

La investigación sobre Política Educativa en Argentina

un análisis de artículos académicos

Jorge Gorostiaga

RESUMEN: El objetivo de este artículo es ofrecer una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina a través de un análisis de los artículos publicados en una muestra de revistas académicas argentinas y extranjeras entre 2001 y 2014. El estudio se concentra en una caracterización de algunos rasgos generales (distribución regional y por sector institucional) y del contenido de los artículos (distribución temática, por nivel/modalidad educativa y por foco geográfico/espacial), atendiendo también a la relación de la producción académica con la agenda gubernamental de política educativa del período analizado.

PALABRAS clave: investigación, política educativa, Argentina

Research on Education Policy in Argentina

an analysis of academic articles

ABSTRACT: The aim of this article is to offer an approach to the field of education policy research in Argentina through an analysis of the articles that were published in a sample of Argentine and foreign academic journals during 2001-2014. The study focuses on a characterization of some general features (distribution by regions and by institutional sectors) and of the content of articles (distribution by topics, by educational level/modality, and by geographic/spatial focus), also considering the links between academic production and the government agenda of educational policies for the period under analysis.

KEYWORDS: research, educational policy, Argentina

1. Introducción

El surgimiento y el desarrollo histórico de la producción de conocimientos sobre política educativa están determinados tanto por su búsqueda de legitimarse como saber científico como de orientar y justificar políticas públicas. Puede señalarse que la investigación educativa en general, y no sólo la que toma a las políticas como su objeto de estudio, se estructura en buena medida a partir de las demandas del poder estatal (GOROSTIAGA, NIETO & CUELI, 2014), aun cuando actualmente también juegan un rol importante las agendas de organismos internacionales y actores de la sociedad civil, además de intereses puramente académicos.

Aunque una parte importante de la producción de conocimiento es canalizada por otros medios de difusión (como libros, revistas de divulgación, informes, ponencias en congresos, tesis de grado y de posgrado, y documentos de trabajo), las revistas académicas son un elemento central en la conformación y en la dinámica de las disciplinas científicas tanto a nivel mundial como al interior de cada país, ya que constituyen el medio privilegiado de comunicación de los resultados de investigación y de los desarrollos disciplinares (SCHRIEWER & KEINER, 1997; WALDEGG, 1997). En el caso argentino, en particular, las últimas dos décadas evidencian una expansión significativa de las revistas académicas del campo educativo (GOROSTIAGA, FUNES & CUELI, 2015).

El objetivo de este artículo es ofrecer una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina través de un análisis de los artículos publicados en una muestra de revistas académicas argentinas y extranjeras entre 2001 y 2014. Se concentra en una caracterización de algunos rasgos generales (distribución regional y por sector institucional) y del contenido de los artículos (distribución temática, por nivel/modalidad educativa y por foco geográfico/espacial), atendiendo también a la relación de la producción académica con la agenda gubernamental de política educativa del período analizado.

Este trabajo adopta una concepción amplia de política educativa que considera no sólo la acción del Estado-nación --que ha sido el foco tradicional de los estudios en este campo (PAVIGLIANITI, 1996)-- sino también procesos que “por arriba y por abajo” participan de la regulación del sistema educativo, incluyendo la influencia de redes e imaginarios globales (RIZVI & LINGARD, 2013), organizaciones de la sociedad civil (BURCH, 2009) y de actores educativos a niveles meso y micro (BALL, 2011). A su vez, esta es una concepción según la cual existen límites difusos con otros campos como los de la sociología, la administración, la economía y la antropología de la educación, o el de la educación comparada.

El resto del artículo se organiza en una primera sección que presenta un panorama de las políticas educativas de los últimos 25 años, seguido por una breve caracterización histórica y actual del campo de la política educativa en la Argentina; a continuación se expone el análisis sobre la producción de artículos académicos; y las Conclusiones

sintetizan los hallazgos y ofrecen algunas direcciones posibles para futuros trabajos sobre la producción del campo.

2. El panorama reciente de las políticas educativas en la Argentina

En Argentina, las políticas educativas a nivel nacional han sufrido importantes modificaciones desde comienzos de la década de 1990. Un primer momento de estos cambios estuvo ligado al reposicionamiento del Estado, en clave de desregulación, descentralización y privatización, a tono con las medidas promovidas por el Consenso de Washington. La Ley de Transferencia de Establecimientos Educativos (1992), impulsada principalmente por razones financieras, determinó la provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias y gestionados desde hacía un siglo por el gobierno nacional. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (1993) fijó una división de responsabilidades entre los niveles nacional y provincial por la cual el primero asumía un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaban a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas. Al mismo tiempo, se generó un proceso de reforma integral del sistema, incluyendo cambios en la estructura de niveles y ciclos, la ampliación de la obligatoriedad escolar, una actualización curricular y un nuevo sistema de capacitación docente.

Otro hito de la reforma educativa fue la sanción de la Ley de Educación Superior (1995), la cual generó un sistema de acreditación y evaluación universitaria, favoreció la diferenciación institucional y promovió la búsqueda de financiamiento adicional al del Estado (KROTSCH, 2001). La modernización del sistema de educación superior incluyó la creación de nuevas universidades públicas y privadas, así como la implementación del Programa de Incentivos a la Investigación, por el cual los profesores de universidades estatales que participan en actividades de investigación reciben un adicional salarial. Por otra parte, se destacó la instauración de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) que significó un mayor direccionamiento estatal de las investigaciones conducidas por las universidades (PALAMIDESSI, GALARZA & CARDINI, 2012).

Un segundo momento de las políticas educativas se desarrolla desde 2003, a posteriori de una profunda crisis económica que agudizó el desempleo y la pobreza, marcando el fracaso del modelo económico forjado en la década anterior. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner han promovido el protagonismo del Estado en la economía y las políticas sociales, en un contexto de significativo crecimiento económico. Las principales medidas en el terreno educativo han incluido el aumento de los sueldos docentes, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente y la sanción de leyes mejorando los recursos para el alcance de objetivos específicos como

la universalización de la escuela inicial y la media (Ley de Financiamiento Educativo, 2005), y promoviendo la educación técnica (Ley de Educación Técnico Profesional, 2005). En 2006 se aprueba la Ley de Educación Nacional, la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. Entre otras medidas, la ley extiende la educación obligatoria a todo el nivel secundario y establece la jornada completa para las escuelas primarias. A partir de 2009, las políticas nacionales enfatizarán medidas y programas para hacer efectivo el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, con eje en el concepto de inclusión, y abarcando campos como el de las nuevas tecnologías como en el caso del programa “Conectar Igualdad” (FELDFEBER & GLUZ, 2011).

Las universidades públicas se beneficiaron durante la década de 2000 de una recomposición presupuestaria y salarial. A su vez, el sistema de ciencia y tecnología experimentó una notable expansión, mediante el aumento de subsidios para actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la ampliación del número de investigadores y becarios, y políticas de repatriación de investigadores. Asimismo, se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología (2007) y se produjo una nueva ola de creación de universidades estatales¹. En el campo de la educación continuó la notable expansión en las carreras de posgrado que se había iniciado en la década anterior; así, entre 1995 y 2008 se pasó de 7 a 46 maestrías en educación (DE LA FARE, 2008). Sin embargo, para ese último año existían sólo dos especializaciones y dos maestrías en política educativa.

3. El campo de la investigación sobre política educativa en Argentina

El surgimiento del campo teórico de la política educativa en Argentina se puede ubicar en la década de 1950, de la mano de un proceso de modernización universitaria². El auge de la planificación en los años sesenta y la irrupción de los enfoques críticos-reproductivistas le dieron un significativo empuje a los estudios sobre políticas educativas. Sin embargo, el campo teórico se vio fuertemente condicionado por la inestabilidad política (alternancia de gobiernos democráticos y militares hasta la década de 1980), y la discontinuidad de las políticas de desarrollo de los sistemas universitario y científico, y de las capacidades técnico-burocráticas del Estado. La transición democrática, iniciada en 1983, permitió la recuperación de espacios institucionales y de perspectivas para la investigación en el campo. Marcos teóricos críticos fueron revisados para incluir el análisis de los

¹ Desde el final de los 2000, la recuperación de una política educativa más centralizada y la mejora en las condiciones de profesionalización universitaria han resultado en un alto grado de identificación por parte de la comunidad académica, en particular de las universidades públicas, con el kirchnerismo. Esto tendería a dificultar la generación de una agenda de investigación propia y a la superposición indiferenciada de la discursividad política con la académica (SUASNÁBAR & ISOLA, 2013).

² Para un repaso de antecedentes históricos más extenso, véase Gorostiaga & Tello (2015), Paviglianiti (1996) y Tello (2013).

procesos autoritarios, e inspiraron a una gran cantidad de estudios sobre los sistemas escolares y la reforma en la Argentina y en América Latina (PAVIGLIANITI, 1996).

Durante la década de 1990 se verificó un aumento de la producción académica sobre política educativa, motivada en buena medida por la oposición generalizada de los grupos de investigación de las universidades públicas a la reforma impulsada por el gobierno nacional (FELDFEBER, 2000). Al mismo tiempo, el tradicional énfasis en lo normativo perdió peso y comenzó a privilegiarse un tipo de análisis más enfocado en las relaciones entre las políticas y el paradigma neoliberal (SUASNÁBAR, 2001), a partir del cual se postulaba la primacía de una orientación privatista que podía explicar el sentido del programa reformista implementado. Por otro lado, se produjo la consolidación, en algunos casos, y emergencia, en otros, de agencias (centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks*) proveedoras de un tipo de conocimiento más operativo o con una función mediadora entre el conocimiento y la política, alejado de la perspectiva crítica asumida por las universidades.

A mediados de la década de 2000, se destacaba que el campo de producción de conocimientos especializados en educación en la Argentina había crecido en términos de producción y se había diversificado institucionalmente, pero con marcadas insuficiencias en su base profesional y en la diferenciación e institucionalización de especialidades y disciplinas, además de un alto grado de concentración de la producción en el área metropolitana. Otra debilidad la constituía la escasa producción de parte de los organismos estatales, tanto de insumos para la investigación (estadísticas, bases de datos) como de estudios educativos propiamente dichos (PALAMIDESSI, SUASNÁBAR & GALARZA, 2007). La presión por publicar artículos en revistas académicas, que en el campo de la educación comienza a aparecer con relativa fuerza en la década de 1990, se asocia a mecanismos como el Programa de Incentivos a docentes-investigadores de las universidades nacionales (mencionado anteriormente), a los procesos de acreditación de carreras e instituciones, y al crecimiento del número de investigadores y becarios del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Sin escapar a ese contexto general, el campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina --aun cuando es pequeño el número de investigadores que publican regularmente, las condiciones de trabajo son todavía precarias, y existen pocos espacios institucionalizados de comunicación, intercambio y validación de productos intelectuales (congresos, encuentros)-- se ha configurado en esta última década como un área de alto dinamismo. Estimulado por los procesos de reforma educativa, este dinamismo se manifiesta en una presencia importante de trabajos sobre política educativa en los principales congresos de educación, y en el surgimiento o consolidación de grupos de investigación en las universidades públicas y privadas, con participación creciente en redes internacionales. Por otra parte, organismos internacionales con sede local, centros independientes y tanques de pensamiento, a pesar de una influencia sensiblemente

menor de las fundaciones empresariales, han seguido jugando un rol importante en el campo de la producción de conocimiento sobre política.

4. La producción del período 2001-2014 en revistas académicas

4.1. Procedimientos empleados

En esta sección abordamos la producción académica sobre política educativa a través del análisis de artículos publicados en revistas especializadas argentinas y extranjeras. El estudio utilizó criterios bibliométricos que posibilitan “el acercamiento a la situación de un campo científico” (TARRES, 2009, s/n), teniendo en cuenta antecedentes sobre este tipo de aproximaciones específicamente para la educación en Argentina (GOROSTIAGA, NIETO & CUELI, 2014; MERODO, ATAIRO, STAGNO & PALAMIDESI, 2007; SUASNÁBAR, 2005) y en otros países (ALVARENGA, 2000; GALÁN & ROJAS, 1995; RUST ET AL., 1999). Para ello, se partió de una base construida para un trabajo previo (GOROSTIAGA & TELLO, 2015) que cubría el período 2001-2010, revisada y ampliada en cuanto al número de revistas extranjeras relevadas. Por revistas académicas se entiende aquellas que declaran poseer mecanismos de arbitraje o de selección en base a criterios de calidad para la aceptación de artículos. Los criterios empleados para la determinación de la muestra de revistas argentinas y extranjeras fueron los de relevancia (revistas que publican artículos sobre política educativa con cierta regularidad) y prestigio académico, tomando en cuenta la muestra utilizada en un estudio previo para el conjunto del campo de la educación argentino (MERODO et al., 2007).

A continuación se detallan las revistas relevadas. Estas incluyen 20 títulos argentinos y 43 extranjeros (de Brasil, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, México y organismos internacionales). Debe tenerse en cuenta que no todas cubren estrictamente el período 2001-2014, ya que algunas dejaron de publicarse antes de 2014 y otras se comenzaron a publicar después de 2001 (esto se aplica sobre todo a las revistas argentinas, que se caracterizan por una fuerte discontinuidad).

Revistas argentinas:

Alternativas. Serie: Espacios Pedagógicos; Anuario de Historia de la Educación; Archivos de Ciencias de la Educación; Contextos de Educación; Cuadernos de Educación; Debate Universitario; Diálogos Pedagógicos; Educación, Lenguaje y Sociedad; Espacios en Blanco; Polifonías; Praxis Educativa; Propuesta Educativa; Revista Argentina de Educación Superior; Revista Argentina de Educación; Revista de Educación; Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación; Revista del Departamento de Ciencias de la Educación (a partir de 2008, Debates Pedagógicos); Revista de Política Educativa; Revista del IICE; Revista Latinoamericana de Educación Comparada.

Revistas extranjeras:

- Brasil: *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior; Cadernos de Pesquisa; Educação e Pesquisa; Educação e Realidade; Educação e Sociedad; Educação em Revista; Educar em Revista; Pró-Posições**; *Revista Brasileira da História da Educação**; y *Revista Brasileira de Educação*.
- España: *Revista de Investigación Educativa; Revista Complutense de Educación; Revista de Educación; Revista del Profesorado; Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa; Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación; Revista Española de Educación Comparada; Revista Interuniversitaria; Tavira: Revista de ciencias de la educación; y Tarbiya: Revista de Investigación e Innovación Educativa*
- Estados Unidos: *American Educational Research Journal; Anthropology & Education Quarterly; Archivos Analíticos de Política Educativa; Comparative Education Review; e International Higher Education*.
- Gran Bretaña: *British Educational Research Journal; Comparative Education; Compare; Journal of Curriculum Studies; Journal of Education Policy; Paedagogica Historica; Research in Comparative and International Education; International Journal of Educational Development*
- México: *Perfiles Educativos; Revista de la Educación Superior; Revista Electrónica de Investigación Educativa; Revista Latinoamericana de Estudios Educativos; y Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Organismos Internacionales: *Educación Superior y Sociedad (UNESCO); International Review of Education (UNESCO); Perspectivas (UNESCO); Revista de la CEPAL (CEPAL-UNESCO); y Revista Iberoamericana de Educación (OEI)*, sólo edición Monográfico.

Para cada número de revista analizado se identificaron –a través de la lectura de título, resumen y palabras clave-- los artículos sobre política educativa firmados por al menos un autor con sede en una institución argentina, excluyendo las reediciones de artículos, los editoriales, las presentaciones, las reseñas y las secciones del tipo “opiniones”, “artículos sin referato” o “resúmenes de tesis”. El criterio para la identificación de los artículos fue que se tratara de trabajos sobre el origen, conformación, implementación y/o resultados de las políticas públicas y otras regulaciones que afectan directa o indirectamente a la educación, incluyendo tanto artículos de investigación en sentido estricto como trabajos de tipo ensayístico. De cada artículo se extrajo la información de: título del artículo; nombre de autor/es; institución/es de pertenencia; palabras clave; y resumen (cuando estaba disponible).

Sobre la base de artículos se aplicaron procedimientos para establecer la su distribución por institución, sector institucional y región geográfica. Para esto se consideró la institución principal (la reportada en primer lugar en la publicación) del primer autor de

cada artículo. En los casos de autoría en colaboración con académicos de instituciones extranjeras en los que éstos aparecían como autores principales, se consideraron los datos de la institución principal del autor de institución argentina que siguiera en orden. Sólo en un artículo (perteneciente a una revista argentina) no fue posible establecer la afiliación institucional del autor, por lo cual no fue tenido en cuenta para el análisis de distribución regional y por sector institucional.

La distribución regional se determinó de acuerdo con la división territorial de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) (<http://portales.educacion.gov.ar/spu/cpres/regiones-cpres/>)³. Por otra parte, la clasificación de sectores institucionales se organizó a partir de las siguientes categorías: universidades públicas (incluye nacionales y provinciales); universidades privadas; universidades internacionales (incluye una sola institución: la sede argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO⁴); centros independientes (incluye organismos sindicales); institutos terciarios y secundarios; organismos de ciencia y tecnología; organismos gubernamentales; y organismos internacionales. En los casos de doble pertenencia universidad-CONICET⁵, se optó por tomar la universidad --aun en los casos en que se reporta CONICET como institución principal-- para poder realizar un análisis más preciso de la distribución institucional dentro del sector de universidades públicas y privadas.

En segundo lugar, se realizó un análisis de los títulos, palabras clave y resúmenes de los artículos para identificar la distribución por áreas temáticas, por niveles/modalidades educativas y por foco geográfico/espacial (global, regional, nacional, provincial, institucional, etc.). A este fin, en algunos casos, se recurrió a la lectura del artículo.

4.2. Aspectos generales de la producción sobre política educativa

Se identificó un total de 322 artículos, de los cuales 174 (un 54%) se publicaron en revistas argentinas y 148, en revistas extranjeras. Respecto a la evolución por año de la producción, se puede apreciar que, más allá de variaciones interanuales, no es posible establecer en el período una tendencia definida a la alza o la baja (véase Cuadro 1). Esta relativa estabilidad contrasta con el crecimiento generalizado que ha experimentado la producción académica del campo educativo en la Argentina en los últimos años (GOROSTIAGA, NIETO & CUELI, 2014). Una hipótesis, que requeriría ser explorada con mayor profundidad, es que tal crecimiento se ve contrarrestado en el caso de la política educativa por un menor interés, en la medida en que políticas catalogadas como “neoliberales” han sido reemplazadas por políticas consideradas más progresistas

³ En esta división, la Universidad Nacional de Luján y la Universidad de La Plata aparecen en dos regiones: la Metropolitana y la Bonaerense. Para este estudio se incluyeron ambas universidades en la región Bonaerense.

⁴ FLACSO sede Argentina es considerada por el Ministerio de Educación como una Universidad Internacional. Es una institución que se caracteriza por ofrecer formación sólo de posgrado y por desarrollar una importante actividad de investigación en distintas áreas de las ciencias sociales.

⁵ La gran mayoría de los investigadores del CONICET del área de ciencias sociales y humanas tiene sede de trabajo en universidades públicas o privadas.

y, consecuentemente, la función crítica de la investigación –y del ensayismo educativo— ha encontrado un terreno menos atractivo para su despliegue.

Cuadro 1. Distribución de los artículos por año de publicación, 2001-2014

Año	Artículos
2001	13
2002	18
2003	23
2004	19
2005	30
2006	14
2007	23
2008	39
2009	29
2010	23
2011	25
2012	29
2013	19
2014	18
Total	322

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 2 presenta la distribución por región. Se destaca el predominio de la región Metropolitana, con más de un 60% de los artículos, predominio que se corresponde con la concentración de instituciones en dicha región y que es común a todo el sistema científico nacional, en particular de las ciencias sociales y humanas (MINCyT, 2013). Los análisis sobre la producción en el campo general de la educación argentina para el período 1997-2003 (MERODO et al., 2007) y 2001-2010 (GOROSTIAGA, NIETO & CUELI, 2014) han mostrado también a la región Metropolitana como líder – aunque no en forma tan pronunciada como lo hace en la producción sobre política educativa – así como la débil participación de las regiones Noroeste, Nordeste y, en menor medida, Sur.

Cuadro 2. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según región de la institución del primer autor, 2001-2014

Región	Frecuencia	Porcentaje
Metropolitana	198	61,7
Centro-oeste	47	14,7
Bonaerense	34	10,5
Centro-este	18	5,6
Sur	12	3,7
Noroeste	11	3,4
Nordeste	1	0,3
TOTAL	321	100

Fuente: Elaboración propia

El análisis por sector institucional (véase Cuadro 3) muestra que las universidades públicas tienen un peso muy fuerte, alcanzando un 72,6% del total de los artículos, rasgo que es también común al sistema científico argentino en su conjunto (MINCyT, 2013). Esto contrasta con la baja participación del sector de universidades privadas (10%), a pesar de tener cuatro de los nueve doctorados en educación del país que estaban acreditados ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU) en 2008 (De La Fare, 2008). Los organismos de ciencia y tecnología tienen una presencia nula debido a que –como fue explicado en la sección de Procedimientos– en los casos de doble pertenencia CONICET-universidad, se privilegió esta última. En relación a la baja participación de otros sectores, exceptuando el caso de universidades internacionales que puede explicarse por involucrar una sola institución, debe tenerse en cuenta que organismos internacionales y gubernamentales, así como centros independientes, suelen privilegiar otro tipo de publicaciones, en forma de informes y documentos. Comparando la distribución por sectores institucionales con la de los artículos de todo el campo educativo argentino en 2001-2010 (GOROSTIAGA, NIETO & CUELI, 2014), en esta muestra de artículos sobre política educativa el dominio de las universidades públicas disminuye más de 10 puntos porcentuales (del 83,35% a 72,6%) y aumenta la participación de las universidades privadas, FLACSO, los centros independientes, los organismos internacionales y los gubernamentales.

Cuadro 3. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según sector institucional del primer autor.

Sector institucional	Frecuencia	Porcentaje
Universidades públicas	233	72,6
Universidades privadas	32	10,0
Universidad Internacional (FLACSO)	24	7,5
Centros independientes de investigación	15	4,7
Organismos gubernamentales	13	4,0
Organismos internacionales	4	1,2
TOTAL	321	100

Fuente: Elaboración propia

4.3. Una aproximación a los contenidos de la producción sobre política educativa

Esta sección busca caracterizar la producción en términos del contenido de los artículos y de su relación con la agenda de políticas educativas. De acuerdo con la distribución de los trabajos según el nivel o la modalidad educativa en la que se enfocan, se aprecia que Educación Básica, la cual incluye los niveles de educación obligatoria como un todo (desde los últimos años del nivel inicial al nivel secundario), concentra un 31,4% de la producción (véase Cuadro 4), seguida por Educación Superior (donde predominan fuertemente los artículos sobre universidades) con un porcentaje cercano. Secundario y Sistema Educativo también absorben una cantidad importante de artículos.

Cuadro 4. Artículos según nivel / modalidad, 2001-2014

Nivel /Modalidad	Frecuencia	Porcentaje
Básica	101	31,4
Superior	93	28,9
Secundario	45	14,0
Sistema Educativo	43	13,4
Formación Docente	12	3,7
Adultos	7	2,2
Primario	7	2,2
Técnico-profesional	5	1,5
Contextos de encierro	1	0,3
Especial	1	0,3
Inicial	1	0,3
No formal	1	0,3
No especifica	5	1,5
TOTAL	322	100

Fuente: Elaboración propia

La presencia importante de artículos dedicados al nivel medio (un 14% del total) podría explicarse por el hecho de que tanto en las reformas de la década de 1990 como en las políticas derivadas de la Ley de Educación Nacional (2006), la escuela secundaria ocupa un lugar fundamental. Por otra parte, en términos de la agenda de políticas, llama la atención la baja presencia de artículos sobre educación técnica-profesional y, especialmente, sobre el nivel inicial, dada la importancia de ambos aspectos en las políticas implementadas a partir de 2005.

Educación Superior es uno de los niveles que mejor se presta para analizar la relación de la producción de conocimiento con las políticas implementadas, ya que, mientras que en la década de 1990 fue uno de los principales blancos de las reformas, tuvo poco peso en las políticas de los gobiernos kirchneristas (FELDFEBER & GLUZ, 2011; CHIROLEU, 2012). El caso parece ilustrar la relativa autonomía del campo frente a la agenda gubernamental de las políticas. Si bien su incidencia es notoriamente mayor entre los años 2001-2004 (lo que podría estar reflejando la importancia del nivel en las políticas de la década anterior), se mantiene con un peso muy significativo durante todos los años posteriores, alcanzando picos de 30 y 33% para los años 2010 y 2014, respectivamente (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Artículos sobre Educación Superior. Frecuencia por año y porcentaje sobre total de artículos de política educativa por año, 2001-2014

Año	Frecuencia	Porcentaje sobre total
2001	7	54
2002	8	44
2003	11	48
2004	9	47
2005	5	16
2006	2	14
2007	4	17
2008	9	23
2009	6	21
2010	7	30
2011	7	28
2012	10	34
2013	2	11
2014	6	33

Fuente: Elaboración propia

Para indagar sobre qué temáticas han sido más y menos estudiadas dentro del campo de la política educativa en los últimos años, se estableció la distribución de los artículos siguiendo una clasificación empleada en un trabajo anterior (GOROSTIAGA & TELLO, 2015), tal como lo muestra el Cuadro 6.

Cuadro 6. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según temática

Temática	Frecuencia	Porcentaje
Educación superior	93	28,9
Gobierno de la educación	70	21,7
Derecho a la educación	44	13,7
Reformas	42	13,1
Políticas docentes	25	7,8
Políticas educativas y escuela	12	3,7
Políticas de enseñanza y curriculares	9	2,8
Evaluación educativa	7	2,2
Formación para el trabajo	5	1,5
Alternativas pedagógicas	5	1,5
Otros	10	3,1
TOTAL	322	100

Fuente: Elaboración propia

Educación Superior⁶ es la temática que reúne más artículos (un 28,9% del total). Constituye un área con importante desarrollo en la Argentina desde la década de 1990, particularmente en los estudios sobre la universidad pública (KROTSCH &

⁶ La decisión de mantener el nivel de Educación Superior como temática obedece a la especificidad que supone como objeto de estudio respecto al sistema escolar.

SUASNÁBAR, 2002; SUASNÁBAR 2005). Al ser un área que remite a un nivel del sistema, incluye un conjunto de temas en su interior, replicando algunos de los que hemos identificado para el conjunto de artículos analizados. Así, dentro del tema de educación superior, alrededor de la mitad de los artículos pueden ser considerados en la temática del gobierno de dicho subsistema, particularmente en referencia a las universidades. Dentro de la cuestión del gobierno, existen trabajos sobre la legislación para el nivel, el rol del Estado, el problema de la autonomía universitaria, los procesos de diversificación institucional y privatización del sistema, y el fenómeno de la creciente importancia de las regulaciones transnacionales (mecanismos de internacionalización de la educación superior, la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas, y la conformación del MERCOSUR educativo). Por otra parte, un 11% de los artículos se centra en el problema de la calidad y su evaluación, incluyendo la acreditación de carreras e instituciones –problemática que, en algunos casos, se emparenta con la del gobierno. Otros temas que aparecen en varios artículos son los del acceso a la universidad, la participación estudiantil, la evaluación del trabajo académico, cuestiones de la gestión institucional y el financiamiento. Es notable la escasa producción específica sobre el sector no-universitario⁷. También es relevante que una cuarta parte de los artículos en la temática de educación superior adopta una perspectiva regional y/o comparada en su análisis, donde se destacan, entre otros, trabajos sobre el MERCOSUR, sobre Argentina y Brasil, y sobre América Latina en general.

Dentro del tema Gobierno de la Educación, el segundo con más artículos (21,7%), las cuestiones estudiadas responden en gran medida a las iniciativas de política de nivel nacional y provincial que prevalecieron en las últimas dos décadas. Una cuarta parte, aproximadamente, realizan análisis de la macro política en Argentina enfocándose en aspectos como la democratización, el federalismo y la descentralización (relaciones nación-provincias), las capacidades estatales de gobierno, y las relaciones entre el Estado y el sector privado. Otros subtemas destacados son las políticas de gestión escolar, con fuerte énfasis en la problemática de las políticas promotoras de la autonomía escolar, en particular a través del análisis de casos provinciales; y la problemática de la segregación y privatización del sistema argentino a través de trabajos que, por un lado, analizan la creciente existencia de circuitos de escolarización diferenciados por sectores socio-económicos, y, por el otro, el crecimiento de las escuelas privadas como alternativa para las clases medias. También hay un número destacado de artículos sobre las leyes o proyectos de leyes nacionales y provinciales. Un 20% de los trabajos correspondientes al tema de Gobierno de la Educación propone un análisis comparado o sobre América Latina como región, cubriendo cuestiones como la descentralización y la autonomía escolar así como el rol del sector privado en la educación básica.

⁷ Esto se debe no sólo a la escasa tradición de estudio sobre instituciones terciarias no universitarias, sino también a que la temática de Políticas Docentes absorbe los trabajos sobre la formación docente, que es en Argentina predominantemente de nivel terciario no universitaria.

En la categoría Derecho a la Educación (13,7% de los artículos) reaparece la cuestión de la segregación y segmentación del sistema educativo, pero lo más destacable es la centralidad del concepto de “inclusión educativa” en estos trabajos, concepto con el cual se busca dar cuenta de políticas y programas que favorecen el acceso y la retención de los estudiantes. A la vez, la escuela secundaria y la educación de adultos son los niveles o sectores en los que existe mayor producción dentro de este tema.

La categoría Reformas, la cual concentra el 13,1% de los trabajos, se refiere a una perspectiva macro de análisis en las que las políticas educativas son abordadas en relación a cambios sociales más amplios. De los 42 artículos en esta categoría, 20 adoptan un foco nacional, cinco, en políticas provinciales de reformas, y nueve, en América Latina en su conjunto o en un grupo de países de la región, mientras que el resto asume un enfoque institucional o global.

Como se muestra en el Cuadro 3, hay una variedad de otras temáticas abordadas en los artículos identificados, pero cada uno de ellas suma relativamente pocos artículos. Dentro de la categoría “Otros”, por su parte, pueden encontrarse estudios sobre aspectos teóricos y metodológicos así como trabajos que abordan las políticas sobre una diversidad de cuestiones, como la educación especial, el nivel inicial, la educación sexual, las nuevas tecnologías y la violencia escolar.

De manera transversal a los distintos temas identificados, sobresale la problemática de la relación entre desigualdad social y políticas educativas, la cual es el foco de un 10% del total de artículos. La mayoría de este 10% se concentra en el sistema de educación básica en general, y los planteos abarcan una diversidad de cuestiones, enfoques y conceptos (equidad, justicia educativa, inclusión).

Respecto a la influencia de la agenda gubernamental, se destaca la baja presencia de trabajos sobre algunos temas que han tenido un lugar significativo en dicha agenda. Así, por caso, las políticas sobre las tecnologías de la comunicación y la información son el objeto de sólo tres artículos. Otros ejemplos en este sentido son la formación docente inicial o, como ya fue señalado, las políticas para la educación técnico-profesional.

En términos del foco geográfico o espacial de los artículos, aunque la producción se orienta fuertemente hacia el análisis del caso argentino, se identificaron 64 artículos (casi un 20%) que dan cuenta de una producción comparada (Argentina con otros países), sobre América Latina como región, o sobre otros países. También es relevante destacar que 46 trabajos toman como objeto políticas o programas a nivel provincial, ya sea enfocando en una provincia en particular o abarcando varios casos. Si se excluye del cálculo a los artículos sobre educación superior --que tienen siempre un foco nacional, regional o, excepcionalmente, institucional -- resulta que un 20% de la producción se concentra en el nivel provincial.

Por otra parte, puede señalarse que si bien el Estado --considerado principalmente a nivel nacional, pero también en su instancia provincial--sigue siendo el actor principal

en los análisis realizados, algunos artículos consideran otras instancias, como los organismos internacionales, los docentes, las fundaciones empresariales o los movimientos sociales y estudiantiles, en sus roles de formadores de política educativa. A la vez, algunos artículos enfatizan el rol de los discursos en la estructuración de las políticas educativas, o el nivel de las instituciones y de las prácticas escolares en su re-significación, con enfoques que escapan del modelo clásico de análisis en investigación en política educacional centrado en la regulación establecida por la normativa y la acción estatal.

5. Conclusiones

Este artículo abordó el campo de la investigación en política educativa a través de la producción en una muestra de revistas académicas durante el período 2001-2014. El análisis de los artículos permitió establecer:

- Una distribución regional y por sector institucional que se corresponde, en gran medida, con la existente para el campo de la educación en general, y donde se destaca una importante concentración de la producción en la región Metropolitana y en el sector de universidades públicas.
- El predominio de artículos sobre educación básica y superior (que reúnen un 60% del total) que contrasta con la escasa producción con foco en otros niveles o modalidades, como educación inicial, especial o no-formal.
- La existencia de una variedad de temáticas, dentro de las cuales sobresalen las de la educación superior (con predominio fuerte de los trabajos sobre universidad) y el gobierno de la educación.
- La presencia de estudios de tipo comparado y de otros que trabajan sobre el nivel regional (América Latina) o sobre políticas provinciales, los cuales aportan una significativa variedad al tipo de análisis más clásicos que se enfocan en el nivel nacional.
- Algunos abordajes que van más allá de enfoques tradicionales y del énfasis en el Estado, privilegiando el papel de otros actores y de fenómenos como las prácticas escolares o los discursos supranacionales en la formación de las políticas públicas.
- La presencia y el peso de distintas temáticas y niveles/modalidades puede vincularse, en algunos casos, con la agenda reciente de políticas, y, en otros, con tradiciones de investigación e intereses más puramente académicos.

En síntesis, mientras que los aspectos generales de la producción de artículos muestran rasgos similares al campo de la investigación educativa en general, la aproximación a su contenido muestra una diversidad de temáticas, niveles/modalidades y focos geográficos/espaciales que, sin embargo, presenta importantes áreas de vacancia, inclusive sobre cuestiones que han tenido un lugar de peso en la agenda gubernamental. Para lograr una caracterización más completa de la producción en el campo de la investigación sobre política educativa, estudios futuros podrían avanzar en, por lo menos, dos direcciones. Por un lado, analizando los enfoques epistemológicos y teórico-metodológicos

adoptados en las publicaciones, lo cual permitiría una visión más sofisticada de las orientaciones que asume la investigación. Por otra parte, incluyendo otro tipo de trabajos que abarque la producción más fuertemente orientada a influir en las políticas (originada, por ejemplo, en organismos internacionales y gubernamentales o en tanques de pensamiento), la cual suele utilizar otros medios (informes de circulación más o menos pública, publicaciones en internet) para la circulación de ideas y de resultados de investigación.

Referencias Bibliográficas

- ALVARENGA, L. Contribuições para os estudos sobre a pesquisa educacional no Brasil: análise bibliométrica de artigos da **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (1944-1974). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 81, n° 198, 2000, p. 244-272.
- BALL, S. Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. **Propuesta Educativa**, vol. 2, n° 36, p. 25-34, 2011.
- BURCH, P. **Hidden Markets: The new education privatization**. Abingdon: Routledge, 2009.
- CHIROLEU, A. Políticas de educación superior en América Latina en el siglo XXI: ¿inclusión o calidad?. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 20, n° 13, 2012. Disponible en : <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/916>. Acceso en 11 de junio, 2013.
- DE LA FARE, M. La expansión de carreras de posgrado en Educación en Argentina. **Archivos de Ciencias de la Educación** (4ª época), año 2, n° 2, p. 103-120, 2008.
- FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educ. Soc.*, vol. 32, n°. 115, p. 339-356, 2001. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>. Acceso en 30 de junio, 2013.
- FELDFEBER, M. Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa de Menem. **Versiones** n° 11, Buenos Aires, 2000.
- GALÁN, M.I.; ROJAS, C.L. **Análisis de la producción en educativa. Las revistas mexicanas sobre educación en la década de los ochenta**. México: UNAM-Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, 1995.
- GOROSTIAGA, J.; FUNES, M.; CUELI, F. Las revistas académicas del campo argentino de la educación: Un análisis del período 2001-2013. **Espacios en Blanco**, 25: 21-40, 2015.
- GOROSTIAGA, J.; NIETO, G.; CUELI, F. Un acercamiento al campo argentino de producción de conocimiento educativo a través de las publicaciones en revistas

- académicas durante 2001-2010. **Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, año 10, nro. 9: 247-270, 2014.
- GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. La investigación en política educativa en Argentina: Un análisis de la producción en revistas especializadas. En C. Tello (comp.), **Los objetos de estudios de la Política Educativa**. Hacia una caracterización del campo teórico. Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015.
- KROTSCH, P.; SUASNÁBAR, C. Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina. **Revista Pensamiento Universitario**, n. 10, año 10, 2002.
- KROTSCH, P. **Educación superior y reformas comparadas**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2001.
- MERODO, A. et al. La producción académica sobre educación en la Argentina (1997-2003). En: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. (comps.). **Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003**. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2007.
- MINCYT (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, ARGENTINA). **Indicadores de ciencia y tecnología. Argentina 2011**. Buenos Aires: MINCYT, 2013. Disponible en: http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2011.pdf Acceso en: 30 de julio, 2015
- PALAMIDESSI, M.; GALARZA, D.; CARDINI, A. Un largo y sinuoso camino: las relaciones entre la política educativa y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina. En: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GOROSTIAGA, J. (comps.). **Investigación educativa y política en América Latina**. Buenos Aires: Noveduc, 2012.
- PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. Presente y futuro del campo de producción de conocimientos sobre educación en Argentina. En PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. (comps.). **Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003**. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2007.
- PAVIGLIANITTI, N. Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. **Revista Praxis Educativa**, año 2, n° 2, p. 3-8, 1996.
- RIZVI, F.; LINGARD, B. **Políticas educativas en un mundo globalizado**. Madrid: Morata, 2013.
- RUST, V.L. et al. Research Strategies in Comparative Education. *Comparative Education Review*, Vol. 43, n° 1, p. 86-109, 1999.
- SUASNÁBAR, C.; ISOLA, N. Las fronteras 'borrosas' de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en

los últimos 30 años. En: GOROSTIAGA, J. et al. (comps.). **Pensar la educación: promesas y balance de una década**. Buenos Aires: Aique, en prensa.

SUASNÁBAR, C. Reforma de la Educación Superior y transformaciones en el campo académico en Argentina. **Pro-Posições**, vol. 16, nº 3, p. 145-162, 2005.

SUASNÁBAR, C. (2001). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”, **Revista Brasileira de Educação** nº 17.

SCHRIEWER, J. & KEINER, E. Pautas de comunicación y tradiciones intelectuales en las ciencias de la educación: Francia y Alemania. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 2, nº 3, pp. 117-148, 1997.

TARRÉS, M. C. (2009). Análisis bibliométrico de la *Revista Medicina y Cine* (2005-2008). **Revista Medicina y Cine**, vol. 5, nº 3. Disponible en: http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol_5/5.3/esp.5.3.html/bibliom.htm Acceso en: 27 de mayo, 2012.

TELLO, C. La producción de conocimiento en política educacional. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. **Revista Diálogo Educativo**, vol. 13, n. 39, pp. 749-770. 2013.

WALDEGG, G. La literatura científica. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 2, nº 3, p. 149-156, 1997.

Recibido em: 14/09/2015

Aprovado em: 30/09/2015