años de la década del noventa, los gobiernos provinciales han asumido la responsabilidad sobre la gestión de los sistemas educativos locales. Los análisis y propuestas de transformación del sector deben centrar entonces la atención en dicho nivel de gobierno.”⁴⁷⁸

Es decir, el CIPPEC asumió rápidamente la existencia de un *área de vacancia* en los estudios sobre el gobierno de los sistemas educativos provinciales y supo aprovecharla. Al año 2000, ya se habían realizado diagnósticos sobre las dificultades de las provincias para disponer de equipos técnicos que colaboraran con sus competencias técnicas y políticas en la realización de las reformas impulsadas desde la sanción de la Ley Federal de Educación (IIFE, 1999). Pero, no se disponía de diagnósticos nacionales que dieran cuenta de las dificultades políticas de la reforma en cada provincia, de cómo se gobernaban realmente los sistemas educativos provinciales, quiénes eran los actores políticos principales en cada jurisdicción y qué problemas, obstáculos y tensiones específicas se podían reconocer. Evidentemente, éste podía ser un insumo valioso para los tomadores de decisiones a nivel central y en cada provincia. Concretarlo le permitiría al CIPPEC posicionarse mejor en el campo de la educación, es decir, mejorar su prestigio y capacidad de influencia tanto con las dirigencias políticas y las burocracias educativas nacionales y provinciales como con las agencias que financian cambios en educación en los sistemas educativos jurisdiccionales. Al formular el proyecto “Las provincias educativas” señalaban:

Lamentablemente, se convirtió en un proyecto marginal, como más de uno me había alertado que iba a suceder. Hace un año si estabas en San Luis tenías un marco legal que decía que toda escuela nueva iba a ser autogestionada, se iban a abrir siete escuelas nuevas y esos siete equipos estaban muy bien. Seis meses después hubo una gran avanzada de los factores de poder en educación, amigos de Rodríguez Saa, etc. y lograron que se suspenda todo. Así fue la historia de San Luis.”

⁴⁷⁸Tomado de la justificación del proyecto “Las provincias educativas”.

“Esta investigación generará, por un lado, un profundo conocimiento de la realidad educativa provincial que servirá de insumo fundamental para la elaboración de propuestas en distintos niveles de acción, objetivo final de nuestra labor; y por el otro, consolidará una *densa red de contactos* con los tomadores de decisión en la materia que permitirá constituir canales de acceso directo para la difusión de los resultados y futuros proyectos.”

El proyecto "Las Provincias Educativas" apuntó a cubrir esa área de vacancia e implicó un esfuerzo enorme para la realización de los 24 diagnósticos de base. El objeto de estudio eran “los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las jurisdicciones del país”. Se realizó una descripción de las políticas educativas de los últimos 10 años en cada jurisdicción analizando cuáles se concretaron, bajo qué condiciones, con qué actores y con qué resultados. Luego se confeccionó un estudio comparado, “buscando exponer las diferencias entre las provincias y los casos de potenciales buenas prácticas”.⁴⁷⁹

El trabajo tomó al menos dos años de trabajo y, a comienzos de 2004, con un número importante de informes provinciales redactados, el área comenzó a tener una injerencia mayor en la escena pública cuestionando -en los medios gráficos y en las reuniones de especialistas a las que eran invitados- la implementación de la Ley Federal de Educación (La Nación, 30/1/04).

En sus informes sostenían -sin caer en posturas de pesimismo pedagógico- que la reforma no había dado los resultados que se esperaban y que en la Argentina la educación era un fiel reflejo de las desiguales condiciones socioeconómicas de las provincias, profundizadas durante la última década con la sanción de la Ley Federal de Educación y el traspaso de la gestión de las escuelas a los estados provinciales.

El mapa educativo confeccionado por CIPPEC comparaba a las jurisdicciones que apenas lograban pagar salarios docentes con otras que diseñaban e instrumentaban políticas educativas de manera relativamente autónoma. También se señalaba algo que los informes sobre la implementación de la EGB 3 del ministerio nacional ya advertían: la enorme diferencia en las

⁴⁷⁹El proyecto estuvo dirigido por Axel Rivas. Entre los investigadores, autores de los informes jurisdiccionales, se encontraban Alejandra Cardini, Florencia Mezzadra, Analía

formas de organización de los niveles que se cursan, en los contenidos que se enseñaban y en los recursos disponibles en las escuelas de las distintas jurisdicciones. En la presentación pública de los informes Rivas, además, realizó declaraciones al diario La Nación (30/1/2004) criticando duramente a los actores políticos de las provincias:

"El gran problema del federalismo argentino es que deja la educación en manos de gobernadores que no siempre tienen interés por el tema. Hay provincias donde el sistema funciona de milagro, porque no hay intención política de sostenerlo.[...] La cartera educativa es generalmente muy conflictiva. Los docentes no suelen ser amigos políticos de los gobiernos provinciales, no son fáciles de cooptar políticamente y tienen un sistema de acceso a los cargos independiente de las decisiones políticas".

La otra crítica de Rivas apuntó al "uso político" que los gobernadores hacían de la inversión en educación: por ejemplo, por medio de la construcción de escuelas para generar "legitimación política".

Por último, el estudio puso nuevamente en evidencia la "cultura política" en las provincias y su relación con la conservación de la desigualdad. Las estructuras políticas consolidadas alrededor de caudillos muy tradicionales demostraban la prácticamente nula libertad de acción de los Ministros de Educación provinciales. Solamente en las provincias ricas y grandes parecería haber un margen de maniobra mayor, como son los casos de Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, la ciudad de Buenos Aires y Santa Fe. Es interesante observar que en las conclusiones de este estudio los técnicos del CIPPEC terminan sosteniendo la necesidad de fortalecer los espacios que puedan dinamizar los sistemas introduciendo nuevas ideas y nuevos agentes de cambio. Estos son en el nivel central el Ministerio de Educación nacional, el Consejo Federal de Cultura y Educación y la formación de nuevos equipos técnicos más calificados en las provincias. Es decir, pareciera haber en el estudio del CIPPEC un supuesto según el cual la profesionalización de la gestión pública posibilitaría enfrentar los límites impuestos por las tradiciones políticas en las provincias.

En términos de identificación de problemas, el informe no se aparta de los resultados encontrados en trabajos realizados por los especialistas de los organismos internacionales como FLACSO o el IIFE –sede Buenos Aires- de la UNESCO: la fragmentación del sistema, la cuestión salarial docente y la falta de lineamientos comunes.

A fines del 2004 el CIPPEC presentó otro informe, financiado por el PREAL, en el que señalaba que a más de diez años de la reforma educativa, el dinero invertido en construir y equipar escuelas no había servido, en general, para compensar las desigualdades de origen y mejorar el aprendizaje (La Nación, 5/12/04). El informe señalaba que los chicos de sectores sociales más desfavorecidos asistían a escuelas en peor estado edilicio y con menos computadoras y equipamiento, con docentes más jóvenes y con menor experiencia, repiten más de grado en la primaria y tienen peores resultados de aprendizaje en el nivel medio.⁴⁸⁰ Encuadrado en paradigma funcionalista, el informe denunciaba que la realidad contradice de manera contundente la noción de la escuela como igualadora de oportunidades. El objetivo del trabajo era poner en evidencia una realidad: los Estados provinciales podrían decidir disminuir, mantener o profundizar la desigualdad educativa. Según los técnicos del CIPPEC, la reforma educativa impulsada en la década de 1990 dejó a la educación atada a las diferentes capacidades de inversión de los Estados provinciales, lo que, como consecuencia inevitable, hizo que las escuelas no sólo ya no pudieran equilibrar las desigualdades, sino que las profundizaran. Al respecto Cecilia Veleda, una de las investigadoras del proyecto declaró al diario La Nación (5/12/04) cual podría ser el eje de la nueva agenda de política educativa:

"En los 90, la preocupación central fue la calidad. Hoy hay que instalar la equidad como eje, desarrollar un sistema de medición y sistematizarlo".

En el año 2005, se destacó la participación del CIPPEC en un encuentro organizado por la Fundación Carta Política⁴⁸¹ sobre calidad educativa y cómo

⁴⁸⁰Este panorama retoma y confirma los resultados de estudios que desde la década de 1980 autores como Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky o Daniel Filmus ya sostuvieron.

⁴⁸¹El diputado Hugo Martini de la fuerza de centro derecha "Recrear" es el presidente de la fundación Carta Política.

garantizar la escuela para todos (Clarín, 31/7/05). En dicho encuentro político ante la inminente presentación, por parte del Ministro nacional de Educación Daniel Filmus, de un proyecto de Ley de Financiamiento Educativo, se criticó nuevamente la falta de interés público en la educación. El encuentro contó con el apoyo de las fundaciones Cívico Republicana, Estrategia y Crecimiento y la española "Fundación para el análisis y los estudios sociales", asociada al Partido Popular español.

Actualmente, el CIPPEC colabora con el Ministerio de Educación nacional en la instalación de una nueva agenda de política educativa, tema que se abordará más adelante.

El funcionamiento del CIPPEC.

En el CIPPEC se realiza la promoción, el análisis, el asesoramiento, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Chaco, Misiones, La Pampa, Mendoza y Tucumán.

El CIPPEC a lo largo de sus seis años de existencia ha podido consolidarse en el tercer sector e institucionalizar sus áreas de intervención gracias a su exitosa estrategia de diversificación en las fuentes de financiamiento. Es una agencia que ha logrado crecer a pesar de haberse insertado en un contexto nacional desalentador y carente de financiamiento. Su fortaleza ha sido su capacidad para complementar el financiamiento voluntario de particulares con una rápida inserción en el mercado internacional de ideas financiado por organismos internacionales, fundaciones ligadas a partidos políticos en los países desarrollados y ONG de alcance internacional.

Sin embargo, no se trata de una agencia atada a una única agenda o a compromisos institucionales fijos con alguna fundación, corporación o partido político. Eso le otorga un grado mayor de autonomía relativa, la necesaria para contar con legitimidad para participar en los debates en la escena pública. Los fondos recaudados le permitieron diversificar sus arenas de producción e intervención.

Desde sus inicios, los fundadores de CIPPEC se cuidaron de no depender de un único grupo de inversores que los condicionara. En primer lugar, aprovecharon el capital social acumulado por los fundadores. Recibieron donaciones personales de familias de clase media alta o alta residentes en el país⁴⁸² y en el extranjero que apostaron a su proyecto:

“Nicolás [Braun] hace un viaje cada tanto a EE.UU. y consigue donaciones de u\$s 100 por mes, que acá es un montón y allá no es tanto. Hoy debe haber varios pequeños donantes. Tipos que ganan bien, argentinos casi todos.[...] Creen que la agenda que defiende CIPPEC es buena.”⁴⁸³

En segundo lugar, compitieron con más éxito en concursos por financiamiento para investigación y desarrollo realizados por diversas agencias internacionales. En el año 2003, según uno de sus responsables, alrededor del 40% de los ingresos del CIPPEC eran apoyos de fundaciones extranjeras. El actual responsable del área de Política Educativa afirmó que el origen de los fondos incluye a fundaciones y organismos internacionalmente reconocidos:

“Nos está financiando la Tinker Foundation un proyecto grande. El NED que es un instituto norteamericano nos está financiando un proyecto grande sobre transparencia. Hemos hecho varios proyectos con el BID de consultoría en el área de política fiscal.”⁴⁸⁴

Por otra parte, el CIPPEC no cumple con funciones de consultoría a empresas o particulares.⁴⁸⁵ Probablemente sea otro reaseguro para no perder la imagen de transparencia e independencia ante la opinión pública y las agencias donantes.

⁴⁸²Entre los donantes particulares de Argentina figura el empresario De Narváez quien “es socio fundador de Equidad, una organización dedicada a promover las tecnologías de la información entre los sectores más desfavorecidos; creó una cátedra de emprendedores en la Universidad de San Andrés; e integra el directorio de Endeavor, una organización promotora del *entrepreneurship*”.

Según este empresario “la crisis de la Argentina de hoy es una crisis de liderazgo en todos los sentidos. El empresario, el sindical, el político. [...] Necesitamos muchos emprendedores sociales en nuestro país que canalicen sus esfuerzos a sectores como la educación, la salud.[...] Al justificar su apoyo al CIPPEC señaló las características de estos agentes: “Son todos chicos con dedicación de tiempo completo, que han trabajado aquí y en el exterior. Los cuatro fundadores son Nicolás Ducoté, Antonio Cicione, Miguel Braun y Sonia Cavallo (la hija del ministro de Economía). Están desarrollando modelos de gestión, como el de las escuelas autogestionadas de San Luis, donde ya están estudiando 1400 alumnos.” (La Nación, 15/7/01)

⁴⁸³Entrevista a Antonio Cicioni.

⁴⁸⁴Entrevista a Axel Rivas.

⁴⁸⁵Según Axel Rivas, en la contratación de sus servicios hay una cláusula que exige que el informe siempre sea de uso público. Es algo que la diferencia de las fundaciones

“A veces, tenemos que postergar su publicación y dentro de seis meses será publico, porque hay un contrato de confiabilidad, pero no aceptamos productos privados.”⁴⁸⁶

El rol de emprendedores que ejercen quienes dirigen la agencia hace que compitan activamente por flujos de fondos en arenas altamente competitivas, por fondos para agendas de investigación relativamente predeterminadas por quienes los otorgan y con incertidumbres financieras. Desde el punto de vista de los productores de conocimiento, una “mala” elección en la fuente de financiamiento o en el proyecto a ser financiado puede poner en riesgo futuros emprendimientos y hasta la continuidad de la agencia.

“Los que llevan adelante a CIPPEC tenemos la obligación de comportarnos como emprendedores. Tenemos que pensar si la inversión va a traer un retorno de futuras inversiones para hacer sustentable la organización. Para que pueda durar con los años y para que pueda cumplir su misión de reformas en las prácticas políticas de la Argentina. En ese sentido es mucho más inestable que otro tipo de organizaciones que trabajan con las ideas.”⁴⁸⁷

Las fuentes principales de financiamiento del CIPPEC permiten mostrar sus logros en la inserción en el mercado de productores de ideas nacional e internacional. Es una agencia novata con aspiraciones en el campo político local que obtiene recursos al adecuar su agenda a los temas que financian los organismos internacionales y las fundaciones en EE.UU. y Europa. En el listado de instituciones que han hecho aportes al CIPPEC se encuentran importantes organismos internacionales, representantes de estados europeos, norteamericanos y japoneses, fundaciones y tanques de pensamiento.⁴⁸⁸ También

“históricas”.

⁴⁸⁶Entrevista a Axel Rivas.

⁴⁸⁷Entrevista a Antonio Cicioni.

⁴⁸⁸Agencia de Cooperación Canadiense-Fondo de Iniciativas Locales; Japan International Cooperation Agency (JICA); Fundación Para las Américas de la Organización de los Estados Americanos; PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe); Embajada de Finlandia; Embajada de Suiza; Embajada del Reino de los Países Bajos; Embajada Británica Buenos Aires; Embajada de los Estados Unidos de América; Global Opportunities Fund (Foreign and Commonwealth Office UK); Fundación Friedrich Ebert Stiftung; British Council; Red Interamericana para la Democracia (RID); National Endowment for Democracy (NED); Center for International Private Enterprise (CIPE); International Republican Institute (IRI); Partnership for Transparency Fund (PTF); Inter American Foundation (IAF); Tinker Foundation Inc.; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Mundial (BM); Global Development Network (GDN); The Merck,

recibe donaciones y apoyo de empresas grandes y medianas, productoras de manufacturas y servicios diversos. Estos representan menos del 20% del presupuesto de la agencia.⁴⁸⁹

En términos funcionales, la estructura de gobierno de la fundación posee una Dirección Ejecutiva, tres áreas y dentro de cada una de ellas programas. En Dirección se desempeña Nicolás Ducoté⁴⁹⁰ como Director Ejecutivo y Miguel Braun⁴⁹¹ como Director de Políticas. Las tres áreas en funcionamiento en la actualidad son “Fortalecimiento de las instituciones”, “Desarrollo social” y “Desarrollo económico”. A su interior se desarrollan programas coordinados por especialistas. En la primera trabajan Martín Böhmer⁴⁹² como Director del

Sharp and Dohme Foundation; Fundación Antorchas; Asociación Empresaria Argentina (AEA).

⁴⁸⁹El listado es el siguiente: Aguas Argentinas; Allende & Brea; Angel Estrada; Apernet S.A.; Arcor; Autopistas del Sol; Banco Hipotecario; Bank Boston; Cia Pan American Energy; Coca Cola; Daimler Chrysler; Deloitte & Touche; Dolphin Fund Management; Edenor; Farmacity; Grimoldi; La Caja de Ahorro y Seguros S.A.; Ledesma; Los Grobo Agropecuaria; Materflex; Metrogas; Molinos Rio de la Plata; Monsanto Argentina S.A.; Muchnik, Alurralde, Jasper & Asociados; PeopleSoft; Petrobras; Reporte Informativo; S.A. Importadora y Exportadora de la Patagonia; South Technologies; Telecom; Telefonica de Argentina; Total Austral S.A.; Zurich Argentina.

⁴⁹⁰Es co-fundador de CIPPEC. MA en Políticas Públicas, JFK, en la Universidad de Harvard y Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés. Ha sido Director de la Escuela Nacional de Gobierno y miembro del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha realizado y realiza trabajos como consultor internacional para Naciones Unidas, Transparencia Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL y el Foro Económico Mundial. Es miembro del Comité Editorial de El Cronista Comercial y participa en las comisiones directivas del Harvard Club de Argentina, Universidad de San Andrés, el Foro Social para la Transparencia y el Consejo Consultivo Regional del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard.

⁴⁹¹Co-fundador de CIPPEC. Ph D y MA en Economía en la Universidad de Harvard. Lic en Economía en la Universidad de San Andrés. Actualmente enseña Finanzas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella y ha enseñado Macroeconomía y Economía Política en la Universidad de San Andrés. Miembro del Panel de la Revista Economía de LACEA. Trabajó como consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF en diversos proyectos relacionados con cuestiones de política fiscal en la Argentina y América Latina.

⁴⁹²LLM en Yale Law School; Abogado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de la Universidad de San Andrés y la UBA; ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo; Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum 2002, Davos; becario de la Fulbright Comisión; visiting scholar en Yale Law School; becario Ashoka Innovators for the Public. Asesor del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Perteneció al cuerpo consultivo del presidente Raúl Alfonsín, en temas de reforma judicial y constitucional. Es vicepresidente y fundador de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Programa de Justicia y Antonio Cicioni. También lo hacen Christian Gruenberg⁴⁹³ y Silke Pfeiffer⁴⁹⁴ como Directores del Programa de Transparencia. A su vez esta área cuenta con un programa de Instituciones Políticas a cargo de María Inés Tula⁴⁹⁵.

En el área de Desarrollo Social se desarrollan dos programas: salud y educación. El primero está dirigido por Daniel Maceira⁴⁹⁶ y el segundo por Axel Rivas⁴⁹⁷. En el área de Desarrollo Económico se lleva adelante el programa de Política Fiscal a cargo de Luciana Díaz Freís⁴⁹⁸.

⁴⁹³MA en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Diploma en Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Abogado en la Universidad de Buenos Aires (UBA); Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum 2003, Davos; becario Ashoka Innovators for the Public; Development Public Service Fellowship en la Universidad de Harvard. También ha sido consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y el Open Society Institute en temas de transparencia, social accountability y financiamiento político.

⁴⁹⁴Maestría en Ciencias Políticas y Economía, con orientación en estudios latinoamericanos, de la Universidad de Colonia, Alemania. Posgrado en Cooperación Internacional del Instituto Alemán para el Desarrollo (German Development Institute), Berlín, Alemania. Desde 2001 es Directora Regional para las Américas de Transparency International. Actualmente, es directora en el área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Ha colaborado con instituciones como el Banco Mundial, BID, OEA y Carter Center.

⁴⁹⁵Es candidata a Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). MA en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Lic. en Ciencia Política en la UBA. Becaria del CONICET, UBACyT y de la beca "René Hugo Thalmann" (UBA). Lecturing Fellowships Award, otorgado por la Universidad de Michigan y la Asociación de Estudios Latinoamericanos.

⁴⁹⁶Ph D. en Economía en la Universidad de Boston. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha especializado en economía de la salud y organización industrial, con becas y subsidios de estudio de la Fundación Ford, el programa de becas del gobierno de Japón, la Fundación Konrad Adenauer y la Beca Rosestein-Rodan de la Universidad de Boston.

⁴⁹⁷PhD Candidate en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres (Becario Chevening). MA en Ciencias Sociales con orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Lic. en Ciencias de la Comunicación con orientación en Procesos Educativos en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesor de Política Educativa Comparada de la UBA y de Análisis de Políticas Educativas de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Ha sido consultor del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPÉ-UNESCO, de UNICEF Argentina y de diferentes gobiernos provinciales. Es autor del libro "Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas" y de distintos artículos especializados en enfoques históricos, comparados, sociológicos y políticos de la educación.

⁴⁹⁸MA en Historia Económica de Países en Desarrollo en London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional en el Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó

Dentro de las áreas -al menos hasta el año 2004- no estaba institucionalizada una carrera de investigador dentro del CIPPEC pero se conformaban roles diferenciados y jerarquías dentro de los equipos de analistas:

“Hay una estructura dentro de CIPPEC. Es básica, nada demasiado complejo. Hay investigadores semi-senior. Aquí nadie es investigador senior, salvo quizás, el director del área de fiscales que terminó su doctorado. [...] Lo que hay es un perfil semi-senior en el que podríamos encajar los directores pero, hasta ahí nomás. [...] Después hay un nivel de investigadores que acá se llaman “analistas” porque “investigadores” es un término demasiado académico. Entonces, analistas y luego, no me acuerdo bien el término, los asistentes o auxiliares. Esas son las categorías. Entonces, uno podría entrar como analista o como asistente.”⁴⁹⁹

Por otra parte, el CIPPEC cuenta con tres direcciones que colaboran con todas las áreas. La Dirección de Desarrollo Institucional se encarga de la búsqueda de fondos, la Dirección de Administración del control y uso de los recursos y la Dirección de Comunicación de la promoción de la agencia en los medios masivos de comunicación. También, tiene un Consejo de Administración integrado por miembros externos o independientes, de modo tal que esté garantizada la separación de los directivos de la fundación del control de la administración de los fondos y se logre la imagen de transparencia que se desea para el aparato estatal.

El perfil de los equipos de trabajo que desarrollan los programas es joven y de origen académico heterogéneo. Al año 2003 el 87% de sus integrantes tenía entre 20 y 29 años de edad y solo el 13% era mayor de 30 años. El 67% eran mujeres y el 33% varones. El 46% eran estudiantes o egresados de la Universidad de Buenos Aires, el 10% de UdeSa (los que ocupan los puestos de cúpula), otro 10% de la UCA y el 34% restante se reparte entre diversas universidades.⁵⁰⁰

CIPPEC también recibe la colaboración de voluntarios. Son personas (estudiantes y profesionales de diversas disciplinas) que donan su trabajo y

como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación.

⁴⁹⁹Entrevista a Axel Rivas.

⁵⁰⁰Tomado de www.cippecc.org .

tiempo aportando esfuerzo, creatividad y disposición a las necesidades de una organización.⁵⁰¹

El funcionamiento y la lógica de la producción en el programa de Política Educativa del CIPPEC.

En términos nominales, se debe aclarar que el “área” de Política Educativa en los últimos dos años se transformó en un “programa” integrado a un área más amplia -junto con un programa de Salud- denominada de “Desarrollo Social”.

Respecto a su funcionamiento, el programa está organizado alrededor de proyectos, está coordinado por un investigador y cuenta con cuatro analistas fijos⁵⁰², con dedicación full-time y seis investigadores contratados para temas específicos. El perfil de los analistas incluye a profesionales de las ciencias sociales jóvenes (entre 28 y 32 años) formados mayoritariamente en la UBA y la UTDT. Varios de ellos acreditan posgrados en el exterior.⁵⁰³

No se incluyeron en los equipos de analistas a profesores con experiencia en el sistema educativo. Tampoco a abogados, economistas o licenciados en Ciencias de la Educación.

La selección de los analistas del programa se realizó a través de la red de contactos personales. Sobre un universo de profesionales contactados luego se efectuaron entrevistas de selección de personal. La ampliación de miembros se

⁵⁰¹Según consta en su página web, en Argentina alrededor de 1.200.000 voluntarios están ligados a instituciones del tercer sector.

⁵⁰²Alejandra Cardini (Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires); Florencia Mezzadra (Lic. Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Master en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard); Juan Cruz Olmeda (Lic. Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Master en Políticas Públicas, Universidad de Essex) y Cecilia Velea (Lic. en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Master en Educación, Universidad de París V, Sorbonne).

⁵⁰³En la entrevista Axel Rivas señaló: “Los cuatro investigadores tienen mucha experiencia. Tres de ellos tienen su maestría [en educación] hecha afuera. Todos hemos trabajado en educación. No tenemos ningún pedagogo. Hay un perfil más de Ciencias Políticas y de Sociología. [...] Hay una persona que está terminando su doctorado en Sociología de la Educación en Francia. Otra de las chicas hizo su maestría en política comparada en Harvard. La otra persona hizo su maestría, en Estados Unidos, en políticas públicas pero, es una persona que viene trabajando en educación hace mucho tiempo. La cuarta integrante está hoy empezando su maestría en educación comparada. Se va ahora a Inglaterra. Es un equipo muy sólido, joven.”

realizó de la misma manera y se vinculó con las necesidades que impuso cada proyecto:

“El proceso de selección tuvo distintos momentos por las características de los proyectos que empezaron. Nosotros nos fuimos organizando a lo largo del año 2001 con algunas transiciones. Al final de ese año terminamos de configurar el proyecto de investigación más grande que abarca el 80% de nuestro trabajo hoy, que es el proyecto del estudio de la práctica política de la educación provincial. Entonces, a fines del 2001, cuando se configuró ese proyecto, la gente comenzó a entrar para ese proyecto. Un proyecto de mucho presupuesto, muy importante.”⁵⁰⁴

El proceso de selección estuvo a cargo de Rivas quien señaló como requisitos esenciales la adhesión al proyecto de la agencia, la capacidad de escritura y un perfil orientado a la acción política más que al trabajo académico clásico:

“Alguien, primero, que no tenga prejuicios de trabajar en el CIPPEC. Alguien que se pueda sentir cómodo. No alguien que diga “no tengo laburo, voy pero, a mí no me metas ahí, no quiero estar en las reuniones de tal o cual, no quiero saber qué pasa”. Entonces, alguien que se pueda sentir cómodo. Después, alguien que sepa escribir, que sepa investigar. Alguien que tenga capacidad de reflexión. Alguien que sea crítico y alguien que tenga voluntad de no estar exclusivamente dedicado al campo académico, que, sin ser una persona lista para ir a cualquier gobierno provincial a hacer cualquier cosa, sea una persona que tenga la disconformidad con la práctica académica y las ganas de hacer cosas, a distintos niveles, pero de hacer cosas mucho más ligadas a la acción. Y eso es lo que encontramos.”⁵⁰⁵

En relación a su agenda de investigación, en el CIPPEC el problema de la equidad y la calidad educativa ocupa un lugar central. Este problema no es original pues fue planteado en decenas de trabajos por los organismos internacionales en la década de 1990.

En este programa el dilema “equidad-calidad” es analizado desde una perspectiva que articula varios elementos: a) el análisis del funcionamiento de los mercados educativos y de las “reformas de mercado” orientados a modificar el sistema educativo a través de la demanda educativa y otros mecanismos de mercado aún no explorados en Argentina; b) la inclusión de la cultura del

⁵⁰⁴ Entrevista a Axel Rivas.

⁵⁰⁵ Entrevista a Axel Rivas.

emprendedor en las prácticas de gestión en el sistema y las escuelas; y c) la identificación y difusión de un conjunto de “buenas prácticas” y “buenas reglas” para la práctica educativa que apunten a la mejora de la calidad educativa (especialmente en la eficiencia en la gestión y la rendición de cuentas).⁵⁰⁶

La agenda de investigación del programa no ha variado sustantivamente en su corta trayectoria. Actualmente el listado de temas prioritarios incluye:

- a) El funcionamiento de los mercados educativos y las reformas de mercado como alternativas de política educativa.
- b) La desigualdad educativa, la cultura política y las reformas educativas en los sistemas educativos provinciales.
- c) El problema de la inversión educativa y la equidad en los sistemas educativos provinciales.⁵⁰⁷

En primer lugar, en relación al funcionamiento de los mercados educativos, los analistas del CIPPEC asumen que las tendencias en EE.UU. y Europa caracterizadas por el pasaje de políticas centradas en la fuerte intervención estatal y la homogeneización de la oferta educativa, a políticas que privilegian los mecanismos de mercado y la heterogeneidad de dicha oferta requieren ser consideradas y estudiadas localmente para observar su viabilidad:

“En Argentina, donde los mecanismos de mercado no han sido introducidos, el acercamiento a estas políticas se abre de manera incipiente en los años 90. Las discusiones se han reducido, sin embargo, al debate en torno a las ideas, los objetivos y los presupuestos de los que parten las reformas de mercado. Por el contrario, muy poco es lo que se ha indagado acerca del modo en el que las familias eligen la escuela, las razones que llevan a las escuelas a competir entre si y el papel que cumple actualmente el Estado en la regulación de las relaciones entre la oferta y la demanda. Consideramos que esta investigación empírica se hace sumamente necesaria no sólo para contribuir al debate con datos concretos, sino también para insertar esta problemática en todo otro conjunto de transformaciones en curso tales como la evolución de la situación macroeconómica nacional, los movimientos en la estructura social, la creciente segregación urbana, y los cambios en el propio sistema educativo (aquellos provocados por la reforma iniciada en 1993 pero también los que atañen a la función de los distintos niveles, la progresiva segmentación de

⁵⁰⁶Estos elementos surgen de la lectura de las presentaciones de los proyectos de investigación de la agencia.

⁵⁰⁷El listado surge del análisis de los temas de investigación abordados en los 34 trabajos producidos entre 2000 y 2005.

la oferta, etc.).⁵⁰⁸

En segundo lugar, respecto a la relación entre cultura política y reformas en los sistemas educativos provinciales, sus estudios apuntan, desde una perspectiva emparentada con la sociología política, al conocimiento de las prácticas políticas en las jurisdicciones y a la conformación de un equipo técnico especializado en cada uno de los 24 casos.

“Nosotros decidimos estudiar, a partir del proyecto y es en lo que queremos continuar como ámbito de estudio y de acción, es la relación entre los gobiernos provinciales y los sistemas educativos provinciales. Esa relación es básicamente política, y tienen que ser entendida, para nosotros, en términos de ejercicio del poder. Tenemos que entender cuáles son las lógicas del poder que se construyen en esa relación. En una relación que empieza en el gobernador y termina en la configuración de un sistema educativo provincial. Cosa que ha sido estudiada muy poco o casi nada en Argentina. Para nosotros responde a una necesidad imperiosa de cambiar o, por lo menos, de denunciar la cultura política en las provincias porque nuestro mundo es las provincias. La verdad es que el gobierno nacional en educación, sobretodo después de haber hecho todas las reformas que hizo, quedó sin demasiado papel. Entonces, para entender la educación hoy, para nosotros y desde este ámbito institucional, es clave pararse en el lugar y preguntarse cuál es la racionalidad política que toma las decisiones.”⁵⁰⁹

En tercer lugar, el problema de la inversión educativa cobró notoriedad en el año 2005 pues el Poder Ejecutivo Nacional impulsó y sancionó la Ley de Financiamiento Educativo. El programa del CIPPEC contribuyó al debate con dos documentos de análisis: “Tiempos de inversión educativa” y “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”.⁵¹⁰

⁵⁰⁸Ver www.cippec.org.

⁵⁰⁹Entrevista a Axel Rivas.

⁵¹⁰Este tema probablemente cobre mayor importancia a partir de la implementación de la nueva Ley de Financiamiento Educativo. El CIPPEC propuso organizar un sistema de monitoreo ciudadano de la implementación de dicha ley para controlar su cumplimiento. Entre las medidas sugiere: a) Monitoreo de la evolución del financiamiento educativo a nivel provincial y nacional; b) Monitoreo del cumplimiento progresivo de las metas educativas; c) Extensión de las redes de movilización ciudadana por medio de la organización de capacitaciones, la publicación de informes y las alianzas con actores clave de la sociedad; d) Implementación de actividades de "lobby" cívico en las Legislaturas con el objetivo de que se cumpla con la Ley a nivel provincial y para que sancionen mecanismos legales de resguardo de los recursos públicos del sistema educativo. (Ver el newsletter Estados de la Educación N°8, Marzo de 2006)

Actualmente, en el 2006, pareciera que el programa de Política Educativa del CIPPEC está colaborando en la instalación en el espacio público de la "reforma de la reforma educativa", es decir, con el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional de modificar la Ley Federal de Educación. Al respecto, en enero del 2006, el CIPPEC presentó un informe con los resultados de una encuesta realizada a 90 dirigentes políticos y funcionarios públicos, denominada "Liderbarómetro", en la cual casi el 90% afirmó estar de acuerdo con reformar la actual Ley Federal de Educación (La Nación, 24/1/06). Se encuestó a dirigentes de todo el país de los poderes Ejecutivo (19%), Legislativo (70%), Judicial (2%) y de cargos partidarios (9%), entre noviembre y diciembre de 2005. Por lo tanto, el estudio además de los resultados, reflejaba la capacidad de CIPPEC para rastrear el punto de vista de quienes toman decisiones en temas de política educativa, un capital social que demuestra su crecimiento y acumulación en el campo político. El futuro cercano demostrará cuán exitosas serán las estrategias del CIPPEC en este terreno.

En relación al proceso de producción de conocimiento, éste puede iniciarse de dos formas. Al crearse el área, los analistas eran quienes proponían los temas de investigación. Luego, a medida que fueron posicionándose en el campo de productores la agenda fue adecuándose a lo que el mercado de producción de ideas financiaba.

En el CIPPEC generalmente se hacen trabajos descriptivos, donde se analizan las normativas y las estadísticas oficiales o las experiencias innovadoras en las provincias y en otros países. Para el proyecto "Las provincias educativas" otra fuente importante de información fue una base de noticias en educación de cada jurisdicción que abarcó desde 1991 hasta el 2002. Esa base permitió identificar a los actores clave y el armado de los cuestionarios para entrevistar a los tomadores de decisiones del sector.

"Se hicieron cuestionarios basados en la información periodística porque de alguna manera refleja la historia de los últimos diez años de cada provincia. Desde la implementación de la Ley Federal en adelante. Es un poco la historia de la educación provincial, siempre con el sesgo del diario consultado pero, pudimos consultar cuáles fueron los hechos y los actores que fueron protagonistas de la década. Pudimos sacar a quiénes debíamos entrevistar, gente que quizás ahora está en el olvido pero que fue muy importante en su momento. A partir de eso, construimos el diseño final de

cada provincia e hicimos el trabajo de campo. Un promedio de dos a tres semanas en cada provincia. Con un promedio de 50 entrevistas por provincia, a los principales actores políticos de la educación de la última década. Todos los ex ministros de educación, los principales funcionarios, dirigentes gremiales importantes, gente del sector privado, gente de la comisión de educación de la legislatura. Legisladores, de la universidad. Todos aquellos que estuvieron metidos en la dinámica de la educación provincial.”⁵¹¹

De la entrevista al coordinador del programa no parece surgir una preocupación específica u detallista por los aspectos epistemológicos o metodológicos de la producción de conocimiento en la agencia, ni la existencia de controles de calidad externos.

En el terreno de las propuestas de política educativa la agencia no parece estar encuadrada en un proyecto específico. Pero poseen interés por identificar y divulgar lo que al interior del equipo de analistas acuerda como “reglas de la buena práctica política” en la educación provincial por medio de la asistencia técnica. Según el coordinador del programa, debían ser reglas que se hubieran podido demostrar empíricamente en el estudio de las 24 provincias a lo largo de los 10 años de la Transformación educativa.⁵¹² Contar con esas reglas permitiría intervenir para replicarlas en las otras provincias:

“Entonces cuando yo hable con un ministro no voy a estar diciéndole: “Vos lo que tenés que hacer son escuelas autogestionadas”. Lo que le voy a decir es: “nosotros hicimos una investigación en las 24 provincias y un punto clave es que los que estén en la cartera educativa sean profesionales de la educación. No pongas un economista o un abogado de ministro”. Más recomendaciones acerca de este tipo de cosas que no son “buenas prácticas” sino “buenas reglas”.

En el CIPPEC se parte del supuesto según el cual el principal obstáculo para las transformaciones del SEA es la cultura política cristalizada en varias provincias:

“Ninguna política educativa va a funcionar en un contexto, como el de muchas provincias, donde la cultura política es nefasta. Entonces, para qué

⁵¹¹Entrevista a Axel Rivas.

⁵¹²Se buscaba encontrar las reglas más eficientes en varios terrenos: la estabilidad en los cargos políticos y de la alta burocracia, el cumplimiento de las leyes, la independencia de los poderes, el profesionalismo de la cartera educativa, la inversión sostenida en educación, la independencia de la educación frente al gobierno provincial, etc.

trabajar con políticas educativas si lo que hay que hacer es transformar la cultura política. De todas formas la cultura política no la vamos a transformar, no va a cambiar. Entonces lo que hay que hacer es asumir que también hay políticas que, en contextos mínimamente acordes, se pueden llevar adelante. No estamos dispuestos a trabajar para ningún gobierno que pase cierto límite desinstitucionalizador. Hay mucho por hacer.”⁵¹³

Respecto a la propuesta de aumentar los niveles de privatización del SEA el coordinador del programa sostuvo una propuesta contraria a la mercantilización pero, cercana a la introducción de valores y actitudes de la cultura de los emprendedores sociales:

“A mí no me interesa ningún mecanismo de mercado, no confío en nada que tenga que ver con la mercantilización de la educación. Ahora, creo que hay muchísimo para hacer en el terreno de los educadores. Que ellos asuman más responsabilidades y que pasen por encima al estado. Cuando veo a un tipo que está en educación no formal y no respeta las normas y lo pasa por arriba, porque las normas lo están matando, yo lo aplaudo. Ese es el tipo que hay que seguir. Ojalá desde el estado pudiésemos encontrarle a ese tipo un lugar estructural para que desarrolle todo lo que sabe. No le tengo que decir nada, confío en él. Esa era un poco la idea con las escuelas también. No quiero entrar en el tema autogestión pero, sí creo en las experiencias de escuelas alternativas.”⁵¹⁴

Finalmente, cabe destacar que el programa desarrolla una significativa actividad de divulgación de ideas a través del uso de nuevas tecnologías de la información. El programa edita periódicamente un *newsletter* titulado “Estados de la Educación” cuyo objetivo es informar, analizar y debatir los problemas, conflictos e iniciativas de política educativa nacional y provincial que se distribuye por mail al listado de agentes interesados.⁵¹⁵

Respecto a la relación entre el CIPPEC y los tomadores de decisiones, ésta parece encuadrarse en dos modelos (Weiss, 1979). Por un lado, el “modelo interactivo”, en el cual los investigadores y tomadores de decisiones dialogan y colaboran en la solución de problemas específicos: es el caso de la experiencia en

⁵¹³Entrevista a Axel Rivas.

⁵¹⁴Entrevista a Axel Rivas.

San Luis. Por el otro, el “modelo intelectual” en el cual la investigación, en conjunto con otros sectores eleva la calidad del debate público sobre temas de política educativa: es el caso de su producción y circulación de ideas más reciente.

Alianzas estratégicas del programa del Política Educativa del CIPPEC en el campo de la educación.

En el campo intelectual de la educación, el CIPPEC es una agencia “emergente” que ha ido ganando posiciones. Su estrategia de inclusión en el campo se basó en acciones que le permitieran ampliar la base de legitimidad intelectual de su producción. Al tratarse de analistas sin reconocimiento ni trayectoria en el campo de la educación, se apeló al armado de alianzas estratégicas con agencias ya legitimadas. El CIPPEC se vinculó con prestigiosos centros de producción de conocimiento nacionales e internacionales, a saber: FLACSO, IIFE – Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación - UNESCO, Universidad de San Andrés y Universidad Torcuato Di Tella. También recibió fondos y/o se vinculó con los analistas de fundaciones y organismos internacionales como: PNUD, CEPAL, BM, PREAL, UNICEF, Pioneer Institute y Tinker Foundation.

“He hecho esfuerzos enormes por romper este prejuicio y trabajar con las instituciones más importantes en Educación. Hoy en día lo estamos haciendo. Fue un proceso que tardó pero, hoy en día, tenemos una muy buena relación con FLACSO, con la San Andrés, con el IIFE que son las tres más fuertes acá en la Capital. Trabajamos en conjunto. Hacemos proyectos en conjunto. Somos siempre el socio menor.”⁵¹⁶

Una evidencia de la estrategia de validación intelectual empleada por CIPPEC fue la inclusión de un consejo de asesores pagado de notables que indirectamente avalan sus producciones. El Proyecto “Las Provincias Educativas” cuenta con un consejo de asesores externos que de alguna manera legitiman la producción intelectual de un programa que no ha sido sometido a los mecanismos

⁵¹⁵Según Rivas: “La publicación incluye una editorial, una nota de tendencias, una con foco en las provincias, una entrevista, un dato relevante o curioso y un resumen de noticias educativas publicadas en diarios nacionales y provinciales.”

de control del campo científico.⁵¹⁷ La publicidad de este consejo en la página web permite también mostrar la *red de contactos* con que cuenta el CIPPEC tanto en el plano local como el internacional y refuerza la idea de su voluntad de posicionarse como articulador de visiones entre los especialistas y los tomadores de decisiones en el campo político de la educación.

CIPPEC además colabora en la formación de futuras camadas de profesionales al tener institucionalizadas pasantías con las facultades de derecho, economía y ciencias sociales de varias universidades.⁵¹⁸

En el plano internacional el CIPPEC colabora con la campaña mundial "Global Campaign for Education" que comenzó en 1999 y tiene adherentes institucionales en 150 países. Las instituciones adherentes son mayoritariamente ONG y sindicatos docentes. Es una iniciativa que centralmente promueve el lema "Educación para todos".⁵¹⁹

⁵¹⁶Entrevista a Axel Rivas.

⁵¹⁷Este consejo cuenta con miembros internacionales y nacionales. Entre los primeros se encuentran especialistas en educación comparada y política educativa que se desempeñan actualmente en Europa: Marcelo Caruso (Docente e Investigador de Educación Comparada en la Universidad de Berlin, Alemania); Ferran Ferrer (Catedrático de Educación Comparada de la Universidad Autónoma de Barcelona, España); Walo Hutmacher (Especialista en Política Educativa Comparada de la Universidad de Ginebra, Suiza); Francesc Pedro (Catedrático de Política Educativa Comparada de la Universidad Pompeu Fabra, España); Agnes Van Zanten (Especialista de Educación Comparada de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Paris, Francia).

Entre los "nacionales" se destacan especialistas en política educativa, planeamiento e historia de la educación que integran organismos internacionales como : Inés Aguerrondo (Ex Subsecretaria de Educación del Ministerio de Educación de la Nación e investigadora en el IIPE); Elena Duro (Directora del Área de Educación de UNICEF Argentina); Inés Dussel (Directora del Área de Educación de FLACSO Argentina); Silvina Gvirtz (Directora de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés) ; Juan Carlos Tedesco (ex Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, sede Buenos Aires) y Guillermina Tiramonti (Directora de FLACSO Argentina).

⁵¹⁸En la entrevista, Cicioni señaló: "Tenemos programas de pasantías firmados con casi todas las universidades nacionales del país y con casi todas las privadas de Buenos Aires. Nosotros tenemos un importante flujo de estudiantes universitarios. La mitad de los empleados del CIPPEC son voluntarios o pasantes universitarios."

⁵¹⁹Entre las acciones que impulsó esta campaña se halla el eliminar los aranceles en las escuelas para que más alumnos puedan asistir gratuitamente; la formación de, al menos, 15 millones más de profesores calificados para que todos los alumnos tengan al menos la oportunidad de tener una educación básica de calidad; el eliminar el trabajo infantil; más ayuda internacional de los países ricos a los pobres para invertir en educación y cancelar la deuda externa; incrementar el presupuesto educativo de los gobiernos locales; asegurar la calidad de la formación de los profesores; mejores condiciones laborales para los docentes y participación en toma de decisiones de política educativa; reducción en el

En el campo político de la educación, como ya se mencionó, CIPPEC pretende cumplir un *rol de articulador* de nuevos discursos y prácticas para la alta burocracia de los sistemas educativos provinciales. En ese sentido, los analistas del CIPPEC plantean trabajar con los gobiernos provinciales pero no cuentan aún con experiencias exitosas. Es evidente que enfrentar la lógica de la cultura política en las provincias representa un desafío a su capacidad de influencia.⁵²⁰

“En cuanto a establecer relaciones, a mí me gusta generar algún tipo de diálogo con algunos ministros provinciales. Eso me parece que es algo muy útil. A veces eso desemboca en algún proyecto pero, no necesariamente. Cuando fuimos a las provincias tuvimos momentos para charlar con ellos [...] Es solo cuestión de sentarse dos horas y decirles desde otra mirada alguna cosa que uno piensa y tratar de poner en agenda algunos temas que a veces son olvidados. Sobretudo los temas como desigualdades educativas. Cuestiones que no entran en la agenda y un poco lo que hacemos es aprovechar el lugar filiatorio de CIPPEC para meterle temas desde otro lado.”⁵²¹

Según el coordinador del programa de Política Educativa, la apuesta del CIPPEC es institucionalizar las prácticas de lobby en Argentina y superar la cultura política clientelar o facciosa al interior de los partidos políticos por debates más profesionales, racionales y transparentes:

“En el caso de los que fundamos el CIPPEC estamos muy influenciados por haber visto cómo era en Estado Unidos donde está totalmente profesionalizado el lobby. El lobby a los políticos de parte *think tanks* u ONG es algo que, casi te diría, está institucionalizado. Hay reglas profesionales, presupuestos. Acá, obviamente, todo es mucho más oscuro, más casero, más personalista y menos institucionalizado. En ese sentido, yo creo que todo lo que hace el área de políticas de transparencia del CIPPEC está sentando un precedente en nuestro país. En especial, de cómo hacer *lobby* en el Congreso nacional.”⁵²²

tamaño de las clases y mejora de la infraestructura escolar. Ver www.campaignforeducation.org/action/action.html.

⁵²⁰Además, los integrantes del programa no tienen una identificación partidaria definida públicamente pues una norma del Consejo de Administración de la fundación no les permite a sus analistas participar de ninguna campaña político partidaria.

⁵²¹Entrevista a Axel Rivas.

⁵²²Ver entrevista a Antonio Cicioni. En el terreno de las ONG, CIPPEC ha estrechado alianzas con Poder Ciudadano, Asociación Conciencia, Fundación Antorchas, Ashoka, Fundación Grupo Sophia, CELS, Diálogo Argentino, IDEA y ACDE pero no se reflejan en acciones en temas educativos. En el plano internacional, como parte de su estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil el CIPPEC participa de acciones políticas junto con el tanque de pensamiento británico Overseas Development Institute (ver

Sin embargo, en el campo político de la educación se pueden identificar agencias y agentes que cuestionan sus propuestas, entre ellos se destacan: algunos especialistas en política educativa de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad de Luján, de la Universidad de San Luis y la CTERA. Su propuesta más rechazada fue el proyecto de las escuelas autogestionadas en San Luis que fue considerado como una forma encubierta de privatización del SEA.⁵²³

Según el coordinador del programa del CIPPEC los académicos o bien polarizan el debate en forma absurda, o no les reconocen autoridad académica en el campo intelectual y los descalifican identificándolos como representantes de los intereses políticos neoconservadores.⁵²⁴ Respecto a la oposición de los sindicatos docentes su interpretación es diferente. En su visión, los sindicatos tendrían intereses inconfesables que defender homologándolos a los intereses de los políticos del sector educativo.

“Después tenés, obviamente, el sindicato. La CTERA. Es la oposición más estructural. Si uno saca la cuestión simbólica se pregunta qué intereses hay detrás de estas ideas. Yo creo que, lamentablemente, el sindicato tiene intereses contra estas ideas. Como también los va a tener todo gobierno provincial que no sea transparente.”⁵²⁵

En suma, para los analistas del CIPPEC el campo político es un terreno complicado en el que se debe navegar tratando de generar alianzas con agentes que ya ocupan posiciones sólidas y difíciles de mover pues se comportarían según regulaciones, ideas e intereses cristalizados. Desde su perspectiva ésta probablemente sea la mejor fuente de explicación de las resistencias al cambio en el SEA y la dificultad para generar nuevos consensos alrededor de las reformas.

http://www.odi.org.uk/publications/opinions/68_la_democracy_markets.pdf).

⁵²³Ver las críticas de este sector en Feldfeber (2003) y publicaciones de CTERA.

⁵²⁴En la entrevista Rivas señaló: “Del académico tengo menos confianza. El académico inteligente es inteligente y se terminó. Y el académico más esquemático, lea lo que lea, aunque sea un tono “foucaultiano”, va a decir esto: `Es toda una argucia, en realidad son la derecha, digan lo que digan, son la derecha´. No lo va a leer en realidad.”

A modo de conclusión.

El CIPPEC es un *advocacy group* joven configurado a semejanza de los tanques de pensamiento norteamericanos que promueven una *nueva ortodoxia*: economía de mercado y equidad social. Su cúpula está integrada por agentes provienen de sectores dinámicos de las clases altas y medias altas que han invertido en su formación profesional de grado y posgrado en universidades de elite del circuito nacional e internacional. Este centro representa una inversión y una apuesta para renovar los cuadros dirigentes de las fracciones identificadas con el liberalismo político en el futuro cercano.

Desde su perspectiva, la renovación de las dirigencias implicaría la importación de nuevas concepciones de liderazgo político y de ciudadanía moderna, concepciones cercanas a las ideas de gerencia, de emprendedores sociales y a favor de la defensa de los derechos civiles. En este sentido, el CIPPEC funciona como una fuente de ideas pos Consenso de Washington, especialmente de los planteos de ciertos sectores de la academia norteamericana. A diferencia de Gobierno y Sociedad, CIPPEC busca intervenir en el campo político para institucionalizar las prácticas de lobby en el Congreso y el Poder Ejecutivo - nacional y provinciales-.

En el campo de la educación han importado agendas de investigación y propuestas de política educativa tomadas de tanques de pensamiento norteamericanos como el Pioneer Institute pero se han diversificado hacia las propuestas de organismos como la FLACSO, el IIPE y la UNICEF.

En relación a los temas de investigación se destacan sus trabajos sobre el funcionamiento del mercado educativo y el análisis del funcionamiento de los sistemas educativos provinciales.

En el plano de las propuestas de implementación de políticas educativa resalta el trabajo de auditoría al proyecto de escuelas autogestionadas en la provincia de San Luis.

El CIPPEC ha desarrollado una cuidadosa estrategia de inserción en el campo de la educación a través de su inversión en la investigación de temas de política educativa. La investigación le ha permitido construir y recopilar

⁵²⁵Entrevista a Axel Rivas.

información valiosa que colabora, a partir de compartir sus resultados, en la generación de nuevo capital social al establecer relaciones con las dirigencias políticas de las provincias, con los referentes más consagrados en el campo intelectual de la educación y con las agencias encargadas de formar a los futuros docentes. Sus equipos técnicos perciben la existencia de un territorio vacante para influir en la política educativa provincial en el cual las ONG podrían involucrarse y sus acciones de promoción de ideas o *advocacy* podrían ser un canal óptimo para dejar de ser vistos como novatos y paulatinamente convertirse en referentes nacionales. Al respecto su coordinador afirmó:

“Nos proponemos a la investigación como ejercicio de poder. No es una investigación que llena un vacío académico. No es una investigación para una tesis. Es una investigación política. Se hace con todas las reglas científicas pero, parte de la idea de cómo cambiar o, cómo mejorar o, cómo intervenir en la realidad política. Para nosotros investigar temas que forman parte de la racionalidad política de gobierno es una de las mejores formas que, desde la investigación, se puede intervenir. Tratamos que ese texto sea leído por quienes toman las decisiones. Por la sociedad civil para que controle y participe de esas decisiones y, por aquellos que toman las decisiones para que tengan, por lo menos, más elementos, más temas claramente identificados y puestos en la agenda.”⁵²⁶

“A mí, me encantaría que estos informes en las provincias, ojalá en todas, esté casi como bibliografía de los Institutos de Formación Docente. Nos gustaría que los docentes se formen críticamente pensando en la estructura política que los gobierna y no pensando en la abstracción que domina el campo.”⁵²⁷

Al tratarse de una agencia novata con ambiciones se generó tempranamente sobre ella una alta presión interna para publicar y hacer circular sus propuestas.⁵²⁸ Ante esa presión sus analistas respondieron con una productividad sorprendente para los ritmos que se perciben en otras agencias productoras de conocimiento: en cinco años de investigación publicaron 34 documentos de trabajo, desarrollaron un periódico digital y participaron en foros donde dialogaron con referentes reconocidos del campo de la educación. Además, sus producciones llegan digitalmente a informantes clave de los

⁵²⁶Entrevista a Axel Rivas.

⁵²⁷Entrevista a Axel Rivas.

⁵²⁸Es un dilema clásico del campo intelectual que se resume en la frase “publicar o perecer”.

sistemas educativos provinciales, a un listado extenso de especialistas en educación, a todos los diputados y senadores nacionales de las comisiones de educación parlamentarias y a otros actores políticos potencialmente interesados en estas temáticas. No cabe duda que se trata de una agencia con dinamismo.

En el campo intelectual de la educación es una agencia que busca ubicarse más allá de los ejes de debate que se instalaron a partir de las reformas educativas en la década pasada. Sus equipos técnicos consideran que esos ejes, generalmente planteados por los especialistas de las universidades nacionales, se han polarizado en forma absurda y no conducen más que al enfrentamiento estéril. Su táctica para no involucrarse es bastante típica en la cultura política local, informalmente se la denomina "ninguneo", es decir, los agentes deciden no participar de los debates en los términos que los plantea alguno de los agentes del campo específico.

"Me parece que es un debate sumamente superficial, negador del otro, un debate sin ninguna capacidad de reflexión, conservador. No queremos propiciar en absoluto ese debate. Por eso una de mis decisiones fue tratar de opacar el tema de escuelas autogestionadas porque tiene una identidad simbólica e ideológica enorme, entonces, más allá de la idea que uno puede discutir horas con una persona con la cual uno se puede sentar y discutir, la connotación ideológica te trae un montón de otros problemas. Entonces yo no quiero participar en ninguno de esos debates ideológicos. Y lo que sí quiero hacer es que nuestro discurso, y en esto tenemos un acuerdo dentro del área, corra límites, que no sea: "estoy en contra del neoliberalismo o estoy pro reforma."⁵²⁹

En suma, el CIPPEC parece estar en medio de una relativamente exitosa trayectoria de inserción en el campo de la educación. Sus inversiones en la formación académica de sus analistas, en la producción y difusión de ideas para los tomadores de decisiones a nivel nacional y provincial y en sus alianzas estratégicas, entre otros factores, les han permitido construir una red de contactos importante y probablemente vaya a ser la agencia, de los cinco casos analizados, que más influencia logre en el campo de la política educativa en el corto y mediano plazo.

Han sabido interpretar bien los tiempos e intereses de los políticos, el tipo de información que los tomadores de decisiones valoran (una estrategia de

⁵²⁹Entrevista a Axel Rivas.

comunicación y marketing adecuada), tienen alta capacidad para estar en los medios de comunicación ante las coyunturas que ponen en debate público los temas de política educativa y, si bien son promotores de la autonomía escolar y de las reformas por el lado de la demanda, han sabido correr su eje de intervención a problemas más estructurales del SEA, han construido lazos con los especialistas consagrados en el campo de la política educativa y han podido ingresar al mercado internacional de subsidios para la investigación educativa.⁵³⁰

⁵³⁰Probablemente, con el tiempo vayan ganando mayor legitimidad en el campo intelectual pero eso requerirá que mejoren sus producciones según los criterios del mundo académico. Eso podría significar empeorar su productividad o modificar el eje de sus intervenciones e inversiones.

Parte III

Capítulo 5: Las lógicas de producción y uso de conocimiento de los tanques de pensamiento en el campo de la educación en Argentina.

En el capítulo precedente se han descrito y analizado cada uno de los *think tanks* estudiados. En este capítulo se realizará un trabajo de comparación de las cinco agencias con el objetivo de comprender las lógicas de producción y uso de conocimiento en política educativa. Para ello se describirán y compararán las arenas en las cuales se configuran esas lógicas, los modos de producción y uso de conocimiento y las dinámicas que despliegan estas agencias el campo de la educación.

Dos modelos teóricos para comprender la producción y uso de conocimiento de los *think tanks* en el campo de la educación.

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)⁵³¹:

- 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.⁵³²
- c) *Centros de Estudio y Gestión*: En este grupo se incluye al Grupo Sophia.⁵³³
- 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.

⁵³¹Para una definición de cada modelo ver Capítulo 2: Metodología.

⁵³²En 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.

⁵³³Flexibilizando el alcance de la clasificación, en algunos momentos de su trayectoria podría haberse incluido al IERAL de la FM.

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.⁵³⁴

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.⁵³⁵

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”.

⁵³⁴En 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).

⁵³⁵Como 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.

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.⁵³⁶ 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.⁵³⁷

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

⁵³⁶Recuérdese que en la teoría de los campos éstos también funcionan como mercados donde se pueden obtener ganancias específicas (Bourdieu, 1996).

⁵³⁷Si 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.

Fundación YPF -. Sin embargo, como se ve en el cuadro 6 no todas logran acceder al financiamiento de estas fuentes.

Cuadro 1: Fuentes transitorias que financian proyectos en el área/departamento de Educación por agencia

	Estado	Organismos Internacionales	Empresas y fundaciones de empresas locales	Fundaciones del exterior
FIEL	-	X	X	X
IERAL	-	X	X	X
Grupo Sophia	X	-	X	X
FGyS	X	-	X	-
CIPPEC	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional.

Cuadro 2: Tipo de financiamiento en el área/departamento de Educación por agencia⁵³⁸

	Proyectos	Aportes institucionales	Aportes personales
FIEL	X	X	-
IERAL	X	X	-
Grupo Sophia	X	X	-
FGyS	X	X	-
CIPPEC	X	-	X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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.⁵³⁹ Las fundaciones

⁵³⁸Respecto al tipo de financiamiento se seguirá una clasificación propuesta por Uña (2005) compuesta por tres categorías, a saber:

- A través del *financiamiento de proyectos*: es decir que mantienen sus estructuras operativas con los fondos obtenidos por la presentación de proyectos ante empresas, fundaciones donantes, organismos del Estado u organismos internacionales, etc.
- Mediante *aportes institucionales*: con fondos donados por las empresas sin una contraprestación específica o proyecto definido de antemano.
- Por medio de *aportes personales*: con fondos donados por sujetos individuales sin una contraprestación específica o proyecto definido de antemano.
- Por *servicios de consultoría privada*: reciben aportes por actividades de consultoría que no se difunden públicamente.

⁵³⁹En 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

“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.⁵⁴⁰

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.

⁵⁴⁰En el caso de FGyS había un Consejo de Administración y un Comité ejecutivo encargados del planeamiento de mediano plazo y la conducción diaria respectivamente.

- 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 protesorero 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"⁵⁴¹ 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 educacional.⁵⁴² 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.

⁵⁴¹La 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.

⁵⁴²Programa de Política Educativa en CIPPEC, Área de Economía Política de la Educación

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 FGS. 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

políticos 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.

Cuadro 3: Perfil profesional de los investigadores del área/departamento de Educación por agencia. Estudios de grado.

	FIEL	IERAL	Sophia	FGyS	CIPPEC
Economistas	X	X	X	X	-
Políticos	-	-	X	X	X
Sociólogos	-	X ⁵⁴³	-	-	X
Lic. Cs. de la Educación/Pedagogía	-	-	-	X	-
Lic. Comunicación/Periodismo	-	-	X	-	X
Psicólogos	-	-	-	-	X
Lic. Relaciones Internacionales	-	-	-	-	X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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.

⁵⁴³Se trata de Llach quien es también economista.

**Cuadro 4: Perfil profesional de los investigadores del
área/departamento de Educación por agencia.
Clasificados por estudios de posgrado.**

	FIEL	IERAL	Sophia	FGyS	CIPPEC
MBA o en Economía		X			
Maestría en Políticas Públicas			X	X	X
Maestría en Educación ⁵⁴⁴		X		X	X
Doctorado en Educación				X	
Otras Maestrías					X
Especialización en Economía de la Educación	X	X		X	

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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).⁵⁴⁵ Otro rasgo que las distinguen 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).

⁵⁴⁴Incluye maestrías en política educativa, en planeamiento educativo o en administración de la educación.

⁵⁴⁵Probablemente 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.

Cuadro 5: Perfil profesional de los investigadores del área/departamento de Educación por agencia. Clasificados por sede de sus estudios de posgrado

	FIEL		IERAL		Sophia		FGyS		CIPPEC	
	Nacional	Extranjero								
MBA o en Economía				X						
Maestría en Políticas Públicas					X	X				X
Maestría en Educación							X	X	X	X
Doctorado en Educación								X		
Otras Maestrías										X
Especialización en Economía de la Educación		X	X				X		X	

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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).⁵⁴⁶ 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- (Bonal, 1997).

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

⁵⁴⁶Según 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.

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.⁵⁴⁷ 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.⁵⁴⁸

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.⁵⁴⁹ 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.⁵⁵⁰ 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

⁵⁴⁷A excepción de algunos trabajos realizados por economistas argentinos en universidades de EE.UU. y publicados por la FGyS.

⁵⁴⁸Ver en el anexo los trabajos de FIEL (1998), IERAL (1999), Sophia (1999) y FGyS (2001 y 2002).

⁵⁴⁹Es lógico que así suceda. Algunas veces son estudios a pedido de esos organismos. Ver capítulo 4.

⁵⁵⁰El 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

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.⁵⁵¹

determina esta función recomendamos ver Morduchowicz (2004).

⁵⁵¹Hay que tener en cuenta que el dato refleja la concentración temática de la producción del CIPPEC.

Cuadro 6: Cantidad de estudios publicados por área temática (1987 – 2005)

Área temática	Cantidad de estudios
Cat.1.) Gobierno y administración del SEA: Descentralización educativa. Funcionamiento de los sistemas educativos provinciales. Regulaciones del SEA. Gestión escolar. Autonomía escolar.	46
Cat. 2.) Educación y mercado de trabajo.	7
Cat.3.) Educación, igualdad de oportunidades y segregación socioeconómica.	6
Cat.4.) Educación superior, universidad y formación docente.	6
Cat.5.) Financiamiento de la educación y asignación de recursos.	5
Cat.6.) Comparación internacional del funcionamiento del sistema educativo argentino con otras reformas educativas.	4
Cat.7.) Determinantes y eficiencia del sistema educativo.	3
Cat.8.) Inclusión y uso de TICS en las escuelas.	2
Cat.9.) Sindicalismo docente. Efectos de las huelgas docentes.	2
Cat.10.) Evaluación de la calidad de los aprendizajes.	2
Total de estudios publicados:	83

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional.

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.⁵⁵²

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.

⁵⁵²La 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.

Cuadro 7: Cantidad de estudios publicados en cada área temática por agencia (1987-2005)

Área temática	FIEL	IERAL	Sophia	FGyS	CIPPEC
Cat.1.)Gobierno y administración del SEA: Descentralización educativa. Funcionamiento de los sistemas educativos provinciales. Regulaciones del SEA. Gestión escolar. Autonomía escolar.	4	2	5	5	30
Cat. 2.) Educación y mercado de trabajo.	2	3	2	-	-
Cat.3.)Educación, igualdad de oportunidades y segregación socioeconómica.	-	-	1	3	2
Cat.4.)Educación superior, universidad y formación docente.	2	-	3	-	1
Cat.5.) Financiamiento de la educación y asignación de recursos.	2	-	-	1	2
Cat.6.) Comparación internacional del funcionamiento del sistema educativo argentino con otras reformas educativas.	2	-	1	1	-
Cat.7.) Determinantes y eficiencia del sistema educativo.	-	1	-	2	-
Cat.8.) Inclusión y uso de TICS en las escuelas.	-	-	1	1	-
Cat.9.) Sindicalismo docente. Efectos de las huelgas docentes.	-	-	-	2	-
Cat.10.) Evaluación de la calidad de los aprendizajes.	1	-		1	-
Total de estudios publicados:	13	6	13	16	35

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional.

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.

Cuadro 8: Actividades que realizaron o realizan en el área/departamento de Educación de los *think tanks*

	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
FIEL	X	X		X		
IERAL	X	X		X	X	
Sophia	X	X		X	X	
FGyS	X			X	X	
CIPPEC	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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.⁵⁵³ 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.

⁵⁵³Como 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*.

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 FGyS, 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 2005.⁵⁵⁴

⁵⁵⁴Ver listado completo de publicaciones de estas agencias en el Anexo.

Cuadro 9: Tipo de productos publicados en el área/departamento de Educación por agencia

	Libros ⁵⁵⁵	Documentos de trabajo	<i>Newsletter</i> o boletín	Artículos para la prensa
FIEL	9	4	-	X
IERAL	5	1	-	X
Sophia	6	7	X	X
FGyS	-	16	-	X
CIPPEC	1	34	X	X
Total	21	62	-	-

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y en los medios gráficos.

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.⁵⁵⁶ 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.⁵⁵⁷ 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.

⁵⁵⁵El número que aparece en esta columna representa la cantidad de publicaciones.

⁵⁵⁶Ver testimonios al respecto en el Caso 3.

⁵⁵⁷El del Grupo Sophia se llamaba "Lampas" y el del CIPPEC se llama "Estados de la Educación".

En relación a los diferentes públicos destinatarios de sus producciones, estos pueden clasificarse en:⁵⁵⁸

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

Cuadro 10: Público destinatario de la producción del área/departamento de Educación por agencia

	dirigentes empresariales y decisores privados	dirigentes políticos y decisores públicos	medios de prensa	académicos y público especializado local	académicos y público especializado internacional	organismos internacionales y fundaciones del exterior
FIEL	X	X	X	-	-	X
IERAL	X	X	X	-	-	X
Sophia	X	X	X	-	-	-
FGyS	X	X	X	X	X	-
CIPPEC	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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

⁵⁵⁸Se adaptó una clasificación propuesta en el trabajo de Uña (2005).

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.

Cuadro 11: Modelo predominante en la relación investigación/toma de decisiones, para el área-departamento de Educación por agencia

	Modelo Lineal	Modelo de resolución de problemas	Modelo interactivo	Modelo iluminado	Modelo intelectual
FIEL	X			X	
IERAL	X	X		X	
Sophia	X	X	X		
FGyS					X
CIPPEC			X		X

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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)⁵⁵⁹, 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,

⁵⁵⁹Según 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."

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).

Cuadro 12: Atributos del nuevo modo (o Modo 2) de producción de conocimiento de los tanques de pensamiento locales en temas de educación.

	conocimiento en contexto de aplicación	transdisciplinariedad	> heterogeneidad diversidad organizativa	> responsabilidad reflexividad social	amplitud de criterios en el control de la calidad
FIEL	X			X	X
IERAL	X		X	X	X
Sophia	X	X	X	X	X
FGyS	X	X	X	X	X
CIPPEC	X	X	X	X	X

Fuente: clasificación realizada en base a entrevistas e información institucional.

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* contruidos. 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).⁵⁶⁰ Estos técnicos son

⁵⁶⁰La 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

importantes auxiliares para los líderes políticos al ayudarlos a definir técnicamente los límites materiales de los escenarios políticos.⁵⁶¹

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 1989.⁵⁶² 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.⁵⁶³

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)

⁵⁶¹En 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)

⁵⁶²En 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.

⁵⁶³El 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

Cuadro 13: Asesoramiento y asistencia técnica a los partidos políticos en política educativa por agencia (1983-2005)

	UCR (Alfonsoín)	Partido Justicialista (Menem)	ALIANZA (UCR-FREPASO)	RECREAR (López Murphy)	CPC (Macri)	Frente para la Victoria (Kirchner)	OTROS
FIEL	Si	Si	Si	Si	-	-	-
IERAL	Si	-	Si	-	-	-	-
Sophia	-	-	Si	-	Si	-	-
FGyS	-	-	Si	-	-	-	Si
CIPPEC	-	-	-	-	-	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y diarios La Nación, Clarín y Página 12 (1996 a 2005). Los datos son estimativos.

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.

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)

Cuadro 14: Tipo de intervenciones en el campo político de la educación por agencia

	Ayudó al diseño de plataformas partidarias en Educación	Brindó equipos técnicos a la burocracia educativa	Evaluó políticas educativas a pedido del gobierno	Ayudó a construir nuevos consensos
FIEL	Si	No	No	Si
IERAL	Si	Si	No	Si
Sophia	Si	Si	No	Si
FGyS	No ⁵⁶⁴	No	No	Si
CIPPEC	No ⁵⁶⁵	Si	Si	Si

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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.⁵⁶⁶

⁵⁶⁴ Este dato es correcto siempre y cuando el asesoramiento de técnicos como Narodovski al partido CPC se lo considere como una actividad por fuera de la FGS.

⁵⁶⁵ Este dato podría ser cuestionado si el asesoramiento del CIPPEC al empresario De Narváez se la considera como una acción política dentro del menemismo y, por ende, del PJ.

⁵⁶⁶ 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.

Cuadro 15: Alianzas estratégicas con organismos, fundaciones y tanques de pensamiento por agencia.⁵⁶⁷

	Organismos, fundaciones y tanques de pensamiento internacionales o del exterior	Organismos, fundaciones y tanques de pensamiento nacionales o locales
FIEL	BID BM IFO Institut Für Wirtschaftsforschung Ford Foundation CINDE Fundación Konrad Adenauer	CEMA IERAL Grupo Sophia CEP
IERAL	BID BM PNUD FMI Fundación Konrad Adenauer	FIEL CEMA Fundación Pérez Companc Grupo Sophia
Sophia	Fundación Konrad Adenauer The Manhathan Institute	FIEL IERAL Fundación Bank Boston
FGyS	-	Sophia
CIPPEC	PNUD PREAL UNICEF Pioneer Institute Tinker Foundation	FLACSO IIPE - UNESCO (Buenos Aires)

Fuente: elaboración propia en base a información institucional y entrevistas a informantes clave.

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.

⁵⁶⁷Incluye alianzas permanentes y temporales a lo largo de sus trayectorias.

A modo de conclusión

En este capítulo se describieron y compararon las lógicas de producción y uso de conocimiento de los tanques de pensamiento en el campo de la Educación en Argentina. Para ello, se analizaron las arenas de la relación entre producción y uso de conocimiento y sus modos de producción de conocimiento y se identificaron sus estrategias en el campo de la educación.

Respecto a las arenas, en líneas generales, los *think tanks* estudiados se destacaron por:

- a) Disponer de modelos de organización y funcionamiento caracterizados por la flexibilidad y adaptabilidad al contexto, es decir, para poder dar respuesta a las demandas de los *policy makers* y de las fuentes de financiamiento en un mercado de ideas competitivo;
- b) Renovar los discursos y la agenda de investigación al diversificar sus objetos de estudio y metodologías de investigación respecto a décadas pasadas;
- c) Demostrar mayor dinamismo en la interfase entre producción y circulación de conocimiento a través de la generación rápida de documentos de trabajo, libros y boletines y de estrategias de comunicación signadas por la selección y segmentación de las audiencias y la divulgación en los medios de comunicación.

Sin embargo, las agencias no se comportaron en forma idéntica en la relación entre investigación y toma de decisiones. Retomando los modelos propuestos por Weiss (1979) pareciera ser que los *think tanks* "históricos" fueron propensos a adoptar el "modelo lineal" en el cual se asume una relación directa entre investigación y la implementación de una política educativa; al "modelo iluminado" en el cual la investigación gradualmente informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política educativa; y al "modelo de resolución de problemas" en el cual la investigación se emplea para resolver problemas específicos del tomador de decisiones. Los "emergentes", por su parte, parecieron más orientados al "modelo intelectual" en el cual la investigación busca elevar la calidad del debate público sobre temas de política educativa y al "modelo interactivo" en el cual los investigadores y tomadores de decisiones dialogan y colaboran en la solución de problemas educativos específicos.

Finalmente, en los cinco casos se encontraron evidencias de la aparición de un nuevo modo de producción de conocimiento que modifica tanto la interfase estudiada como las estrategias que desarrollan estas agencias para disputar por las ganancias específicas en el campo de la educación.

Conclusiones finales

A continuación se expondrán las conclusiones finales.⁵⁶⁸ Por un lado, se describirán las características generales de las agencias y la producción y, por otro, las tendencias principales observadas, tanto en el contexto de la relación entre producción y uso de conocimiento como en los modos de producción de conocimiento y las estrategias que desarrollaron estos tanques de pensamiento en el campo de la educación.

a) Características generales de las agencias y la producción.

En primer lugar, es importante señalar que los *think tanks* financiados por el empresariado aumentaron en número y se diversificaron institucionalmente en el campo de la educación a partir de mediados de la década de 1990. A los dos centros de investigación privados creados en la primera ola de creaciones y establecidos en el campo desde fines de la década de 1980 se agregaron tres nuevos que representan nuevos tipos de *think tanks*: *advocacy groups* y centros de estudio y gestión.

En segundo lugar, los *think tanks* se clasificaron en dos subgrupos con algunos rasgos institucionales similares: a) Las fundaciones "históricas"; b) Las fundaciones "emergentes". En líneas generales, las primeras se caracterizan por configurar centros de investigación financiados por corporaciones, orientados a la producción de estudios en política educativa desde un enfoque económico ortodoxo y con equipos técnicos con un perfil profesional homogéneo. Las segundas en cambio pueden describirse como agencias más diversas en sus modelos de *think tank*, 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.

En tercer lugar, en la década de 1990 los *think tanks* financiados por el

⁵⁶⁸Se recuerda que el objetivo principal de este trabajo era describir la producción y uso de conocimiento en educación que desarrollan las fundaciones financiadas por el empresariado y el papel que desempeñan como *think tanks* en el campo de la educación en Argentina desde 1983 hasta la actualidad.

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 y el uso se *especializó* y *diversificó*: Los nuevos proyectos configuraron una agenda de investigación “moderna” en la que participaron diversos profesionales de las ciencias sociales que renovó la clásica agenda de los economistas. Se analizó el funcionamiento del SEA con mayor frecuencia y especificidad y se promovieron varias reformas educativas pro mercado o pro desregulación.

b) Tendencias en el contexto que modificaron la relación entre producción y uso de conocimiento en políticas públicas:

En Argentina durante la década de 1990 por la crisis política del Estado y de los partidos políticos se crearon varias “ventanas de oportunidad” para los *think tanks* dedicados a las políticas públicas. La existencia de una demanda insatisfecha de propuestas para el sector público sumado a la crisis de representación de los partidos políticos y las dificultades para la reproducción de cuadros políticos altamente formados a su interior⁵⁶⁹ dificultaron el disponer de equipos técnicos que pudieran encarar los desafíos que las reformas del Estado requerían para que Argentina pudiera integrarse al proceso de globalización.

La relativa estabilidad económica alcanzada, gracias a la convertibilidad y al flujo de capitales externos en el primer lustro de la década de 1990, fueron elementos centrales del contexto que generaron un clima favorable para la creación de nuevos tanques de pensamiento. Los principales “clientes” de estas fundaciones, el Estado y las elites empresariales y políticas, prontamente demandaron un *know how* de difícil generación pues muchas de las reformas propuestas por los organismos internacionales, y aceptadas por los gobiernos, requerían de intelectuales y cuadros técnicos con formación superior y posgrados en el exterior preferentemente de origen anglosajón.

⁵⁶⁹La crisis de representación y de las estructuras partidarias debilitaron la capacidad de los partidos políticos para reclutar y formar nuevos dirigentes. En general, no lograron reproducir a su interior cuadros políticos altamente calificados para ocupar con solvencia todas las funciones de gobierno (Nun, 1995; Sidicaro, 1995).

A mediados de la década de 1990, la primera reforma del Estado era considerada insuficiente tanto por el gobierno de Menem como por los organismos internacionales que la monitoreaban. En 1996, el gobierno había lanzado su proyecto de segunda reforma que implicaría la redefinición de los sectores que habían quedado a cargo del Estado (nacional y provinciales): salud, justicia, educación y los marcos legales regulatorios de las actividades económicas (López, 2005).

Ese contexto fue leído por los *think tanks* como una oportunidad histórica para aprovechar en los años siguientes.⁵⁷⁰ En ese sentido, las fundaciones analizadas contribuyeron a reforzar en las elites dirigentes las siguientes ideas: a) los políticos no saben cómo resolver los problemas más importantes del sector público y, b) un cuerpo calificado de técnicos o “tecnopolíticos” es imprescindible para garantizar el funcionamiento del aparato estatal. Consecuentemente, desarrollaron modos de producción de conocimiento para la toma de decisiones más flexibles y adaptables a la demanda, destinado a los *policy makers* y validado con criterios diferentes a los de la comunidad científica. Estos modos de producción consolidaron sus roles como tanques de pensamiento.

Por otro lado, el accionar de las agencias estudiadas muestra la expansión del mercado de ideas, nacional e internacional, para la producción de conocimiento ligado a la definición de políticas públicas. En el terreno educativo, ese mercado se vio alentado 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 en educación.

En dicho mercado los tanques de pensamiento encontraron tres áreas de vacancia a cubrir: a) la necesidad de discursos “pro-reformas” (discursos que diagnosticaran la necesidad del cambio educativo y propusieran las reformas), b)

⁵⁷⁰De 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)

la necesidad de agencias que colaboraran con el Estado para desarrollar las etapas de las reformas (centros de investigación flexibles y eficaces en función de los tiempos y las exigencias de los cambios e innovaciones), c) la demanda de profesionales de las ciencias sociales idóneos para implementar las reformas (equipos técnicos más calificados, con una variedad mayor de competencias técnicas y políticas, más propensos a la traslación de las reformas educativas de los países desarrollados y a la acción política).⁵⁷¹

Estas áreas de vacancia, entre otros, pudieron ser cubiertas por las nuevas agencias (ONG) y nuevos agentes (economistas, politólogos, etc.) que participaron en la definición de la agenda educativa.⁵⁷² Esto demuestra la tendencia a la privatización de la producción de conocimiento en el campo de la educación.⁵⁷³

Asimismo, en Argentina la producción de estudios en educación en la década de 1990 estuvo favorecida por factores externos a la misma, entre ellos se destacaron: a) el movimiento intelectual que promovió la transferencia de escuelas a las provincias, la Ley Federal de Educación y el proceso de Transformación Educativa en el campo del Estado; b) la existencia de áreas de vacancias en temas de administración, gestión y financiamiento de los sistemas educativos; c) el fácil acceso a la información digitalizada sobre el funcionamiento de los sistemas educativos en el mundo desarrollado; d) la ausencia de una agenda rígida o de una burocracia altamente calificada en el Estado que impusiera límites y controles a los conocimientos producidos; e) la

⁵⁷¹Los foros e informes publicados por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la UNESCO (1998 y 2001) -financiados por la Ford Foundation- señalaron la existencia de problemas estructurales en la formación de los recursos humanos de las burocracias estatales que estarían obstaculizando el avance de las reformas educativas en América Latina. Esa escasez de cuadros calificados se encuentra tanto en los niveles de la gestión de los sistemas educativos como en las instituciones superiores encargadas de la formación de los futuros funcionarios de las carteras nacionales, provinciales y municipales de educación. Probablemente esto represente un "nicho" de mercado para la venta de servicios de producción de conocimiento y asistencia técnica para varias agencias -universidades, ONG y organismos internacionales-.

⁵⁷²Los *think tanks* también resultaron agencias atractivas para muchos egresados de las ciencias sociales pues, gracias a las "ventanas de oportunidad" y a la ausencia de una burocracia estatal profesionalizada, se convirtieron en una potencial fuente de reclutamiento de personal jerárquico para la Administración Pública nacional.

⁵⁷³Un estudio interesante sobre cómo se cubren las áreas de vacancia señaladas, y que podría complementar el presente, debería incluir a otras agencias como la Universidad de Buenos Aires, la FLACSO, el IPE, la UdeSa y la UTDT.

disponibilidad de propuestas de reforma educativa factibles de ser importadas desde los EE.UU., Australia, Nueva Zelanda y algunos países europeos; y f) cierta audacia y voluntad de poder en las nuevas agencias y agentes del tercer sector que seleccionaron temas considerados "tabú" en el campo educativo.

c) Tendencias de la relación producción/uso de conocimiento en Educación:

Durante la década de 1990 se profundizó la tendencia a la pluralización de los espacios de producción de conocimiento en educación. Las universidades y las oficinas de planeamiento estatales ahora comparten espacios con nuevas agencias. En este período se consagró el ascenso de los centros de investigación privados y los advocacy groups y probablemente se haya resentido la participación de las fundaciones políticas y los intelectuales de partido.⁵⁷⁴ Entre los *think tanks* estudiados el CIPPEC es el que ha logrado recientemente una producción destacable y parece haberse adaptado más rápidamente a la interfase entre productores y policy makers en el sector público en educación.

Por otro lado, la circulación en el espacio público de las producciones de los *think tanks* estudiados ha comenzado a tener un triple efecto en el campo intelectual de la educación: a) Encuadra parte de la producción intelectual de los especialistas locales en temas de Economía de la Educación y Política Educativa (determinan parte de la agenda de lo qué es deseable que se investigue en educación y cómo hacerlo); b) Difunde las propuestas de política educativa "pro-mercado" o favorables a la "desregulación" probadas en los países capitalistas desarrollados y adaptadas parcialmente al medio local; c) Acerca sus datos, argumentos y lenguaje especializado a múltiples audiencias permitiendo un proceso doble de comprensión y posicionamiento político (aceptación/rechazo) de estas ideas.

d) Estrategias de los *think tanks* en el campo de la educación

Nuestra tesis sostiene que los tanques de pensamiento estudiados tienden

a producir conocimiento en educación de una forma no tradicional (especialmente las fundaciones “emergentes”), en forma transdisciplinaria y orientada a los *policy makers*. Ello imprime una nueva dinámica a las luchas al interior del campo de la educación en Argentina.

En las últimas dos décadas, con la ampliación y diversificación de productores de conocimiento, los *think tanks* locales alteraron las posiciones relativas de las agencias y agentes tradicionales respecto a los tomadores de decisiones. Al ser más flexibles y adaptables a la demanda, ante las “ventanas de oportunidad”, los *think tanks* se colocaron en ventaja respecto a las universidades y centros de investigación estatales para aprovecharlas.⁵⁷⁵ Esa ventaja los ubicó temporalmente dentro del grupo de los “ganadores” en los procesos de circulación internacional de ideas de política educativa en el contexto de la globalización.

Desde el punto de vista estratégico los *think tanks* estudiados parecen haber desarrollado dos tipos de estrategias al interior del campo de la educación. Las fundaciones “históricas” 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. Las “emergentes”, en cambio, parecen haber desarrollado una estrategia “interna” o por dentro del campo intelectual de la educación la cual reconoce las disputas a su interior y busca legitimar su producción tanto entre las agencias productoras establecidas como entre las dirigencias políticas.

Finalmente, no caben dudas de que estamos ante la presencia de actores relevantes, con gran dinamismo y que buscan conformar redes institucionales de influencia entre ONG, organismos internacionales, grupos de interés y la dirigencia del sector público. Habrá que ver en el futuro cómo se desempeñan en la interfase analizada en las próximas disputas en el campo de la educación.

⁵⁷⁴ Este es un tema que podría ser objeto de un futuro trabajo de investigación.

⁵⁷⁵ Esa ventaja no es exclusiva de los tanques de pensamiento financiado por el empresariado. En el campo intelectual en Argentina existen otras agencias que también poseen estas condiciones: los centros de investigación independientes (como el CEDES), algunas universidades privadas de elite (como UdeSa y UTDT), los organismos intergubernamentales o internacionales (como FLACSO e IPE) y las consultoras de empresas (como Arthur Andersen y similares).

Bibliografía y fuentes

Bibliografía consultada:

- Abbot, A. (1988), *The system of professions*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Abelson, D. (2000), *Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States*, en: *Global Society* Vol.14, Nº 2, University of Kent at Canterbury.
- Andrade Oliveira, D. (org.) (1997), *Gestão democrática da educação*, Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Apple, M. (2001), *Educating the "right" way. Markets, standards, god and inequality*, Routledge Falmer, New York.
- Attali, J. (1991), *Milenio*, Seix Barral, México.
- Aspiazu, D., Khavisse, M. y Basualdo, E. (1986), *El nuevo poder económico*, Hyspamerica, Buenos Aires.
- Aspiazu, D. y Nochteff, H. (1994), *El desarrollo ausente*. FLACSO/Tesis Norma, Buenos Aires.
- Barbosa Moreira, A. (1999), *Didáctica y curriculum: cuestionando fronteras*, en *Rev. Propuesta Educativa* Nº 20, Año II, Buenos Aires.
- Barsky, SPU
- Bauman, Z. (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, Buenos Aires.
- Bell, D. (1973), *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza Editorial. Madrid.
- Beltrán, G. (2005), *Los intelectuales liberales. Poder tradicional y poder pragmático en la Argentina reciente.*, Libros del Rojas, UBA, Buenos Aires.
- Bertoni, M. L. y Cano, D. (1990), *La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas*", en: *Propuesta Educativa*, Año 2, Nº 2, Mayo, FLACSO, Buenos Aires.
- Bianchi, S. (1996), *Catolicismo y peronismo: la educación como espacio de conflicto (1946-1955)*, en *Anuario del IEHS*, Nº 11, Tandil.
- Bonal, X. (1998), *Sociología de la Educación, Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*, Paidós, Barcelona.
- Borón, A. y otros (1995), *Peronismo y menemismo, El cielo por asalto*, Buenos Aires.
- Boudon, R. y Bourricaud, F. (1993), *Diccionario crítico de Sociología*, Edicial, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y otros (1994), *El oficio del sociólogo*, Ed. Siglo XXI, México.
- Bourdieu, P. (1996), *Cosas dichas*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- Bourdieu, P. (1999), *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y otros (2002), *La circulation internationale des idées*, Actes de la recherche en sciences sociales, París.
- Bowen, J. (1985), *Historia de la educación occidental*, Tomo III: el occidente moderno, Herder, Barcelona.
- Bozzo, C., López, B. y Zapata, C. (1999), *Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado*, en: Blutman, G. (comp.) Investigaciones sobre

Reforma del Estado, municipios y universidad, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

- Braslavsky, C. y Gvirtz, S. (2001), Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo, en: Educación Comparada. Política Educativa en Iberoamérica, Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid.
- Braslavsky, C. (1999), Rehaciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana, Santillana, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1980), La educación argentina (1955-1980) en: Primera Historia Integral, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980.
- Bravo, H. F. (1994), La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos, CEAL, Buenos Aires.
- Briones, G. (1990), Generación, diseminación y utilización del conocimiento en Educación, FLACSO, Santiago de Chile.
- Brunner, J.J. (1993), Investigación social y decisiones políticas, en: *Sociedad*. Nº 3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Calcagno, E. y Calcagno, A. (1995), El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes, Alianza, Buenos Aires.
- Calderón, F. y Provoste, P. (1992), Autonomía, estabilidad y renovación. Los desafíos de las ciencias sociales en América latina, CLACSO, Buenos Aires.
- Camou, A. (1997), 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.
- Cano, D., (1985) La Educación Superior en Argentina, Flacso, Buenos Aires.
- Cariola, P., Schiefelbeim, E., Swope, J., y Vargas, J. (1997), La Vinculación entre la investigación y la toma de decisiones en educación: un nuevo enfoque. REDUC, Chile.
- Carlino, F. (1997), El campo profesional de las Ciencias de la Educación en Argentina entre 1984-1994. Una perspectiva desde la formación académica y la inserción profesional de los egresados de la UBA, tesis de maestría, FLACSO Argentina.
- Castells, M. y otros (1994), Nuevas perspectivas críticas en educación, Paidós, Barcelona.
- Centeno, M. y Silva, P. (1998), The politics of expertise in Latin America, Macmillan Press, New York.
- CEPAL – UNESCO (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, CEPAL – UNESCO.
- Chubb, J. y Moe, T. (1988), Politics, markets and the organization of schools, The American Political Science Review, Vol. 82, Issue 4.
- Consejo de Decanos. Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (2005), Crisis de las ciencias sociales de la Argentina en crisis, Prometeo libros, Buenos Aires.
- Cox, C. (1991), Poder, conocimiento y sistemas educacionales: un modelo de análisis y cinco proposiciones para un programa de investigaciones sobre transmisión cultural escolar en Chile, Santiago.
- Coraggio, J. L. y Torres, R.M. (1997), La educación según el Banco Mundial, CEM-Miño & Dávila, Buenos Aires.
- De Imaz, J. (1964), Los que Mandan, EUDEBA, Buenos Aires.

- Dezalay, Y. y Garth, B. (2002), *The internationalization of palace wars. Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*, The University of Chicado press, Chicago and London.
- Díaz, M. (1995), *Aproximaciones al campo intelectual de la Educación*, en: Rosa, J. "Escuela, poder y subjetivación", La Piqueta, Madrid.
- Di Pietro, S. (2003), *La perspectiva empresarial sobre la educación, la crisis y la reforma educativa en los '90: el caso FIEL*, Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- Domínguez, J. (1997), *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania.
- Escolar, C. y otros (2000), *Topografías de la investigación*, Eudeba, Buenos Aires.
- Falletti, T. (2001), *Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación*, Boletín N°9, PREAL-FLACSO, Buenos Aires.
- Fanelli, A. y Balán, J. (1994), *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*, CEDES, Buenos Aires.
- Feldfeber, M. (2003), *La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en la Argentina*, Revista Educación & Sociedad. Vol.24, N° 84, UNICAMP, Brasil.
- Fernández, A., Lesgart, C. y Kandel, V. (2002), *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia.*, Ediciones Biebel, Buenos Aires.
- Gajardo, M. (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL.
- García Canclini, N. (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- García Canclini, N. (2001), *La globalización imaginada*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (1994), *Estado & Sociedad*, FLACSO-TESIS NORMA, Buenos Aires.
- Gentili, P. (1994 a), *Proyecto neoconservador y crisis educativa*, CEAL, Buenos Aires.
- Gentili, P. (1994 b), *Poder económico, ideología y educación*, FLACSO – Miño & Dávila, Buenos Aires.
- Gibbons, M. y otros (1997), *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Gómez Campo, V.M., y Tenti, E. (1989), *Universidad y profesiones*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (2001), *Relationships between Theorists / Researchers and Policy Makers / Practitioners: Rethinking the Two-Cultures Thesis and the Possibility of Dialogue*, *Comparative Education Review*, vol. 45, no. 2, Comparative and International Education Society.
- Graciarena, J. (1984), *El estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva*, en: Revista Iberoamericana, Nro. 5. Madrid.
- Groissman, E. (1991), *Políticas administrativas para el sistema democrático*, CEAL, Buenos Aires.

- Hernandez Sampieri, R. y otros (1998), Metodología de la investigación, Mc Graw Hill, México.
- Hunter, I. (1998), Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica, Pomares-Corregidor, Barcelona.
- Husén, T. (1988), Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje, Paidós, Barcelona.
- IIPE – UNESCO (1998), La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina. Informe de un foro., Buenos Aires.
- IIPE – UNESCO (2001), El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina., Buenos Aires.
- Karabel, J. y Halsey, A. (1977), Power and Ideology in Education, Oxford University Press, New York.
- Kreimer, P. Thómas, H. y otros (2004), Producción y uso social de conocimientos. Estudios de sociología de la ciencia y la tecnología en América Latina, UNQ, Buenos Aires.
- Kosakoff, B. y otros (1993), El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- Landsheere, G. (1996), La investigación educativa en el mundo. FCE, México.
- Lesgart, C. (2003), Usos de la transición a la democrática. Ensayo, ciencia y política en la década del '80., Homo sapiens, Rosario.
- Lindau, J. (1993), Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- López, A., Corrado A. y Ouviaña, H. (2005), Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas, en: Thwaites Rey, M. y López, A. (edit.), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Prometeo, Buenos Aires.
- Markoff, J. y Montecinos, V. (1994), "El irresistible ascenso de los economistas." en Revista Desarrollo Económico_Nº 133, Buenos Aires.
- Marshall, C. y Rossman, G. (1999), Designing qualitative research, 3rd edition, California.
- Mintrom, M. y Vergari, S. (1998), Policy networks and innovation diffusion: the case of state education reforms, The Journal of Politics, Vol.60, Issue 1.
- Morduchowicz, A., 2004, Discusiones de economía de la educación, Losada-Unesco, Buenos Aires.
- Muchnik, D. (2001), Plata fácil. Los empresarios y el Poder en la Argentina, Norma, Buenos Aires.
- Narodovski, M., Nores, M. y Andrada, M. (2002), Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela, Granica, Buenos Aires.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (comp.) (2004), Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina, Paidós, Buenos Aires.
- Neves de Azevedo, M.L. y Mendes Catani, A. (2001), Os quadros dirigentes transnacionais na Argentina: serviço público, norte-americanismo e o papel dos cursos de MBA (mimeo).
- Nun, J. (1995), Populismo, representación y menemismo, en: Borón, A. y otros, Peronismo y menemismo, El cielo por asalto, Buenos Aires.
- OCDE (2000), *Société du savoir et gestion des connaissances*. OCDE, Paris.
- Offe, C. (1990), Contradicciones en el Estado de Bienestar, Alianza, México.

- Orozco, J.L. y Dávila, C. (2001), *Globalismo e inteligencia política*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- Oszlak, O. (1994), *Los Agentes Gubernamentales: un cuerpo gerencial en el sector público*, En Rev. Aporte Nº 1, Año I, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- Oteiza, E (dirección) y otros (1992), *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectiva*, CEAL, Buenos Aires.
- Paiva, V. (1993), "O novo paradigma de desenvolvimento: Educacao, cidadania e trabalho", en: Rev. Educacao & Sociedade Nº45, pp.309-325, Brasil.
- Palamidessi, M. (2006), *El campo de la investigación en educación*, en: Palamidessi, M. y otros (org.) La producción de conocimiento en la Argentina. FLACSO, Bs. As. (en prensa).
- Palamidessi, M. (2006), *Investigadores, políticos y educadores: en busca del diálogo perdido*, en: Palamidessi, M. y otros (org.) La producción de conocimiento en la Argentina. FLACSO, Bs. As. (en prensa).
- Palamidessi, M. y otros (2002), *Mapa de la investigación educativa en Argentina*, documento de circulación interna, mimeo, FLACSO, Buenos Aires.
- Parraguez Kobek, M. L. (2001), *Los intelectuales corporativos y los Think Tanks del nuevo milenio*, en: Orozco, J.L. y Dávila, C., Globalismo e inteligencia política, Ed. Gedisa, Barcelona.
- Paviglianiti, N. (1988), *Diagnóstico de la Administración central de la educación*, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- Pedró, F. y Puig, I. (1999), *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada.*, Paidós, Barcelona.
- Pereyra, M. y otros (comp.) (1996), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Picó, J. (2003), *Los años dorados de la sociología (1945-1975)*, Alianza, Madrid.
- Pini, M. (2003), *Escuelas charter y empresas: un discurso que vende*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Plotkin, M. (2005), *Notas para un análisis comparativo de la constitución del campo de los economistas en Argentina y Brasil*, en Coloquio Quantificação e Temporalidade, Museu Nacional, Río de Janeiro (documento en pdf)
- Popkewitz, T. (1994), *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Madrid.
- Pucciarelli, A. (coord.) (2004), *Empresarios, tecnócratas y militares*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Reich, R. (1992), *The work of Nations*, New York.
- Rose, N. (2000), *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge University Press.
- Sacristán, J. G. (1999), *Poderes inestables en educación*, Morata, Madrid.
- Sapir, J. (2004), *Economistas contra la democracia. Los intereses inconfesables de los falsos expertos de la economía*, Sine Qua Non, Buenos Aires.
- Sarfatti Larson, M. (1989), "Acerca de los expertos y los profesionales o la imposibilidad de haberlo dicho todo", en Revista de Educación Nro. Extraordinario (Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación) CIDE, Madrid.

- Schiefelbein, E. y Tedesco, J.C. (1996), Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Santillana, Buenos Aires.
- Seoane, M. (2003), El saqueo de la Argentina, Sudamericana, Buenos Aires.
- Sidicaro, R. (1995), Poder político, liberalismo económico y sectores populares, en: Borón, A. y otros, Peronismo y menemismo, El cielo por asalto, Buenos Aires.
- Sidicaro, R. (2002), Los tres peronismos. Estado y poder económico: 1946-55/ 1973-76/1989-99, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Simón, J. (1994), La inserción profesional de los graduados de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (1988-1992), mimeo, Universidad de Buenos Aires.
- Simón, J. y Merodo, A. (1997), "Apuntes sobre el proceso de (des)centralización educativa en Argentina. Del Estado prestador de servicios al Estado regulador." en el libro: Andrade Oliveira, Dalila (comp.), Gestão da educação: desafios contemporâneos, Ed. Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Simón, J. (1997), Formación de élites y universidad en Argentina: análisis del modelo institucional y pedagógico de dos universidades privadas de elite, en: Mendes Catani, A. (org.) "América Latina e os desafios da nova ordem mundial", Sociedad Latinoamericana de estudios sobre América Latina y el Caribe de la Universidad de San Pablo, San Pablo.
- Simón, J. (2003), Los *think tanks* del campo económico y la producción de conocimiento para la definición de políticas educativas en la Argentina. FLACSO. Ponencia presentada en el 3º Congreso Nacional de Investigación Educativa "Laberintos y encrucijadas", Universidad Nacional de Comahue.
- Stone, D. (2002), Global knowledge and advocacy networks, en: *Global Networks 2*, 1.
- Suasnábar, C. (2001), La administración de la educación en la Argentina: la conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Informe de consultoría, Bs. As.
- Suasnábar, C. (2004), Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976), FLACSO-Manantial, Buenos Aires.
- Suasnábar, C. y Palamidessi, M. (2006), El campo de producción de conocimientos en educación en la Argentina. Notas para una genealogía de la investigación empírica, en: Palamidessi, M. y otros (org.) La producción de conocimiento en la Argentina. FLACSO, Bs. As. (en prensa).
- Tedesco, J.C., Braslavsky, C. y Carciofi, R. (1985), El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982, FLCASO-GEL, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1994), Del intelectual orgánico al analista simbólico. En: *Revista de Ciencias Sociales*. N 1º, Noviembre de 1994. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (2001), En casa de herrero cuchillo de palo: la producción y uso de conocimientos en el servicio educativo, IV Congreso de Investigación Educativa, Manzanillo, México.
- Tenti Fanfani, E. (2003), Metamorfosis del Estado y la política: del poder central al poder local, Instituto Internacional de Gobernabilidad (<http://www.iigov.org>).
- Thompson, A. (1994), "Think tanks" en Argentina. Conocimiento, instituciones y política, CEDES, Buenos Aires.

- Thwaites Rey, M. (2001), Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los años 90, mimeo, Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (edit.) (2005), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Prometeo, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2000), Modernización Educativa en los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora? Ed. Temas, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. y otros (comp.) (1995), Las transformaciones de la educación en diez años de la democracia, FLACSO-Tesis Norma, Buenos Aires.
- Uña G., Cogliandro, G. y Labaqui, J. (2005), "Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina", Public Economics 0505012, Economics Working Paper Archive EconWPA.
- Vessuri, H. (1992), Las ciencias sociales en Argentina: diagnóstico y perspectivas" en: Oteiza E., La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historia y perspectivas. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Weber, M. (1976), Política y ciencia, La Pléyade, Buenos Aires.
- Weber, M. (1996), Economía y Sociedad, FCE, México.

Entrevistas realizadas a informantes clave:

- Inés Aguerrondo (realizada en Agosto de 2003);
- Natalia Catalano Dupuy (Marzo de 2003);
- Antonio Cicione (Mayo de 2003);
- María Etchart (Abril de 2003);
- Edgardo García (Marzo de 2005);
- Juan José Llach (Marzo de 2004);
- Mercedes Miguel (Agosto de 2003);
- Silvia Montoya (Septiembre de 2003);
- Alejandro Morduchowicz (Marzo de 2004);
- Mariano Narodovski (Marzo de 2004);
- Constanza Ortiz (Marzo de 2003);
- Axel Rivas (Abril de 2003);
- Ramiro Tagliaferro (Abril 2003).

Fuentes documentales:

- Cavallo, D. F. (1984), Volver a Crecer, Sudamericana- Planeta, Buenos Aires.
- CONADE (1968), Educación, Recursos Humanos y Desarrollo económico-social. Bs. As.
- De Imaz y otros (1996), Buenos Aires. Un cambio educativo, Fundación Octubre – Nueva dirigencia, Buenos Aires.

- de Vedia, M., Delich, A. y Iaies, G. (2003), *Política Educativa: ¿es posible?*, Ed. Septiembre, Buenos Aires.
- de Pablo, J.C. (1998), *Escritos seleccionados: 1989-1999*, <http://www.depabloconsult.com.ar>.
- de Pablo, J. C. (1995), *Apuntes a mitad de camino (economía sin corbata)*, Macchi, Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. (1993), *Empresa y sistema educativo. Hacia una alianza necesaria*, trabajo presentado en las jornadas "La empresa de la educación", CEA-ACDE-IDEA, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación, *Red Federal de Información (1994)*, *Información del Sistema Educativo Argentino*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación (1994), *Acciones desarrolladas: Mayo 1993-Abril 1994*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación, *Secretaría de Políticas Universitarias (2002)*, *Anuario 1999 – 2000 de estadísticas universitarias*, Buenos Aires.
- N´haux, E. (1993), *Menem-Cavallo. El poder mediterráneo*, Corregidor, Bs. As.
- Teijeiro, M. (2005), *La igualdad de oportunidades*, CEP, Buenos Aires.
- *Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993)*, Congreso de la Nación argentina, Buenos Aires.
- *Diarios impresos y en línea: La Nación (1995-2005), Clarín (2001-2005) y Página 12 (2001-2005)*.
- *Publicaciones (libros, documentos de trabajo y boletines) realizadas por los TTL entre 1983 y 2005 (ver listado en anexo)*

Sitios web institucionales y revistas electrónicas consultadas:

- www.acde.org.ar
- www.brook.edu
- www.cippecc.org
- www.consejoempresario.com.ar
- www.epaa.asu.edu/epaa
- www.depabloconsult.com.ar
- www.estudiobroda.com.ar
- www.fgys.org
- www.fiel.org
- www.fundacionbankboston.com.ar
- www.fundmediterranea.org.ar
- www.fundacionkonex.com.ar
- www.fundacionypf.org
- www.gruposophia.org.ar
- www.hayek.org.ar
- www.mecon.gov.ar
- www.pioneerinstitute.org
- www.rand.org
- www.saap.org.ar

Anexo 1: Listado de trabajos sobre educación publicados por los *think tanks* financiados por el empresario en Argentina. Período 1987-2005. Agrupados por agencia y fecha de edición.

Agencia	Autor	Título del trabajo	Año	Cat. ⁵⁷⁶
1. CEA/FIEL	AA.VV.	El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino. (Capítulo sobre Educación)	1987	5
2. FIEL	Bour, Enrique y Echart, María	Inversión en educación universitaria en Argentina	1989	4
3. FIEL	AA.VV.	Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina. (Capítulo: Educación)	1992	
4. CEA/FIEL	AA.VV.	Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma.	1993	1
5. FIEL	Bour, Enrique	Documento de trabajo N° 38: La descentralización de la educación superior: elementos de un programa de reforma.	1993	4
6. CEA/FIEL	AA.VV.	La Administración Pública Nacional: Propuesta para su Reestructuración.	1996	1
7. FIEL	Echart, María, Susmel, Nuria y Laporte, Luis	Educación y mercado de trabajo en la provincia de Tucumán	1996	2
8. CEA	Llach, Juan	Un trabajo para todos	1997	2
9. FIEL/CEP	Teijeiro, Mario, Echart, María y otros	Una educación para el siglo XXI. El caso argentino y otras experiencias internacionales.	1998	6
10. FIEL/CEP	Teijeiro, Mario, Echart, María y otros	Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma.	2000	1
11. FIEL	Cousinet, Graciela	Documento de trabajo N° 66: Una educación para el siglo XXI. La evaluación de la calidad de la educación.	2000	10
12. FIEL	Nicholson, María	Documento de trabajo N° 67: Una educación para el siglo XXI. La práctica de la evaluación de la calidad de la educación. Experiencia Argentina e internacional.	2000	6

⁵⁷⁶ Es la categoría asignada para el armado de los cuadros 6 y 7 del capítulo 5 en este estudio.

13. FIEL	AA.VV. (Echart, María, Cap.10)		Crecimiento y equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década. Volumen 2. (Cap. 10: La organización de la Educación)	2001	1
14. IERAL	Montoya, Silvia		Asimetrías sociales del Mercosur	1993	2
15. IERAL	Montoya, Silvia		Capacitación y reentrenamiento laboral: Argentina durante la transición	1995	2
16. IERAL	Llach, Juan y Montoya, Silvia		Educación para todos	1999	1
17. IERAL	Llach, Juan y Montoya, Silvia		En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas políticas		2
18. IERAL	Tappatá, Anahí y Castro, Rosa Ana		Educación para todos. El caso de la educación neuquina.	1999	1
19. IERAL	Delprato, Marcos		Documento de trabajo Nº 28: Determinantes del rendimiento educativo y de la repitencia en la Capital Federal	2000	7
20. Fundación Grupo Sophia	Ortiz, Constanza, Sánchez Zinny, Gabriel y otros		Hacia una escuela con mayor autonomía. Descentralización de la Educación Primaria Común en la Capital Federal.	1996	1
21. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.		Escuela y Empresa: Una materia Pendiente.	1997	2
22. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.		Formación Docente: Desafíos y Propuestas	1997	4
23. Fundación Grupo Sophia y Fundación Bank Boston	Borst, Solange, Sánchez Zinny, Gabriel y otros		Autonomía Escolar: Que Opinan los Docentes	1998	1
24. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.		Autogestión Escolar: Una Licencia para Soñar	1999	1
25. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.		Rejerarquizando la Educación Terciaria: Aportes Alternativos para una Mejora	1999	4
26. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.		Experiencias Educativas Innovadoras	1999	1

27. Fundación Grupo Sophia	Ortiz, Constanza, Sánchez Zinny, Gabriel y otros	La escuela protagonista	1999	6
28. Fundación Grupo Sophia	Tagliaferro, Ramiro, Ortiz, Constanza, Catalano Dupuy, Natalia y otros	Proyecto Educativo Institucional	2000	1
29. Fundación Grupo Sophia	Tagliaferro, Ramiro, Ortiz, Constanza y otros	Educación, producción y empleo, en busca de la articulación	2000	2
30. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.	Doc. de trabajo N° 5: Educación y Pobreza: "El Desafío de La Igualdad" (memoria de un Seminario).	2001	3
31. Fundación Grupo Sophia	AA.VV.	Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Universitaria	2001	4
32. Fundación Grupo Sophia	Sánchez Zinny, Gabriel, Miguel, Mercedes y otros	Nuevas tecnologías en el Sistema Educativo Argentino. Una reforma impostergradable.	2002	8
33. Fundación Gobierno y Sociedad	Morduchowicz, Alejandro (Coord) y otros.	La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos.	1999	1
34. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano	Documento N° 24: Hiper regulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los "consejos de convivencia" en la Ciudad de Buenos Aires	1999	1
35. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano	Cuaderno N° 6: Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las "escuelas públicas autogestionadas". Un aporte al debate en Argentina.	1999	1
36. Fundación Gobierno y Sociedad	Fiszbein, Ariel	Documento N° 35: Institutions, service delivery and social exclusion: a case study of the education sector in Buenos Aires.	1999	3
37. Fundación Gobierno y Sociedad /University of Chicago	Cossa, Ricardo	Determinants of Schooling Attainment in Argentina: An empirical analysis with extensions to policy evaluation.	2000	7
38. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano y Andrada, Myriam	Documento 36: Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino.	2000	3
39. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano y Nores, Milagros	Documento 31: ¿Quiénes quedan y quiénes salen? Características socioeconómicas en la composición de la matrícula en las escuelas públicas y en las escuelas privadas en la Argentina.	2000	7

40. Fundación Gobierno y Sociedad	Murillo, Ma.Victoria, Ronconi, Lucas, Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano	Documento Nº 56: The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina.	2001	9
41. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano y Nores, Milagros	Documento Nº 53: Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile.	2001	3
42. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano, Nores, Milagros y Manolakis, Laura	Documento Nº 48: Políticas educativas de las nuevas tecnologías de la información. Aprendiendo a partir de hispanoamérica y la Argentina.	2001	8
43. Fundación Gobierno y Sociedad/ Grupo Sophia	Repetto, Fabián (Coord). AA.VV.	Documento Nº 57: Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado.	2001	1
44. Fundación Gobierno y Sociedad	Nores, Milagros	Documento Nº 59: El sistema nacional de evaluación de la calidad (SINEC)	2002	10
45. Fundación Gobierno y Sociedad	Murillo, Ma.Victoria	Documento Nº 67: The politicization of public sector labor relations: Argentine teachers' strikes in a decentralized education system.	2002	9
46. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano y Nores, Milagros	Documento Nº 72: Searching for "neoliberal" education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile.	2002	6
47. Fundación Gobierno y Sociedad	Sanguinetti, Juan	Documento Nº 74: Equidad en el financiamiento del sistema escolar argentino: el impacto de los programas específicos del Ministerio de Educación de la Nación en los presupuestos provinciales.	2002	5
48. Fundación Gobierno y Sociedad	Narodovski, Mariano y Nores, Milagros	Documento Nº 76: Desregulación y control local en educación. Análisis y propuesta para la Ciudad de Buenos Aires.	2002	1
49. CIPPEC	Axel Rivas	Serie de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en Argentina. Documento Nº 2 Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias	2000	1
50. CIPPEC	-	Seminario. Escuelas Públicas Autogestionadas. Una primera evaluación de la experiencia de San Luis	2000	1
51. CIPPEC	-	Las Escuelas Públicas Autogestionadas. Diez Preguntas Fundamentales	2002	1

52. CIPPEC	Veleda, Cecilia y Cardini, Alejandra	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Santa Fe.	2002	1
53. CIPPEC	Olmeda, Juan Cruz	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Misiones.	2002	1
54. CIPPEC	Mezzadra, Florencia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Chaco.	2002	1
55. CIPPEC	Olmeda, Juan Cruz	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de La Rioja.	2002	1
56. CIPPEC	Mintegiaga, Analía	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Neuquén.	2003	1
57. CIPPEC	Olmeda, Juan Cruz	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Chubut.	2003	1
58. CIPPEC	Luci, Florencia	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Jujuy	2003	1
59. CIPPEC	Veleda, Cecilia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Córdoba.	2003	1
60. CIPPEC	Linas, Paola	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Salta	2003	1
61. CIPPEC	Linas, Paola	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Tucumán	2003	1
62. CIPPEC	Veleda, Cecilia	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de San Juan	2003	1
63. CIPPEC	Cardini, Alejandra y Olmeda, Juan Cruz	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Buenos Aires	2003	1

64. CIPPEC	Luci, Florencia	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Río Negro	2003	1
65. CIPPEC	Cardini, Alejandra	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Formosa	2003	1
66. CIPPEC	Rivas, Axel	"Las provincias educativas" Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Provincia de Tierra del Fuego	2003	1
67. CIPPEC	Rivas, Axel, Mezzadra, Florencia y otras	Serie de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en Argentina. Documento N°1 El desafío de un presupuesto educativo para todos	2003	5
68. CIPPEC	Veleda, Cecilia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de La Pampa.	2003	1
69. CIPPEC	Mezzadra, Florencia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Mendoza.	2003	1
70. CIPPEC	Cardini, Alejandra y Gessaghi, Victoria	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Santa Cruz.	2003	1
71. CIPPEC	Rivas, Axel y Llinas, Paola	Las escuelas experimentales de Tierra del Fuego		1
72. CIPPEC	Luci, Florencia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Santiago del Estero.	2003	1
73. CIPPEC	Rivas, Axel	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Corrientes.	2003	1
74. CIPPEC	Mezzadra, Florencia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Entre Ríos.	2003	1
75. CIPPEC	Mezzadra, Florencia	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de San Luis.	2003	1
76. CIPPEC	Veleda, Cecilia	Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense	2003	3

77. CIPPEC	Llinás, Paola	Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Ciudad de Buenos Aires.	2004	1
78. CIPPEC	Rivas, Axel	Serie de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en Argentina. Documento N° 3 Las miradas políticas de la educación provincial	2004	1
79. CIPPEC / UdeSa	Rivas, Axel	Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas.	2004	1
80. CIPPEC	Veleda, Cecilia	Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del Conurbano Bonaerense	2005	3
81. CIPPEC	Mezzadra, Florencia y Vera, Alejandro	Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial	2005	5
82. CIPPEC	Gessaghi, Victoria y Llinás, Paola	Democratizar el acceso a la educación superior	2005	4
83. CIPPEC	Rivas, Axel	Serie Documento de Trabajo 2006/1 Alternativas de política educativa. Ideas para democratizar el cambio en la educación	2006	1

Anexo 2: Guía de entrevista a coordinadores o investigadores senior del área/departamento de Educación de los *think tanks*.

Datos del entrevistado:

- 1.Nombre y Apellido:
- 2.Función o cargo:
- 3.Título universitario:
- 4.Estudios de posgrado:
- 5.Edad:

A. Historia, estructura y funcionamiento general de la agencia.

- 6.¿Quiénes fundaron esta fundación?
- 7.¿Cuál fue la misión principal por la que se creó esta fundación?
- 8.¿Esa misión original fue variando con el tiempo? En caso afirmativo, ¿Cuáles fueron las razones para el cambio de misión institucional?
9. ¿Cuáles son los objetivos que persigue?
- 10.¿Cómo caracterizaría Ud. a esta fundación?
- 11.¿Podría describirme brevemente cómo esta organizada la fundación, su organigrama?
- 12.¿Cuántas y cuáles áreas/departamentos la integran?
- 13.¿Qué tipo de servicios ofrece cada uno de las áreas?
- 14.¿Originariamente quiénes eran sus clientes? (empresarios fundadores, empresarios auspiciantes, Estado Nacional, Estados provinciales, Municipalidades, etc.)
- 15.¿Esa "clientela" fue variando a largo del tiempo? ¿Por qué?
16. Si se diversificaron los clientes, ¿qué nuevos actores comenzaron a demandar los servicios que Uds. ofrecen?
- 17.¿Se diversificó el tipo de demandas? ¿Qué nuevas demandas recibió la fundación de sus clientes?
- 18.¿En qué áreas temáticas esta fundación está especializada? ¿Cómo se gestó el proceso de especialización?
- 19.¿Qué tipo de actividades caracterizan a esta fundación y a quiénes están dirigidas?
20. ¿Es una fuente de ideas? ¿Explora nuevas ideas e intenta difundirlas en Argentina?
- 21.¿Elabora propuesta de política pública y/o las evalúa?
- 22.¿Es una fuente de reclutamiento de expertos y funcionarios?
- 23.¿Funcionan como la voz experta sobre determinados temas para consulta de los medios masivos de comunicación?
- 24.¿Cumplen el papel de espacio de diálogo e intercambio entre políticos, empresarios, dirigentes sociales y académicos?
- 25.¿Cómo se componen los ingresos de la fundación?
- 26.¿Cómo caracterizaría a las empresas que financian sus producciones? ¿Pertenece a algunos sectores específicos del empresariado, cámaras o asociaciones?

27. ¿Cómo financian sus investigaciones? ¿Qué participación tiene el Estado (nacional y provinciales) en ese financiamiento? ¿Han obtenido financiamiento de organismos internacionales?
28. ¿Qué aspectos del trabajo son financiados permanentemente y cuáles temporalmente?
29. ¿Qué volumen de dinero se invierte anualmente en investigaciones educativas?
30. ¿Cómo financian la divulgación de las publicaciones?
31. ¿Cómo caracterizaría Ud. al mercado de proyectos (de investigación, de políticas públicas) en el que compite la fundación?

B. Relación de la agencia con el empresariado

32. ¿Cómo se vincula la fundación con las organizaciones empresariales que la auspician?
33. ¿Qué actividades incluye la relación con las empresas auspiciantes? ¿Organizan eventos para empresarios? ¿Forman y capacitan a sus profesionales? ¿Les informan sobre los resultados de sus investigaciones? ¿Los asesoran legalmente? ¿Les brindan recursos humanos calificados?
34. Desde el punto de vista empresario, ¿cuáles son los beneficios de ser auspiciante (impositivos, de status, de acceso a información exclusiva, de contactos institucionales, etc.)?
35. ¿Estos servicios se los ofrecen exclusivamente a sus auspiciantes?
36. ¿Qué servicios le ofrecen a las empresas que no son sus auspiciantes? ¿Cómo lo hacen? ¿Son contratados temporalmente? ¿Para qué tipo de actividades son contratados?

C. Relación con el Estado Nacional y las Provincias.

37. ¿Qué intervenciones ha tenido la fundación en la esfera del Estado nacional? ¿Para qué tipo de actividades han sido contratados por el Estado nacional?
38. ¿Qué intervenciones ha tenido la fundación en las provincias? ¿En cuáles han actuado? ¿Por qué en esas provincias han actuado? ¿Para qué actividades han sido contratados?
39. ¿Han implementado algún proyecto? ¿Cómo evalúa Ud. esas intervenciones?
40. ¿La fundación se dedica a la formación y provisión de cuadros técnicos o políticos para la administración pública? ¿Qué actividades ha realizado en ese sentido?

D. Relación con los políticos

41. ¿La fundación envía sus producciones a los dirigentes políticos? ¿A cuáles? ¿Por qué le envía su producción a esos dirigentes en particular?
42. ¿Qué repercusiones tiene su producción entre esos dirigentes políticos?
43. ¿Cómo se vincula la fundación con los partidos políticos? ¿Hay profesionales que hayan participado u estén participando en alguna iniciativa político partidaria? ¿En cuál? ¿Lo hacen representando a la fundación o a título personal? ¿La fundación exige la desvinculación del profesional cuando se

- incorpora a la vida político partidaria?
44. Cuando se debaten leyes en el Congreso que pueden afectar los intereses de las empresas auspiciantes de la fundación, ¿funcionan como un grupo de presión? ¿realizan actividades de "lobby" para incluir ese punto de vista en los debates parlamentarios?
 45. ¿Algunos profesionales de su agencia han intervenido directamente en el Poder Ejecutivo Nacional? ¿En qué funciones?
 46. ¿Cómo lograron acceder a esos cargos? ¿Participaron a título personal o representando a la institución? En el caso de que su participación sea a título personal, ¿la fundación exige la desvinculación del profesional cuando se incorpora a la vida político partidaria?

E. Historia, estructura y funcionamiento del área Educación.

47. ¿Cuáles son los objetivos que persigue el área de Educación de la fundación? ¿Cuál es la apuesta principal?
48. ¿Qué lugar ocupa el área de Educación en la fundación? ¿Qué importancia tiene para la fundación?
49. ¿Cuándo y cómo surgió el interés de la fundación por los temas del sector Educación?
50. ¿Cuándo comenzaron las empresas auspiciantes a interesarse por la definición de las políticas educativas y por qué?
51. ¿Cómo está organizada el área de Educación? ¿tiene una planta de profesionales estable?
52. ¿Quiénes la dirigen?
53. ¿De dónde provienen sus investigadores? ¿Cuál ha sido la trayectoria profesional o académica de sus equipos técnicos?
54. ¿Cómo accedieron a los cargos? ¿Hubo concursos? ¿Qué criterios de selección se emplearon?
55. ¿Qué formación profesional tienen sus miembros y dónde se formaron?
56. ¿Cuántos investigadores han realizado doctorados o maestrías? ¿En qué universidades los han cursado? ¿Prefieren la formación que les brindan las universidades americanas? ¿Por qué?
57. ¿Los investigadores están jerarquizados según alguna escala (senior, junior, etc. / coordinador, colaborador, etc.)?
58. ¿Qué dedicación horaria tienen? ¿Cuáles son los ingresos promedio para cada categoría?
59. ¿Cómo está organizado el trabajo de los investigadores o analistas? ¿Son equipos disciplinarios o interdisciplinarios?
60. ¿Sus investigadores son profesionales formados en el área educativa (pedagogos, sociólogos, psicólogos, profesores) o se han formado en otras áreas científicas?
61. En el caso de que no hubiera profesionales del área pedagógica, ¿cuál es el motivo de su escasa incorporación?
62. En el caso de que hubiera profesionales de otras disciplinas científicas. ¿Cuáles son sus intereses en el área educativa?
63. ¿Qué temas educativos son los prioritarios para su agencia? ¿Por qué? ¿Con qué criterios los seleccionan?

64. ¿La agenda de temas educativos de la fundación fue variando? ¿Por qué?
65. ¿Cómo definiría al tipo de producción de conocimiento y los servicios que ofrece el departamento de educación de esta fundación?
66. ¿Cómo se vincula el departamento de educación con las organizaciones empresariales?
67. ¿En qué temas educativos esta fundación está especializada? ¿por qué?
68. ¿Alguno de sus técnicos han intervenido directamente en la gestión del Ministerio de Educación nacional o en los ministerios provinciales?
69. ¿Cómo lograron participar en las gestiones ministeriales? ¿Participaron a título personal o representando a la institución?
70. ¿Qué tipo de investigación educativa han producido? ¿Cuáles son los objetos de investigación que han privilegiado y por qué?
71. ¿Cómo financian las investigaciones? ¿Hay fuentes mixtas? ¿Qué volumen de dinero se invierte anualmente en investigaciones educativas?
72. ¿Cómo financian la divulgación de las publicaciones?
73. ¿Qué formas de divulgación de los resultados de las investigaciones utilizan?
74. ¿Tienen un directorio con los miembros auspiciantes?
75. ¿Publican todos los informes? ¿Cuáles no publican y por qué?
76. ¿A quiénes están dirigidos los resultados de las investigaciones?
77. ¿Qué tipo de investigación educativa han producido? ¿Cuáles son los objetos de investigación que han privilegiado y por qué?
78. ¿Qué metodologías de investigación se han privilegiado? ¿Cuáles son los controles epistemológicos y metodológicos a los que someten su producción científica?

F. Postulados y propuesta políticas de la agencia.

79. ¿Sostienen institucionalmente alguna corriente económica o política? ¿Cómo definiría Ud. las filiaciones teóricas de la fundación?
80. ¿Algunos analistas afirman que el modelo de Estado que la fundación sostiene es neoliberal? ¿Ud. acuerda con esta caracterización? ¿Por qué?
81. ¿Cuáles son los ejes centrales de las propuestas de política educativa elaboradas por la agencia? ¿Qué modelo de sistema educativo sostienen?
82. ¿En qué aspectos de la política educativa aspiran influir?
83. ¿Qué "eficacia" han tenido en sus intervenciones? ¿Podría relatar alguna experiencia de intervención en política educativa exitosa?

G. Relaciones con otras agencias del campo de la Educación.

84. ¿Cuántas fundaciones, institutos y centros de investigación de este tipo Ud. reconoce en Argentina? ¿Cuáles son los más importantes y por qué?
85. ¿Conoce cómo opera cada uno de ellos? ¿Qué los diferencia de Uds.?
86. ¿Tienen vinculaciones institucionales con otras agencias similares? ¿Con cuáles? ¿Son agencias de Argentina exclusivamente o tienen relaciones con agencias en el extranjero? ¿Qué actividades conjuntas realizan? ¿Desde cuándo? ¿Son actividades temporales o permanentes? ¿Conforman una red institucional?

- 87.¿Mantienen vínculos con organismos internacionales? ¿con cuáles?
- 88.¿Cómo es el vínculo de Uds. con las universidades? ¿Con cuáles realizan actividades conjuntas? ¿Con cuáles compiten y en qué?
- 89.¿Cómo es el vínculo con los sindicatos docentes?
- 90.¿Quiénes son sus interlocutores en el mundo académico e intelectual? ¿Con qué intelectuales discuten sus propuestas?
- 91.¿Son intelectuales que residen aquí o en el extranjero? ¿En qué instituciones se han formado? ¿Están formados en algunas tradiciones intelectuales específicas? ¿En cuáles?