

De la retórica pedagógica a la motivacional.

Un análisis de las políticas de formación docente en la alternancia política argentina de inicios de siglo

From Pedagogical Rhetoric to a Motivational One.

An Analysis of Teacher Training Policies within Argentine Political Alternation of the Beginning of the Century

Mariana Frechtel

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

marianafrechtel@gmail.com

RESUMEN

Este artículo se propone abordar la producción discursiva sobre el trabajo y la formación docente que se presenta en dos Planes Nacionales de Formación Docente de Argentina. Uno implementado en 2007 en el marco de un gobierno de características progresistas y otro implementado en 2016 con una alianza de características neoliberales que gobernó entre 2015 y 2019. En clave de mirar las continuidades, tensiones y rupturas en las políticas educativas a partir de la alternancia de gobiernos neoliberales y pos-neoliberales, la normativa que regula el sistema formador en su conjunto es un elemento que permite analizar la presencia de significantes que informan sobre el trabajo y la formación docente. Para ello, el análisis toma herramientas del Análisis Político del Discurso como analítica que considera que el discurso es constitutivo de lo social, es decir, que toda configuración social es de carácter discursivo. En este sentido, las políticas públicas en educación serán pensadas como articulación de significantes ligados a un valor o un sentido asignados desde el Estado a la formación y el trabajo docentes.

Palabras clave: formación docente, políticas educativas, Análisis Político del Discurso

ABSTRACT

This article aims to address the discursive production on work and teacher training presented in two National Plans for Teacher Training in Argentina. The first, implemented in 2007 within the framework of a progressive government. The second, implemented in 2016 with an alliance of neoliberal characteristics that ruled between 2015 and 2019. To look at the continuities, tensions, and ruptures in educational policies from the alternation of neoliberal and post-neoliberal governments, the regulations that rule the training system as a whole are an element that allows analyzing the presence of signifiers that inform about teacher work and training. For this, the analysis takes tools from the Political Analysis of Discourse as an analytic that considers that discourse is constitutive of the social, that is, that all social configuration is discursive. In this sense, public education policies will be thought of as the articulation of signifiers linked to a value or meaning assigned by the State to teacher training and work.

Keywords: teacher training, educational policies, Political Analysis of Discourse

INTRODUCCIÓN

Las políticas de formación docente han estado en el centro de los debates en materia educativa asumiendo un protagonismo cada vez mayor. Si bien los programas y acciones específicos que implementan los distintos gobiernos dan cuenta de modos significativamente distintos de pensar la formación y el trabajo docentes, históricamente, pero sobre todo en las últimas décadas, se han desarrollado discursos que tienden a posicionar en la mejora de la formación docente “la solución” a la mayor parte de los problemas del sistema educativo (Birgin, 2012).

En este sentido, lejos de abonar a este tipo de miradas sobre la formación y el trabajo docentes, este escrito se propone analizar los modos de significar la docencia que estructuran parte de la normativa que reguló al sector en las últimas décadas, entendiendo las políticas como una entidad social, no como un documento o una cosa (Avelar, 2016).

Desde el Análisis Político del Discurso, la discursividad es entendida como un entramado de acciones verbales y no verbales que forman parte de un juego y se significan por el uso que tienen en ese juego. De modo semejante, Wittgenstein (1953) planteaba la noción de juego de lenguaje en su multicitado ejemplo de la construcción de una pared de tabiques (Laclau, 1993). Asimismo, la construcción de discursos se concibe no sólo desde el lenguaje, sino también desde las acciones en las que dicho lenguaje se inscribe (Cherryholmes, 1999). Esta mirada cuestiona las oposiciones tradicionales de la categoría de discurso: entre discurso y realidad, discurso y práctica o discurso y verdad. Por el contrario, considera que el discurso no se opone a la realidad, sino que la realidad es construida discursivamente; se constituye a partir del conjunto significativo lingüístico y extralingüístico y su sentido es construido por la relación que establece con otros discursos (Buenfil, 1990, 2019).

Por ello, las políticas públicas en educación pueden ser pensadas como articulación de significantes ligados a un valor o un sentido asignados desde el Estado a la docencia o al trabajo de enseñar. De este modo, el carácter hegemónico de algunos significados atribuidos al significante trabajo docente depende de las equivalencias que

articule de manera contingente en determinadas cadenas discursivas. En algunos momentos hegemónicos, estas formas de significación se construyen como puntos nodales fijando un significado particular, que siempre será parcial y temporal ya que estará en disputa permanente con otras formas de significación. En palabras de Laclau y Mouffe (1985, p. 152):

El discurso se constituye como intento por dominar el campo de la discursividad, por tener el flujo de las diferencias, por construir un centro. Los puntos discursivos privilegiados de esta fijación parcial los denominaremos puntos nodales.

A partir de estos abordajes teórico-metodológicos se analizará la producción discursiva que se presenta en documentos oficiales de políticas educativas como intervenciones discursivas. Es decir, como procesos de producción y circulación de sentidos impulsada por las instancias oficiales a través de resoluciones y documentos normativos. Los modos en los que las políticas nombran el trabajo docente, los sentidos que ponen en juego en sus textos y las equivalencias que se establecen para construir sentidos sobre la docencia, su formación y su trabajo están intrínsecamente vinculados a las orientaciones políticas de los gobiernos que, de modo alternado, condujeron la Argentina desde los inicios del siglo XXI. En este sentido, el contexto es de suma importancia ya que no sólo enmarca a las políticas y permite que sean analizadas desde su contingencia y localización, sino que además deja huellas en la discursividad a nivel social y en el campo pedagógico en particular. Es decir, el contexto no opera como telón de fondo de elementos contiguos pero aislados y sin articulación con lo que los y las docentes piensan, dicen y hacen, sino que da cuenta de las condiciones de la producción discursiva en el campo pedagógico en términos de apropiaciones del discurso oficial. Por ello, se abordarán los modos en que se presentó la formación y el trabajo docentes en los discursos que pusieron a circular los Planes Nacionales de Formación Docente considerando, comparativamente, los implementados en dos periodos de gobierno: el Plan Nacional de Formación Docente 2007-2011 y el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021.

La selección de estos documentos se vincula con que son el marco que regula al conjunto de las acciones y programas que se desarrollan a nivel nacional en materia de formación docente. En el caso del Plan Nacional de 2007, si bien hay un antecedente de 2004 y uno posterior, en 2012, el de 2007 está enmarcado en la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo regulador de las políticas destinadas al magisterio a nivel nacional. El plan de 2016 abarca las propuestas que se desarrollarán hasta 2021, por ello fue el único plan implementado por el gobierno de la Alianza Cambiemos.¹

En la primera parte de este escrito, se recuperarán algunas de las características centrales que asumieron los gobiernos en América Latina desde los inicios del siglo XXI y, particularmente, la alternancia política que caracterizó a la Argentina con vaivenes entre gobiernos progresistas y gobiernos neoliberales, como así también las implicancias en materia educativa. En una segunda parte, se profundizará en las políticas de formación docente desplegadas por los dos gobiernos mencionados, haciendo foco en los diferentes sentidos que pusieron a circular sobre la formación y el trabajo docentes a partir de un análisis de los textos de la política pública seleccionados. Por último, la conclusión recuperará los principales núcleos de sentido puestos a circular por cada uno de los Planes Nacionales de Formación Docente y se abrirán interrogantes respecto a las políticas de formación que puedan desarrollarse en el contexto de un nuevo cambio de gobierno en Argentina, iniciado en diciembre último y alineado a los procesos políticos que tuvieron lugar entre 2003 y 2015.

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LOS INICIOS DE SIGLO: EL CASO ARGENTINO

Los inicios del siglo XXI en América del Sur estuvieron caracterizados por una gran diversidad de proyectos políticos en la región.

¹ Entre 2003 y 2015 tuvieron lugar, en Argentina, las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y la de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) del Frente para la Victoria. En relación con los Planes Nacionales de Formación Docente, a lo largo de estos tres periodos de gobierno se desarrollaron tres planes. A los fines de este análisis, se centrará la mirada en el plan de 2007, ya que es el primero en estar bajo la órbita del Instituto Nacional de Formación Docente como organismo creado para articular las políticas de formación a nivel nacional. En 2015 gana las elecciones Mauricio Macri de la mano de la Alianza Cambiemos. Con el cambio de color político, se implementa un Plan Nacional de Formación Docente en 2016, que abarca la totalidad de los años que gobernó dicha alianza.

Transcurridos veinte años de este nuevo siglo, se observan vaivenes al interior de los distintos países, que dan cuenta de procesos heterogéneos, pero con rasgos comunes. Alcanza con citar algunos ejemplos como el proceso llevado adelante por Evo Morales, en Bolivia, que además de un importante crecimiento económico, significó la disminución de la desigualdad social de modo sustantivo. Dicho proceso se vio interrumpido poniendo en jaque el Estado de derecho y con la asunción de una presidenta interina. Lo mismo se puede ver en Brasil, con la asunción de Bolsonaro a inicios de 2019, luego de un proceso que desestabilizó el orden democrático de dicho país con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. Argentina puede sumarse a los ejemplos de países que, luego de años de gobiernos progresistas, tuvieron un giro político y asumieron, en este caso a través de instancias electorales democráticas, gobiernos neoliberales. Mientras que en los inicios de siglo algunos países tuvieron la llegada al poder de gobiernos que podrían caracterizarse como progresistas, con una alta oposición a las políticas reformistas de las décadas neoliberales, otros continuaron implementando políticas económicas y sociales en línea con las de la década de los noventa (Feldfeber, 2019). La alternancia de gobiernos, ya sea en el acceso por vías democráticas o a través de golpes de Estado, es lo que caracterizó a la región en los últimos veinte años.

Estos gobiernos progresistas pueden ser agrupados bajo la categoría de “posneoliberales” que, siguiendo los aportes de Dávalos (2014), es una noción que “nace desde América Latina y como una necesidad de caracterizar el tiempo histórico de los gobiernos latinoamericanos que surgieron desde las luchas sociales en contra del neoliberalismo” (Dávalos, 2014, p. 200). Estos gobiernos tienen una serie de rasgos en común, entre los que se puede destacar la búsqueda de profundización de la democracia y de mayores niveles de justicia social a través de la recuperación del rol del Estado como garante principal de los derechos de las y los ciudadanos (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008). En este sentido, el posneoliberalismo puede describirse en la afirmación de derechos, el fortalecimiento de la esfera pública y la negación de una mirada que mercantiliza todo (Sader, 2008). Esto tuvo su correlato en las políticas educativas: en la mayoría de los casos, se impulsaron leyes que reemplazaron a aquéllas establecidas durante periodos neoliberales previos. Entre

estas leyes se pueden mencionar: Ley de Educación “Avelino-Siñani-Elizardo Pérez” N° 070 (Bolivia, 2010); Ley General de Educación N° 18.437 (Uruguay, 2009); Ley Orgánica de Educación, Gaceta Oficial N° 5.929 (Venezuela, 2009); Ley de Educación Nacional N° 26.206 (Argentina, 2006). En estas leyes, se reconoce una serie de rupturas importantes respecto de las leyes que las precedieron, especialmente vinculadas al rol que asume el Estado como garante principal del derecho a la educación y, por consiguiente, a mayores niveles de igualdad social, también en lo que se refiere a la integración de la diversidad cultural (Saforcada y Vassiliades, 2011).

En el caso particular de la Argentina, luego de una significativa crisis que atravesó el país y que concluyó con un estallido social a finales de 2001,² se inicia un periodo de gobiernos posneoliberales que intentan paliar algunas de las consecuencias económicas, sociales y políticas que produjeron décadas de gobiernos neoliberales. Con la asunción de un nuevo gobierno en 2003, se inicia un periodo de crecimiento del nivel laboral y de los salarios a través de políticas que tendieron a la recuperación del mercado interno, la protección de la industria nacional y el impulso a las exportaciones. Estas políticas permitieron, entre otras cosas, un mayor acceso al consumo y la movilidad social ascendente de gran parte de la población (Filmus, 2017). En lo que refiere a las acciones que atendieron a los sectores más vulnerables, la instalación de políticas de carácter universal fue clave para comenzar a revertir procesos de exclusión social y cultural.

En materia educativa, la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 se dio en conjunto con una serie de leyes dirigidas directamente al sistema educativo: la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, la Ley de Educación Técnico-Profesional de 2005, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006, la Ley de Educación Sexual Integral N° 26.150 de 2006. El conjunto de estas leyes da cuenta de la búsqueda de ampliar derechos en materia educativa, incrementar el presupuesto a nivel nacional y aspirar a un sistema más inclusivo e igualitario. Éste es el conjunto estructural de

² Luego de la renuncia, en diciembre de 2001, del presidente de la Nación, Fernando de la Rúa, se inicia un periodo de gran inestabilidad política que implicó la sucesión de gran cantidad de presidentes provisionales hasta mayo de 2003, que asume la presidencia Néstor Kirchner de la mano del Frente para la Victoria.

políticas que se desplegaron en materia educativa a partir de 2003, con la llegada de un gobierno nacional con características posneoliberales, que buscaron paliar algunas de las problemáticas del sistema educativo que fueron acrecentadas por la reforma desarrollada durante la década de los noventa. Durante los doce años de gobierno kirchnerista se avanzó en la puesta en acto de muchas de las acciones, planes y programas enunciados en este conjunto de leyes que, a su vez, fueron acompañadas por un conjunto de normativas que permitió lograr mayores niveles de igualdad y democratización del sistema educativo en su totalidad.

Este proceso, en algunos aspectos, se vio interrumpido, a partir de 2015, con la asunción de Mauricio Macri al gobierno nacional. De este modo, se inició un giro político, social, económico y educativo de características distintivas. Este nuevo gobierno se caracterizó por impulsar políticas que mostraron un giro conservador y de apertura económica (Cortés, 2017). Con este periodo comenzó a configurarse, según Filmus (2017), una restauración neoconservadora a nivel general y, puntualmente, en relación con lo educativo, marcando una profunda transformación en el modelo de desarrollo que había comenzado a implementarse en Argentina desde 2003. En lo que respecta a lo educativo, se puso en marcha un conjunto de estrategias tendientes a abrir el sistema educativo a la inversión privada (Puiggrós, 2017). Por su parte, Suasnábar (2018), destaca la falta de una agenda política educativa concreta que fuera más allá de las grandes formulaciones, más vinculadas a campañas electorales. Entre las políticas impulsadas, se puede destacar la creación del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Res. CFE N° 285/16), que concentraba los objetivos educativos prioritarios consensuados entre las distintas jurisdicciones. El plan afirmaba la responsabilidad del Estado de proveer una educación integral, permanente y de calidad, a partir de cuatro ejes centrales: aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; planificación y gestión educativa, y comunidad educativa integrada.

Este periodo, a su vez, puede caracterizarse por la importancia nodal otorgada a la evaluación. Esto se vio reflejado, por ejemplo, en la creación de una Secretaría de Evaluación Educativa, a través del decreto N° 552/16. Según Feldfeber (2020), a partir de un diagnós-

tico de crisis del sistema basado, entre otras cosas, en los resultados de las pruebas PISA, comienza a definirse una nueva agenda educativa que retoma la propuesta de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La alternancia de gobiernos que caracterizó las primeras décadas del siglo XXI en América del Sur tuvo su correlato en los procesos políticos argentinos. Al igual que en otros países de la región, Argentina tuvo doce años de gobiernos en los que se impulsaron políticas sociales que pusieron el foco en la ampliación de derechos y el aumento del gasto público. Esto se reflejó, a su vez, en las políticas educativas que ampliaron los años de escolaridad obligatoria, el presupuesto destinado al sector y el conjunto del marco regulatorio, en pro de jerarquizar la educación como derecho social. Con el retorno neoliberal, a partir de 2015, muchos de estos procesos se vieron obturados. Bajo el mismo marco regulatorio, las acciones y programas implementados presentaron sentidos que pusieron en el centro de la escena la evaluación y la eficacia y se distanciaron de los principios que regularon las políticas previas.

LA FORMACIÓN DOCENTE EN LA ALTERNANCIA POLÍTICA ARGENTINA³

En el transcurso de los gobiernos posneoliberales y neoliberales de las últimas dos décadas, la formación de docentes fue un tema que estuvo en el centro de los debates sobre política educativa. Esto no es una novedad, si se considera que ya en la década de los noventa

³Es importante mencionar algunas particularidades de la formación docente en Argentina en relación a cómo se estructuró desde los inicios el sistema formador. Históricamente, la formación de docentes estuvo a cargo de dos tipos de instituciones, los Institutos de Educación Superior (no universitarios) y las universidades que, en su oferta, incluyen carreras para la formación de profesores. Las primeras atienden, en general, a la formación de docentes para el nivel inicial, primario y medio, mientras las segundas otorgan títulos para ejercer la docencia en el nivel medio y superior. La estructura actual del sistema formador se organiza con los Institutos de Formación Docente bajo responsabilidad de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las universidades como instituciones con autonomía académica e institucional. A su vez, la formación docente, en la actualidad, se encuentra regulada por la Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en 2006, y por la Ley de Educación Superior (LES), sancionada en 1995, que entre sus principales objetivos se propone preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo (Frechtel, 2019).

la calidad de la enseñanza, de la mano de la calidad de los docentes, fueron pilares fundamentales en los que se basaron las reformas educativas impulsadas en esa década (Alliaud, 2014).

Sin embargo, se puede advertir una ruptura fundamental entre las políticas de fin de siglo y las iniciadas a partir de 2003. Durante la década de los noventa el eje de la agenda educativa fue la autonomía institucional y el desplazamiento del Estado como garante de derechos a un Estado evaluador. La evaluación se convirtió en la estrategia de control del trabajo docente, fundamentada en los diagnósticos de los organismos internacionales sobre la baja calidad de los docentes (Birgin, 2000). Por el contrario, a partir de 2003, no sólo se delinearón coordenadas específicas de articulación a nivel nacional del subsistema formador en su conjunto, sino que acompañaron dichas acciones con otras políticas destinadas al sector, como la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2005, en la que se prioriza la mejora de la condición laboral y salarial de los docentes.

La formación docente ha sido parte fundamental de los cambios iniciados a partir de 2003 para el sistema educativo en su conjunto. La Ley de Educación Nacional, además de ser una Ley que establece la estructura del sistema educativo en su conjunto, haciendo alusión a todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, incluye, en el artículo 76, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente:

Organismo nacional desconcentrado, con la función primaria de direccionar, planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema superior de formación docente inicial y continua y en respuesta al requerimiento social de políticas específicas y sostenidas para la formación de docentes en nuestro país. La creación del INFD marca el inicio de un proceso de dinamización, desarrollo y jerarquización de la formación docente en la Argentina (Piovani, 2013, p. 224).

La creación del Instituto Nacional de Formación Docente puede considerarse un hecho fundamental en las políticas destinadas al sector, ya que asume funciones vinculadas a la articulación del sistema

formador en su conjunto, en el marco de una herencia de profunda fragmentación y desigualdad del sistema educativo, pero particularmente del subsistema formador. Un conjunto de investigaciones realizadas en los años previos a su creación⁴ daba cuenta de la dispersión de propuestas, de la desigualdad de oferta tanto de formación inicial como postinicial. En este sentido, se propuso como eje central recuperar el lugar del Estado, construir una nueva institucionalidad con un marco normativo común y mediante una estructura de gobiernos colegiados (Birgin, 2018).

Desde los inicios del nuevo gobierno, pero fundamentalmente a partir de la creación del INFD, se desarrolló una gran cantidad de acciones y programas destinados a la formación inicial y postinicial de los docentes del sistema. Se pueden destacar la formulación de contenidos comunes para todas las carreras de formación docente a nivel nacional;⁵ la puesta en marcha de un programa de especializaciones en distintas áreas disciplinares para los/as docentes en ejercicio del todo el sistema educativo, en forma gratuita y, principalmente, virtual;⁶ la organización de ciclos de desarrollo profesio-

⁴ Una investigación desarrollada en 2005 por Davini (2015), da cuenta del estado de la situación de la formación docente a nivel nacional, recuperando dificultades que afronta el sistema formador desde sus orígenes y otras potenciadas por las políticas de las décadas previas. Muchos de las problemáticas que se presentan en dicho informe en relación con la Educación Superior no universitaria con énfasis en la formación docente van en línea con las que otras investigaciones reconocen para el conjunto del sistema educativo. Sin embargo, este estudio, realizado por pedido de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, es de suma importancia en lo que refiere a la formación docente a nivel nacional, ya que el mismo puede considerarse el primer estudio que analiza de modo sistémico y en profundidad tendencias generales en la situación, desarrollo y problemáticas de la educación superior no universitaria a nivel nacional. En líneas generales se reconoce, en este estudio, una falta de planificación a nivel nacional y a nivel jurisdiccional y escasa construcción de la visión del subsistema y de la planificación del desarrollo del nivel y de su oferta educativa; debilidades en la conformación y permanencia a lo largo del tiempo de equipos técnicos jurisdiccionales que dificultan la continuidad de las propuestas y el desarrollo de la gestión. Los resultados que se plasmaron en ese informe fueron utilizados por el ministerio como herramienta central para los objetivos propuestos en INFD y para las acciones desarrolladas para el sector docente.

⁵ Además del establecimiento de Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente (Res. CFE 24/07), se puede mencionar el “Acompañamiento a Docentes Noveles”, que desde 2007 es una de las funciones del sistema formador en Argentina (Res. CFE 30/07), y que supone un trabajo con docentes en su primera inserción laboral; y la línea de acción “Estímulos económicos para estudiantes de formación docente” (Res. SE 546/09).

⁶ El Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (Res. CFE 201/13) incluyó dos tipos de propuestas para acercar a los docentes variedad en la oferta formativa. Una de las propuestas fue de formación situada, es decir, dentro de las instituciones y en los horarios de jornada laboral. La otra se realizó a través de una serie de cursos y especializaciones de carácter optativo y en forma virtual para docentes de los distintos niveles, a través del “Programa Nuestra Escuela”.

nal destinados principalmente a profesores/as de los Institutos de Formación Docente del país.

Con el cambio de gobierno, ocurrido a finales de 2015, en línea con las políticas educativas implementadas para el conjunto del sistema, se llevaron adelante cambios en la formación docente a nivel nacional. En primer lugar, se puede destacar el proceso de desvalorización del cuerpo docente que tuvo lugar desde el gobierno nacional. La desconfianza hacia el sector se puso de manifiesto al asociar de modo directo, en los discursos oficiales, la calidad educativa al desempeño docente (Feldfeber, 2019). Estas consideraciones sobre el trabajo docente vuelven sobre un debate que busca oponer la idea de calidad a la idea de inclusión (Vassiliades, 2019). El acceso de sectores históricamente excluidos del nivel superior se tradujo, para algunos sectores, en la pérdida de calidad del sistema educativo, considerando que quienes obtienen el título docente, carecen de los conocimientos necesarios para ejercer su trabajo. En este sentido, los discursos oficiales recuperaron aquéllos propios de los organismos internacionales, quienes reforzaron y difundieron la idea de que la crisis de los sistemas está directamente relacionada con el trabajo docente como principal responsable de los resultados obtenidos (Feldfeber, 2020).

De este modo, la política centrada en la evaluación que se desarrolló para el conjunto del sistema también tuvo lugar en lo que respecta a la formación docente, a través de un conjunto de dispositivos de evaluación. Se realizaron evaluaciones muestrales de estudiantes ingresantes a los Institutos de Formación Docente, así como evaluaciones censales de egresados en colaboración con la Secretaría de Evaluación Educativa (Birgin, 2018).

Asimismo, se pueden reconocer rupturas en lo que respecta a la formación postinicial. Por un lado, se discontinuaron muchas de las especializaciones que habían sido desarrolladas por el Programa Nuestra Escuela y se ofrecieron cursos para formación en neurociencias y educación emocional. Por otro lado, se desarrolló una línea de formación situada que, lejos de proponer instancias que potencien la formación en las instituciones a partir de problemáticas específicas de las escuelas, se basaron en la implementación de jornadas de trabajo que debían llevar adelante las autoridades de las escuelas según guiones pautados y detallados para ser seguidos paso a paso (Birgin, 2018).

PLANES NACIONALES DE FORMACIÓN DOCENTE: DE LA RETÓRICA PEDAGÓGICA A LA MOTIVACIONAL

Las definiciones sobre formación y trabajo docentes en particular, y sobre la educación en general que pueden reconocerse en las distintas políticas desarrolladas por los gobiernos propuestos para el análisis no escapan a los textos de los Planes Nacionales de Formación Docente. Los textos que regulan la creación de los planes son un buen ejemplo para mirar intervenciones discursivas por parte del Ministerio de Educación de la Nación, que realiza a través de su normativa y reconoce rupturas en el modo de pensar la docencia e interpelar a los docentes.

Los textos de la política –como entidad social que construye significados– participan de las disputas más amplias por establecer los sentidos del trabajo docente, que nunca se encuentran fijados a un significado definitivo. La imposibilidad de fijación última del sentido implica considerar que existen fijaciones parciales. Las mismas son producto de luchas en las que ciertos significantes se fijan a determinadas significaciones; estas luchas componen la hegemonía y dan cuenta del intento, siempre inacabado, de significar lo social. Se construyen articulaciones provisorias y precarias entre demandas del campo pedagógico con la finalidad de constituir la hegemonía (Laclau, 2005).

Asimismo, no es suficiente con la construcción de una cadena equivalencial que articule significantes flotantes, sino que es necesario que “la articulación [deba] verificarse por medio de un enfrentamiento con prácticas articulatorias antagónicas” (Laclau y Mouffe, 1985, p. 179). Es decir, una formación hegemónica, además de la cadena de equivalencias que construye producto de articulaciones, se significa a partir de marcar un límite con aquello que ella no es. En este sentido, las políticas intentan, nunca de forma acabada por la imposibilidad de fijación última, dotar de sentido a la idea de formación docente, articulando distintos significantes en una cadena equivalencial. A su vez, esta significación específica, que se reconoce en determinados textos de las políticas, marca un límite con aquello que no son; es decir, buscan, en algunos casos, distanciarse de otros modos de significar la docencia y su formación.

Los Planes Nacionales de Formación Docente desarrollan una serie de objetivos y propósitos vinculados con la formación docente, tanto en su carácter inicial como continuo a nivel nacional. Para el desarrollo de esos propósitos, los planes proponen líneas de acción concretas que, en algunos casos, se promueven directamente desde los órganos nacionales y en otros a través de los ministerios jurisdiccionales.

El Plan Nacional de Formación Docente 2007 es el primer plan creado bajo la órbita del INFD. Da cuenta de las características del sistema formador y de las consecuencias de las políticas implementadas en décadas previas para fundamentar las principales líneas de acción que se propone desarrollar. Para ello establece tres áreas prioritarias: el desarrollo institucional, vinculado con el fortalecimiento del sistema formador en su conjunto a partir de la planificación de la oferta formativa inicial, y el apoyo a estudiantes de carreras de formación docente; el desarrollo curricular, orientado a mejorar e integrar los planes de estudio jurisdiccionales, y la formación continua, entendiendo que la misma debe responder a las necesidades de los docentes y sus prácticas cotidianas, contemplando la heterogeneidad de trayectorias, necesidades, situaciones y problemas de enseñanza.

El Plan Nacional de Formación Docente 2007 inicia con el siguiente párrafo:

La educación es una de las áreas más relevantes para la construcción de los derechos sociales de los ciudadanos y del futuro de la sociedad en su conjunto. En nuestro país, la escuela pública se consolidó históricamente como una estrategia fundamental para conformar la República, basada en la democratización del saber y el reconocimiento de la igualdad y el derecho a la ciudadanía. Actualmente, la relevancia de la educación se renueva en una sociedad en la que la información y el conocimiento juegan un papel significativo para el desempeño ciudadano y el acceso a las oportunidades sociales y la calidad de vida (Instituto Nacional de Formación Docente, 2007, p. 9).

En este primer fragmento, se puede destacar el valor otorgado a la educación en forma general, como un área de relevancia y al lugar de la escuela pública como garantía de igualdad y acceso a la ciuda-

danía. Asimismo, se reconoce en el párrafo la decisión de iniciar un plan destinado particularmente a la formación docente, definiendo una mirada acerca de la educación y de la escuela pública en general y de su importancia contemporánea en la formación de ciudadanos. El fragmento recupera la relevancia de la educación para la sociedad en general y para el mundo contemporáneo en particular, poniendo de relieve la importancia de democratizar el saber.

En lo que respecta a la mirada sobre la formación y el trabajo docentes, el plan de 2007 establece también en su introducción:

La formación de los docentes alcanza una importancia estratégica por ser estos actores ineludibles en la transmisión y recreación cultural, en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las infancias y juventudes y en la renovación de las instituciones educativas. Como cuerpo profesional especializado, les cabe la tarea de liderar y afianzar los procesos de democratización de la enseñanza y por ende de inclusión educativa (Instituto Nacional de Formación Docente, 2007, p.9).

Desde esta perspectiva, el ejercicio de la docencia no es sólo un trabajo, sino también una profesión que envuelve un compromiso y una responsabilidad de significativa relevancia política y social. Asimismo, aparece asociada tanto a su función en el desarrollo de capacidades o aprendizajes de niñas, niños y adolescentes, así como a renovar las instituciones educativas. Este último aspecto resulta de relevancia en función de pensar los modos en los que las políticas se desarrollan al interior de las escuelas. Las propuestas neoliberales tienden a replicar modelos estandarizados de reformas y programas para las instituciones educativas, que desconocen las particularidades de las instituciones en las que deben darse los cambios. En este sentido, en el fragmento se puede reconocer un modo de concebir las políticas y su recontextualización. Da cuenta de los procesos de interpretación y de lucha implicados en la traducción de determinadas políticas en las prácticas institucionales (Ball, 2002).

Otro aspecto a destacar en el Plan Nacional de Formación Docente 2007 se vincula con la referencia a la formación de docentes como un derecho. Aspecto que, indefectiblemente, pone al Estado

en un lugar de responsable y garante de dicho derecho. En este sentido, el Plan pone de relieve el derecho asociado al desarrollo curricular en los IFD para garantizar una formación de calidad:

Acuerdos sobre desarrollo curricular que aseguren el derecho a una formación de calidad a todos los estudiantes, con contenido nacional, jurisdiccional e institucional, facilitando la articulación entre las carreras y la formación general y específica (Instituto Nacional de Formación Docente, 2007, p. 27).

Estos fragmentos dan cuenta de una mirada particular sobre la formación y el trabajo docentes, que no sólo ponen de manifiesto la búsqueda de fortalecer y mejorar el sistema formador, sino de concebirlo como una responsabilidad del Estado. Las referencias a la educación pública, la formación de ciudadanos, la apuesta por la democratización de saberes y la inclusión educativa se articulan con la definición de los docentes como cuerpo profesional especializado, con derecho a recibir una formación de calidad y como actores fundamentales en el desarrollo de las políticas al interior de las escuelas. Estos discursos entran en disputa con una mirada histórica sobre la docencia como vocación y con escasa formación específica. Las definiciones que estructuran el Plan Nacional de Formación Docente 2007, en conjunto con las acciones que se pusieron en acto a partir de su formulación, marcan un límite tanto con las significaciones históricas que hegemonizaron el campo, así como con las que se presentan en el Plan Nacional de Formación Docente 2016:

El presente plan es una propuesta del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) para trabajar junto con los ministerios de Educación de las 24 jurisdicciones en la mejora sistémica de la formación docente inicial y continua, como medio para asegurar los aprendizajes indispensables para el desarrollo integral de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos en la Argentina. Con la finalidad de construir una sociedad preparada para el futuro donde el desarrollo social, individual, económico y cultural depende del acceso a capacidades fundamentales por parte de todos los miembros de la sociedad, este plan propone políticas para formar profesores só-

lidos, críticos y motivados (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016, p. 3).

Este fragmento, que da inicio al Plan de 2016, vincula de forma directa la formación docente con la garantía de los aprendizajes por parte de niñas, niños y jóvenes. Por otro lado, destaca la mirada de la formación para “el futuro” y el acceso a “capacidades fundamentales”. En este fragmento se definen los fines de la educación atados a la idea de “construir una sociedad preparada para el futuro” y el modo en el que esto puede realizarse: a partir del “acceso a capacidades fundamentales”. Esta enunciación sobre los fines de la educación no aparece asociada a ideas de derecho, igualdad o inclusión que se establecen en la Ley de Educación Nacional. Por otro lado, y considerando el lugar de los docentes, se afirma que, para que se puedan lograr estas finalidades, las políticas para el sector docente deben estar destinadas a “formar profesores sólidos, críticos y motivados”.

Algunas de estas ideas, que aparecen de manera recurrente en el documento, pueden asociarse a las recomendaciones que hacen los organismos internacionales a los gobiernos de América Latina. En un estudio publicado por el Banco Mundial se sostiene que “para formar cuerpos docentes de alta calidad, deben seguirse tres pasos fundamentales (reclutar, desarrollar y motivar mejores profesores)” (Bruns y Luque, 2014, p. 2). La idea de motivación que se presenta parece vincular de forma directa la responsabilidad en el orden individual de cada docente, desplazando el lenguaje específico de la pedagogía (Vassiliades, 2019) y generando una distancia con discursos que enfatizan la responsabilidad del Estado para garantizar la formación tanto inicial como continua de los docentes:

Este plan busca el desarrollo de la profesión docente, partiendo de la experiencia y el conocimiento previo, pero apostando además a fortalecer la motivación en su tarea, sus capacidades y un vínculo más colaborativo entre integrantes de un mismo colectivo docente (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016, p. 2)

Este documento, asimismo, está estructurado a partir de cuatro principios para orientar las políticas nacionales de formación docen-

te que permiten ver algunas de las equivalencias que se establecen entre significantes para construir determinados significados sobre la formación y el trabajo docentes. El primer principio se vincula con:

el concepto de justicia educativa, que exige formar docentes capaces de lograr que todos los estudiantes desarrollen capacidades fundamentales comunes, tomando en cuenta a la vez los diferentes contextos, culturas y estilos de aprendizaje de los alumnos (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016, p. 4).

De este fragmento se puede destacar, por principio, la reiteración de la vinculación estrecha de la formación docente con lograr determinados aprendizajes. Es notable cómo el modo de enunciar la formación docente se distancia nuevamente de pensarla como derecho, para circunscribirla a los efectos que tiene sobre un conjunto de estudiantes. Este aspecto puede ser articulado con la responsabilidad de los docentes por el tipo de desempeño de los estudiantes y las políticas de evaluación que miden el desempeño docente a través de los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas. Nuevamente, se reconoce en este apartado una apropiación de discursos que se retoman desde las propuestas de organismos multilaterales:

En un mundo en el que se están transformando los objetivos de los sistemas educativos nacionales, dejando de lado la mera transmisión de datos y la memorización para centrar la atención en las competencias de los estudiantes –para que desarrollen el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y la disposición al aprendizaje permanente–, las exigencias para los profesores son más complejas que nunca (Bruns y Luque, 2014, p. 1).

Algo que caracteriza a las políticas neoliberales y a las propuestas de estos organismos es el discurso que contrapone la idea de la lenta burocracia estatal con el individualismo de la elección, la libertad, el espíritu emprendedor y flexible. De este modo, los organismos multilaterales como el Banco Mundial influyen sobre las reformas, como marcos discursivos que limitan (Ball, 2002). La importancia

otorgada a las capacidades de docentes y estudiantes se presenta a lo largo del Plan Nacional:

Por último, el cuarto principio plantea la necesidad de renovar la enseñanza... el INFD promoverá la formación de los docentes en innovaciones pedagógicas que demuestren tener impacto en el desarrollo de las capacidades fundamentales de todos los estudiantes (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016, p. 5).

De estos fragmentos se desprende la idea de que el trabajo docente está menos vinculado a la enseñanza que a la facilitación de los aprendizajes. Se reconoce un corrimiento de la idea de profesión a la de facilitadores o mediadores. De este modo, las articulaciones que se establecen en las enunciaciones distancian la docencia del saber pedagógico y las acercan a la creación de “comunidades de aprendizaje”. Estos modos de pensar la docencia, nuevamente, van en línea con las formulaciones de organismos internacionales y organismos no gubernamentales, que recomiendan la incorporación de profesionales de otros campos para desarrollar funciones docentes, partiendo de la premisa de la baja calidad que ofrece la formación inicial docente. De este modo, estamos frente a procesos que no son inéditos. Mucho de lo que se presenta en este documento tiene puntos de encuentro con las políticas desarrolladas en la década de los noventa, con la misma influencia de los organismos internacionales. Son procesos que pueden leerse como redefiniciones en las que se producen nuevas articulaciones.

A MODO DE CIERRE

Las políticas construyen interpelaciones, convocan a las y los docentes de modos particulares y construyen sentidos respecto a cómo debe desarrollarse su trabajo. En este sentido, pueden ser entendidas como sistemas de valores y de símbolos, son maneras de representación (Ball, 2002). Asimismo, ponen a circular significados que informan sobre el contenido de la formación y del trabajo docentes en el mundo contemporáneo. Considerar la formación y al trabajo docentes como significantes vacíos implica pensar que en él convergen

multiplicidad de demandas específicas del sistema educativo y de la sociedad. Según los contextos y las particularidades de los distintos gobiernos, algunos modos de significar el trabajo docente hegemonizan los discursos oficiales y se construyen como puntos nodales en disputa con otras formas de significación. Si bien se muestra una continuidad en la política de establecimiento de planes nacionales para articular el sistema formador en su conjunto, los fragmentos seleccionados de cada uno de los planes permiten visualizar algunas diferencias en los modos de enunciar la educación en general y a la formación docente en particular. En los documentos trabajados, se pueden ver articulaciones en tensión que atribuyeron a la formación y el trabajo docentes distintos significados. Mientras las regulaciones de 2007 pusieron en el centro el derecho a la formación docente y la jerarquización de las y los profesores como cuerpo especializado, las regulaciones de 2016 articularon a la docencia con la responsabilidad de garantizar aprendizajes específicos en las niñas, niños y adolescentes. De este modo, mientras las políticas destinadas al sector docente a partir de 2003 avanzaron en la recuperación de los debates pedagógicos y la participación activa que los docentes deben tener en dichos debates, el plan de 2016 articula nuevos significados que vinculan a docentes con facilitadores y posicionan al Estado como el agente que debe motivarlos.

Las alternancias políticas entre gobiernos progresistas y neoliberales que tuvieron lugar en Argentina desde los inicios de siglo, dan cuenta del contexto de producción de las políticas educativas y de las articulaciones de sentidos que se ponen en juego tanto al interior de las políticas específicas para el sector docente, como con el conjunto de políticas. Desde esta mirada, resulta necesario hacer hincapié en cómo el plan de 2007 estuvo acompañado y encuadró medidas que tendieron a democratizar el acceso a la formación docente inicial, a jerarquizar la profesión docente y a buscar una articulación, a nivel nacional, que garantizara el acceso a la formación permanente y el desarrollo profesional de todos los docentes del país. En el caso del plan 2016, también se puede encontrar, desde el discurso escrito y oficial, el propósito de jerarquizar la profesión, si bien, en este caso, se contraponen con las políticas ejecutadas. La suspensión de paritarias nacionales, la convocatoria a voluntarios para ocupar cargos

docentes y la estigmatización de profesores a nivel mediático, dan cuenta de una mirada del trabajo y rol docente ligada a una idea meritocrática y que pone en una relación lineal la calidad docente con la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

En Argentina, asistimos hoy a un nuevo comienzo. A fines de 2019, después de un proceso electoral, se dio inicio a un nuevo periodo de gobierno a nivel nacional liderado por quienes llevaron adelante los gobiernos entre 2003 y 2015. La restauración neoliberal que tuvo lugar en Argentina entre 2015 y 2019, en materia educativa, recuperó muchas de las lógicas que habían imperado en la década de los noventa. Sin embargo, las políticas desarrolladas a partir de 2003 organizaron el sistema educativo y pusieron en valor principios fundamentales vinculados al derecho, la igualdad y la inclusión que, si bien fueron puestos en cuestión, hoy siguen vigentes en las normativas que regulan el sistema. La alternancia política entre gobiernos progresistas y gobiernos de derecha, hoy da a la Argentina la posibilidad de recuperar los principios que regulan el sistema educativo para avanzar en la democratización del mismo.

REFERENCIAS

- Alliaud, A. (2014). La formación de profesores para la calidad. *Revista de política educativa*, (4), 1-15.
- Avelar, M. (2016). Entrevista con Stephen J. Ball: Su contribución al análisis de las políticas educativas (versión traducida). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(24), s.p. <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2368>
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowsky (comp.), *Nuevas tendencias en políticas educativas* (pp.103-128). Buenos Aires: Granica.
- Birgin, A. (2000). La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. En P. Gentili y G. Frigotto (comps.), *La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo* (pp. 221-239). Buenos Aires: CLACSO.
- Birgin, A. (Comp.) (2012). *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.

- Birgin, A. (2018). Una nueva institución para el gobierno de la formación docente en Argentina: el INFD. *Revista Práxis Educativa*, 14(28), 41-63.
- Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Buenfil, R. N. (1990). Politics, hegemony and persuasion. The Mexican revolutionary mystique during World War II. (Tesis doctoral). Essex University, Reino Unido.
- Buenfil, R. N. (2019). *Ernesto Laclau y la investigación educativa en Latinoamérica: implicaciones y apropiaciones del Análisis Político del Discurso*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cherryholmes, C. (1999). *Poder y crítica. Investigaciones postestructurales en educación*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Cortés, M. (2017). Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional. En *Documentos de coyuntura del Área de Política, tercera entrega, Primer año del gobierno de Macri*. Buenos Aires: IDH-UNGS.
- Davini, M. C. (2015). *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina. Informe final*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Dávalos, P. (2014). El posneoliberalismo: apuntes para una discusión. *Encuentros Latinoamericanos (Segunda Época)*, 8(2), 196-215.
- Feldfeber, M. (2019). Políticas educativas en el siglo XXI: analizar el presente para pensar el futuro. En F. Saforcada y M. Feldfeber (comps.), *La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI. Miradas desde Argentina* (pp. 17-44). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Feldfeber, M. (2020). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. En F. Acosta (comp.), *El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos* (pp.41-56). Los Polvorines: UNGS.
- Filmus, D. (2017). La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina. En D. Filmus (comp.), *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo* (pp. 23-74). Buenos Aires: Octubre editorial.
- Frechtel, M. (2019). El Instituto Nacional de Formación Docente y sus políticas de formación en alfabetización inicial en Argentina: contexto sociopolítico actual y vínculos con la formación docente en América

- Latina y el Caribe. En R. M. Torres y D. Lozano (eds.), *La formación de docentes en América Latina. Perspectivas, enfoques y concepciones críticas* (pp. 190-209). Argentina: CLACSO, CRESUR.
- Instituto Nacional de Formación Docente (2007). *Plan Nacional de Formación Docente 2007*. Buenos Aires: INFD, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.
- Instituto Nacional de Formación Docente (2016). *Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021*. Buenos Aires: INFD, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Laclau, E. (1993). Discourse. En E. Robert y P. Pettit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (pp. 541-547). Oxford: Blackwell.
- Laclau, E., y Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Moreira, C., Raus D., y Gómez Leyton, J. C. (Eds.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Uruguay: FLACSO, UNLA, UARCIS, Ediciones Trilce.
- Piovani, V. (2013). Las políticas públicas de formación docente en la Argentina actual. En M. Poggi (coord.), *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional* (pp. 223-237). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPPE-Unesco.
- Puiggrós, A. (2017). *Adiós, Sarmiento. Educación pública, Iglesia y Mercado*. Buenos Aires: Colihue.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CTA-CLACSO.
- Saforcada, F., y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Revista Educação & Sociedade*, (115), 287-304.
- Suasnábar, C. (2018). Dossier Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. *Propuesta Educativa*, 2(50), 39-62.
- Vassiliades, A. (2019). La “nueva campaña del desierto”: políticas docentes, pedagogía y desigualdad en tiempos del macrismo. En F. Saforcada y M. Feldfeber (comps.), *La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI. Miradas desde Argentina* (pp. 187-202). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Wittgenstein, L. (1953). *Investigaciones Filosóficas*. México: Alianza IIF-UNAM.