

# El campo de producción de conocimientos en educación en la Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa

Claudio Suasnábar<sup>1</sup> y Mariano Palamidessi<sup>2</sup>

## Resumen

El artículo constituye un primer ensayo de interpretación sobre la evolución histórica del campo de producción de conocimientos sobre educación en la Argentina. El trabajo se plantea, por un lado, presentar de un modo panorámico las condiciones socio-históricas que están en la base de la emergencia, configuración y expansión de este campo. Y, por otro, caracterizar a los agentes, instituciones y dinámicas de funcionamiento que estructuraron estas prácticas en el largo plazo. En esta dirección, se presenta una periodización preliminar que toma en cuenta la acción del Estado, la expansión del sistema de instrucción pública y el rol que asumieron las universidades en la evolución y constitución del campo. El trabajo postula que, a diferencia otros campos de conocimiento donde el proceso de constitución se encuentra casi exclusivamente vinculado a su institucionalización como saberes científico-académicos en el ámbito universitario, el campo de producción de conocimientos en educación tiene dos raíces de constitución: el campo burocrático estatal y la universidad.

Palabras claves: **historia de la educación – investigación educativa – política educativa – universidad – producción de conocimiento**

## Abstract

**The field of production of knowledge in education in Argentina. Notes for a history of the educational research.**

The article constitutes a first attempt of interpretation on the historical evolution of the field of production of knowledge in education in Argentina.

The work proposes, on the one hand, a panoramic introduction to the basic socio-historical conditions for the emergence, configuration and expansion of this field. On the other hand, it features the agents, institutions and dynamics that, in the long term, structured these practices. In this way, it introduces a preliminary periodization of the evolution and constitution of the field which takes into account the action of the State, the expansion of the system of state-funded instruction and the role that the universities assumed in this process. The work asserts that, in contrast to other fields of knowledge where the processes of constitution are almost exclusively related to their institutionalization in the sphere of universities as scientific-academic knowledges, the field of production of knowledge in education has two roots of constitution: the state-bureaucratic field and the university.

**Key words:** history of education – educational research - educational policy – university - production of knowledge.

El presente artículo constituye un primer ensayo de interpretación sobre la trayectoria histórica del campo de producción de conocimientos sobre educación en la Argentina. El trabajo se plantea, por un lado, presentar de un modo panorámico las condiciones socio-históricas que están en la base de la emergencia, configuración y expansión de este campo. Y, por otro, caracterizar a los agentes, instituciones y dinámicas de funcionamiento que estructuraron estas prácticas en el largo plazo.

La emergencia y desarrollo de los campos de producción de conocimientos en educación está marcada constitutivamente por la necesidad de legitimar y regular el conjunto de prácticas, discursos y acciones de los actores educativos. A diferencia de aquellos campos de conocimiento donde el proceso de constitución se encuentra casi exclusivamente vinculado a su institucionalización como saberes científico-académicos en el ámbito universitario, el campo de producción de conocimientos en educación tiene dos raíces de constitución: el campo burocrático estatal y la universidad<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, el proceso de transformación de un “cuerpo de saberes referidos a la educación” en un “campo de conocimiento legitimado socialmente”, es analizado en función de los procesos de diferenciación, especialización e institucionalización de saberes, agentes e instituciones que -desde fines del siglo XIX y durante el pasado siglo XX- se desplegaron tanto en el campo burocrático estatal como en el ámbito universitario. Partiendo de esta primera línea de interpretación, el trabajo postula –a modo de hipótesis de trabajo– tres grandes períodos en el desarrollo del campo de producción de conocien-

tos en educación. El primero signado por la centralidad del Estado en la constitución del campo y los inicios de su institucionalización en la universidad (1880-1960), el segundo que se caracterizará por la incipiente profesionalización académica en el contexto de los procesos de modernización universitaria y de la burocracia estatal (1960-1983) y el tercero cuyo rasgo principal es la reconfiguración, expansión y diferenciación del campo que se extiende desde 1984 con el retorno a la democracia y la reapertura del debate educativo hasta comienzos de los 90.

La emergencia de campos de conocimiento en los países centrales fue el resultado de procesos más generales de racionalización que caracterizaron la expansión del Estado y el desarrollo del capitalismo en las sociedades modernas. Estos procesos se manifiestan en una progresiva diferenciación y especialización de funciones, agentes y conocimientos/saberes. Así, la centralización y monopolización de la violencia que caracteriza el surgimiento del Estado moderno fue correlativa a la expansión de sus funciones administrativas, apoyadas en las cuales supusieron el desarrollo de nuevas formas de regulación social basadas en el conocimiento experto. En buena medida, el gobierno estatal en las sociedades modernas se apoyó en el desarrollo de cuerpos administrativos especializados, en las profesiones liberales como agentes “libres” poseedores de un saber experto y en la tendencia a la normalización técnica de los procesos sociales (Ewald, 1993) <sup>4</sup>. La expansión de los sistemas de escolarización masivos a fines del siglo XIX generó una demanda de conocimientos expertos, de funcionarios burocráticos y de agentes especializados en la regulación, control y legitimación de los nuevos sistemas escolares (Hunter, 1999). La transformación de las universidades medievales en las modernas universidades napoleónica y humboltiana acompañó estos procesos, constituyéndose en las instituciones privilegiadas en la formación de funcionarios de gobierno, profesionales, intelectuales y en la producción de discursos especializados en educación.

En la Argentina, como en otros países de la periferia mundial, la conformación de estas instituciones y agencias especializadas fue, centralmente, el resultado de acciones inducidas desde el aparato estatal. Sin bien la investigación educativa en un sentido actual –como práctica sistemática de producción de conocimientos que cumplen criterios y procedimientos de cientificidad– recién comienza a institucionalizarse en la década de 1960, el despliegue de prácticas profesionales de corte científico y especializadas se apoyó en instituciones, tradiciones y actividades que se estructuraron desde fines del siglo XIX. La periodización

desarrollada se propone vincular la expansión de las funciones de gobernación estatal y el proceso de emergencia, diferenciación, institucionalización y profesionalización de este universo de prácticas <sup>5</sup>.

## **1880-1960: La centralidad del Estado en la constitución del campo y los inicios de su institucionalización en la universidad.**

La expansión de las funciones de gobernación y la conformación de campos de conocimiento fueron parte constitutiva del complejo proceso de construcción del Estado nacional. En la visión de las élites políticas e intelectuales de la Argentina de fines del siglo XIX, el problema de la consolidación de un orden político requería de la implantación de instituciones estatales y de un orden legal para afrontar el control de las poblaciones y la emergente “cuestión social”, pero precisaba también del desarrollo de nuevos tipos de conocimiento y de agentes especializados (Zimmerman, 1995). Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se crearon una serie de instituciones orientadas al estudio y regulación de la población –como el Departamento Nacional del Trabajo, el Departamento Nacional de Higiene y el Instituto de Criminología de la Penitenciería Nacional–, que demandaron la incorporación conocimiento social de nuevo tipo, la producción de datos sistemáticos y nuevas tecnologías de control. La institucionalización de organismos especializados y la necesidad de conocimiento experto expresaba un requerimiento básico para la racionalización de los objetos de la administración en el proceso de gubernamentalización de Estado (Foucault, 1991).

En el terreno educativo, a partir de la década de 1880, con distintos ritmos de avance y profundidad, el Estado nacional y los estados provinciales impulsaron la burocratización general de los procesos educacionales como pieza central de sus estrategias de dominación. La sanción de la Ley N° 1420 y la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) marcaron el inicio de este proceso de construcción del *Estado Docente*, la concentración de la administración educativa y la regulación sistemática y exhaustiva de las prácticas de los diversos agentes administrativos y docentes. La expansión de un sistema masivo de instrucción pública a fines del siglo XIX expresa claramente esta acelerada expropiación y estatalización de las funciones educativas que hasta ese momento desempeñaban agentes como la Iglesia, las corporaciones de educadores y las asociaciones y agentes locales. Así, desde fines del siglo XIX, el CNE comienza

a dictar una serie de reglamentos y normativas cuyo foco será la población escolar (escuelas, maestros y alumnos) que a la vez que recortan y construyen problemáticas específicas, las transforman en objetos de intervención estatal (Marengo, 1991). La magnitud de la expansión del sistema de instrucción pública supuso el montaje de una administración centralizada y compleja y generó una demanda de conocimiento experto y la constitución de una burocracia intermedia capaz de conducir y regular el sistema. Es en el marco de estos requerimientos donde se ubica la emergencia de un campo de saberes técnico-pedagógicos en ámbito del Estado como rasgo distintivo de este período y cuyos principales agentes productores fueron los cuerpos de inspectores y los funcionarios del nivel central del sistema educativo. Como parte de los procesos de racionalización y diferenciación de las funciones estatales, la burocracia educativa desempeñó un papel relevante en la gestación de tradiciones de producción de conocimiento.

La conformación de los inspectores como cuerpo especializado constituyó una instancia central en la estructuración y centralización del poder burocrático del CNE. Gran parte de la producción normativa en los primeros años estuvo dirigida a normalizar las funciones de los inspectores. Bisagra entre las decisiones del nivel central y las escuelas, la regulación del cuerpo de inspectores cristalizó esta diferenciación jerárquico-burocrático de funciones. Esta diferenciación jerárquica de las funciones burocráticas entre la administración del CNE, los cuerpos de inspectores y los maestros marcó la emergencia de este campo de saberes técnico-pedagógicos <sup>6</sup>.

La expansión del Estado administrativo supuso el desarrollo de nuevas tecnologías de control social que se apoya en el conocimiento positivo sobre las áreas o dominios sobre los que se ejerce el gobierno. Como se señaló, esta racionalización y diferenciación de las funciones del gobierno estatal están en base del desarrollo local de diferentes campos de saberes (*disciplinas*) como la salud pública y la higiene social, la criminología o la psiquiatría pero también de la arquitectura escolar, la presupuestación y la estadística educativa. La aparición de la estadística como conocimiento experto y la creación de agencias especializadas (departamentos) dentro del aparato estatal, es indicativa de esta transformación en las formas de gobernación social (Hunter, 1989). En el caso de Argentina, el desarrollo de la estadística social tiene su origen en 1821, con la creación del Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires durante la presidencia de Rivadavia. En 1856 se transformaría en la Oficina Nacio-

nal de Estadística y en 1894 se convierte en Dirección General de Estadística. Este departamento llevaría adelante los primeros censos nacionales de población (1869, 1895, 1914 y 1947) y hacia 1926 comenzó a editar publicaciones periódicas sobre el movimiento de la población (INDEC, 1983 y Ramella, 1999). La tradición estadística en educación se remonta también a la presidencia de Rivadavia. Si bien en 1870 se realiza el primer censo educativo en la provincia de Buenos Aires, los primeros censos escolares nacionales (1909, 1919, 1931 y 1943) acompañaron las necesidades de expansión del sistema <sup>7</sup>. Sin embargo, la producción de un conocimiento experto sobre la población escolar se fundó principalmente en otro tipo de fuentes, como los informes de los inspectores. Estos informes, además de relevar datos cuantitativos sobre las escuelas y el estado de los edificios, extendieron su mirada sobre diferentes áreas de la vida escolar, delineando y configurando problemas que serán objeto de estudio y regulación <sup>8</sup>.

Esta progresiva expansión de prácticas de producción de saberes técnico-pedagógicos en el ámbito estatal fue acompañada con un incipiente proceso de institucionalización de un pequeño núcleo de producción de conocimientos sobre educación en la universidad. Estrechamente ligado a las tareas de construcción del sistema educativo, grupos especializados se desarrollaron en dos (Buenos Aires y La Plata) de las tres universidades que existían en nuestro país a comienzos del siglo XX. Fuertemente moldeadas por la demanda social de formar profesiones liberales, el desarrollo de las universidades en este período conservó su carácter elitista <sup>9</sup>. En este contexto, donde la ciencia y la producción de conocimiento ocupaban un lugar residual en vida universitaria, la especialización e institucionalización de un campo de saberes académicos vinculados con la educación en la universidad se asoció con las tareas de formación de docentes para la escuela secundaria, hecho que revela el peso de la orientación profesionalista y el carácter tradicional que adquirieron las prácticas académicas.

Estos primeros procesos de institucionalización de prácticas de producción de conocimiento se vinculó primero con la creación de cátedras y, posteriormente, de carreras específicas. La creación de la cátedra de Ciencias de la Educación (1896), en coincidencia con la fundación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, se insertó como parte del dispositivo pedagógico de formación docente de los establecimientos secundarios y de las escuelas normales <sup>10</sup>. La creación de la Sección de Didáctica en 1925 y su transformación –dos años

después— en Instituto da cuenta de un mayor grado de institucionalización, pero muestra también la tardía constitución de una carrera específica (*Pedagogía*), que debió esperar hasta comienzos de la década de 1940 para lograr el completo reconocimiento que otorgaba la posibilidad de acceder al título de doctor (Carbone de Palma, 1970 y Buchbinder, 1997). Aunque inscripta en la misma matriz de formación de profesores, la creación en 1906 de la Sección Pedagógica en la recientemente fundada Universidad Nacional de La Plata marcó un punto de inflexión en la historia de la constitución del campo. El proyecto de universidad centrada en la ciencia que impulso Joaquín V. González atravesaría el perfil de esta sección introduciendo la investigación experimental como parte de sus funciones. La nueva estructura académica, se planteaba no sólo la formación de docentes (incluyendo los profesores universitarios) sino como un pequeño núcleo de producción de conocimientos a partir de “los trabajos de laboratorio que se realicen como guía o para confirmar principios inducidos de la propia investigación”. La institucionalización de este espacio y de este cuerpo de saberes buscó legitimarse por la vía de la cientificización positivista que tomaría forma en la posterior creación de la Facultad de Ciencias de la Educación en 1914 (Southwell, 1999).

Un rasgo del campo durante todo este extenso período es la baja diferenciación de los agentes especializados (docentes universitarios) respecto a los funcionarios burócraticos del sistema educativo. Este es, por ejemplo, el caso de Francisco Berra, Carlos Octavio Bunge y Horacio Rivarola quienes —además de desempeñarse como inspectores y/o miembros de Consejo Nacional de Educación— también ocuparon sucesivamente la primera cátedra de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, al igual que Rodolfo Senet en la cátedra de Metodología y Práctica de la Enseñanza en la misma facultad. Quizás sea Víctor Mercante quien mejor representa este perfil “bifronte” de pedagogo universitario y burócrata del sistema. Como parte de la cultura científica que impregnó el clima intelectual de la época, este primer proceso de institucionalización universitaria de un cuerpo de saberes académicos sobre la educación se asentó en el prestigio de la ciencia experimental como fuente de legitimidad de sus postulados. Pese a su carácter modernizador, estos avances no dejan de inscribirse en el modelo tradicional de universidades, donde los criterios de reconocimiento se fundaban en el prestigio derivado de la actividad profesional o de la pertenencia a la élite dirigente y no en el de una comunidad académica <sup>11</sup>. Es quizás este rasgo el que permite revisar la disputa entre los pedagogos normalistas y estos nuevos pedagogos universitarios como expresión de diferentes estrategias para la

conformación de un campo intelectual y las instituciones que debían operar como referencia e instancia de consagración (Puigrós, 1990 y Dussel, 1997). Aunque esta disputa se saldaría a favor de los pedagogos universitarios, el modelo académico tradicional permaneció en la base de las limitaciones para la conformación de una profesión académica moderna, que articule la docencia y la producción de conocimiento. La legitimidad de estos saberes técnico-pedagógicos que encarnaban inspectores y funcionarios hacia la década de 1920 entrarían en crisis como consecuencia del avance de las corrientes del *espiritualismo* pedagógico. No obstante, la expansión de las funciones administrativas, de control y regulación del sistema educativo que marcaron la consolidación del poder centralizado del Estado, institucionalizaron también una serie de rutinas y rituales que delinearón el perfil de que asumió la burocracia educativa hasta comienzos de los años sesenta.

A partir de la década de 1930, el intervencionismo estatal se extendió hacia otros campos, como la regulación de la economía y las exportaciones, de las relaciones obrero-patronales y el desarrollo de un sistema público de salud lo que profundizó el proceso de gubernamentalización del Estado (Sidicaro, 2002; Salvatores, 2001). La llegada del peronismo en la década siguiente, si bien marcó un punto de inflexión en la vida política nacional, desde el punto de vista de los procesos que estamos analizando representó una continuidad y profundización de la tendencia hacia una ampliación de las capacidades estatales que se manifestará en la creación de nuevas agencias (secretarías, consejos, comisiones, etc.) orientadas a centralizar y unificar la acción gubernamental a través de la elaboración de planes quinquenales (Campione, 2003; Berrotarán, 2003)<sup>12</sup>. Así, la intervención del Consejo Nacional de Educación (CNE) y su posterior reubicación como repartición dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública que establece el gobierno peronista profundizará la pérdida de la relativa autonomía que había gozado este organismo<sup>13</sup>. Esta complejización de las funciones de gobierno de la educación será correlativa a una continua expansión del sistema y una diversificación de la oferta educativa. El cambio en las orientaciones político-ideológicas de los cuadros y funcionarios educativos constituye otro de los rasgos salientes del período. Así, el predominio de los sectores católicos en puestos claves del gobierno de la educación como expresión de la alianza entre la Iglesia Católica y el peronismo consolidaría una tendencia que ya era perceptible en la orientación patriótica, autoritaria y nacionalista que desde la década del veinte había adquirido el CNE.

En esas décadas, la acelerada expansión de la demanda social por la formación docente, sumado a la declinación de la cultura científica, el ascenso de las corrientes espiritualistas y el peso creciente de la Iglesia sobre las políticas estatales, relegaron a un lugar residual los primeros intentos de cientificación del campo de la educación en la Universidad. Durante ese período tomó preeminencia la formación clásica propia de las humanidades, centradas en la reflexión filosófica. El dominio de la Pedagogía –como cuerpo de saberes educativos, de corte filosófico-especulativo-, postergó el desarrollo de la investigación empírica y definió la evolución del campo hasta la década de 1960. En un campo reducido y poco diferenciado, la doble inserción como docentes universitarias y funcionarios de un sistema educativo configuró el rasgo dominante de este tipo de “intelectuales tradicionales”.

### **Modernización universitaria y tecnocracia estatal: el inicio de un incipiente proceso de profesionalización académica y de profesionalización burocrática.**

El período iniciado hacia fines de la década de 1950 constituye un punto de inflexión en la diferenciación del campo educativo y de la producción de conocimientos en la Argentina. Los procesos de modernización de la universidad y de la estructura burocrática del Estado que se impulsaron a lo largo de la década constituyeron la expresión local de las tendencias mundiales de expansión del Estado planificador de postguerra (Hobsbawm, 1998). Las profundas transformaciones sociales y las políticas de reforma que encararon los países centrales definieron una nueva matriz de gobernación social y una nueva relación entre conocimiento experto y reforma social, caracterizada por la aplicación sistemática de los hallagos de la investigación en los procesos de administración estatal (Polanyi, 1992; Karabel y Halsey, 1976). En este contexto, la investigación educativa se desplaza de un tipo de indagación de carácter filosófico y humanista, dominante en el período anterior, hacia otra de carácter empírico, sistemático y cuantitativo (Husén, 1998). La difusión y adopción de la planificación –como una nueva tecnología de intervención social promovida y difundida por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO– constituyó, a su vez, una forma de respuesta a la creciente complejización y diferenciación de las funciones de gobierno que demandaban nuevos y más capacitados profesionales. Esta nueva ideología del progreso promovió la modernización y

profesionalización de la administración de los sistema educativos a través de la creación de agencias estatales especializadas. Al mismo tiempo, movilizó la institucionalización a nivel mundial de la investigación educativa y de la educación como disciplina académica.

En Argentina, como en buena parte de los países latinoamericanos, la estrategia desarrollista de modernización social a través del Estado, aspiraba a transformar la estructura económica y la matriz sociopolítica configurada en las décadas precedentes. El carácter contradictorio de este proyecto (Gurrieri, 1987 y Faletto, 1987) determinó los distintos resultados que alcanzaron. Estos intentos de modernización se manifestaron en la creación de diversas oficinas de planeamiento a nivel nacional y provincial y en la profesionalización de un segmento de la burocracia educativa. La expansión del Estado planificador en educación fue una respuesta a la creciente ampliación, diferenciación y complejización de sus funciones administrativas. Esta ampliación resulta claramente perceptible en la magnitud de la expansión del sistema educativo argentino entre las décadas de 1950 y 1970 <sup>14</sup>. Esta expansión matricular se dio conjuntamente con la diferenciación de los agentes prestadores del servicio educativo –las jurisdicciones provinciales y la apertura y crecimiento del sector privado-. En la estrategia desarrollista estos cambios –si bien indicaban una pérdida del monopolio casi exclusivo del Estado sobre el sector– se contrapesaban con el fortalecimiento de las funciones planificadoras y reguladoras del Estado central. Esta redefinición de la división social de las tareas de gobierno, impulsó la creación de distintos organismos especializados dentro del aparato estatal <sup>15</sup>. La institucionalización de estos organismos implicó una transformación sustancial en el patrón de complejización de las estructuras burocráticas, que hasta ese momento solamente se había producido por la diferenciación dentro de las direcciones de enseñanza y por la creación de nuevos organismos descentralizados <sup>16</sup>. Los década de 1960 constituyó el momento de apogeo de los organismos técnico-pedagógicos y de su peso en la definición de políticas. Aunque fueron gestados durante el gobierno de Frondizi, el estado burocrático-autoritario implantado el gobierno militar de 1966 (O'Donnell, 1982 y Cavarozzi, 1997) continuó y profundizó esta tendencia, descentralizando la planificación a nivel nacional y generando ocho oficinas regionales y catorce oficinas sectoriales de desarrollo <sup>17</sup>. Por fuera del Ministerio, se estableció el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que desarrolló una intensa labor de producción de informes e investigaciones en educación y en otras áreas.

Hacia fines de la década de 1950 se afirmó una visión relativa a la necesidad de fortalecer los nexos entre ciencia y universidad, que otorgó –al menos en el plano de los discursos– una importancia estratégica a esta institución y a la producción de conocimientos científicos como herramienta central para los procesos de desarrollo económico y social. Esa visión se materializó en la explosiva expansión y diferenciación que tendría la educación universitaria, caracterizada hasta entonces por sus rasgos elitistas y restringida a muy pocas instituciones (Cano, 1985). Esta renovada confianza en la ciencia y en la racionalidad técnico-instrumental como medios de transformación social que instalaron las ideologías del desarrollo, aceleró los procesos más amplios de modernización cultural. No es casual, entonces, la conversión en carreras universitarias de un conjunto de campos disciplinares (como la economía, la sociología, la psicología, la pedagogía y la antropología) <sup>18</sup>. De este modo, el proceso de modernización universitaria se materializó en la institucionalización de carreras como Sociología, Ciencias de la Educación y Psicología. A la creación de estas carreras se sumó la ampliación de la dedicación exclusiva y la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –como agencia estatal especializada en la regulación de un emergente sistema nacional de ciencia y tecnología, copiado del CNRS francés– constituyeron los pilares de un intento tardío de profesionalización de la actividad académica (Prego y Estebanez, 2002). En 1958 se crea la carrera de Ciencias de la Educación en la Universidad de Buenos Aires, en reemplazo de los estudios de Pedagogía. El surgimiento y expansión de estas carreras universitarias marcó la formación de un nuevo sector profesional, permanente y más especializado: los licenciados en Ciencias de la Educación. Entre otros ámbitos de inserción, este nuevo grupo profesional formó parte del personal de las oficinas técnicas creadas por el Estado desarrollista. La transformación de los antiguos profesados de Pedagogía en las nuevas carreras de Ciencias de la Educación no sólo introdujo una diferenciación entre la formación profesional y la formación de profesores sino que marca, además, la emergencia de un nuevo agente del campo educativo. La modernización de los estudios universitarios en educación se “cientifica” con la introducción de los nuevos saberes (sociología, economía, planeamiento y formación de recursos humanos). Con estas nuevas ciencias de fundamento y tecnologías de intervención, se procuró desplazar la matriz generalista de la formación académica centrada en las humanidades clásicas que habían instalado las corrientes del espiritualismo pedagógico. En buena medida, la combinación entre

renovación y continuidad que estructuraba el nuevo plan de estudios curriculum refleja esa “cientifización híbrida”, característica de este período y que no dejará de imprimir sus marcas en la evolución posterior del campo <sup>19</sup>. Durante algunos años, la reconfiguración del campo se expresó también en el conflicto entre los intelectuales tradicionales y los nuevos intelectuales modernos (“científicos”). Este conflicto tomó forma en el espacio de las posiciones político-pedagógicas con la declinación del “pedagogo humanista” que expresaba la matriz generalista y su desplazamiento por el “especialista en educación” que, en principio, basa su legitimidad en el conocimiento empírico sistemático y en la expertez técnica <sup>20</sup>.

El golpe militar de 1966 marcó un punto de ruptura para el proyecto de modernización universitaria. Con la intervención a las casas de altos estudios vió interrumpido el incipiente proceso de profesionalización académica. La política de ampliación de las dedicaciones exclusivas en las universidades, sumada a las políticas estatales de promoción de la investigación a través del CONICET, habían iniciado un proceso de constitución de una profesión académica y de institucionalización de las actividades científicas en el área de ciencias básicas y, en menor medida, en las ciencias sociales. Sin llegar a modificar el perfil tradicional de las universidades, estos intentos de implantación de una profesión académica provocaron conflictos entre la estructura académica preexistente y el nuevo sistema de posiciones y distribución de prestigio que proponía el proyecto de modernización y profesionalización académica (Brunner y Flisfisch, 1983) <sup>21</sup>. Los procesos asociados a la intervención universitaria y a las presiones y ataques de grupos diversos, marcaron los límites políticos, sociales y culturales que existían en nuestro país para el despliegue de este proceso de modernización institucional y el desarrollo de la investigación. Por eso, siguiendo un patrón de comportamiento recurrente en una parte del campo intelectual local frente a la inestabilidad institucional y el conflicto político, se conformaron una serie de centros académicos independientes, como el Instituto Di Tella y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Se recreó, de este modo, una estrategia defensiva de construcción de espacios de producción de conocimiento por afuera de las universidades (Vessuri, 1992). La creación del Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE) en 1968, bajo el paraguas institucional que ofrecía el Instituto Torcuato Di Tella, nucleó a un segmento de los profesores renunciantes de la UBA en 1966. El CICE continuó y desarrolló actividades de formación de investigado-

res y de producción de conocimientos durante la década del setenta y ochenta. Al mismo tiempo, acompañando el proceso de radicalización política que crecería en la sociedad argentina, se conformaron en este período diferentes grupos de intelectuales universitarios. El más destacado en el terreno educativo fue el que se nucleó en torno a la *Revista de Ciencias de la Educación* (1970). La revista, sin constituir un centro académico, introdujo en el debate pedagógico argentino las corrientes críticas en educación, a partir de una intensa tarea de difusión del reproductivismo educativo, las teorías de la desescolarización y la educación popular (Suasnábar, 2002). En el espacio católico, la creación Centro de Investigaciones Educativas 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. El CIE cumplirá una silenciosa labor durante la dictadura militar como refugio de intelectuales y ámbito de formación de nuevos investigadores, quienes en los años siguientes conformarían otros centros académicos tales como el CEIL (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, en 1971), el CENEP (Centro de Estudios sobre Población, en 1974) y el CIPES (Centros de Investigación y Promoción Educativa y Social, en 1983).

Entre fines de la década de 1960 y la primera mitad de la década de 1970, la modernización universitaria impulsada por el Proyecto Taquini no sólo se manifestó en la expansión del sistema de educación superior sino en la regionalización de la oferta. La creación de universidades en la mayoría de las capitales de provincia fue parte de una estrategia estatal de conformación de polos de desarrollo regional. Estas nuevas instituciones –como las UN de Río Cuarto, San Luis y Comahue– se crearon sobre la base del modelo de *campus* departamentalizado al estilo norteamericano, más orientado a la investigación.

De este modo, la cientifización de los estudios universitarios en educación que se produjo con la creación de las carreras de Ciencias de la Educación hacia fines de los años cincuenta marcaron una demarcación fuerte entre la tradicional formación orientada a la docencia y la formación profesional que encarnan los nuevos especialistas en educación. Hacia fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, toda la configuración del campo intelectual y profesional de la educación comienza a verse profundamente afectada por estos movimientos modernizadores<sup>22</sup>. El breve y traumático retorno del peronismo al gobierno en 1973, pese a las expectativas generadas en amplios sectores de la sociedad, no llegó a impactar decisivamente en los procesos de cambio arriba

delineados, salvo en la creciente expansión del ingreso a las carreras universitarias de educación y en los intentos de generar una legitimidad democrática para los mecanismos de planificación estatal del desarrollo educativo y social.

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. El “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). 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 (Paviglianiti, 1988). 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 campo en la universidad. En este contexto institucional, signado por la exclusión de voces y el oscurantismo cultural, se conformaron algunos núcleos académicos emparentados o identificados con el régimen militar <sup>23</sup>. Por su parte, la creación del Instituto de Información y Estudios en Ciencias Sociales y Educación (I-IECSE), a instancia de un grupo de docentes universitarios expulsados en 1975 dio origen a la revista *Perspectiva Universitaria*, se constituyó uno de los diversos medios en que se manifestaría la disidencia intelectual durante la dictadura militar. En 1982, la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación comenzó a editar la *Revista Argentina de Educación*. En el desarrollo de un programa de maestría en Ciencias Sociales (1979) en la FLACSO y la creación del área de *Educación y Sociedad* (1982), marcaron el comienzo de un proceso de reconstitución de espacios de producción intelectual en educación sobre una pequeña base profesionalizada. Tanto AGCE como FLACSO expresaban una parte significativa del campo intelectual “progresista”, que ocuparía las principales posiciones académicas universitarias en las carreras de educación a partir de 1983.

## **El retorno a la democracia y reapertura del debate educativo: la reconfiguración, expansión y diferenciación del campo (1984-1993)**

El fin de la última dictadura militar y el retorno al orden constitucional en 1983 marcó el inicio de un período de reactivación cultural y de reapertura del debate social. En ese contexto, se consideró al sistema educativo como un vehículo central para la modificación de la cultura autoritaria. La democratización de la sociedad y el Estado constituyó el eje excluyente de las políticas públicas y que en el sistema educativo se manifestaron en la expansión matricular, la inclusión y/o restitución de mecanismos de participación en el gobierno escolar y en la promoción de pedagogías centradas en el alumno. Los intentos de reconstrucción de las capacidades estatales para el gobierno y regulación de la educación se expresaron en los proyectos de reordenamiento y fortalecimiento de los recursos humanos existentes y en la producción de informes e diagnósticos que permitieran definir una futura reestructuración global del nivel central (Paviglianiti, 1988).

En este contexto político, social y cultural se inscribieron una serie de transformaciones que devinieron en la apertura y desarrollo de numerosos espacios institucionales para la producción de conocimientos y la investigación educativa. La reconstitución de los circuitos de producción y difusión académica en la universidad se dió en el marco de una explosiva expansión de la matrícula. El proceso de normalización universitaria y la renovación de los cuerpos de profesores completaron el contexto en que se desarrolló la reconstrucción de las carreras de Ciencias de la Educación. La reincorporación de figuras relevantes del campo y el ingreso de jóvenes investigadores formados en el exterior durante el período militar en la titularidad de las cátedras produjo una convergencia de distintas tradiciones y generaciones, estimulando una renovación significativa y una actualización en los enfoques teóricos y planes de estudio de las carreras. No obstante, esta reactualización se daría en el marco de tendencias contradictorias entre la expansión y masivización de las carreras y los intentos de elevar la calidad de la enseñanza y de fortalecer los vínculos entre las actividades de investigación y docencia como pilar de la profesionalidad académica. Así, la magnitud de esta masivización es claramente perceptible en la expansión matricular de las licenciaturas de Ciencias de la Educación en las 26 universidades públicas que pasó de 3768 alumnos en 1984 a 7641 en 1991 y a 10.892 en 2001 lo cual

supuso un crecimiento del 289 %<sup>24</sup>. En este contexto, las políticas de formación de recursos humanos calificados (a través de becas y subsidios) y de promoción a la investigación –tanto en el ámbito del CONICET como en los distintos programas de formación de investigadores en las universidades nacionales– también generaron un proceso expansivo de la base profesional pero cuantitativamente menor en relación a la expansión de la matrícula. Estas orientaciones y políticas se confrontaron con las restricciones presupuestarias asociadas a la crisis fiscal del Estado, situación que limitó la consolidación de esos vínculos, la conformación una base académica profesionalizada más extensa y diversa y la formación de nuevos investigadores. Por otro lado, los perfiles de formación de las carreras de Educación se vieron tensados por la expansión y diversificación de los campos de inserción profesional. Hacia mediados de la década de 1980, la mayor parte de las universidades públicas contaban o abrieron carreras de Ciencias de la Educación. Los procesos descritos se articularán de manera diferenciada en las distintas instituciones universitarias.

En las administraciones estatales, los cambios introducidos en la década procuraron revertir el desmantelamiento sufrido durante el período militar y el carácter regresivo y autoritario de las culturas organizacionales. En 1984, se creó el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), con el objeto de promover la modernización del Estado y la profesionalización de sus agentes. En el Ministerio de Educación, estos intentos de reconstruir las capacidades para el conocimiento, regulación y gobierno del sistema educativo se manifestó en la conformación de dos direcciones nacionales (de *Información, Difusión, Estadística y Tecnología*, la *Dirección Nacional de Planificación Educativa*) con funciones técnico-pedagógicas. Hacia mediados de la década, estos organismos produjeron una serie de informes y de diagnósticos orientados a sustentar una futura reestructuración global del nivel central (Paviglianitti, 1986).

La aparición de nuevas agencias y el desarrollo de los centros académicos independientes creados en el período anterior constituyen un rasgo distintivo de la década de 1980. El área de Educación de la FLACSO dio continuidad a la formación de posgrado en Educación y desarrolló un ambicioso programa de investigación sobre el nivel medio con el financiamiento del IDRC canadiense. A su vez, el CENEP y el CIPES desarrollan diversas investigaciones. Por su parte, la Academia Nacional de Educación, creada en 1984 nucleó a un heterogéneo grupo de figuras representativas de las tradiciones académicas e intelectuales vigentes en

la década de 1960, en un espacio institucional orientado a la difusión de ideas, a la legitimación de productos y a la influencia político-intelectual en un sentido amplio.

Dentro de proceso de pluralización de agencias que desarrollan actividades de producción de conocimientos sobre educación se inscribió la apertura de un área de educación en la Fundación de Investigaciones Económicas. FIEL –y otras instituciones de similar perfil que surgirán en la década siguiente– se diferenciarán de los centros académicos por el perfil profesional de sus agentes productores, por sus fuentes de financiamiento y su orientación ideológica. La explícita voluntad de estos nuevos actores de intervenir en la definición de políticas públicas –o a través de la ocupación directa de puestos de dirección en las burocracias estatales– se profundizará en la década siguiente, con el surgimiento de “tanques de pensamiento” que combinarán el trabajo de asesoría técnica y la construcción de agendas de política como modalidad característica de sus actividades de producción de conocimiento. Finalmente, durante esta década de reconstrucción de la institucionalidad democrática comienza a incrementarse la intervención de organismos internacionales como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), la UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través de proyectos como el *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* y el Programa *de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (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 (Tedesco, Nasif y Rama, 1984).

Resumiendo lo hasta aquí planteado, podemos decir, que durante la segunda mitad de la década de 1980, la reconfiguración del campo se caracterizó por una serie de dinámicas estructurales que se proyectan en algunas de las transformaciones de la década siguiente.

Una primera tendencia es la ampliación de la base institucional de las agencias productoras de conocimiento en educación. Así, en la universidad la expansión de las carreras de Ciencias de la Educación y las políticas de estímulo a la investigación desarrolladas a comienzos de la década, generaron condiciones para reconstrucción de tradiciones y prácticas en la investigación empírica que estaban congeladas o inactivas desde los años 60. La tensión entre masivización y los intentos de modernización y profesionalización académica que recorre esta tendencia conformará uno de los motores de los procesos de diferenciación y especialización en la

década siguiente. Ligada a esta tensión, la consolidación de los centros académicos independientes y la creación de nuevas agencias con diferentes perfiles también marcan la ampliación de la base institucional. A nivel estatal, la creación y/o reapertura de organismos técnico-pedagógicos y la revalorización del planeamiento como política pública marca no solo la recuperación de prácticas de sistematización de datos e investigación orientada al diagnóstico y diseño de políticas sino también un proceso de transmisión “generacional” de experiencias y capacidades profesionales entre quienes participaron de los procesos modernizadores anteriores y los jóvenes graduados que recién ingresan a la gestión educativa. No obstante, la tensión entre una cultura burocrática ineficiente y poco profesionalizada y las nuevas modalidades de gestión centradas en la expertez técnica aparecen con un punto de conflicto no resuelto que atravesará las transformaciones futuras del aparato estatal.

Una segunda tendencia asociada a la expansión de las carreras y a la complejización de las funciones tecno-burocráticas es la progresiva diversificación del mercado laboral. Si bien este fenómeno no es nuevo ni exclusivo del campo sino abarcativo de las ciencias sociales, en el educación la progresiva expansión de las actividades profesionales constituye el rasgo principal para carreras tradicionalmente orientadas a la actividad docente y en menor medida a la académica. La disponibilidad de una masa de egresados, la expansión de la base institucional y la pluralización de los usuarios potenciales de servicios profesionales, entre otros aspectos, delinean las condiciones para la profundización de los procesos de diferenciación de saberes y agentes y de la ampliación de nuevos campos laborales que, a su vez, generaran una demanda de especialización. Como parte de esta tendencia comienza de manera incipiente un rasgo que se profundizará en la década siguiente como es el proceso de tránsito y/o convivencia entre la actividad de gestión educativa sea en el ámbito estatal o privado y la actividad académica de los agentes del campo.

Por último, una tercer tendencia es la renovación de los enfoques teóricos y la reforma de los planes de las carreras de Ciencias de la Educación durante esta década. Como señalamos, la hibridez de esta actualización estaría dada por la convivencia entre la recepción y difusión de nuevas perspectivas y una concepción generalista y normativa todavía fuertemente arraiga. Por ello es que la actualización fue más teórico-política (centrada en los debates sobre el sentido y función de los procesos educativos en la sociedad) y menor medida en las capacidades técnico-profesionales (como por ejemplo, la teoría crítica de los contenidos, las

didácticas y el curriculum). Sesgado por la predominancia de un discurso ideológico pastoral, la formación para la investigación se concentró más en la reformulación teórica y los abordajes cualitativos relegando a un segundo plano las metodologías cuantitativas y la estadística como herramienta de indagación. Sin ser nueva esta tensión ya perceptible en la década de 1960 entre compromiso político y actividad intelectual está en el origen de los debates y reposicionamientos del campo durante la transición democrática y posteriormente.

La reforma educativa que se inicia a comienzos de 1990 marcó indudablemente una nueva etapa para el campo de producción de conocimientos en educación. Dichos cambios se desplegaron no solo en el contexto de los procesos, tendencias y tensiones antes mencionados sino sobre todo en el marco de una configuración socio-histórica que moldearon las agencias y agentes del campo.

## Bibliografía

- ALTAMIRANO, Carlos (1997) “La fundación de la literatura argentina”, en Altamirano, C. y Sarlo, B. *Ensayos argentinos. De Sarmiento a la vanguardia*. Edit. Ariel, Bs. As.
- ALTBACH, Philip (1994) *The International Academic Profession. Portraits of fourteen countries*. The Carnegie Foundation for the advancement of teaching, Princeton.
- BEN-DAVID, Joseph (1983) *El papel de los científicos en la sociedad*. Ed. Trillas. México.
- BERTONI, María Luz y CANO, Daniel (1990) “La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas”, en *Revista Propuesta Educativa* Nro. 2, Miño y Dávila Edit. Bs. As.
- BERROTARÁN, Patricia (2003) *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Ed. Imago Mundi, Bs. As.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1981) *La educación argentina (1955-1980)*. Primera Historia Integral, CEAL, Bs. As.
- BRUSILOVSKY, Silvia (1970) “Las Ciencias de la Educación en la Argentina”, en *Revista de Ciencias de la Educación* Nro. 1 (abril), Bs. As.
- BRUNATTI, Olga; COLANGELO, Adelaida y SOPRANO, Germán (2002) “Observar para legislar. El aporte de los inspectores de trabajo de principios de siglo a la etnografía de los tobas”, en VISACOSKY, S. y GUBER, R. (comp.) *Historia y trabajo de campo en Antropología*. EA Editorial Antropológica, Bs. As.
- BRUNNER, José Joaquín y FLISFISCH, Ángel (1983) *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, FLACSO, Santiago de Chile.

- BUCH, Alfonso (1993) "Institución y ruptura: la elección de Bernarndo Hous-say como titular de la cátedra de Fisiología de Ciencias Médicas de la UBA (1919)", en *Redes* (Revista de estudios sociales de la ciencia), Nro. 2, vol. 1 (diciembre). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- BUCHBINDER, Pablo (1997) *Historia de la Facultad de Filosofía y Letras*. Universidad de Buenos Aires. EUDEBA, Bs. As.
- CANO, Daniel (1985) *La Educación Superior en la Argentina*. FLACSO/CRESALC/ UNESCO/Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.
- CAMPIONE, Daniel (2003) *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946*. FISyP/Manuel Suarez Editor, Bs. As.
- CARBONE de PALMA, Graciela (1970) "Notas para la historia del Departamento de ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires", en *Revista de Ciencias de la Educación* Nro. 1 (abril), Bs. As.
- CARLINO, Florencia (1997) *El campo profesional de las ciencias de la educación en la Argentina 1984-1994*. Una perspectiva desde la formación académica y la inserción ocupacional de los graduado de la UBA. Tesis de Maestría, FLACSO.
- DIAZ, Mario (1995) "Aproximaciones al campo intelectual de la educación", en LARROSA, Jorge (comp.) *Escuela, Poder y Subjetividad*. Ed. La Piqueta, Madrid.
- DUSSEL, Inés (1995) "Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores" en *Revista Argentina de Educación* Nro. 23. AGCE, Bs. As.
- DUSSEL, Inés (1997) *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*. EUDEBA, Bs. As.
- EWALD, Francois (1993) *Foucault, a norma e o direito*. Vega, Porto.
- FALETTO, Enzo (1987) "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL* Nro. 31, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto y AGUERRONDO, Inés (1990) "La Planificación Educativa en América Latina", en AGUERRONDO, I. *El Planeamiento Educativo como instrumento de cambio*. Ed. Troquel, Bs. As. (publicado originalmente en UNESCO/CEPAL/PNUD Proyecto DEALC. Ficha/1, septiembre 1977).
- FINOCCHIO, Silvia (coord.) (2001) *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Documentos y notas para su historia*. Ed. Al Margen/Edit. de la UNLP. La Plata.
- FOUCAULT, Michel (1991) "La gubernamentalidad", en AA.VV. *Espacios de poder*. Edit. La Piqueta, Madrid.
- GANDULFO, Alberto (1991) "La expansión del sistema escolar argentino. Informe estadístico", en PUIGGRÓS, A. (comp.) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Edit. Galerna, Bs. As.
- GONZALEZ BOLLO, Hernán (2000) "El aparato estadístico argentino en entre-guerras: states managers, organización administrativa y relaciones políticas", en CD XVII *Jornadas de Historia Económica*. UNT.

- GURRIERI, Adolfo (1987) “Vigencia del Estado planificador en la crisis actual”, en *Revista de la CEPAL* Nro. 31, Santiago de Chile.
- HUSÉN, Torsten (1988) “Investigación y políticas educativas. Una perspectiva internacional” en *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Paidós/MEC, Madrid.
- HUNTER, Ian (1998) *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.
- INDEC (1983) *La actividad estadística en la República Argentina: 1550-1983*. Buenos Aires.
- KARABEL, J. y HALSEY, A. (1977) *Power and Ideology in Education*. Nueva York, Oxford University Press.
- KAUFMANN, Carolina (comp.) (2001) *Educación y Dictadura. Universidad y grupos académicos Argentinos (1976-1983)* Miño y Dávila Editores, Bs. As.
- KROTSCH, Pedro y SUASNÁBAR, Claudio (2001) “Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina”, en *Revista Pensamiento Universitario* Nro. 10, Año 10, Bs. As.
- LANDSHEERE, Gilbert de (1996) *La investigación educativa en el mundo*. FCE, México.
- MARENGO, Roberto (1991) “Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación” en PUIGGRÓS, A. *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino* Vol. II. Edit. Galerna, Bs. As.
- NARODOWSKI, Mariano (1997) “Para volver al Estado. Del pedagogo de Estado al pedagogo de la diversidad”, en *Revista Propuesta Educativa* Nro. 17, FLACSO/Novedades Educativas, Bs. As.
- PALAMIDESSI, Mariano y FELDMAN, Daniel (2001) “El desarrollo del pensamiento sobre el currículum en Argentina”, en *International Handbook of Curriculum Research*. Elbaum, New York.
- PAVIGLIANITI, Norma (1988) *Diagnóstico de la Administración central de la educación*. Ministerio de Educación, Bs. As.
- PINKASZ, Daniel (1992) “Orígenes del profesorado secundario en la Argentina: tensiones y conflictos”, en BRASLAVSKY, C. y BIRGIN, A. (comp.) *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente*. Miño y Dávila Ed./FLACSO, Bs. As.
- PREGO, Carlos y ESTEBANEZ, Elina (2002) “Modernización académica, desarrollo científico y radicalización política. Notas para su estudio en la Universidad de Buenos Aires (1955-66)”, en KROTSCH, P. (org.) *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. Ed. Al Margen, La Plata.
- PUIGGRÓS, Adriana (1990) *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Edit. Galerna, Bs. As.
- RAMELLA, Susana (1999) *Ideas demográficas argentinas (1930-1950)*. Tesis para la Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras.

- SALVATORE, Ricardo (2001) “Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)”, en *Revista Estudios Sociales* Nro. 20, Santa Fé.
- SARFATTI LARSON, Magalí (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.
- SOUTHWELL, Myriam (1999) *El profesorado universitario en ciencias de la educación. Un análisis genealógico de la conformación del campo pedagógico en la Universidad Nacional de La Plata*. Tesis de Maestría/FLACSO.
- SUASNÁBAR, Claudio (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, Claudio (2004) *Universidad e Intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)* Edit. Manantial/FLACSO, Bs. As.
- TEDESCO, Juan Carlos (1980) *La educación argentina 1930-1955*. Primera Historia Integral, CEAL, Bs. As.
- TEDESCO, Juan Carlos; BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo (1985) *El proyecto educativo autoritario (1976-1982)*. FLACSO/GEL, Miño y Dávila Editores, Bs. As.
- TEDESCO, Juan Carlos (1993) *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar, Bs. As.
- TENTI FANFANI, Emilio (1984) “El campo de las ciencias de la educación: elementos de teoría e hipótesis para el análisis”, en CARRIZALES, C. y ARREOLA VALDEZ, A. *Políticas de investigación y producción de ciencias sociales en México*. Universidad Abierta de Querétaro, México.
- TENTI FANFANI, Emilio y GÓMEZ CAMPO, Víctor (1989) *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*. Miño y Dávila Edit. Bs. As.
- TERÁN, Oscar (2000) *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910)*. Derivas de la “cultura científica”. FCE, Bs. As.
- WIÑAR, David (1970) *Poder política y educación: el peronismo y la CNAOP*. ITDT, Bs. As.
- ZIMMERMANN, Eduardo (1995) *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Edit. Sudamericana/Univ. de San Andrés, Bs. As.

## Notas

<sup>1</sup> Investigador Principal del Área de Educación de la FLACSO y Profesor Ordinario de Política y Legislación de la Educación de la UNLP. E-mail [suasnabar@flacso.org.ar](mailto:suasnabar@flacso.org.ar)

<sup>2</sup> Profesor de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés (UdeSA) e Investigador Principal del Área de Educación de la FLACSO. E-mail: [mpalamidessi@udesa.edu.ar](mailto:mpalamidessi@udesa.edu.ar)

<sup>3</sup> En rigor, la emergencia de un campo de producción de conocimientos en educación en nuestro país se constituye de manera *simultánea e imbricada* al propio proceso de conformación de una burocracia estatal y de un campo universitario.

<sup>4</sup> De tal forma, la emergencia histórica de campos de conocimiento se manifestó en la progresiva conformación de espacios sociales demarcados por las luchas y relaciones de fuerza entre agentes e instituciones por la producción, circulación y consagración de ciertos conocimientos considerados legítimo.

<sup>5</sup> El grado de diferenciación y especialización de saberes, agentes e instituciones –y de funciones o divisiones institucionales– que expresa cada período del campo son analizados como procesos de institucionalización. En un sentido general, se entiende por *institucionalización* a los procesos por los cuales ciertas prácticas se recortan como específicas, se regularizan, sancionan y construyen su autonomía y legitimidad. La creación de una cátedra o carrera universitaria como la aparición de un departamento o dependencia en el ámbito estatal constituyen momentos en la institucionalización del campo, que revelan precisamente el proceso histórico de configuración y desarrollo de agencias especializadas en la producción, circulación y/o validación de conocimientos (Tenti Fanfani y Gómez Campo, 1989). A nivel de los agentes, estas tendencias hacia una mayor especialización y diferenciación asociada a la institucionalización de un campo de prácticas pueden ser analizadas en los procesos de *profesionalización*. La *profesionalización* supone la emergencia de un cierto tipo de puestos o posiciones institucionales (burocracia y profesiones), para los que se requieren saberes, calificaciones y titulaciones específicas y cuyos ocupantes reivindican el control y regulación exclusiva de un conjunto de prácticas y conocimientos (Sarfatí Larson, 1988 y 1989). La conformación de un cuerpo de inspectores y de una burocracia educativa, el surgimiento de especialistas (profesionales, *licenciados*) en educación o del investigador universitario de tiempo completo, constituyen distintas modalidades que asumen los procesos de profesionalización de los agentes del campo educativo a través del tiempo.

<sup>6</sup> Posteriormente, esta diferenciación se manifestaría en la demarcación construida entre el saber *sencillo*, de *sentido común* de los maestros y el saber experto de los inspectores, que encontró su legitimidad en la *ciencia pedagógica* (Dussel, 1995) que se legitimaba en los primeros intentos de institucionalización universitaria.

<sup>7</sup> Recién a partir de la década de 1960 se vuelve a dar un impulso significativo a la modernización de la producción de información estadística (Suasnábar, 2001).

<sup>8</sup> Los inspectores y la burocracia educativa no sólo cumplieron una función central en la producción de datos y de saberes especializados, sino también en la difusión y circulación de discursos regulativos como el higienismo y el nacionalismo, que se articularían en un mismo registro de cientificidad con la nueva *ciencia pedagógica*.

<sup>9</sup> En 1898 había 2.664 inscriptos en UBA y 264 en la universidad de Córdoba, de los cuales cerca del 70 % se concentraba en las carreras de Medicina y Derecho (Tedesco, 1985). Esta tendencia se mantendría hasta la década del cuarenta cuando comienza una sostenida expansión de la matrícula universitaria, aunque todavía muy concentrada en un grupo pequeño de instituciones. Entre 1910 y 1940 la matrícula pasaría de 4.700 a 33.000 distribuido en seis universidades (Cano, 1985).

<sup>10</sup> Las tensiones y conflicto que recorren los orígenes del profesorado secundario en nuestro país expresan no solamente la disputa entre la universidad, las Escuelas Normales

y los instituto de profesorado por el control de la formación de los agentes autorizados. El peso diferencial de la titulación otorgada por la universidad constituyó una estrategia de cierre social sobre un campo de prácticas profesionales (Pinkasz, 1992).

<sup>11</sup> Nos referimos al *ethos señorial o aristocrático* que caracterizó la labor científica de figuras como Víctor Mercante o Alfredo Calcagno para el campo educativo –y de Bernardo Houssay en el caso del campo biomédico-, donde la actividad académica se concibe como una práctica desinteresada cuyo cultivo esta relacionada con la superioridad del espíritu (Brunner y Flisfisch, 1983).

<sup>12</sup> El caso de las estadísticas públicas resulta un buen ejemplo de esta tendencia. Hasta el año 1944 la estadística constituía un organismo gubernamental descentralizado, diseminado en un ‘archipiélago’ de oficinas insertas en ministerios, direcciones y departamento. Bajo la dirección de Alejandro Bunge y José Figuerola, dos figuras prominentes de la nueva burocracia que se consolida en este período, se impulsará el levantamiento del IV Censo Escolar (1943) que incorporaron preguntas sobre nivel socio-profesional de los padres y las condiciones de la vivienda, en una gran muestra de sectores seleccionados de la ciudad y el GBA (Gonzalez Bollo, 2000).

<sup>13</sup> El primer Plan Quinquenal ampliará y complejizará las funciones del CNE a partir de la división interna en tres secciones: de Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnica. La creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) como parte de esta reestructuración estatal introduciría nuevos actores en la definición de las políticas educativa a través de la participación de los sindicatos, las organizaciones empresarias y la Secretaría de Trabajo y Previsión en dicho organismo (Wiñar, 1970)

<sup>14</sup> Entre 1955 y 1978, la matrícula de educación primaria creció un 47 % (de 2.600.000 a 3.900.000), la educación secundaria casi triplicó el número de alumnos (de 470.00 a 1.300.000), mientras que los estudiantes universitarios pasaron de 138.000 a 400.000 (Braslavsky, 1981 y Cano, 1985).

<sup>15</sup> Las funciones de estos organismos (planificación, investigación, curriculum, estadística, etc.) se vinculaban fuertemente con la producción y gestión de nuevos tipos de conocimiento e información, estableciéndose una diferenciación clara respecto de los tradicionales organismos de prestación de servicios (direcciones de enseñanza y supervisión) y de gestión administrativa (sistemas contables y personal) (Paviglianitti, 1988).

<sup>16</sup> Sin embargo, la primera aparición de organismos y/o áreas específicas no tendría su origen dentro de la estructura del CNE ni del Ministerio de Educación sino fuera de él, con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo en el año 1961, ente que unos años después llevó adelante el primer diagnóstico socioeducativo sistemático (CONADE, 1968), donde participaron algunos de los primeros especialistas en Educación.

<sup>17</sup> Una de ellas sería la Oficina Sectorial de Desarrollo “Educación” (OSDE). Simultáneamente, se crearon el Centro Nacional de Investigaciones Educativas, la Dirección General de Servicios Educativos y un Departamento de Cooperación Internacional.

<sup>18</sup> Si bien estos campos ya habían logrado un cierto grado de institucionalización y se reconocían en la tradición filosófica y profesional previa, la formación de las carreras afirmaba esa diferenciación y definía un tipo de profesionales “modernos”, cuyos saberes especializados fundamentaban científicamente las nuevas tecnologías de intervención social. Pero esta particular conformación de las carreras de Ciencias de la Educación – como reconversión de los anteriores profesados de Pedagogía– permite entender esta

conflictiva convivencia entre tradiciones y saberes: la cátedras de Sociología de la Educación orientadas por el estructural-funcionalismo, los planteos del planeamiento, la economía de la educación basada en las teorías del capital humano y la difusión de la psicología educacional de corte piagetiano, del psicoanálisis y de la teoría del currículum (Palamidessi y Felman, 2001) siguieron conviviendo con tradicionales asignaturas como la Pedagogía, la Política Educativa, la Filosofía de la Educación y la Didáctica.

<sup>19</sup> Respecto de estas tensiones en la UBA, véase Carlino (1997); para el caso de la UNLP, ver la Tesis de Maestría de M. Southwell (1999).

<sup>20</sup> Con la denominación de “pedagogo humanista” aludimos tanto a una forma de entender los problemas educativos que si está íntimamente vinculada al espiritualismo pedagógico no necesariamente lo agota. También referimos a un tipo de intervención que construyó su legitimidad desde esos “fines trascendentes” que tenían como meta la “plenitud humana”. Pedagogos como Juan Mantovani o Ricardo Nassif expresaban la tradición del humanismo clásico que en la *bildung* alemana encarnaba ese ideal de formación integral del hombre, y que por ende, verían con cierta desconfianza el avance de las nuevas propuestas como el planeamiento integral de la educación, que amenazaba disolver los “fines de la educación” por las nuevas metodologías y técnicas de estas corrientes (Suasnábar, 2004).

<sup>21</sup> Según Ben-David (1983), la moderna profesión académica surge a comienzos del siglo XIX en un sistema de universidades dotadas de gran autonomía y grupos intelectuales que hicieron de la actividad de investigación su fuente de identidad y legitimidad frente al Estado y la sociedad. En las sociedades latinoamericanas la profesionalización académica fue una estrategia inducida desde el Estado tendiente reestructurar las universidades hacia la conformación de un sistema científico y tecnológico (Brunner y Flisflisch, 1983).

<sup>22</sup> En principio, el nuevo grupo profesional desplazó de diversas funciones a directores, profesores y supervisores. Al mismo tiempo, la profesionalización burocrática y académica realimentó la formación de un incipiente mercado profesional y la emergencia de una profesión académica universitaria que permanecerá muy restringida. Jóvenes graduados de las carreras universitarias de educación –pero también algunos egresados de las carreras de Sociología y Psicología– portadores de tradiciones, orientaciones y herramientas asociadas de producción de conocimientos sobre educación, comenzaron a ocupar posiciones en las universidades públicas de creación más reciente y en otros espacios del campo pedagógico y de la administración estatal.

<sup>23</sup> Nos referimos al Instituto Rosario de Ciencias de la Educación (IRICE) de la Universidad Nacional de Rosario (asociado al CONICET) y el Instituto de Investigaciones Educativas (IIE) sin anclaje institucional en la universidad. Profesores y grupos ligados –de manera directa o indirecta– al campo institucional católico ocuparon cátedras en las universidades públicas y puestos relevantes en las gestiones ministeriales y llevaron adelante una intensa labor de difusión de las concepciones filosóficas católicas y tecnocráticas en educación (Kaufmann, 2001).

<sup>24</sup> Un primer salto en la expansión se da con el levantamiento de las restricciones al ingreso pasando de 1961 alumnos en 1982 a 3768 en 1984 duplicando de esta manera el número de alumnos. Por otra parte, este movimiento expansivo también incluyó al sector de universidades privadas que, para el período 1992-2001, casi duplicaron el número de alumnos de licenciatura y en los profesados de Ciencias de la Educación.