

LAS POLÍTICAS DOCENTES EN ARGENTINA A PARTIR DEL CAMBIO DE SIGLO: DEL DESARROLLO PROFESIONAL AL DOCENTE “GLOBAL”

MYRIAM FELDFEBER

mfeldfeb@filo.uba.ar | Universidad de Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

En este artículo se analizan las principales orientaciones de las políticas nacionales destinadas a regular la formación y el trabajo docente a partir de comienzos de este siglo durante los gobiernos del denominado “kirchnerismo” (2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015) y la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019). El análisis evidencia que las propuestas de Desarrollo Profesional Docente promovidas en Argentina entre el 2003 y el 2015 fueron diseñadas en el marco de un proyecto de inclusión social, en confrontación con las demandas de profesionalización hegemónicas en la década de los noventa y como respuesta a la fragmentación del sistema. Desde fines de 2015, el nuevo gobierno, a partir de un diagnóstico de crisis de la calidad educativa basado en los resultados de las pruebas estandarizadas, propuso una formación docente centrada en las habilidades y conocimientos a ser evaluados y en “liderazgo educativo”. Este liderazgo fue considerado como un atributo clave de un supuesto docente global, preparado para ejercer su rol fuera de todo contexto local, cultural y político, inserto en un modelo que buscaba orientar el sistema educativo hacia la formación de “emprendedores” preparados para desenvolverse dentro de la lógica del mercado.

PALABRAS - CLAVE

docentes; política educativa; formación; trabajo docente; Argentina.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP. 79-102

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.19198>



**AS POLÍTICAS EDUCATIVAS NA ARGENTINA DESDE A VIRAGEM DO
SÉCULO: DO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL
AO PROFESSOR “GLOBAL”**

MYRIAM FELDFEBER

mfeldfeb@filo.uba.ar | Universidad de Buenos Aires, Argentina

RESUMO

Neste artigo, analisamos as principais orientações das políticas destinadas a regular a formação e o trabalho dos professores na Argentina, desde o início deste século, durante os governos do chamado “Kirchnerismo” (2003-2007; 2007-2011 e 2011-2015) e a gestão da *Alianza Cambiemos* (2015-2019). A análise mostra que as propostas de desenvolvimento profissional dos professores promovidas entre 2003 e 2015 foram elaboradas no âmbito de um projeto de inclusão social, em confronto com as demandas de profissionalização hegemônica da década de noventa e como tentativa de articulação de um sistema considerado fragmentado. Desde o final de 2015, partindo de um diagnóstico de crise da qualidade da educação baseando-se nos resultados de testes padronizados, o novo governo propôs ações de formação de professores focadas nas aptidões, conhecimentos e na “liderança educacional”. Essa liderança foi considerada um atributo-chave de um professor global imaginado, preparado para exercer o seu papel independentemente do contexto local, cultural e político, e inserido num modelo que procura orientar o sistema educativo para a formação de “empreendedores”, preparados para funcionar dentro da lógica do mercado.

PALAVRAS - CHAVE

professores; política educativa; formação; trabalho docente; Argentina.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP. 79-102

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.19198>



TEACHING POLICIES IN ARGENTINA SINCE THE TURN OF THE CENTURY: FROM PROFESSIONAL DEVELOPMENT TO THE “GLOBAL” TEACHER

MYRIAM FELDFEBER

mfeldfeb@filo.uba.ar | Universidad de Buenos Aires, Argentina

ABSTRACT

In this article, we analyse the main orientations of policies aimed teacher training and work in Argentina, from the beginning of this century, during the governments of the so-called “Kirchnerism” (2003-2007; 2007-2011 and 2011-2015) and the *Alianza Cambiemos* (2015-2019). The analysis shows that between 2003 and 2015, teachers' training was designed within the framework of social inclusion, as opposed to the hegemonic demands for professionalization during the '90s. Since the end of 2015, the *Alianza Cambiemos* administration made a diagnosis based on the results of standardized tests: Argentina suffered an “educational quality crisis”. The answer was to train teachers in skills, knowledge and “educational leadership”. Leadership was considered a key attribute of an imagined global teacher, capable of playing their role in diverse local, cultural and political contexts. The article shows how this training model was built to orient the education system towards the training of “entrepreneurs”, able to cope within the market.

KEY WORDS

teachers; educational policy; training; teachers work; Argentina.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 8, ISSUE 01,

2020, PP.79-102

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.19198>



Las Políticas Docentes en Argentina a Partir del Cambio de Siglo: Del Desarrollo Profesional al Docente “Global”

Myriam Feldfeber

PRESENTACIÓN

Las políticas destinadas a regular la formación y el trabajo docente constituyen aspectos centrales en el funcionamiento de los sistemas educativos. Sin embargo, pese a que se proclaman como prioritarias, las políticas docentes,

en los hechos tienden a no ocupar el centro efectivo de las prioridades gubernamentales, porque son de alto costo cuando se proponen afectar al conjunto de la docencia, poco visibles para el público en su implementación, políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados. (UNESCO, 2012, p. 10)

Estas políticas se despliegan en la confrontación de diversas perspectivas y multiplicidad de sentidos que se construyen en torno a la educación en sociedades en permanente transformación en las que se aceleran los cambios tecnológicos y las exigencias de rendimiento y de positividad. Tal como lo describe Han,

la sociedad disciplinaria de Foucault, hecha de prisiones, hospitales, centros penitenciarios, casernas y fábricas ya no es un reflejo de la sociedad contemporánea. En su lugar, ya hace mucho tiempo que ha surgido una sociedad de torres de oficina de cristal, shoppings, centros de fitness, estudios de yoga y clínicas de belleza. La sociedad del siglo XXI no es una sociedad disciplinaria, sino una sociedad de rendimiento. (Han, 2016, p. 73)

La sociedad neoliberal del rendimiento y la positividad se manifiesta en el campo educativo a través de diversos aspectos, entre los cuales podemos destacar la definición de los aprendizajes de los estudiantes y de los contenidos de la formación docente en términos de competencias mensurables, la expansión del Paradigma de la Nueva Gestión Pública, del emprendedorismo, de la meritocracia y la inclusión de la educación emocional.

Estas tendencias han adquirido particular relevancia en Argentina a partir de la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre del 2015. Las políticas que se vienen desplegando en nuestro país, al igual que en el resto de América Latina no son ajenas al proceso de circulación de políticas educativas que ocurre en el ámbito internacional (Oliveira, 2019). Más aún, para el ex ministro de Educación Esteban Bullrich



la política educativa debe convertirse en una política global, alineada según las tendencias internacionales de los países considerados como de vanguardia (Bullrich, 2019).

Redes políticas (Ball, 2008) cada vez más sofisticadas, conformadas por fundaciones, empresarios, funcionarios que provienen del sector privado y ONGs sostenidas por el sector empresarial (dentro del cual se destacan la industria, las empresas de tecnología y los bancos) se han apropiado del discurso de los organismos internacionales y se están transformando en los impulsores de políticas a escala global, regional y local (Feldfeber, Puiggros, Robertson, & Duhalde, 2018; Martins, 2019).

En este artículo se analizan las políticas nacionales impulsadas en Argentina para regular la formación y el trabajo docente a partir de comienzos de este siglo durante los gobiernos del denominado “kirchnerismo”¹ (2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015) y la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

Las políticas educativas en tanto políticas públicas, implican una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak & O'Donnell, 1995). Las políticas públicas constituyen fenómenos complejos, contradictorios y dinámicos que se materializan tanto en marcos institucionales como en prácticas de los agentes sociales. Constituyen una codificación producto de luchas sociales y su decodificación y apropiación en contextos determinados por agentes que lo hacen desde sus puntos de vista, en función de sus recursos, intereses y posiciones sociales (Ball, 2002). Las políticas educativas no son el resultado de procesos lineales, coherentes y deliberados sino que son el producto de procesos sociales y políticos que conforman un campo en disputa (Feldfeber & Gluz, 2019).

Este trabajo se focaliza en las políticas nacionales destinadas al sector docente considerando las principales orientaciones en cada coyuntura, los temas que integraron la agenda oficial así como en su materialización en políticas y programas gubernamentales². Entendemos que constituyen sólo una de las dimensiones en el análisis de las trayectorias de las políticas docentes, en especial en el caso de un país federal como Argentina, pero nos permiten identificar el campo dentro del cual se definen los temas y las principales orientaciones y se intentan delimitar las disputas en su interior. Con este propósito, se describen en primer término algunas notas distintivas del sistema formador para dar cuenta de la complejidad del campo de la formación docente en Argentina. En segundo término se presentan las orientaciones de la política nacional destinadas al sector docente que se implementaron en Argentina durante los gobiernos “kirchneristas” (2003-2015) y por último las propuestas impulsadas por el Gobierno del Presidente Mauricio Macri entre los años 2015 y 2019.

1 El “kirchnerismo” es un neologismo formado a partir de un apellido y refiere tanto a la gestión gubernamental argentina como al conjunto heterogéneo de sectores políticos y de ideas identificados con el presidente Néstor Kirchner y con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Sidicaro, 2011).

2 En este trabajo se presentan avances del Proyecto de investigación *UBACyT: Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal*, dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA actualmente en curso.



LA CONFORMACIÓN DEL “SISTEMA” DE FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA

Para comprender la complejidad de la formación docente en Argentina es necesario describir como se fue conformando históricamente el sistema formador.

La institucionalización de la formación docente en Argentina es fruto de una larga y compleja historia, marcada por reformas sustentadas en modelos y tradiciones en pugna (Davini, 1995). Con la transformación del magisterio de profesión liberal en profesión de Estado se establecieron, hacia fines del siglo XIX, las normas para regular la tarea docente en las escuelas y la relación laboral de las y los docentes como asalariados (Birgin, 1999).

El campo de la formación se organizó con el objetivo de preparar a las maestras y a los maestros para la expansión de la escuela pública en el proceso de conformación del Estado Nacional. La formación docente para la escuela primaria se institucionalizó en el nivel secundario con la creación de las Escuelas Normales, impulsadas por Domingo F. Sarmiento, la primera de las cuales se fundó en Paraná en el año 1869. Durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970), en el contexto del Desarrollismo y el auge de la Teoría del Capital Humano, se elevó la formación de maestras y maestros al nivel terciario, se aprobó el Plan de Estudios de la carrera de Profesor de Nivel Elemental y se estableció la estructura y organización de los Institutos de Formación Docente.

En el caso de la formación de profesoras y profesores para el nivel medio, históricamente fue brindada por las Universidades y por los Institutos del Profesorado.

La expansión de las instituciones de formación docente, se dio en la mayoría de las provincias sin una planificación de la oferta en función de las necesidades del sistema educativo (Davini, 2005). En el marco de la reforma del Estado de los años 1990, se transfirieron los Institutos de Formación Docente de dependencia nacional a las provincias mediante la Ley de transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (Ley N° 24.049, 1992). En el año 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) (Ley N° 24.195, 1993) se institucionalizó el nivel de Educación Superior dentro la nueva estructura académica conformada por las instituciones universitarias y no universitarias. La Ley de Educación Superior (LES) (Ley N° 24.521, 1995), aún vigente, establece entre los objetivos del nivel superior formar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

De este modo, la formación docente en Argentina está regulada por la Ley de Educación Nacional (LEN) (Ley N° 26.206, 2006), por la LES y por las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE)³, que es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de las políticas educativas para asegurar la unidad y articulación del sistema educativo. A partir de la sanción de la LEN en el año 2006, se deja de denominar como “no universitarios” a los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), al establecerse que la Educación Superior comprende a las Universidades e Institutos Universitarios estatales o privados autorizados y a los Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

³ Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y está integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. El CFE se creó con la LEN. Hasta el año 2006 funcionó el Consejo Federal de Cultura y Educación, que era un organismo con la misma composición pero que no podía dictar resoluciones de cumplimiento obligatorio.

sean de gestión estatal o privada. De modo sintético, podemos señalar que la configuración histórica del campo de la formación docente en Argentina se ha organizado en diversas instituciones formadoras con culturas institucionales y profesionales y formas de gobierno diferentes (INFD, 2011). Esta organización se complejiza por el carácter federal de nuestro país que además presenta grandes diferencias y desigualdades entre las jurisdicciones. La existencia de una gran cantidad de Instituciones de Educación Superior no Universitarias que se han expandido a lo largo y ancho del país sin planificación, sumada a la falta de articulación entre éstas y las Universidades que forman para el ejercicio de la docencia (Davini, 2005), ponen en evidencia las dificultades para poder articular un sistema formador. Como lo analizaremos en el segundo apartado, este ha sido el diagnóstico de partida para la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) y la búsqueda de construcción de un sistema de unidad sobre bases federales.

Actualmente la formación se brinda en los Institutos Superiores de gestión estatal y privada⁴ que dependen de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las universidades nacionales, provinciales y privadas⁵, que están reguladas por el Ministerio de Educación de la Nación. La formación en los ISFD está a cargo de cada una de las provincias. El INFD, creado a partir de la Ley de Educación Nacional (LEN) es el organismo responsable de aplicar las regulaciones. Asimismo, en forma conjunta con las Direcciones de Educación Superior de cada una de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el INFD realiza la planificación de títulos, postítulos, el diseño de los planes de estudio y la gestión y asignación de recursos para la formación docente.

Las Universidades, que son instituciones autónomas, han desarrollado sus propias propuestas de formación. En el año 2010, el Ministerio de Educación de la Nación dictó la resolución N° 50/2010 que incluye el título de Profesor Universitario dentro de las profesiones reguladas por el Estado consideradas de “interés público” (art. 43 de la LES), luego de un largo debate en el cual las universidades plantearon una fuerte oposición a la prescripción que alcanzaba a sus carreras de formación docente, entendida como un avasallamiento de la autonomía universitaria (Krichesky, 2012).

En este punto, es importante señalar que el modelo universitario, en general se ha caracterizado por priorizar la formación académica, en detrimento de la formación pedagógica (Alliaud & Feeney, 2014), mientras que los ISFD mantienen una relación histórica con el sistema educativo para el que forman y privilegian la construcción y transmisión de saberes pedagógicos-didácticos (Birgin, 2014).

En lo que respecta a las condiciones de trabajo, la sanción del Estatuto del Docente (Ley 14.473) en el año 1958 definió las orientaciones que estructuraron por décadas el trabajo docente en la Argentina (Perazza, 2014). En la norma se contemplan entre otros aspectos los siguientes: derechos y deberes del personal docente, carrera, formas de ingreso, estabilidad, remuneraciones y participación en el gobierno escolar y en las juntas de clasificación y disciplina. Los Estatutos Provinciales tomaron el modelo del Estatuto Nacional que dejó de tener incidencia luego de la transferencia de los

4 De acuerdo con el Relevamiento Anual 2018 de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministro de Educación, hay 1348 Instituciones Superiores de gestión pública y privada que brindan formación docente (595 brindan exclusivamente formación docente y 753 formación docente y formación técnico-profesional).

5 En el año 2017 había 111 Universidades (61 Nacionales, 5 provinciales, 63 privadas y 2 extranjeras) y 20 Institutos Universitarios.



establecimientos de dependencia nacional a las jurisdicciones subnacionales, proceso que agudizó las diferencias entre las provincias.

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE A PARTIR DEL CAMBIO DE SIGLO FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA INCLUSIÓN

La asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 marcó, al igual que gran parte de los denominados gobiernos de “nuevo signo” en la región, un nuevo tiempo caracterizado por la oposición al consenso político reformista de ajuste estructural y por la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas (Moreira, Raus, & Gómez Leyton, 2008). Más allá de las diversas interpretaciones sobre el “kirchnerismo”, análisis que excede al presente artículo, durante las gestiones del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 / 2011-2015), no sin dificultades y limitaciones, se impulsaron políticas públicas destinadas a generar procesos de ampliación de derechos y de inclusión con justicia social que también tuvieron su expresión en el campo educativo.

Las orientaciones de las políticas educativas impulsadas por el gobierno nacional a partir del año 2003, se definieron en confrontación con las que fueron hegemónicas en la década de 1990, aun cuando se pueden identificar ciertas continuidades respecto de algunas de estas orientaciones.

En un informe sobre el balance de la gestión del Ministerio de Educación de la Nación entre los años 2003-2015 se señala que

a partir de 2003 reconstruimos el sistema educativo nacional luego de la crisis socioeconómica más profunda de la historia. Recuperamos el rol del Estado en materia educativa superando décadas de políticas neoliberales, de reducciones presupuestarias, de conflictos salariales, de deterioro de la infraestructura y fragmentación del sistema [y que se recuperó la función pedagógica de la escuela al tiempo que se incluyeron más estudiantes en las escuelas]. (Ministerio de Educación de la Nación, 2015)

Más allá de las limitaciones de todo balance oficial y tomando en consideración la distancia entre los discursos, las institucionalidades que se generaron y los modos de apropiación por parte de los sujetos, se pueden identificar cambios en las orientaciones de las políticas docentes referidas a la articulación del sistema formador, las definiciones sobre la formación continua de los docentes, las mejoras en las condiciones de trabajo y la participación del sector docente.

LAS DEMANDAS DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA REFORMA EDUCATIVA DE LA DÉCADA DE 1990

Durante la década de 1990, el gobierno del presidente Menem (1989-1999), en sintonía con el proceso de reforma del Estado y las políticas de privatización, desregulación, descentralización y tercerización de los servicios sociales, emprendió una profunda transformación educativa orientada a expandir el sistema educativo sobre nuevas bases, que encontró puntos de coincidencia con las tendencias neoliberales de reforma en el ámbito internacional. Las políticas implementadas estuvieron destinadas a la descentralización de los servicios educativos hacia las provincias y a la discusión de nuevas formas de gobierno y gestión del sistema y de sus instituciones; la definición de parámetros curriculares comunes y la implementación de un sistema nacional de evaluación de la calidad; la definición de mecanismos de acreditación y evaluación de las Instituciones de Educación Superior y el desarrollo de políticas asistenciales y compensatorias a través del Plan Social Educativo.

En materia docente las políticas estuvieron centradas en las demandas de profesionalización y autonomía, en la acreditación de los Institutos de Formación Docente y en la discusión de nuevos criterios para definir la carrera laboral de los docentes. Estas medidas, en consonancia con los temas que integraron la agenda educativa para el sector docente promovida por los organismos regionales e internacionales, fueron definidas por el “saber experto” e impulsadas sin el consenso del sector docente, lo que contribuyó a delinear un escenario de fuerte desautorización de la voz de los docentes, de sus saberes y de sus experiencias (Feldfeber, 2007).

Al tiempo que las exigencias de reconversión profesional adquirieron un lugar central en las políticas de formación continua de los docentes, el gobierno intentó establecer una nueva carrera docente en la cual se pretendía eliminar la estabilidad, flexibilizando las relaciones laborales y definiendo incentivos y remuneraciones en base al mérito y a criterios de productividad. Frente a los reclamos de aumento del presupuesto por parte de los docentes – que se instalaron en la “Carpa Blanca”⁶–, el Poder Ejecutivo Nacional elaboró en el año 1997 un Proyecto de Ley denominado “Fondo de Profesionalización Docente” destinado a “profesionalizar la carrera docente y a mejorar las retribuciones salariales” mediante la derogación de los estatutos y el establecimiento del legajo único por docente. El proyecto fue rechazado por el sector docente que se opuso a la derogación de los estatutos y el gobierno envió un nuevo proyecto de Ley de Incentivo Docente que luego de algunas modificaciones fue aprobado. El incentivo, que sufrió modificaciones a lo largo de estos años, consiste en una suma fija de incremento salarial que abona el gobierno nacional a todos los docentes en función de su dedicación⁷. De este modo, las denominadas políticas de

6 La Carpa Blanca fue instalada por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) frente al Congreso Nacional el 2 de abril de 1997, bajo el gobierno de Menem para exigir una ley de financiamiento educativo y la derogación de la LFE. Constituyó una forma de protesta novedosa, que se extendió por 1003 días en la que 1500 docentes de todo el país ayunaron en forma rotativa y se realizaron un sinnúmero de actividades y múltiples actos de diferentes sectores sociales. Se levantó el 30 de diciembre de 1999 cuando el gobierno del Presidente De la Rúa logró la aprobación de una ley que garantizaba el pago del incentivo docente con fondos del Tesoro Nacional. A lo largo de tres años se transformó en un emblema de lucha contra las políticas neoliberales y en un espacio de referencia que trascendió las fronteras nacionales.

7 Los salarios docentes son abonados por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Existen grandes diferencias salariales entre las diferentes jurisdicciones tal como se evidencia en los Informes Indicativos de Salarios Docentes elaborados por la Coordinación de Costos del Ministerio de Educación de la Nación (CGECSE) (ver: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/informes-salarios-docentes>)



“profesionalización” contribuyeron a deslegitimar a las y los docentes, quienes, lejos de ser considerados como sujetos, como intelectuales que producen saberes y que participan de la definición de las políticas públicas, fueron colocados, desde una mirada centrada en las carencias y en la supuesta “falta de profesionalización”, como “objetos” a ser “reconvertidos” a partir de las políticas elaboradas por los especialistas y desde una concepción básicamente instrumental del conocimiento.

A partir de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner, tanto a nivel discursivo como de las políticas implementadas comenzó a construirse un lugar de reconocimiento de las y los docentes y de sus representaciones sindicales tanto en la legislación aprobada como en las políticas impulsadas por el Ministerio nacional.

LA JERARQUIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE EN LOS NUEVOS MARCOS LEGALES

La primera medida de la gestión del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) fue resolver el conflicto salarial en la Provincia de Entre Ríos. Debido a la crisis económica, las y los docentes no cobraban sus salarios, y a los dos días de asumir el Presidente viajó a esa provincia junto al Ministro de Educación para suscribir un acuerdo por el cual el gobierno nacional se comprometió a girar los fondos para cancelar la deuda con el sector docente.

Durante su gestión se sancionaron leyes que establecieron nuevas regulaciones del sistema en general y de la formación y del trabajo docente en particular y que se inscribieron en un proceso de ampliación de derechos. Estas leyes incluyen aspectos vinculados con las condiciones de trabajo docente, la formación inicial y continua, la participación y la evaluación, entre otros: la Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864, año 2003); la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919, año 2004); la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058, año 2005); la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075, año 2005), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150, año 2006) y la Ley de Educación Nacional (LEN) (Ley N° 26.206, año 2006).

La primera ley sancionada que estableció un piso mínimo y fijó un ciclo anual mínimo de lectivo de 180 días de clase, contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa y equilibrar parcialmente las desigualdades entre las jurisdicciones.

En la Ley de Financiamiento Educativo se estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. El aumento contempla la mejora de las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua. En el artículo 10 de la ley se estableció que el Ministerio nacional, juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades sindicales con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales sobre condiciones laborales, el calendario educativo, el salario

mínimo docente y la carrera docente. También se creó en el Ministerio el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales no resultara posible superar dichas desigualdades.

La definición de un piso salarial nacional y la implementación de la Paritaria Nacional Docente facilitaron, en cierto modo, la recentralización de la discusión de las relaciones laborales fragmentadas en negociaciones provinciales y el establecimiento de un mecanismo más igualador a partir del Fondo Compensador y la participación del Estado Nacional en el financiamiento del salario docente (Etchemendy, 2017). Si bien estas medidas contribuyeron a mejorar las condiciones de trabajo, las desigualdades entre las provincias persistieron.

La sanción de la LEN en reemplazo de la LFE constituyó un hecho emblemático respecto del cuestionamiento a las políticas hegemónicas de la década de 1990, a pesar de que mantiene algunos de los principios polémicos de esta última. En la LEN se incluye la conceptualización de la educación como bien público y derecho social y la responsabilidad del Estado como garante de ese derecho⁸. Durante el acto de convocatoria al debate de la nueva Ley de Educación, realizado el 22 de mayo de 2006, el Presidente Néstor Kirchner destacó la necesidad de delinear con imaginación y creatividad la estrategia educativa para una Argentina con inclusión, con más igualdad y mayor justicia social, producto de la mejor distribución de los beneficios del crecimiento del país.

En la LEN se establece que

la formación docente tiene la finalidad de 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. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as. (art. 71)

Se considera que la formación docente es parte constitutiva del nivel de Educación Superior y tiene como funciones prioritarias la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa (art. 72).

Entre los objetivos de la política nacional en materia de formación docente se destaca el de “jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación”. La formación inicial en los ISFD se extendió a 4 años y se estableció la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda la carrera como derecho de los docentes y obligación del Estado, procurando de este modo invertir los términos de la lógica imperante en la década de 1990.

Para superar los problemas de fragmentación de la formación docente, la gran diversidad y diferenciación institucional y el vacío normativo en relación a la integración

⁸ Se mantienen dos aspectos centrales de la LFE: la inclusión de la familia como agente natural y primario de la educación y la conceptualización de que toda la educación es pública, incluyendo la educación de gestión privada. En la LEN se agrega la gestión social y cooperativa.



del sistema formador (Davini, 2005), la LEN creó el INFD en el ámbito del Ministerio. Este es el organismo responsable de regular el sistema de formación docente y la validez nacional de los títulos, de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua y de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo. Estas regulaciones, así como la definición de las políticas y los planes de formación docente inicial y continua, se deben acordar entre el Ministerio de Educación y el CFE.

A través de la propuesta para el Desarrollo Profesional Docente, se buscó superar el modelo de profesionalización hegemónico en la década de 1990 y la fragmentación que ha caracterizado al campo de la formación (Feldfeber, 2010), consolidando el papel del Estado Nacional como garante de condiciones de mayor igualdad educativa para la totalidad del sistema a la vez que se propuso fortalecer la capacidad de las Provincias para el desarrollo de sus políticas educativas. La noción de Desarrollo Profesional Docente, que tiene una larga historia (Malet, 2019), orientó las propuestas formativas en confrontación con las demandas de profesionalización, en la medida en que se buscó posicionar a la escuela como lugar de formación, enfatizando la dimensión colectiva de los procesos de aprendizaje.

LA ARTICULACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FORMADOR

En el año 2007 (CFE, Resolución N° 30/07) se estableció que la planificación del Sistema de Formación Docente se realizará en ámbitos específicos de concertación con la participación de todos los actores involucrados. En ese mismo año se aprobó el Plan Nacional de Formación Docente y se acordaron los criterios de planificación y las funciones del sistema de formación. También se aprobaron los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Inicial y los Lineamientos Institucionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional. En el Plan del período 2007-2010 (CFE, Resolución N° 23/07) se definieron como áreas prioritarias el Desarrollo institucional; el Desarrollo curricular y la Formación continua y el Desarrollo profesional. La formación y el desarrollo profesional se definieron como actividad permanente y articulada con la práctica concreta de las y los docentes orientada a responder a las necesidades del profesorado y a sus contextos de actuación, contemplando la heterogeneidad de trayectorias, necesidades, situaciones y problemas de enseñanza y aprendizaje en los diversos contextos laborales.

Se elaboraron los nuevos Diseños de la Formación de Profesores de Nivel Inicial y Primario con duración de cuatro años académicos de acuerdo con lo establecido en la LEN. Por otra parte se consolidaron los equipos de trabajo al interior del INFD y las instancias de trabajo con la Mesa Federal que constituye un espacio que agrupa a los/as directores/as o responsables de la Educación Superior de cada jurisdicción, bajo la coordinación del INFD y con el Consejo Consultivo⁹. Se desarrollaron acciones destinadas a fortalecer el sistema formador, los sistemas de formación en cada jurisdicción y los ISFD

⁹ El Consejo Consultivo del INFD está integrado por el Secretario de Educación, el Secretario de Políticas Universitarias, dos representantes del CFE, dos representantes del Consejo de Universidades, representantes del sector gremial y del sector de educación de gestión privada. También se invita a dos personalidades del ámbito académico con destacada trayectoria.

(a través de los Proyectos de Mejora Institucional y los Centros de Actualización e Innovación) y se diseñaron políticas tendientes a promover la participación y apoyar las trayectorias de las y los estudiantes de los profesorados. En lo que respecta al Desarrollo Profesional Docente, se implementaron diversas acciones y se diseñaron Postítulos regulados a través del CFE (INFD, 2011). También se unificaron las nominaciones de títulos, pasando de un número que superaba los 1500 a 33 títulos validados y se equipó a los ISFD con sistemas informáticos, multimediales y bibliográficos.

En el año 2012 se aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (CFE, Resolución Nº 188/12) y en el año 2013 el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) “Nuestra Escuela” (CFE, Resolución Nº 201/13). El Programa, que recoge una reivindicación histórica, fue el resultado de los acuerdos paritarios y se inscribe en un proceso histórico que se propuso

la construcción de un proyecto educativo nacional que ha asumido la ampliación de derechos como núcleo rector de las políticas públicas, a partir de la recuperación de la centralidad del Estado. Así, el ejercicio del derecho a la formación permanente de los docentes reconoce en la protección del derecho a la educación de niños y niñas, jóvenes y adultos, su sentido más relevante. (CFE, Resolución Nº 201/13, p. 1)

A diferencia de la reforma de la década de 1990, en el Programa se reconoce al docente como un agente del Estado responsable de las políticas educativas y a la tarea de enseñar como un trabajo intelectual y profesional que implica la formación en la práctica y la producción de saber pedagógico tanto en lo individual como en lo colectivo. Por ello entre los objetivos se propone instalar una cultura de la formación permanente; fortalecer y jerarquizar la autoridad ética, política y pedagógica de las escuelas y de los docentes y promover el desarrollo profesional del colectivo de docentes en tanto sujetos responsables de la política pública educativa para la mejora de la enseñanza y los aprendizajes.

El PNFP se estructuró como una propuesta universal, gratuita y en ejercicio. El componente de Formación Situada en la escuela se reconoció como un derecho de las trabajadoras y de los trabajadores docentes (para garantizar el derecho a la educación de las y los estudiantes), resultante del acuerdo paritario apoyado por los cinco sindicatos docentes con representación nacional y aprobado por unanimidad en el CFE. Con esta propuesta se buscó de algún modo superar la lógica de acumulación de puntaje a través de cursos diversos y, en algunos casos, alejados de la realidad de las aulas y de los problemas que cotidianamente enfrentan las escuelas.

El Programa se organizó en dos componentes: uno centrado en las instituciones educativas y el otro por destinatarios específicos: docentes en ejercicio, recién iniciados o con diferentes grados de antigüedad, por nivel, área/disciplina y puestos de trabajo y/o nuevos roles y sobre temáticas priorizadas a nivel federal y jurisdiccional. El primer componente se estructuró en torno a ciclos de formación institucional con el propósito de trabajar la responsabilidad ético – política del colectivo docente como agente del Estado y de sus políticas públicas; el análisis educacional de la niñez/infancia y adolescencia desde un enfoque de derechos, y el análisis pedagógico y organizacional



de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel, en concordancia con el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente.

Entre los logros de las políticas del INFD, pueden señalarse la restitución del lugar de lo pedagógico, una perspectiva renovada sobre la enseñanza y la ampliación de la agenda de la formación con la inclusión de una pedagogía de la memoria, de las pedagogías latinoamericanas y de las cuestiones de género y diversidad, entre otros temas (Birgin, 2016). Entre las deudas pendientes quedó la sanción de una nueva Ley de Educación Superior, que reemplace a la ley de 1995, en la que se incluya a la formación docente como una problemática y responsabilidad del nivel superior en su conjunto; la construcción de otros vínculos con las instituciones del sistema educativo y el establecimiento de otras relaciones e intercambios con las universidades.

También cabe destacar que si bien el PNFP estaba orientado por un enfoque de derechos y un modelo de inclusión con justicia social, su alcance e impacto se vieron limitados fundamentalmente por diversas razones: por un lado comenzó a implementarse recién en el año 2014; por otro, no siempre se generaron las condiciones para avanzar en procesos de democratización de las instituciones educativas en función del enfoque de derechos que orientó la formación docente. También las tensiones entre las políticas nacionales y provinciales, las diferencias en las condiciones de trabajo y los modos de apropiación por parte de las y los docentes dificultaron el desarrollo de propuestas de articulación de un sistema sobre bases federales.

En el balance de la gestión se afirma que

luego de doce años de una política nacional de reconstrucción del sistema y de reducción de las desigualdades existentes, se puede afirmar que la discusión sobre el futuro de la educación estará situada en otra plataforma. Sin dudas, será un mejor punto de partida para una nueva agenda social y educativa a afrontar por futuros gobiernos. Una nueva línea de base para consolidar la ampliación del derecho a la educación y profundizar la reducción de las desigualdades que aún persisten. (Ministerio de Educación de la Nación, 2015, Prólogo)

Este enfoque centrado en la ampliación de derechos y en perspectivas que se propusieron construir una sociedad más igualitaria, comenzó a ser revertido desde el inicio de la gestión del Presidente Macri quien ganó las elecciones el 22 de noviembre del año 2015 con la Alianza “Cambiemos” conformada por Propuesta Republicana (PRO) y la Unión Cívica Radical (UCR) y que se construyó como una fuerza surgida de la élite económica argentina (Casullo, 2016). Podemos caracterizar al PRO como “el neoliberalismo después del neoliberalismo” porque sin formular propuestas de privatización como en la década de 1990, consideran que uno de los principales roles del Estado es crear oportunidades de negocios y ponerse al servicio de las energías privadas (Vommaro, 2015). La educación debe estar al servicio de la formación de recursos humanos para el mercado y es visualizada como un espacio para que el sector privado pueda desplegar sus negocios, en algunos casos de la mano de CEOs de las empresas y difundir los valores que legitimen la lógica de mercado.

LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL Y LA “REVOLUCIÓN EDUCATIVA” DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

La asunción en diciembre del año 2015 del Presidente Mauricio Macri, heredero de uno de los principales grupos económicos del país, marcó el inicio de un nuevo ciclo de transformaciones económicas, políticas y sociales, impulsadas por la derecha que accedió al gobierno a través de elecciones democráticas. La nueva derecha llegó con un proyecto de refundación de la sociedad argentina apoyándose en un relato que logró permear el sentido común en base a valores como el mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito, pero los individualizó y les quitó todo lo que tenían de colectivo (Canelo, 2019). La educación en general y la docencia en particular debían cumplir un papel destacado en ese proyecto refundacional.

Este cambio cultural se estructuró desde una estrategia novedosa (Adamovsky, 2017; Canelo, 2019; Feldman, 2019). No se atacó al igualitarismo para celebrar el libre mercado y el individualismo como se había hecho en la década de 1990, sino que lo reelaboró como un compromiso con la “igualdad de oportunidades”. Esto no implica vivir en una comunidad de iguales sin grandes abismos entre ricos y pobres, sino que cada cual pueda desarrollarse durante su vida y llegar adonde sus propios esfuerzos o talentos se lo permitan (Adamovsky, 2017). La igualdad de oportunidades no significa en modo alguno igualdad de posiciones sino que son formas contrapuestas de concebir la justicia social (Dubet, 2011).

Para impulsar este cambio cultural, el nuevo gobierno se propuso, entre otras cuestiones, impulsar una “revolución educativa” a partir de una crítica a las denominadas políticas de inclusión de los gobiernos “kirchneristas” que no lograron mejorar la “calidad educativa”.

El presidente Macri, en su primer mensaje al Congreso de la Nación el 1° de marzo de 2016 afirmó que

la educación pública tiene severos problemas de calidad y hoy no garantiza la igualdad de oportunidades. Si bien hay una importante inversión pública, esto no se tradujo en una escuela basada en la innovación, la exigencia y el mérito. Por todo el país encontramos escuelas con severos problemas de infraestructura, maestros que no tienen suficiente capacitación, alumnos que aprueban sin aprender y padres que no se comprometen. Se han abierto nuevas universidades y eso es muy positivo, pero también muchas de ellas han sido espacios de militancia política más que de excelencia académica” (...) [La evaluación fue presentada como el instrumento para la mejora de la calidad:] el otro proyecto de ley, que considero primario para nuestro futuro, es el de la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa. Para mejorar la educación tenemos que evaluar, tenemos que saber dónde estamos parados y permitir generar la jerarquización del rol del docente. (Casa Rosada, 2016)



El entonces Ministro de Educación sostuvo que la “revolución educativa” no consistía en un simple cambio de políticas sino un cambio cultural y un compromiso distinto de la sociedad (Bullrich, 2016a). Afirmó que

para alcanzar este objetivo confiamos en la capacidad de los docentes como verdaderos agentes transformadores del cambio [y que] no podemos preparar a los chicos hoy para los empleos que vendrán, pero podemos formarlos para dos cosas: para que aprendan a disfrutar de esta incertidumbre y para que sean los que salgan a crear esos empleos. (Bullrich, 2016b)

Para que puedan generar sus propios trabajos se propuso que las chicas y los chicos se transformen en emprendedoras y emprendedores de sí mismos. Esta perspectiva economicista y utilitaria es la que orientó gran parte de las políticas de la gestión del Presidente Macri.

Las políticas desarrolladas durante el 2015 y el 2019 marcaron un quiebre respecto de muchas de las políticas públicas que se implementaron durante los gobiernos “kirchneristas” en diversos campos, entre ellos el educativo. En el informe “El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública” se presentó un balance del período 2003-2015 destacando que el aumento de la inversión educativa no resolvió los problemas de la educación:

estos cientos de miles de millones de dólares extra permitieron mayores transferencias a los ministerios encargados de solucionarlas, y es cierto que aumentaron sus presupuestos. Pero también es cierto que, a pesar de esta inyección, los problemas de la educación son similares a los de 2003. (Presidencia de la Nación, 2016)

También se señalaba que encontraron un Estado que dio poca importancia al rol de la evaluación.

A partir de este diagnóstico de crisis heredada, el gobierno consideró que se había producido un “fraude educativo” en la medida en que se incluyeron estudiantes de sectores tradicionalmente excluidos pero las tasas de graduación de la escuela secundaria obligatoria eran bajas y eran malos los resultados en las pruebas estandarizadas. El gobierno propuso la mencionada “revolución educativa” para que garantice que todas y todos, independientemente de sus condiciones socio-económicas tenga misma posibilidad de educarse y la misma calidad educativa. La educación como derecho a ser garantizado por el Estado estuvo ausente de la retórica oficial y la evaluación como medición de resultados constituyó uno de los ejes centrales del discurso y de las políticas del gobierno del Presidente Macri.

LA FORMACIÓN DOCENTE ORIENTADA A LA EVALUACIÓN

Para implementar los cambios propuestos, de la mano de funcionarios provenientes del sector privado y CEOs de empresas, y en nombre de la “federalización” del sistema, el gobierno impulsó transformaciones en los programas implementados por el Ministerio Nacional durante los gobiernos “kirchneristas” y produjo un ajuste y una reorientación del presupuesto educativo, privilegiando el área de evaluación que fue elevada al rango de Secretaría dentro de la estructura ministerial. La formación docente fue uno de los programas afectados por el ajuste (COLECTIVO DE OBSERVATORIOS Y EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN, 2019). A través del cambio en educación se buscó acoplar el sistema educativo a las demandas del mercado y abrir el campo educativo a los negocios del sector privado. El ámbito de la formación docente, no estuvo ajeno a este proceso (Feldfeber et al., 2018).

Los sindicatos con representación nacional dejaron de ser considerados como interlocutores en la discusión de las políticas impulsadas por el Ministerio Nacional. El año 2017 se inició con la suspensión de la Paritaria Nacional Docente (que sí se había realizado el año anterior, ni bien había asumido el gobierno) en un contexto de fuerte confrontación con los sindicatos. Las y los dirigentes de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) fueron reprimidos cuando intentaron instalar una Escuela Itinerante frente al Congreso para visibilizar los problemas de la educación y sus reclamos. Finalmente el gobierno autorizó su instalación.

El sector docente tampoco fue convocado para discutir el Proyecto de Plan Maestr@, un plan decenal que fue presentado en marzo del 2017 luego de difundir los “malos” resultados de la prueba “Aprender”¹⁰. En el Plan se propuso crear un Sistema Nacional de Carrera Docente para “superar el esquema actual, donde la variable principal de mejoramiento de las condiciones salariales es la antigüedad” (PEN, 2017, p. 27). El objetivo era lograr en el año 2026, que el 50% de docentes en actividad de gestión estatal estuvieran adheridos a este sistema.

En cuanto a la planificación de la formación docente, en agosto del 2016 se aprobaron el Plan Estratégico Nacional 2016 – 2021 “Argentina Enseña y Aprende” (CFE, Resolución N° 285/16) y el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 (CFE, Resolución N° 286/16). Se definieron cuatro principios orientadores de las políticas de formación docente: justicia educativa, valoración de los y las docentes, centralidad de la práctica y renovación de la enseñanza. Los objetivos propuestos fueron: mejorar la calidad de la formación docente inicial; garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación requerida y mejorar las prácticas de los equipos directivos y docentes en ejercicio.

La Directora del INFD planteó como objetivo propiciar una formación más centrada en el desarrollo de capacidades y en los desafíos de la práctica docente. En este marco, se aprobó el Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial (CFE, Resolución N° 337/18). Las capacidades definidas se estructuran en torno a seis ejes: dominar los saberes a enseñar, actuar de acuerdo con los diversos modos de aprender de los estudiantes, dirigir la enseñanza y gestionar la clase, intervenir en la

10 La prueba “Aprender” es el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes implementado por la gestión del Presidente Macri.



dinámica grupal y organizar el trabajo escolar, intervenir en el escenario institucional y comunitario, y comprometerse con el propio proceso formativo.

Las propuestas hacia las y los docentes impulsadas por el INFD tuvieron como objetivo la mejora de la calidad enfatizando la Formación Docente Situada que se desarrolló a través de cuatro dispositivos: círculo de directores, jornadas institucionales, ateneos didácticos y cursos para la enseñanza. La formación en matemáticas y lengua para mejorar los resultados de la evaluación constituyó una de las prioridades de la gestión.

Las becas “Compromiso Docente”, para estudiantes ingresantes o avanzados inscriptos en carreras prioritarias tuvieron como objetivo prestigiar la docencia y, desde una lógica meritocrática, apoyar el ingreso y egreso de los estudiantes de las carreras prioritarias con buen desempeño académico y compromiso con la profesión, “compromiso” que se valoraba en una entrevista personal.

La evaluación de los docentes constituyó otro de los ejes de las políticas nacionales impulsadas por la Secretaría de Evaluación Educativa. En el año 2017 se implementó un nuevo dispositivo de Evaluación, el “Enseñar” a través del que se evaluaron las capacidades específicas de los estudiantes de cuarto año que se encontraban cursando la residencia docente en los ISFD.

Hacia fines del año 2018 se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente (CNEAC) destinada a evaluar a los ISFD y acreditar las carreras que dictan (CFE, Resolución N°347/18).

Desde la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa se impulsaron propuestas centradas en la formación en liderazgo y en la difusión de experiencias consideradas como innovadoras.

LA FORMACIÓN EN LIDERAZGO EDUCATIVO Y EL DOCENTE “GLOBAL”

De acuerdo con los Principios de la Nueva Gestión Pública: gestión profesional de los servicios e introducción del estilo gerencial en el ámbito público (Verger & Normand, 2015), se formularon propuestas destinadas a reorientar y modificar los Programas del Ministerio y a la profesionalización y empoderamiento de los directores de escuela mediante cursos en Liderazgo Educativo, la definición de competencias para la formación y el establecimiento del mencionado operativo de evaluación, el “Enseñar”.

La preparación en liderazgo estuvo a cargo de ONGs tales como la Fundación “Varkey” a través de Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) y “Enseña por Argentina”¹¹ y de universidades privadas a partir de la firma de convenios que significaron una importante transferencia de recursos al sector privado (Feldfeber et al., 2018). También se promovieron experiencias de formación en el exterior tales como el curso de liderazgo, gestión e innovación educativa de dos semanas en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) en Estados Unidos y las pasantías en Finlandia y Suecia.

11 “Enseña por Argentina” integra la Red Internacional *TeachForAll*, que seleccionan a profesionales universitarios menores de 35 años para que se sumen al Programa de Formación en Liderazgo. La ONG firmó un convenio con el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) del Ministerio de Educación de la Nación (Feldfeber et al., 2018).

La formación en liderazgo y en emprendedorismo se articularon con propuestas de formación en educación emocional¹² y en neurociencias, desde perspectivas banalizadas que brindan explicaciones simplificadoras sobre los procesos educativos.

La idea que subyace a este enfoque es que los procesos de enseñanza y aprendizaje deben ser reducidos a su dimensión puramente individual, buscando que los alumnos se concentren en el control de las emociones y el conocimiento de sí mismos para alcanzar los objetivos personales sin referencia alguna a las condiciones materiales de existencia. En el ámbito escolar, esos objetivos se reducen a la obtención de buenos resultados en las mediciones estandarizadas, y la promoción de la educación emocional y el uso banalizado de las neurociencias son funcionales a esos objetivos. Se trata de una formación acorde a la sociedad del rendimiento caracterizada por la búsqueda constante de optimización, pensamientos positivos y autosuperación personal (Han, 2016).

Al mismo tiempo se propuso crear el “título de docente global” con validez internacional. De cara a la reunión del G20, que se realizó en Buenos Aires en el año 2018, el entonces Ministro de Educación presentó en el Foro Económico Mundial de Davos del año 2017 la idea de un proyecto de formación de docentes con estándares internacionales. La formación de un maestro de la globalización a través de la búsqueda de un estándar global en lo que respecta a la formación y el desarrollo profesional docente es la propuesta para que la docencia pueda educar para la competencia global (Bullrich, 2019).

Esta perspectiva se inscribe en un movimiento global que ha colocado a las y los docentes bajo el foco de la calidad considerando que pueden, y deben, jugar un papel importante en el desarrollo del “capital humano” (los estudiantes) necesario para la economía global del conocimiento (Sorensen & Robertson, 2018). En la medida en que la organización del trabajo docente atenta contra este objetivo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone centrarse en la figura del “docente de calidad” (*quality teacher*). A través del Programa TALIS, se realizó un estudio internacional entre 2008 y 2013, que estuvo orientado a determinar cuáles son las “mejores prácticas” en los distintos países de la organización para lograr “docentes de calidad” (Schleicher, citado en Sorensen & Robertson, 2018).

En América Latina, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL), impulsa la realización de informes de seguimiento sobre el estado de las políticas públicas docentes centrados en la preocupación por la calidad de la educación porque las escuelas no están logrando enseñar las habilidades que consideran que los niños y jóvenes necesitan para insertarse exitosamente en el mercado laboral y contribuir al desarrollo de la sociedad.

En el informe de Argentina se identifican los indicadores de progreso de la política docente y se incluye una serie de recomendaciones para mejorar las políticas docentes en Argentina, entre las que se destacan las siguientes: asegurar una educación de calidad para los alumnos de mayor vulnerabilidad socioeconómica; reformular las evaluaciones docentes; mejorar la calidad de la formación docente; simplificar la jornada laboral, lograr un liderazgo escolar efectivo y establecer una carrera docente con dos opciones (una para quienes se desempeñan en el aula y otra para quienes asumen funciones directivas y de supervisión tal como lo establece el artículo 69 de la LEN) (Narodowski, 2018).

12 En algunas provincias se han aprobado Leyes de Educación Emocional promovidas por la Fundación Educación Emocional presidida por Lucas Malaisi. También se ha presentado un proyecto de ley en el Congreso de la Nación Argentina (ver: <http://fundacioneducacionemocional.org/ley-educacion-emocional/>).



REFLEXIONES FINALES

Las políticas destinadas a regular la formación y el trabajo docente no pueden analizarse al margen de los proyectos educativos y sociales que les otorgan sentido.

A lo largo de este artículo, presentamos las principales orientaciones de las políticas nacionales destinadas a regular la formación y el trabajo docente a partir del cambio de siglo en el marco de las complejidades que presenta un país federal como Argentina y con un “sistema” formador que se fue configurando históricamente en circuitos paralelos con una multiplicidad de instituciones con tradiciones y culturas muy diversas. Estas políticas se inscriben en la tensión entre las perspectivas democratizadoras fundadas en un enfoque de derechos, que con todas sus limitaciones impulsaron los gobiernos kirchneristas, y aquellas tendencias privatizadoras que se proponen la formación de recursos humanos en base a la lógica del mercado que sustentaron las políticas de la gestión del presidente Macri. Mientras que las propuestas de Desarrollo Profesional Docente fueron diseñadas en confrontación con las demandas de profesionalización hegemónicas en la década de los noventa, la formación en liderazgo educativo se presentó como respuesta a la crisis de calidad diagnosticada a partir de las pruebas estandarizadas de medición de resultados. La idea de un docente global sólo constituye una propuesta funcional a la expansión del mercado a escala global.

En este contexto surgen los interrogantes acerca de los sentidos que asumen los procesos pedagógicos y el papel que desempeñan las educadoras y los educadores en sociedades en permanente transformación, atravesadas por desigualdades persistentes y por demandas de rendimiento en términos mensurables y estandarizados. Las disputas en torno a la definición y legitimación de los saberes que se construyen y circulan en las instituciones educativas y en los procesos de formación y las experiencias que allí nos acontecen, constituyen un tema central en el análisis de la reestructuración de la profesión docente.

REFERENCIAS

- ADAMOVSKY, E. (2017, agosto). Del igualitarismo a la meritocracia. El proyecto cultural del macrismo. *Le Monde Diplomatique*, edición cono sur agosto 2017, n°218.
- ALLIAUD, A., & FEENEY, S. (2014). La formación docente en el nivel superior de Argentina: hacia la conformación de un sistema integrado. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1(1), 125-134.
- ARGENTINA. (1992). LEY N° 24.049, de 7 de enero de 199. Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (1993). LEY N° 24.195, de 5 de mayo de 1993. Ley Federal de Educación. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.



- ARGENTINA. (1995). LEY N° 24.521, de 10 de agosto de 1995. Ley de Educación Superior. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (2004a). LEY N° 25.864, 15 de enero de 2004. Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (2004b). LEY N° 25.919, de 2 de septiembre de 2004. Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (2005). LEY N° 26.058, de 9 de septiembre de 2005. Ley de Educación Técnico Profesional. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (2006a). LEY N° 26.075, de 12 de enero de 2006. Ley de Financiamiento Educativo, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.
- ARGENTINA. (2006b). LEY N° 26.150, 24 de octubre de 2006. Ley de Educación Sexual Integral. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARGENTINA. (2006c). LEY N° 26.206, de 28 de diciembre de 2006. Ley de Educación Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina.
- BALL, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas*, 2(2/3), 19-33.
- BALL, S. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56(4), 747-765.
- BIRGIN, A. (1999). *Vocación, estado y mercado en la configuración de la docencia. Las regulaciones del trabajo de enseñar*. Buenos Aires: Editorial Troquel.
- BIRGIN, A. (Coord.) (2014). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: PASEM, UNSAM, Teseo.
- BIRGIN, A. (2016, noviembre). ¿El INFD en jaque? Deudas, debates y perspectivas. *Blog Conversaciones Necesarias*. Extraído de: <https://conversacionesnecesarias.org/2016/11/10/el-infd-en-jaque-deudas-debates-y-perspectivas/>
- BULLRICH, E. (2016a, 29 de junio). Entrevista a Esteban Bullrich. *Noticias de la Universidad Católica de Córdoba*. Extraído de: <https://www.uccor.edu.ar/noticiasucc/entrevista-al-ministro-esteban-bullrich/>
- BULLRICH, E. (2016b, 21 de julio). La educación nos hace independientes. *Diario La Nación*. Extraído de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-educacion-nos-hace-independientes-nid1920304>
- BULLRICH, E. (2019). *Es el maestro. El docente en el centro de una política educativa global*. Rosario: Ediciones Logos.
- CANELO, P. (2019). *¿Cambiamos?. La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.



- CASA ROSADA. (2016). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso*. Extraído de: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- CASULLO, M. E. (2016, Julio). El gobierno de Mauricio Macri: entre lo nuevo y lo viejo. *Revista Nueva Sociedad*. Extraído de: <http://nuso.org/articulo/el-gobierno-de-mauricio-macri-entre-lo-nuevo-y-lo-viejo/>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2007, 7 noviembre). Resolución N° 23/07. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res07/23-07.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2007, 29 de noviembre). Resolución N° 30/07. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res07/30-07.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2012, 5 de diciembre). Resolución N° 188/12. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res12/188-12.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2013, 21 de agosto). Resolución N° 201/13. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res13/201-13.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2016a, 23 de agosto). Resolución N° 285/16. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res16/285-16.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2016b, 23 de agosto). Resolución N° 286/16. Extraído de: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res16/286-16.pdf>
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2018, 5 de abril). Resolución N° 337/18. Extraído de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiehZ_y_trnAhUNmhQKHRiDCJcQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fedges-cba.infed.edu.ar%2Fsitio%2Fupload%2FRes_CFE_N_33718.pdf
- CFE – CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. (2018, 19 de diciembre). Resolución N° 347/18. Extraído de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_347_18.pdf
- COLECTIVO DE OBSERVATORIOS Y EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN. (2019). *En caída libre. Balance del Presupuesto Educativo Nacional durante el gobierno de Cambiemos*. OPPPED FFYL-UBA, CCC FLOREAL GORINI, AULA ABIERTA-UNAHUR, UNDAV, NIFEDE-UNTREF, UNGS Y CEIECS-UNSAM. Extraído de: <http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Presupuesto%20Educaci%C3%B3n%202016%202020.pdf>
- DAVINI, M. C. (1995). *La Formación Docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- DAVINI, M. C. (2005). *Estudio acerca de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente.
- DUBET, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- ETCHEMENDY, S. (2017, 9 de marzo). El “diálogo” PRO y la paritaria nacional docente. *Diario Página 12*, Buenos Aires. Extraído de: <https://www.pagina12.com.ar/24606-el-dialogo-pro-y-la-paritaria-nacional-docente>
- FELDFEBER, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la ‘agenda educativa’ en América Latina. *Revista Educação & Sociedade*, 28(9)9, 444-465.
- FELDFEBER, M. (2010). De la profesionalización al desarrollo profesional: algunas notas para pensar las políticas de formación docente. In D. A. OLIVEIRA & M. FELDFEBER (Compiladoras), *Nuevas regulaciones en América Latina. Políticas y procesos del trabajo docente* (pp. 81-108). Lima: UCH Fondo Editorial.
- FELDFEBER, M., & GLUZ, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13(octubre de 2019 - abril de 2020), 19-38.
- FELDFEBER, M., PUIGGROS, A., ROBERTSON, S., & DUHALDE, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA.
- FELDMAN, S. (2019). *La conquista del sentido común. Cómo planificó el macrismo el “cambio cultural”*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- HAN, B. CH. (2016). *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder Editorial.
- INFD – INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE. (2011). *Relato de una construcción política federal (2007-2011)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la República Argentina, Instituto Nacional de Formación Docente.
- KRICHESKY, G. (2012). La universidad y la formación de docentes para la educación secundaria: nuevas demandas en escenarios sociales complejos. In A. CHIROLEU, M. MARQUINA & E. RINESI (Compiladores), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades* (pp. 295-320). UNGS: Los Polvorines.
- MALET, R. (2019). Políticas de profissionalização do ensino – Desenvolvimento contemporâneo e variações de usos. In D. A. OLIVEIRA et al., *Políticas educacionais e a reestruturação da profissão do educador. Perspectivas globais e comparativas* (pp. 39-63). Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- MOREIRA, C., RAUS, D., & GÓMEZ LEYTON, J. C. (Coords.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO Uruguay / Lanús: UNLa / Santiago de Chile: UARCIS / Montevideo: Ediciones TRILCE.
- MARTINS, E. M. (2019). Empresariamento da educação básica na América Latina: Redes empresariais em prol da educação. *Universidades e Sociedade*, XXIX, 40-59.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (2015). *La política educativa nacional 2003-2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires: MEN.



- NARODOWSKI, M. (2018). *Argentina. El estado de políticas públicas docentes*. Informe de seguimiento PREAL. Buenos Aires: Diálogo Interamericano, OEI.
- OLIVEIRA, D. A. (2019). Apresentação. In D. A. OLIVEIRA et al., *Políticas educacionais e a reestruturação da profissão do educador. Perspectivas globais e comparativas* (pp. 7-16). Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, II(4), 99-128.
- PEN – PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2017, Marzo). *Proyecto de Ley Plan Maestr@*. Versión borrador. Extraído de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005527.pdf>
- PERAZZA, R. (Coord.) (2014). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: PASEM, OEI, Teseo.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. (2016). *El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- SIDICARO, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Revista Nueva Sociedad*, 234(Julio-Agosto), 74-94.
- SORENSEN, T. B., & ROBERTSON, S. L. (2018). The OECD program TALIS and Framing, Measuring and Selling Quality Teacher™. In M. AKIBA & G. K. LETENDRE (Eds.), *Routledge International Handbook of Teacher Quality and Policy* (pp. 117-131). New York: Routledge.
- UNESCO. (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe, Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- VERGER, A., & NORMAND, R. (2015). Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativo global. *Revista Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.
- VOMMARO, P. (2015, 10 de marzo). Entrevista Neoliberalismo después del neoliberalismo. *Diario Página 12*. Extraído de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-267767-2015-03-10.html>

*

Received: January 9, 2020

Accepted: January 27, 2020

Published online: February 28, 2020

