

## **Instituto de Investigaciones Gino Germani. IX Jornadas de Jóvenes Investigadores**

**1, 2 y 3 de noviembre 2017**

Autoras: Lucía Faigón, Alejandra Fusillo, Lucía Santiago

Afiliación institucional: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Departamento de Educación- Observatorio de Políticas educativas

Máximo título alcanzado: Licenciatura y Profesorado en Ciencias de la Educación y Profesorado en Enseñanza Primaria

Mail de contacto: alejandrafusillo@gmail.com

### **EJE 14. SABERES, PRÁCTICAS Y PROCESOS EDUCATIVOS**

#### **Palabras claves:**

Formación docente - Estado - Política educativa

#### **“Formación docente: Análisis histórico de prácticas y discursos en la construcción de políticas educativas”**

##### Introducción

El análisis de la política pública educativa es de suma utilidad a la hora de visibilizar la trama de un proyecto de país, en tanto amalgama de los modelos económico, político y social. Desde el Observatorio de Políticas educativas del Centro Cultural de la Cooperación consideramos la educación como un pilar fundamental en la conformación del Estado y la construcción identitaria de la nación, la cual refleja sus variantes en cada momento histórico y gobiernos de turno. A tal fin, resulta de nodal importancia para el presente trabajo, indagar en los últimos tres grandes períodos de gobierno en Argentina por tratarse de ciclos muy disímiles en cuanto a ideología, toma de decisiones y concepción de lo educativo, específicamente en lo que respecta a formación docente. Cabe destacar que se trata de una investigación en curso, motivada por la publicación del actual “Plan Maestr@” el cual ha despertado una serie de inquietudes referentes a la formación docente y las decisiones que ha tomado el gobierno respecto de los trabajadores de la educación.

La modificación de los marcos jurídicos y legales que regulan las prácticas educativas es una de las herramientas primordiales de las que se valen los gobiernos a la hora de abordar el cambio educativo. Esto necesariamente dirige la atención hacia la definición de lo público a nivel educativo y el rol que juega el Estado en el cumplimiento de los derechos huma-

nos. Como veremos, dependerá de la línea ideológica de las fuerzas al mando del Estado la construcción del sentido de lo público en las políticas desarrolladas. Según Pablo Gentili “no hay principio de mayoría que se aplique a los derechos humanos: [...] el ‘derecho a la educación’ [...] o pertenece a todos, o no pertenece a nadie” (Gentili, 2011:96). Es esto lo que inviste a la educación de un valor público y político en contraposición con un “principio mercantilizado y privatizador de la educación” como un derecho individual cuyo sentido está dado por su capacidad de crear valores en el mercado.

Dentro del campo de la educación, la formación docente resulta un área fundamental en la que los diferentes gobiernos despliegan acciones en pos de mejorar la calidad educativa. Esto reviste cierta importancia ya que cada uno de ellos concibe la *calidad* (y por ende, la crisis) con un sentido diferente. En tanto los docentes suelen ser concebidos como *los* trabajadores de la educación por excelencia, podría sugerirse que gran parte de las políticas educativas desarrolladas por los distintos gobiernos identifican en ellos la responsabilidad de mejorar la educación. Recurrentemente se establece que la realidad educativa está ‘en crisis’, lo cual habilita el diseño, desarrollo y puesta en práctica de una serie de intervenciones que, en ciertos casos, ubican al docente como el centro y el factor determinante de todo proceso educativo, y en otros, se apela a un trabajo colectivo, con fuerte incidencia de lo institucional y lo social. Se entiende que la educación es una trama compleja que sujeta a disposiciones económicas y sociales específicas. Hacer foco en la formación docente conduce la intención de tensionar el sentido común en torno al cual se adjudica al sistema educativo, y a los docentes puntualmente, la responsabilidad crucial de atender problemáticas sociales. Por lo tanto, resulta importante dar cuenta de la mirada desde la que se aborda su concepción como trabajador de la educación y labor.

En este sentido se podrían distinguir dos grandes concepciones del docente que abren sentidos sobre el posicionamiento ideológico y político que daría sustento a las decisiones que se toman en torno a la formación de los mismos, en tanto objetos de la política pública. Por un lado, puede identificarse, dentro de un modelo racional-instrumental, al docente como ejecutor de un plan de transmisión de conocimiento que se fragmenta y estandariza para su transmisión. Aquí la autonomía del docente podría quedar desdibujada. Por otro lado, la concepción de los profesores como intelectuales (Giroux, 1990) implica considerarlos profesionales reflexivos. Aquí es ineludible concebir lo pedagógico como político, en tanto los

docentes no son agentes neutrales sino que forman parte del proceso educativo en pos de la transformación social. Esta concepción está supeditada a la idea de que la escuela pública es un ámbito atravesado por lo económico, lo social y lo cultural y que, por lo tanto, no está exenta de lógicas de poder y control, situación a la cual los docentes no son ajenos.

La propuesta del presente trabajo consiste en realizar una comparación histórica entre las diferentes líneas de política pública respecto de la formación docente tratando de visibilizar la toma de posición por parte de los diferentes gobiernos al respecto. Además, resulta de interés analizar cómo el gobierno actual aborda discursiva y fácticamente las decisiones en torno a la formación docente a partir de la construcción política desarrollada en los dos períodos precedentes. Ante los fines propuestos, resulta de central importancia una somera caracterización política, económica y social de los períodos en análisis a fin de poder delinear una comparación entre los mismos y establecer una línea que permita, a partir de los datos históricos, el desarrollo de un análisis político acerca de la cuestión educativa en nuestro país.

#### Período 1989-2002

El primer período abordado comprende las dos presidencias menemistas, y el tumultuoso lapso comprendido entre dichos gobiernos, y la elección que dio origen al primer gobierno de Néstor C. Kirchner. Durante la década del noventa se llevó adelante una profunda reforma del Estado, que afectó fuertemente a la economía, pero también a sus agencias, instituciones administrativas y políticas, así como a los valores culturales hegemónicos.

En línea con esta reforma del Estado se abonó, tanto a nivel nacional como internacional, a la construcción de un nuevo sentido de lo público a partir de caracterizar al Estado como sobredimensionado y, por ende, ineficiente. La operación de instalar la “crisis del Estado” como un tema prioritario de la agenda política, habilitó la intervención legitimando el control desde instancias centrales y foráneas. Así se instrumentaron ciertos mecanismos de disciplinamiento con el objeto de limitar la demanda general frente al incumplimiento de derechos de carácter social.

Asimismo, en el marco de una globalización creciente a escala mundial, se terminó de desmantelar la estructura industrial nacional, proceso que había comenzado con la dictadura cívico-militar, y se instrumentó una obscena apertura a los mercados internacionales. La *mo-*

*modernización* apareció entonces como una exigencia para evitar “quedarse afuera del mundo”. En virtud de esta urgencia las propuestas modernizadoras adquirieron un carácter economicista instaurándose como soluciones únicas. Así, lo económico empezó a tener una preeminencia cada vez mayor con respecto a otras cuestiones, lo cual habilitó el predominio de una lógica económica para explicar cualquier fenómeno social. Las transformaciones motorizadas detrás de la reforma se instrumentaron en forma rápida y estructural, y se inspiraron en políticas de corte neoliberal. A partir de ellas el vínculo del Estado con el sistema educativo también se vio afectado.

En el marco de la reforma, el Estado incrementó el control por ejemplo en áreas sociales a través de ciertos mecanismos. En Educación este control operó mediante una lógica que oscilaba entre la descentralización y la recentralización. Por un lado se transfirieron a las Provincias todos los establecimientos educativos que hasta entonces dependían de la órbita nacional. Por el otro, el Estado central tomó a su cargo la definición de los Contenidos Básicos Comunes, montó el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa y organizó la Red Federal de Formación Docente Continua.

La Ley Federal de Educación (LFE), N° 24.125 sancionada en 1993 fue la primera ley que se propuso organizar el sistema educativo a nivel nacional. Luego del proceso de debate legislativo se alcanzó un texto que también adjudicaba al Estado un papel ambiguo: en ciertos aspectos aparecía con un rol indelegable y en otros, como subsidiario reivindicando la función de las familias, la Iglesia y el sector privado. Al mismo tiempo se estipulaba la concentración de las funciones de control en manos del gobierno central. Feldfeber y Gluz (2011) señalan que “esto se deriva tanto del importante rol del poder ejecutivo nacional en el logro de los consensos para la implementación de la Ley como de las funciones que se le asignan en el texto de la Ley a este Ministerio sin escuelas” (p. 342).

Una mirada histórica tiñe al proceso de un carácter paradójico en cuanto a la comparación de las consecuencias de su implementación y el eximio propósito que signó su nacimiento. La LFE avanzó en lo relativo a la transferencia, ya que el Estado nacional terminó el proceso de desvinculación de las instituciones de formación, transfiriéndolas a las provincias, pasando de un sistema centralizado a otro de carácter diversificado y segmentado, a partir de su descentralización. Los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) fueron, junto con el Nivel Medio, los últimos en transferirse en el año 1991, con la Ley N° 24.049. Este

proceso se inició en el marco de la última dictadura cívico-militar al traspasar a las Provincias todas las instituciones de educación primaria que, hasta entonces, dependieran de la Nación. A partir de la reglamentación de la LFE, todas las instituciones de educación media y superior no universitaria nacionales también pasaron a depender de las Provincias. El argumento de base, tal como luego lo expresaron sus artífices, señalaba que la descentralización se proponía “federalizar el sistema de la educación a través de un nuevo y efectivo protagonismo de las provincias”, aludiendo a que un Ministerio de Educación sin escuelas “es más ministerio que antes” (Salonia, Ministro de Educación, 2000).

Sin embargo esa *anhelada* federalización no fue más que una falacia argumentativa ya que se produjeron simultáneamente mecanismos de recentralización del poder, como el Diseño de Contenidos Básicos Comunes, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, las influencias y acuerdos en el Consejo Federal de Cultura y Educación, y en el ámbito de la formación docente, los programas de la Red Federal de Formación Docente Continua y los sistemas de acreditación de los ISFD y de sus carreras.

En este sentido la LFE establece: “Favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos y brindar a este efecto el apoyo que requieran las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 53, inc. “d”). Fue necesario establecer por ley esa “ayuda” a una adecuada descentralización porque, como dijimos, dicho proceso se había iniciado en 1993 con la Ley de transferencia educativa (Nº 24.049). Estas normas dieron lugar a una profunda fragmentación que se tradujo en veinticuatro sistemas educativos desarticulados e inconexos; lo cual agudizó los desequilibrios y las desigualdades que ya existían en las distintas regiones y Provincias.

Asimismo, la LFE establece en su articulado que:

El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada (art. N°3).

La gestión privada aparece aquí como una nueva forma de regulación, profundizando el proceso de transferencia en tanto incorpora un agente externo al Estado que estará encargado de asumir el *servicio* educativo. Es posible interpretar que el Estado se retrajo en este

ámbito, dando lugar a un discurso virtuoso acerca de los beneficios de la autonomía institucional que solapó una realidad de abandono, desfinanciamiento y disociación del conglomerado de instituciones formadoras respecto de los otros niveles. Así, los distintos Estados provinciales tomaron a su cargo la gestión administrativa y académica de los ISFD pero no se desarrollaron dispositivos orientados a la coordinación académica interjurisdiccional.

Sin embargo, ese supuesto retraimiento del Estado no es tan absoluto como suele señalarse. Como hemos visto, es posible advertir en este período el desarrollo de una recentralización del ejercicio de poder del gobierno nacional a través del direccionamiento de la reforma en la mayoría de las provincias chicas, influyendo en las relaciones de poder características del sistema educativo.

Esta dinámica abonó lentamente a la construcción de un nuevo sentido común acerca de lo educativo. Fue configurando un rol subsidiario para el Estado detrás del supuesto de que el mercado es el mejor disciplinador social y asignador de recursos. Se supone además que, regida por el mercado, la calidad de la enseñanza va a mejorar automáticamente. En tanto se equiparan la educación y otras actividades bajo el mote de *servicios*, se produce una mercantilización del fenómeno educativo, la privatización de los servicios de educación o la integración de la lógica de la gestión privada al sector público, y el entrenamiento del sujeto para el puesto de trabajo. De esta manera, el Estado sólo debe garantizar la libertad de elección de los padres (de ahora en más, los consumidores) y brindar apoyo únicamente a quienes no puedan comprar educación en el mercado. Se entiende que en lo sucesivo, la educación deja de ser un derecho social para instalarse como un derecho individual.

En este marco, se instrumentó sobre el trabajo docente una regulación a través de distintas estrategias. Por un lado, el proceso impactó en la identidad y el trabajo docente en tanto se ampliaron las *necesidades* educativas, en lo relativo a cantidad de trabajo (mayor cantidad de alumnos y horas de trabajo) y respecto de su complejidad. Aquí se destacan por ejemplo, la intensificación del trabajo docente (exceso y sobrecarga de funciones), el cambio de roles (nuevas actividades, por ejemplo, de corte social), la descalificación profesional (falta de formación adecuada) y una retribución salarial pauperizada.

Por otro lado, se operó la regulación a través de mecanismos de capacitación diseñados para los distintos niveles. Los diferentes cursos ofrecidos por estos planes y programas finalmente no constituyeron procesos genuinos de actualización científica y cultural. Tam-

co lograron traducirse en una modificación real de las prácticas pedagógicas, y además desestimaron las diferencias regionales e institucionales y las necesidades y expectativas de formación permanente de los docentes. Se puede señalar que los docentes se formaron en ausencia de las responsabilidades del Estado Nacional, al deshacerse de los instrumentos centrales para la integración nacional a partir de la política de descentralización. El traspaso de las unidades educativas del Nivel se ejecutó sin estar consolidadas las reglas nacionales y sin estar creadas ni organizadas las Direcciones del Nivel Superior en las Provincias. Por otro lado, en muchos casos se estableció un arancelamiento, lo cual fue conformando un importante mercado de cursos en el que primaba la acreditación pero no, la formación.

Todo el proceso de diseño e implementación de la reforma estuvo centralizado y dirigido desde la burocracia oficial, marginando a los docentes y a la comunidad educativa en la toma de decisiones, y obstaculizando todo tipo de mecanismos de consulta y participación directa. Los espacios de participación creados se distinguieron por ser aparentemente democráticos y por estar destinados en su mayoría a la legitimación de reformas o modificaciones que ya estaban definidas por los especialistas y funcionarios que seguirían las “recomendaciones” de los organismos de financiamiento internacional (Gentili y Suárez, 2005: 54).

La participación de los organismos internacionales fue fundamental. A partir de ello se incrementó notablemente el ingreso de recursos para infraestructura escolar y otros aspectos de implementación de la reforma, sin que estas fuentes de financiamiento se dirigieran a mejoras salariales y de las condiciones de trabajo de los docentes. Ha sido señalado que estas propuestas reformistas implican una profunda contradicción ya que, por un lado exigen al docente un trabajo profesional, y por el otro, “hacen una interpelación fuerte a la dimensión intelectual de su actividad, a la vez que proponen normativas tendientes a la precarización del trabajo (que tiene siempre efectos descualificadores) y mantienen salarios sólo compatibles con las actividades de más baja calificación” (Tiramonti, 1998: 21).

La Ley de Educación Superior, N° 24.521 (1995) se instauró como la primera norma que se proponía regular al conglomerado de instituciones de formación superior, por lo tanto allí también se incluyeron los ISFD. Tanto la LFE en 1993 como la Ley de Educación Superior fueron aprobadas sin gran consenso de la comunidad educativa y gremial docente, férreos opositores de la reforma educativa.

Se configuraron nuevos diseños curriculares mediante la modificación y actualización de los contenidos a enseñar, pero sin una suficiente consulta y participación de los trabajadores de la educación y la comunidad civil. Fue central en este proceso el rol de los técnicos especialistas, alrededor de los cuales se concentraron las decisiones más importantes. Así “el gobierno se reservó la puntada final de la redacción y no vaciló en eliminar aquellos a los que la Iglesia se opuso, aunque su presencia estaba justificada por su valor científico y cultural” (Cardelli, 1998:70). El autor destaca también que la participación de la comunidad educativa y la sociedad civil en el debate y elaboración de los contenidos constituyó un sistema de escaso valor representativo.

#### Período 2003-2015

Este período corresponde a las presidencias de Néstor C. Kirchner (2003-2007), y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Luego de la tristemente célebre crisis de 2001, asistimos a un nuevo período caracterizado por una consonancia regional de Argentina con gobiernos del mismo signo político tales como los de Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Esto ha sido identificado como “Socialismo del siglo XXI” por evidenciar un giro radical respecto de los gobiernos anteriores, pues fue menester la reivindicación de los derechos sociales hasta entonces postergados. Emir Sader ha denominado como *posneoliberalismo* a este período, caracterizándolo como el conjunto de gobiernos que, atacando las consecuencias más profundamente negativas del neoliberalismo, han ido ganando popularidad y poder y vienen reposicionando al Estado hacia un rol de principalidad. En este contexto, el autor señala que los nuevos gobiernos latinoamericanos “deben ser considerados progresistas, porque desarrollan procesos regionales de integración autónomos respecto a la hegemonía norteamericana y, por otro lado, a contramano de los gobiernos neoliberales que los han precedido, priorizan políticas sociales y no ajustes fiscales” (Sader, 2012:5).

Ha sido señalado que lo que se produjo en América Latina es una crisis de hegemonía y que la misión de estos gobiernos fue construir fuerzas para volver a ocupar el espacio público. La acción política del período, en tanto perseguía una creciente igualdad social, se vio sustentada por el desarrollo de un Estado que inducía el crecimiento económico mediante una serie de medidas tendientes a la recuperación del mercado interno y del empleo, la ampliación de la autonomía nacional mediante el pago de la deuda con el Fondo Monetario Inter-

nacional y la reactivación del sector productivo industrial, promoviendo además dispositivos institucionales de negociación colectiva y apostando a la integración latinoamericana. Dicho cambio ideológico y político, en tanto se proponía además garantizar los derechos sociales, signó el campo de la educación con un sustancioso sentido de justicia e inclusión. La mirada predominante, hasta ese momento, del Estado como algo a ser ocupado y redirigido o reemplazado ha atrofiado tanto la acción política como la investigación crítica. Según García Linera (2009) es necesario “recuperar y enriquecer las categorías del Estado como relación social, como proceso [...]; no puede haber lucha anticapitalista que no tenga en la relación-Estado un momento de su despliegue” (p. 304). Por este motivo se torna relevante la modificación de las leyes en el sentido de intentar un redireccionamiento de la política educativa.

La ruptura con el período precedente rápidamente adquirió una profunda significatividad.

Si el Consenso de Washington suponía pensar las políticas sociales a partir de los mandatos de desregulación, subsidiariedad del Estado, primacía del mercado, centralidad de los particulares y políticas focalizadas, claramente lo que aparece con más fuerza en varias de las nuevas leyes supone la crisis de ese consenso: principalidad y regulación del Estado, garantía de derechos, igualdad y universalización (o al menos ampliación) de las políticas (Saforcada y Vassiliades, 2011:301).

Los gobiernos de este período se propusieron el fortalecimiento de un proyecto educativo nacional promotor de derechos. Se consideraba que el mismo sólo sería posible “en el marco de un país que ha logrado recuperar la centralidad del Estado y el mediano plazo, como condiciones políticas indispensables para el desarrollo de una perspectiva de futuro” (Resolución CFE N° 188/12: Anexo Introducción). En este sentido, puede marcarse como hito, en el año 2006, la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), N° 26.206 que suplanta a la anterior LFE. Durante la presidencia de Kirchner, se sancionaron estas leyes fundamentales que han permitido definir a la educación como una prioridad nacional y sentar las bases para desarrollar una Política de Estado en la materia. Entre ellas se destacan además: la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075, 2005) con el fin de incrementar gradualmente la inversión en el sector; la Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058, 2005), que se proponía fortalecer el vínculo de la escuela con el trabajo; la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N° 26.150, 2006), la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de

clase (N° 25.864, 2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25.919, 2004) y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N° 26.061, 2005). Asimismo se instrumentó la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva e iniciativas tales como el desarrollo del Programa *Conectar Igualdad*, la creación de los canales educativos *Encuentro* y *Paka Paka* y el Plan *Ciencias Naturales para Todos*, entre otros. La crucial decisión de destinar el 6% del PBI al Sistema Educativo es signo de la importancia que el gobierno nacional atribuyó al sector.

En lo relativo a trabajo docente, tanto la Ley de Financiamiento Educativo como la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase, han impulsado mejoras en las condiciones salariales y un establecimiento de pautas de reconfiguración salarial anual, lo que se conoce como *Paritaria Nacional Docente*, con el fin de resguardar los derechos de los trabajadores de la educación y su garantía como forma de empleo público, así como la superación de la disparidad regional en financiamiento. Se hace mención a dicha cuestión ya que se considera que el impulso de muchos jóvenes a formarse como docentes tiene relación con la puesta en valor del trabajo docente por parte del Estado, por su regulación honoraria y laboral, en pos de recuperar el valor simbólico y material de la profesión docente. A partir de la sanción de la LEN, se modificaron las condiciones laborales docentes en virtud de que se proponía que la antigüedad fuera cada vez menos determinante en el logro de ascensos e incrementos salariales. Al respecto Alliaud (2012) señala que la movilidad al interior de la carrera docente “podría depender de la incorporación de nuevas tareas que permitan ensanchar el ámbito de actuación dentro de un mismo puesto; o el cambio de categoría y ascenso que conlleva el ejercicio de nuevas funciones y responsabilidades” (p. 13).

Por lo expuesto anteriormente, se identifica en la LEN la formación docente como un factor clave, en tanto se destaca allí el interés por “preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa [...] el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as” (LEN, N° 26.206, artículo 71, p. 16). En este caso, el nuevo sentido que se adjudica a la formación docente se relaciona con fines de inclusión y de cultura, bregando por la justicia social. En su artículo 67, la LEN reconoce el derecho de todos los docentes del sistema educativo a la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda

su carrera, así como a la activa participación en la elaboración e implementación del proyecto institucional de la escuela.

En el período en análisis, se evidencia una reestructuración de la formación docente para los niveles primario e inicial por la necesidad de incrementar las prácticas y residencias, designándose Profesorado con una duración de 4 años. Dicha estructura ha quedado pautada en el artículo 75 de la LEN de la siguiente manera:

La formación docente se estructura en dos (2) ciclos: a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y, b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad. La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley. Asimismo, el desarrollo de prácticas docentes de estudios a distancia deberá realizarse de manera presencial (LEN, N° 26.206, artículo 71, p. 16).

Hasta aquí, se han caracterizado los lineamientos generales para la formación docente del período, sin embargo es preciso indagar en qué fue lo que motivó ciertas decisiones y cómo las mismas se vinculan con el período anterior. En el año 2005 el entonces llamado Consejo Federal de Cultura y Educación elaboró un informe en el cual se esbozaron las problemáticas del campo de la formación docente que merecían urgente tratamiento. Éstas aludían a las dificultades técnicas y materiales de cada jurisdicción para abastecer a las instituciones formadoras, los escasos recursos y financiamiento recibidos, y la seria disparidad jurisdiccional que esto ocasionaba en cuanto a contenidos y diferentes abordajes de las problemáticas socioeducativas. A partir de la LEN, la definición de las políticas educativas quedó sujeta a la decisión concertada entre el Ministerio de Educación de la Nación y el renombrado Consejo Federal de Educación, siendo éste el ente principal de representatividad de las Provincias en pos de articular el Sistema Educativo Nacional y dotarlo del sentido federal que determina el régimen argentino, en tanto organismo interjurisdiccional de carácter permanente. Dadas las dificultades identificadas en el área, en el año 2007, a partir del artículo N° 78 de la LEN, se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), como organismo responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación do-

cente inicial y continua, así como en lo relativo a investigación. Las decisiones comenzaron a tomarse en conjunto con las Direcciones de Nivel Superior de cada Jurisdicción en la llamada *Mesa Federal*, para garantizar la unificación de criterios y líneas de acción para las capacitaciones que luego se llevaron a cabo en todo el país. Dichas capacitaciones no han sido dirigidas únicamente a docentes sino también, a rectores y coordinadores de Institutos de Educación Superior, realizando asimismo convenios con Universidades y posibilitando redes de intercambio con Universidades del exterior para enriquecer dicho proceso. Por otra parte, la creación del INFD ha pautado la existencia de un Consejo Consultivo con representatividad sectorial dentro del Sistema Educativo con el objeto de ordenar acciones para conjugar la posición del sector privado, la de los gremios, y la de otros niveles educativos. Hacia el año 2008 algunas instituciones de formación docente provinciales aún se encontraban administradas por áreas inferiores a las Direcciones de Nivel Superior, muchas de las cuales aparecían como anexas al nivel secundario o como administradas por la gestión privada. Por lo expuesto, se dictó la Resolución del CFE N° 72/08 para que las instituciones formadoras se encontrasen bajo una órbita no inferior al Nivel Superior así como para permitir a las organizaciones gremiales formar parte de la garantización estatal con respecto a la formación docente. Para el mismo año fue creado un único Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente, con el fin de evitar la dispersión del sistema y establecer una lista de las instituciones formadoras de todo el país.

Luego, mediante la Resolución del CFE N° 188/12, se aprueba el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente para el quinquenio 2012 – 2016”, el cual ha consistido en un plan de acción conjunta entre jurisdicciones donde se esbozan los principales objetivos de ampliar, mejorar las condiciones en el acceso, permanencia y egreso de los alumnos, junto con el fortalecimiento de las trayectorias escolares generando mejoras en las condiciones de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles y modalidades establecidos en la LEN. Puntualmente, en lo que a formación docente refiere, el objetivo fundamental es ofrecer instancias de gobierno para el sistema formador y un planeamiento estratégico con responsabilidad conjunta de cada jurisdicción. Resulta interesante destacar que la propuesta de esta política denota la irremplazable responsabilidad nacional, así como la delegación de responsabilidades en las diferentes Direcciones de Nivel Superior para garantizar, de forma conjunta, el objetivo primordial de fortalecimiento institucional de la formación docente.

Asimismo, para la consecución de tales fines, se ha propuesto el diseño de un sistema integral de evaluación con el fin de consolidar un permanente de seguimiento y evaluación de funcionamiento de las instituciones y diseños curriculares de la formación docente, de forma participativa y formativa por parte de sus actores.

Luego, la Resolución CFE N° 201/13, basada en la resolución precedente, aprueba el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”. El mismo establece el compromiso estatal por valorar ineludiblemente la tarea docente para la construcción del Sistema Educativo Nacional con un sentido federal y perspectiva regional latinoamericana, consagrando la formación continua, gratuita y en servicio de todas las instituciones formadoras del país. Considerando la complejidad cultural y la diversidad de ámbitos educativos, el INFD ha sido designado como coordinador y encargado de las capacitaciones para que las instituciones de todo el país pudieran desarrollar la reforma del sistema formador. Dichas capacitaciones se han realizado de forma presencial y virtual, creándose asimismo un centro de documentación de la información para poner a disposición de la comunidad general, el conocimiento construido en dichas instancias formativas.

### 2016-Actualidad

Para el análisis del período actual se parte de la idea de que el gobierno de la alianza Cambiemos al mando de Mauricio Macri, pese al radical cambio de signo político, ha tomado ciertas formas discursivas del período anterior. Sin embargo, se han direccionado estas formas discursivas en un sentido diametralmente opuesto retomando prácticas que muestran aspectos comunes al período menemista, y otras que se rigen por lógicas nuevas que vienen siendo delineadas por este gobierno. El análisis del presente período surge con el fin de identificar y deconstruir este redireccionamiento, cuyo estudio debe ser cuidadoso y evidenciar que lo discursivo sólo cobra sentido al ser analizado de manera simultánea junto a lo que acontece materialmente. A los fines comparativos, analizar el gobierno nacional actual resulte quizás inapropiado en cuanto a que el período presente (por obvias razones) no se ha desarrollado aún en su totalidad, a diferencia de los dos períodos precedentes que, no sólo han finalizado sino que además mucho se ha estudiado sobre ellos, primordialmente en virtud de su no-contemporaneidad. Sin embargo, el partido al mando del gobierno nacional hace doce años que conduce la Ciudad de Buenos Aires y es posible arriesgar ciertas líneas

de análisis en virtud de las acciones desarrolladas en lo que lleva al mando de la Nación. La información relevada a partir de fuentes periodísticas y agentes de la comunidad educativa, ha evidenciado una ruptura respecto de los proyectos iniciados por los gobiernos del período precedente: cierres de programas, despidos, recortes presupuestarios y salariales, así como la reapertura de la agencia privada y organismos de crédito internacional.

El 12 de febrero de 2016 el Consejo Federal de Educación se reunió para elaborar la Declaración de Purmamarca con el fin de “afianzar las bases de una revolución educativa cuyo vértice es la escuela”. Se establecen allí una serie de principios comunes para la agenda educativa que parten de los establecidos en la LEN y se instituyen algunas pautas novedosas. Una de ellas es la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa dependiente del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. La creación de este organismo permite evidenciar la orientación del mencionado gobierno en políticas tendientes a priorizar la evaluación, priorizando resultados y desestimando procesos, al tiempo que se enfatiza recurrentemente el mal desempeño del gobierno anterior. Por otra parte dicha Declaración establece “promover iniciativas de cooperación internacional que contribuyan a fortalecer la política y la integración para hacer frente a los desafíos de la sociedad global en el siglo XXI”. Podríamos enmarcar esta cuestión en un proyecto de país que pretende volver a dirigir la mirada hacia el capital extranjero y opera a través de un incipiente corrimiento del Estado al asentar gran parte del fortalecimiento económico en procesos económicos globalizadores. Luego respecto de “fortalecer la autonomía de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, referida a la gestión, la implementación de programas, planes y proyectos acordes a sus necesidades y realidades, como así también a las adecuaciones curriculares, afianzando un sistema educativo nacional, con cohesión y metas comunes”, podría decirse que si bien no se abandona la meta de la cohesión nacional en el ámbito en la educación, el énfasis atribuido al fortalecimiento de la autonomía resuena a lo desarrollado en la década del noventa respecto de la implementación de una política descentralizadora solapada bajo el discurso de la autonomía, en la cual se desdibuja la responsabilidad nacional en términos de financiamiento y asistencia técnica.

Asimismo, mediante la Resolución del CFE N° 293/16, se aprueba la iniciativa de diálogo multisectorial llamada “Compromiso por la Educación” que deberá ser aplicada a través de referentes políticos-técnicos y Consejos Consultivos de cada jurisdicción. Una de las metas

establecidas en dicha iniciativa vinculada a la formación docente se relaciona con la creación de un nuevo sistema nacional de carrera docente para 2021, así como lograr para 2026 que en la carrera de directores y supervisores se haya desarrollado la formación específica en liderazgo educativo en un 100%. Otra meta propuesta para 2021, es lograr que se articule también en un 100% la oferta de educación superior con escuelas secundarias y que los estudiantes de nivel medio posean un reconocimiento automático de su trayectoria formativa. Es preciso llamar la atención sobre este proceso a fin de que continúe firme la decisión de que la formación docente no dependa de otro sector que no sea el Nivel Superior o las Direcciones de Nivel Superior.

El actual Plan Nacional de Formación Docente se enmarca en el Plan Estratégico Nacional “Argentina enseña y aprende” (2016-2021) del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, creado mediante Resolución del CFE N° 285/16. Asimismo ciertas características de este Plan Nacional pueden identificarse en el mentado Plan Maestr@. Dichos documentos recuperan en gran medida lo establecido tanto en la LEN como en los lineamientos del precedente Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”. Se evidencia una apropiación discursiva de dichos documentos en los cuales se identifica una reivindicación del derecho a la educación. Se recuperan ideales tales como los de justicia educativa, reducción de la brecha entre las regiones más y menos favorecidas, federalización en la toma de decisiones en torno a lo educativo para garantizar la igualdad de oportunidades. Esta supuesta continuidad con el período anterior, en confrontación con las acciones desarrolladas, se muestra meramente discursiva. Expresiones tales como “buen docente en el siglo XXI” sugiere un vínculo evidente con las experiencias desarrolladas por los países representantes del socialismo del siglo XXI. Asimismo insinúa una recuperación de significantes que han sido utilizados por el reformismo social de dichos países, cuyas políticas se encuentran signadas por el concepto del “buen vivir”, proveniente de los pueblos originarios andinos los cuales proponen un modelo de sociedad basada en el bienestar colectivo como alternativa frente al desarrollo impuesto por las esferas dominantes.

Por su parte, el Plan Maestr@ incluye un apartado especialmente dedicado a las políticas de formación docente, que podemos presuponer en íntima relación con el Plan Nacional de Formación Docente. Allí se plantea la necesidad de una formación docente inicial y continua de calidad. Se alude además a integrar los ISFD con las escuelas, ampliar los conteni-

dos en la formación inicial como por ejemplo la inclusión de una segunda lengua, tecnología, didácticas, trabajo en equipo, contenido disciplinar. Se propone también la acreditación de los ISFD, la formación situada, un nuevo sistema de carrera docente que permitirá ascender sin dejar el salón de clase (mediante un sistema en el que docentes de mayor antigüedad monitorean a docentes noveles), superar la variable antigüedad como única escala jerárquica, así como mejorar las condiciones salariales de los docentes. El apartado refiere además a becas para estudiantes de profesorado en área de vacancia “compromiso docente”, a través de las que se otorga prioridad, mediante salarios “más atractivos que los actuales”, a jóvenes que se forman para ser docentes. Si bien se estipula como condición que dichos estudiantes presenten mejores antecedentes académicos y la vocación de desarrollar las competencias necesarias para el desarrollo de la profesión, no se especifica cuál será el carácter de estas competencias o cómo sería medida *la* vocación.

Como puede observarse, es posible establecer una analogía entre los objetivos del Plan Nacional de Formación Docente del período actual y los del Plan Maestr@. Estos documentos, que sin tapujos se reconocen como herederos de la LEN, presentan puntos de clara continuidad con la misma, y con el Programa Nacional de Formación Permanente, sobre todo en lo relativo a los objetivos planteados. Esto se observa en virtud de que la centralidad de las instituciones escolares, la formación inicial y continua, la integralidad del sistema educativo, fueron cuestiones ya planteadas en los mencionados documentos con una perspectiva discursiva que presenta muchos rasgos en común. Se vislumbran en cambio, diferencias discursivas en torno a los procesos de evaluación, ya que además de cobrar una centralidad marcada, tienen protagonistas diferenciados en los documentos en análisis. Si bien el Plan Maestr@ y el Plan Nacional de Formación Docente, mencionan la necesidad de retroalimentar a las instituciones evaluadas, se sugiere una diferenciación entre actores evaluadores y evaluados, mientras que el anterior Programa Nacional de Formación Permanente aludía a la evaluación como un proceso participativo. En el Plan Maestr@ se hace mención a la evaluación de la siguiente manera: “Con respecto a la docencia, supone avanzar en instancias de evaluación que permitan contar con un diagnóstico más preciso del sistema de formación docente con el objetivo de *informar* las políticas de formación, como lo están realizando varios países de la región” (p. 21). Podría decirse que el viraje hacia una acción regional tiene que ver con una evaluación en base a resultados, como ocurre por ejemplo en

Chile, donde puede apelarse a entes externos para dicho proceso. A su vez, se alude a la evaluación en su función de *informar* sobre las políticas públicas, en lugar de proponer que el proceso de evaluación forme parte de las mismas con el fin de desarrollar la participación para mejorar las prácticas y las políticas mismas. Recientemente, en el año 2016, fue creada la Secretaría de Evaluación Educativa cuyos lineamientos sería interesante conocer.

Al inicio de la descripción del período actual, se detallaron algunas medidas que fueron tomadas al cabo de un período muy breve del gobierno en el poder. Estas medidas asimismo se proponían avanzar en igual sentido que aquellas tomadas por la gestión Pro en la Ciudad de Buenos Aires. Retomando el análisis desarrollado hasta aquí, es posible advertir una contradicción entre el plano discursivo que se plasma en la elaboración de documentos y leyes, en el cual es posible identificar algunos signos de continuidad con el período precedente, y el plano de la implementación de las políticas públicas, donde se han desarrollado medidas de carácter neoconservador. Podría establecerse un vínculo entre estas últimas medidas y el período de los '90, durante el cual primó el ajuste de salarios y presupuestos, lo cual denota lógicas descentralizadoras que despojan al Estado Nacional de sus responsabilidades y meritocráticas en cuanto a la evaluación y la carrera docente.

En el mencionado Plan Maestr@ “se postula la necesidad de invertir esfuerzos especiales en las figuras de Director de la escuela y el Supervisor, como *líderes* de los procesos de transformación, en el desarrollo de actividades específicas para formar a los docentes en la cultura de alfabetización digital, desarrollo de nuevas prácticas docentes basadas en la apropiación pertinente de las tecnologías y asociar estrechamente la formación docente con las prácticas de enseñanza en el aula” (p. 26). Se muestra irrefutable aquí la necesidad de la alfabetización digital y la utilización de nuevas tecnologías en la enseñanza. De todas maneras, el énfasis en las figuras de liderazgo de los directivos insinúa que no se direcciona dicha necesidad en línea con una apropiación por parte de los docentes y su participación activa en los procesos de aprendizaje, sino que se esperaran respuestas como producto del liderazgo verticalista de un directivo, lo cual resuena a vocabulario empresarial.

Omitiendo, sin voluntad de menosprecio, el eximio estudio lingüístico desarrollado por Ernesto Laclau (1996), se destaca la importancia del modelo discursivo como rector de las relaciones sociales. En este sentido, resulta de suma utilidad el concepto de *significante vacío* para analizar lo desarrollado hasta el momento en torno a la reutilización de formas discursivas.

sivas que realiza el macrismo. Según el desarrollo de Laclau, la disputa por la imposición de un universal es lo que determina la lucha política moderna por la hegemonía. La hegemonía implica cierta *clausura* de la universalidad, alrededor y en el marco de la cual se van construyendo identidades particulares. En ocasiones ese universal se ve tensionado con el fin de desafiar las relaciones de poder establecidas, ya que “lo universal [...] no tiene un contenido concreto propio (lo que lo cerraría en sí mismo) sino que es el horizonte siempre más lejano que resulta de la expansión de una cadena indefinida de reivindicaciones equivalentes” (Laclau, 1996:67). Por lo tanto, mediante sus relaciones de poder, la sociedad va generando *significantes vacíos* que, al no encontrarse asociados a ningún significado preciso, son la expresión de la lucha política y de la misma hegemonía. Es por eso que la lucha política implica la representación de ese universal a través de un elemento particular.

Aquí comienza a jugar la diferenciación entre lo ético y lo normativo. Mientras lo ético refiere a los principios utópicos y universales que mueven a la sociedad; lo normativo son las formas particulares de concreción de esos principios. Los principios éticos configuran *significantes vacíos* cuyo sentido es apropiado y codificado en un marco normativo dando lugar a un proceso de hegemonía. “Hegemonía es, en este sentido, el nombre para esa relación inestable entre lo ético y lo normativo” (Laclau, 2003:88). La vinculación entre lo ético y lo normativo es, por lo tanto, inevitable. Esto implica que ningún cambio puede operarse en el horizonte ético sin la modificación de los marcos normativos y que esta modificación, sin una transformación en los principios éticos, no es más que apariencia y no expresa una genuina rearticulación hegemónica.

En la coyuntura actual, el macrismo ha planteado una reconfiguración de los marcos normativos a través de los cuales busca concretar sus principios éticos específicos. Para lograrlo, se valen de *significantes* que el kirchnerismo dotó de un sentido positivo a través del desarrollo de su proyecto político. Ideas relativas a la educación como *derecho humano y social*, conceptos tales como *justicia educativa*, *centralidad de la práctica* o *fortalecimiento de las trayectorias escolares* se ven, en los textos normativos, atravesados por los valores de *evaluación en pos de la calidad educativa*, la *innovación*, y otros de carácter individualista como *creatividad*, *comprensión* o *regulación del propio aprendizaje*. Esto persigue una resignificación pero tal intención no es explícita. El macrismo desarrolla esta operación valiéndose de aquellos *significantes vacíos* a los que alude Laclau, pero podría tratarse de una

utilización falaz en tanto ahora, en el mismo albor de su acción política nacional, quizás simplemente se valen de ellos con el fin de atenuar (o disimular) el contenido de esos universales que persiguen. Más tarde, estos significantes ya cargados de los valores neoliberales ínsitos en este proyecto (que se desarrolla a través de prácticas que nada tienen que ver con las experimentadas en la década pasada), podrían representar una fehaciente reconfiguración hegemónica.

### Conclusión

Luego de haber realizado una aproximación a los distintos períodos que se han propuesto para la presente investigación, y luego del análisis de una serie de documentos que han resultado de utilidad para adentrarnos en las principales caracterizaciones de los distintos momentos educativos, se propone realizar una síntesis. Se toma dicho recorrido como punto de partida para acercarnos a la problemática de la formación docente y enriquecer las reflexiones en torno a la misma en pos de poner a disposición de la comunidad educativa y sociedad en general las conclusiones alcanzadas. A su vez, a partir de la experiencia de intercambiar reflexiones en los ámbitos académicos, gremiales, de organizaciones sociales, la producción colectiva se ve enriquecida por tratarse de espacios donde el trabajo docente encuentra lugar para manifestar su tensión.

Asimismo, se considera que las experiencias pasadas han configurado un trasfondo interesante a la hora de indagar acerca de qué cuestiones es necesario reproducir en la formación docente para lograr una mejora del sistema educativo, y cuáles que no deberían repetirse. Todo proceso histórico requiere de un tiempo particular para ser procesado y empezar a mostrar los efectos de los acontecimientos en todos los campos del orden de lo social. Como tal, la formación docente ha sufrido serias transformaciones a lo largo de los períodos analizados y, en este sentido, el presente trabajo ha invitado a una apertura de la problemática. De todas maneras, para lograr una concientización acerca de la realidad actual y bregar por una acción efectiva y colectiva, es preciso advertir el desarrollo de hechos que atentan contra el sistema formador: cierre de programas de formación continua garantizados por el Estado; vaciamiento de las dependencias estatales que daban continuidad a un proyecto ideológico y político de unidad nacional, negativa a mejorar las condiciones laborales de los y las docentes. E incluso, señalar los alarmantes discursos que acerca del siste-

ma formador que coinciden en vincular la labor docente con ideales empresariales tales como liderazgo, motivación o consideración técnica y reproductivista de ideales mercantilistas de la educación.

El rumbo que pretende tomar el presente trabajo en curso, consiste en promover un análisis exhaustivo de los discursos poniéndolos en permanente vinculación con aquellos hechos de la realidad que los tensionan y los resignifican, detrás de un capcioso cambio de sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

ALLIAUD, A. (2012) “La formación docente en Argentina. Aproximación a un análisis político de la situación”. *Itinerarios educativos* 6(6), 197-204.

CARDELLI, J. (1998). Elementos en la dinámica de poder en la actual reforma educativa. En: BIRGIN, A., DUSSEL, I., DUSCHATZKY, S. y TIRAMONTI, G. (compiladoras). La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias. Buenos Aires, Troquel. Pp. 67-72.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. En: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011

GARCÍA LINERA, A. (2009) “América Latina y el futuro de las políticas emancipatorias”, en *Crítica y Emancipación*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año II, No. 3, ene-jun 2010. Buenos Aires: CLACSO.

GENTILI, P. y SUÁREZ, D. (2005). Síntesis comparativa de los informes nacionales del proyecto. Conclusiones políticas y líneas de trabajo futuro. En: *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

GENTILI, P. (2011) “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión en América Latina” en: *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.

GIROUX, H. (1990) *Los profesores como intelectuales*, Paidós, Barcelona.

LACLAU, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Ariel, Argentina.

LACLAU, E. (2003). "Identidad y hegemonía: el rol de la universidad en la constitución de identidades políticas", en BUTLER, J., LACLAU, E. y ZIZEK, S., Contingencia, hegemonía, universalidad, FCE, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2005). Los desafíos de la formación y el desarrollo profesional de los docentes. *La documentación narrativa de experiencias pedagógicas: Una estrategia para la formación de docentes*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004074.pdf>

SADER, E. (2012). Posneoliberalismo en Brasil y América Latina. *América Latina en Movimiento*, Nro. 475, mayo, pp. 5-7.

SAFORCADA, F. y VASSILÍADES, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: Del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. En: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 287-304, abr.-jun. 2011

SALONIA, A. (3 de noviembre de 2000). Sin escuelas, más ministerio. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/39414-sin-escuelas-mas-ministerio>

TIRAMONTI, G. (1998). Regulación social y reforma educativa. En: BIRGIN, A., DUSSEL, I., DUSCHATZKY, S. y TIRAMONTI, G. (compiladoras). *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*. Buenos Aires, Troquel.