

## UN ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS SENTIDOS DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA (1958-2015)<sup>1</sup>

Noralí Boulan<sup>2</sup>

Universidad Nacional de La Plata

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

### RESUMEN

En este trabajo nos proponemos describir y analizar los significantes que intentaron orientar la formación docente desde la prescripción de determinadas políticas educativas. Así, realizaremos una historización que permita visualizar el valor particular que ciertos significantes ocuparon en dichas prácticas discursivas, asumiendo que resultaron hegemónicas en determinados períodos históricos, asociadas, a su vez, a diversos modelos de Estado. Para ello, relevaremos puntualmente tres momentos de la historia argentina, analizando los significantes que las organizaron, procurando establecer un discurso sobre la *identidad profesional*. La opción epistemológica se enfoca desde los estudios foucaultianos así como desde Análisis Político del Discurso, en tanto perspectiva posfundacional y no esencialista, retomando las nociones *discurso*, *identidad*, *hegemonía* e *interpelación*. Se procedió al relevamiento y recopilación de fuentes documentales relativas a la política educativa y de las circulares y comunicaciones elaboradas a propósito de dicha implementación. Así, en primer lugar, describimos el discurso modernizador, asociado al modelo de Estado desplegado a partir de los años sesenta y que, sostenemos, se reconfiguró, reforzando algunos de sus sentidos, durante el modelo estatal neoliberal de fines del siglo XX y su consecuente crisis social, económica y política, para concluir con el análisis del discurso educativo de las gestiones de gobierno kirchneristas (2003-2015), donde asumimos que la inclusión y el derecho social a la educación, en el marco más amplio de una reconfiguración del rol del Estado, ocuparon el centro de la escena.

**Palabras clave:** políticas educativas; formación docente; discurso; identidad profesional.

## UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS SIGNIFICADOS DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA ARGENTINA (1958-2015)

### RESUMO

Neste artigo, propomos descrever e analisar os significantes que tentaram orientar a formação de professores a partir da prescrição de determinadas políticas educacionais. Assim, realizaremos uma historização que nos permita visualizar o valor particular que certos significantes ocuparam nessas práticas discursivas, assumindo que foram hegemônicos em determinados períodos históricos,

<sup>1</sup> Este trabajo recuperamos algunas reflexiones presentadas en la tesis doctoral “Políticas de formación de profesores de nivel primario en la provincia de Buenos Aires. Discursos, currículum y procesos identificatorios (2006-2016)”. Doctorado en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. La misma fue financiada mediante una Beca de Finalización de Doctorado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias de la Educación (UNLP). Becaria Posdoctoral del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata (IdIHCS/CONICET-UNLP). Dirección para correspondencia: Calle 51 entre 124 y 125. Oficina 205. Ensenada, Buenos Aires. Argentina C.P.: 1925. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4600-0976> Correo electrónico: [noraliboulan@gmail.com](mailto:noraliboulan@gmail.com)

associados, por sua vez, a diferentes modelos de Estado. Para isso, examinaremos três momentos específicos da história argentina, analisando os significantes que os organizaram na tentativa de estabelecer um discurso sobre a identidade profissional.

A opção epistemológica é abordada a partir dos estudos foucaultianos e da Análise do Discurso Político, como uma perspectiva pós-fundacional e não-essencialista, assumindo as noções de discurso, identidade, hegemonia e interpelação. Prosseguimos com o levantamento e a compilação de fontes documentais relacionadas à política educacional e às circulares e comunicações produzidas em relação à sua implementação. Primeiro, descrevemos o discurso modernizador associado ao modelo de Estado implantado a partir da década de 1960, que, segundo argumentamos, foi reconfigurado, reforçando alguns de seus significados, durante o modelo de Estado neoliberal do final do século XX e sua consequente crise social, econômica e política, para concluir com uma análise do discurso educacional das administrações do governo kirchnerista (2003-2015), em que assumimos que a inclusão e o direito social à educação, na estrutura mais ampla de uma reconfiguração do papel do Estado, ocuparam o centro do cenário.

**Palavras chave:** políticas educacionais; formação de professores; discurso; identidade profissional.

## A HISTORICAL REVIEW OF THE MEANINGS OF TEACHER TRAINING POLICIES IN ARGENTINA (1958-2015).

### ABSTRACT

In this paper we propose to describe and analyse the signifiers that tried to guide teacher training from the prescription of certain educational policies. Thus, we will carry out a historization that allows us to visualize the particular value that certain signifiers occupied in these discursive practices, assuming that they were hegemonic in certain historical periods, associated, in turn, to different models of State. To this end, we will examine three specific moments in Argentine history, analysing the signifiers that organised them in an attempt to establish a discourse on professional identity.

The epistemological option is approached from Foucauldian studies as well as from Political Discourse Analysis, as a post-foundational and non-essentialist perspective, taking up the notions of discourse, identity, hegemony and interpellation. We proceeded to survey and compile documentary sources related to the educational policy and the circulars and communications produced in relation to its implementation. First, we describe the modernising discourse associated with the state model deployed from the 1960s onwards, which, we argue, was reconfigured, reinforcing some of its meanings, during the neoliberal state model of the late twentieth century and its consequent social, economic and political crisis, to conclude with an analysis of the educational discourse of the Kirchnerist government administrations (2003-2015), where we assume that inclusion and the social right to education, in the broader framework of a reconfiguration of the role of the state, occupied centre stage.

**Keywords:** educational policies; teacher training; discourse; professional identity.

### INTRODUCCIÓN

Entender la politicidad del acto educativo implica reconocer desde qué concepciones se entiende a la misma y cómo se caracteriza a los sujetos implicados en ella, en el contexto más amplio de su producción. En este sentido, Buenfil Burgos (2010) plantea que la normativización de lo considerado educativo resulta siempre incompleta y distorsionada, en tanto es producto de construcciones sociales.

[...] aquello considerado educativo en un contexto significativo específico es un valor particular reconocido en ese tiempo, geografía y comunidad, y no tiene por qué hipostasiarse y universalizarse por necesidad (por ejemplo,

proclamar que será válido en todo momento y todo espacio), sino que sólo se universaliza por consenso, argumentación y con referencia a su validación ético-política e histórica (Burgos, 2010, p. 15).

Siguiendo a Southwell (2013) se observa el intento de distintos discursos, particularmente prescripciones de determinadas políticas educativas, que han intentado fijar de diversos modos la noción de *docente*, “[...] asignándoles una posición en las formaciones discursivas pero también una particular historia que los constituyó como sujetos” (p. 376). De acuerdo con esto, Southwell y Vassiliades (2014), plantean que una política educativa puede comprenderse como una articulación de significantes, aunque al no poder representar completamente al objeto, incorpora sentidos tanto de sus diseñadores como de sus destinatarios docentes. Por lo anterior, comprendemos que, para pensar la configuración de la identidad docente, resulta necesario comprenderla como una condensación de ciertos significantes, como la configuración de un discurso hegemónico y, en tanto tal, como una configuración histórica, política, social y cultural.

De acuerdo con estas definiciones, el objeto de este trabajo es describir y analizar los significantes que intentaron orientar la formación docente desde la prescripción de determinadas políticas educativas. Así, realizaremos una historización que permita visualizar el valor particular que ciertos significantes ocuparon en dichas prácticas discursivas, asumiendo que resultaron hegemónicas en determinados períodos históricos, asociadas, a su vez, a diversos modelos de Estado. Para ello, relevaremos puntualmente tres momentos de la historia argentina, analizando los *significantes vacíos*<sup>3</sup> (Laclau y Mouffe, 2004) que las organizaron, procuraron orientar el *ser docente*, es decir, un discurso sobre la *identidad profesional*. Así, en primer lugar, describimos el discurso modernizador, asociado al modelo de Estado desplegado a partir de los años sesenta y que, hipotetizamos, se reconfiguró, reforzando algunos de sus sentidos, mediante las reformas estructurales del modelo estatal neoliberal de fines del siglo XX y su consecuente crisis social, económica y política, para concluir con el

---

<sup>3</sup> Desde el APD, la categoría “significante vacío” remite a diversos términos que resultan objeto de lucha hegemónica. De allí que resultan “tendencialmente vacíos”, aunque que nunca completamente vacíos, debido a la pluralidad de conflictos que a su alrededor ocurren, lo cual provoca que no puedan ser fijados a una única articulación discursiva. Es precisamente dicha vacuidad lo que los convierte en objeto de disputa, en función de su posibilidad de resultar articulados a diversas significaciones (Southwell, 2007).

análisis del discurso educativo de las gestiones de gobierno kirchneristas (2003-2015), donde asumimos que la inclusión y el derecho social a la educación, en el marco más amplio de una reconfiguración del rol del Estado ocuparon el centro de la escena.

## REFERENTES CONCEPTUALES Y METODOLOGÍA

La opción epistemológica se enfoca desde los estudios foucaultianos así como desde Análisis Político del Discurso [en adelante, APD], en tanto perspectiva posfundacional y no esencialista, retomando los aportes Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, referidos a las nociones *identidad*, *hegemonía* e *interpelación* y, particularmente dentro del ámbito educativo, los trabajos de Myriam Southwell, Rosa Nidia Buenfil Burgos, Alejandro Vassiliades, entre otros, intentando vincular dichas nociones en el campo de las políticas educativas en general y, en particular, en la identidad docente.

De acuerdo con lo anterior, se procedió al relevamiento y recopilación de fuentes documentales relativas a la política educativa y de las circulares y comunicaciones elaboradas a propósito de su implementación. Ello no implica una pretensión de describir y analizar la *verdad* acerca de los discursos con los cuales se interpeló a la docencia como profesión o bien a la educación en general, sino comenzar a delimitar y analizar las *condiciones de posibilidad* (Laclau y Mouffe, 2004) en la que ciertas configuraciones discursivas resultaron hegemónicas dentro del campo educativo y la formación de docentes de modo particular.

Laclau (2004) refiere que en su análisis sobre el poder político centrado en la categoría *hegemonía* resulta importante la comprensión del concepto *discurso* como totalidad significativa. En tanto la imposibilidad de totalidad cerrada deshace la conexión significante-significado, existe una propagación de *significantes flotantes* en la sociedad. La competencia política resulta un intento por fijar parcialmente esos “significantes a configuraciones significantes particulares” (p.5) y esa fijación parcial es lo que llama hegemonía. Asimismo, agrega que un segundo elemento de la teoría de la hegemonía es que la deconstrucción permite mostrar que las diferentes conexiones posibles entre los elementos de la estructura son indecibles. No obstante, si la configuración ha sido actualizada por entre otras posibles, de ello destaca dos

conclusiones, la primera es que la configuración existente es necesariamente contingente y, en segundo lugar, que la misma no puede ser explicada por la propia estructura sino por un elemento parcialmente externo a ello, la fuerza hegemónica. De allí que la *hegemonía* es una teoría de las decisiones tomadas en un terreno indecible.

Siguiendo a Foucault (2002) una *formación discursiva* es aquella configuración que permite observar cómo un conjunto de signos heterogéneos son capaces de articularse conformando un discurso. Discurso que, a su vez, construye lo social. “Las reglas de formación son condiciones de existencia (pero también de coexistencia, de conservación, de modificación y de desaparición) en una repartición discursiva determinada” (p. 55).

Así, el abordaje metodológico es principalmente cualitativo, ya que se procuró generar conocimiento a partir de los datos empíricos recogidos, focalizando en los aspectos más sustantivos de la temática que nos ocupa (SAUTÚ, 2003; TAYLOR Y BOGDAN, 1986). La metodología empleada fue el rastreo bibliográfico, selección y análisis de las políticas educativas incluidas en el periodo estudiado, incluyendo el análisis de los textos primarios de referentes del enfoque teórico empleado. En este sentido, recuperamos el planteo de Vassiliades (2012), en relación a la conceptualización foucaultiana de la categoría *verdad*

Si la verdad es discursiva y los discursos se hallan históricamente situados, esta verdad está en estrecha relación con el poder, y cada disposición histórica del poder tiene sus propias verdades. Cada sociedad tiene su “régimen de verdad”, es decir, aquellos tipos de discurso, mecanismos y medios por los cuales enunciados particulares que se sancionan y hacen funcionar como verdaderos (Foucault, 2002). Ello requiere entonces abordar las técnicas, procedimientos y estatus de aquellos que están a cargo de esta función sancionadora, en tanto las regulaciones del trabajo de enseñar siempre involucran cuestiones de autorización cultural (Bhabha, 2002): los discursos de política educativa se articulan para configurar regímenes de verdad particulares, produciendo visibilidades e invisibilidades o ausencias (Santos, 2008), autorizando ciertos discursos y desautorizando otros (p. 32).

Es decir, intentaremos analizar los diversos momentos de articulación de ciertos discursos en la arena de disputa por determinar lo social, permitiendo que los mismos resultaran hegemónicos y cómo esas construcciones discursivas prescribieron los fines, los medios, los destinatarios y las formas acerca de lo considerado educativo,

entendiendo que dichas miradas resultaban las únicas capaces de representar de la mejor manera a la educación.

## LA INTERPELACIÓN A LA DOCENCIA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

### Modernización de la formación docente

Dentro del marco desarrollista de la década del sesenta, el ascenso de las teorías del capital humano y los conceptos relativos a la ecuación costo-beneficio determinaron modificaciones donde la educación comenzó a ser concebida a partir de la consideración del saber técnico como un saber neutro, factible de ser aplicado a cualquier contexto, disociado de contenido ideológico. Dentro de este contexto histórico nos interesa destacar dos cuestiones que se producen de modo paralela, dentro de una cadena equivalencial que procurará que el *significante profesionalización* (Southwell, 2007) se configure en el *significante vacío* (Laclau y Mouffe, 2004) que articulará los diversos sentidos que organizarán dicha configuración discursiva. Por un lado, la *tercerización* del nivel para la formación docentes que se produjo en el año 1969 y, por otro, el establecimiento del Estatuto Docente en el año 1958. Así, la formación docente se reorientó fundamentalmente hacia la dotación de técnicas y metodologías consideradas necesarias para aplicar las teorías pedagógicas construidas y desarrolladas por expertos, sin por ello perder la matriz humanista (Southwell, 1997). En este sentido, diversas investigaciones (Diker y Terigi, 1997; Birgin, 1999; Davini, 1995; Pineau, 2012) han discurrido sobre la reforma en la formación docente.

Siguiendo a Méndez (2018) la injerencia de los organismos internacionales en la conformación de un nuevo rol docente se produjo asociado a una matriz utilitarista del mismo y la conformación, asimismo, de ciertas identificaciones de docentes y expertos en la educación. De la misma manera, Sarfatti Larson (1988) identifica la conformación dicotómica entre expertos y legos. De acuerdo con ello, y recuperando los planteos posestructuralistas en relación a la conformación de identidades (Laclau y Mouffe, 2004), en tanto no se tratan de constructos cerrados sino relacionales, podemos observar un incipiente desarrollo de ciertas identificaciones que, legitimadas desde el

saber científico, permitieron configurar, asimismo, el rol docente desde la experiencia de la carencia de los saberes específicos para su función.

Por otro lado, un hecho transcendental en la nueva configuración del rol docente se establece a partir de la promulgación del Estatuto Docente en el año 1958. En este sentido, Birgin (1999) observa el distanciamiento de la matriz normalista con la cual se había configurado el rol hasta el momento y produjo el corrimiento de la noción de la docente como “funcionario/a del Estado a trabajador/a sindicalizado” (p. 48). Al mismo tiempo, Southwell (1997) plantea que la interpelación realizada hacia la docencia rearticuló los componentes moralizantes del normalismo y el discurso humanista, con una función asociada a la preparación de recursos humanos para el logro del desarrollo económico, planteando que el concepto articulador de dichas corrientes remite al carácter “misional” y “teleológico” de la educación (p. 139). En esta dirección, la autora señala el carácter transcendental propio del espiritualismo pedagógico y cómo el mismo se reconfigura en el tecnocratismo, bajo la impronta del desarrollo y la superación de la anomia social. Así, supone que la mutua imbricación de ambas corrientes se observa en las modificaciones curriculares, donde la pedagogía, -disciplina tradicional dentro del campo junto a la didáctica- se estructura desde el discurso espiritualista como una “asignatura parcial”, mientras se configuraban “nuevas disciplinas” a partir de una “concepción pragmática restrictiva de las ciencias sociales”. Asimismo, la autora señala como se produjo un nuevo sujeto pedagógico en función de un “corrimiento del discurso evangelizador espiritualista”, lo cual no implica su total desaparición, sino su rearticulación en una configuración discursiva con características similares en cuanto a la trascendencia y la evangelización, que posee dos rasgos que ambas corrientes comparten, tales como la “entrega” y la “alienación” (p. 143).

Esta mirada resulta interesante en tanto permite señalar cómo se reconfiguran diversos elementos en pos de desarrollar un discurso que logre hegemonizar el campo. Dicha reconfiguración y rearticulación de significantes moralizantes y técnicos pueden encontrarse en documentos oficiales de la época. De este modo, por ejemplo, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, *el Reglamento General de la Educación Superior*,

expedido por la Dirección de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Educación de dicha jurisdicción (1969), establece en su artículo tercero como objetivos generales de la formación docente:

- a) *Procurar que la formación integral del educador contemple tanto los aspectos específicamente profesionales como aquéllos (sic) filosóficos y culturales que son inherentes a su condición de agente transmisor de valores e inductor de conductas positivas en las generaciones a él confiadas.*
- b) Destacar el sentido ético de la tarea pedagógica que, por una parte, ha de impulsar las motivaciones y acciones que el educador debe ajustar a sanos principios morales y, por otra parte, expresarse en el respeto por la personalidad del educando, los derechos de la familia y las exigencias del bien común social
- c) Asegurar la formación humanística del educador incorporando a los planes de estudio materias que cubran una adecuada formación filosófica, un panorama histórico de la cultura argentina y universal y una referencia a la historia de las disciplinas constitutivas de las distintas especialidades.
- d) *Realizar el tratamiento sistemático de las ciencias de la educación en los campos de la teoría pedagógica, la psicología, la sociología y la administración de la educación, así como de la didáctica y la metodología de la enseñanza, con vistas al cabal conocimiento de los fines, el sujeto, el medio, las instituciones, el marco normativo y los procedimientos de la educación.*
- e) Organizar la práctica de la enseñanza y la realización de actividades de seminario a los efectos de producir, de modo sistemático, la transferencia de conocimientos adquiridos en la realidad educativa específica de cada carrera.<sup>4</sup>

Como se observa, distintos sentidos se articulan dentro de un discurso que pese a retornar a aspectos del espiritualismo pedagógico, tales como se mencionan en el primer y el tercer inciso, se conforma desde una mirada donde las nuevas disciplinas que conforman el campo cobran mayor relevancia.

En este orden de ideas, Southwell (1997) plantea que se configuraron diversos significantes asociados al desarrollismo y al tecnocratismo pedagógico. Dentro del universo discursivo de la pedagogía tecnicista, el rol docente se comprendió como un instrumento de transposición de herramientas, metodologías, contenidos y conductas, desde una perspectiva económica, por un lado, e ideológicamente “neutral” por otro. La educación se configura a través de una matriz utilitarista valorándose el procedimiento, el ‘saber hacer’. Dentro de este horizonte teórico, el método de

---

<sup>4</sup> Cursivas propias.



enseñanza se basará en la organización racional de los medios. Tanto docentes como estudiantes ocuparán roles secundarios, en un proceso donde la conceptualización, planificación, coordinación y control se encontrará a cargo de especialistas y donde el aprendizaje se comprende desde una visión reduccionista, bajo una matriz receptiva y mecánica, produciéndose clasificaciones que apuntaban a considerar las características propias de la edad del alumno, priorizando el aprendizaje por entrenamiento y donde el docente desempeñaba un rol transmisor. Los docentes eran considerados *prácticos idóneos*, que debían aplicar prescripciones generadas por especialistas, entre los que menciona diseñadores exteriores del curriculum, confeccionadores del material didáctico, reguladores y evaluadores externos, vinculados a la administración y el planeamiento educativo. En ese marco, en la tarea docente se evidencia una división del trabajo pedagógico, donde la autoridad es puesto en manos de los expertos externos, únicos habilitados a seleccionar y organizar los saberes, así como la forma en que los mismos debían ser transmitidos.

Particularmente esta distinción se evidencia profundamente a partir de la reforma en el proceso de formación docente, que bajo el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970) supuso que la profesionalización necesaria del sector requería un tipo de formación específica. Con este objetivo, se determina la implementación del Nivel Superior como el responsable de la misma, instaurando por primera vez en la historia el nivel terciario como responsable de la formación de maestros. La implementación de tal reforma puede observarse dentro del campo discursivo donde la “profesionalización” (Southwell, 2007) comienza a configurarse, como hemos señalado, en el significativo vacío que alojará diversos sentidos dentro de dicha cadena equivalencial conformada por el tecnicismo educativo y que se configurará en un elemento de disputa por dominar la discursividad en el campo hasta fines de siglo. El inicio de esta nueva etapa estará signado por una visión de la educación mediante la cual se buscará llevar adelante un proceso de “profesionalización docente” en amplia consonancia con la matriz técnica hasta aquí mencionada. La visión del docente como técnico se produjo dentro de una amalgama de significados que procuraron otorgar a la educación un sentido no sólo utilitarista

sino que posicionaron al docente como formador de recursos humanos, bajo un supuesto de neutralidad, asociado con la apoliticidad de las prácticas educativas. En este sentido, Southwell y De Luca (2008) plantean que durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía los planteos desarrollistas se asociaron con el régimen dictatorial en un contexto de represión y violencia institucional, lo cual produjo que el tecnocratismo dominara el campo pedagógico. De este modo, señalan, se implementó “el planeamiento estratégico” del cual formó parte la supuesta “profesionalización docente” buscada mediante la implementación del nivel superior como el responsable de la formación de maestros. Para las autoras, el traspaso de la formación desde el nivel secundario al nivel terciario buscaba enfatizar este carácter profesional de la tarea. A partir de la incorporación de dicha mirada acerca de lo considerado educativo, se configurará un modelo de enseñanza donde, principalmente la psicología fundamentará las prácticas pedagógicas, así como albergará concepciones que promulgaban el control ideológico y represivo propio del contexto político de la época.

Asimismo, en consonancia con la mirada tecnocrática y economicista de la educación, las autoras describen el comienzo del proceso de descentralización educativa que se verá materializado en su totalidad con la implementación de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049 (diciembre de 1991), Ley Federal de Educación N° 24195 (abril de 1993) y la Ley de Educación Superior N°24521 (julio de 1995) promulgadas por el menemismo en la última década del siglo XX. De este modo, exponen con claridad el rol fundamental de la Oficina del Sector Educación del Consejo Nacional de Desarrollo [en adelante, CONADE], en el proceso de “tercerización” de la formación docente y la consecuente apertura de los Institutos Superiores de Formación Docente. La fundamentación de tal determinación se encontraba en la gestión eficaz y eficiente de los recursos materiales y humanos, promovidos por análisis economicistas, con criterios basados en la productividad. Las autoras señalan que mediante el documento “*Educación recursos humanos y desarrollo económico social*” elaborado por el CONADE, se afirmaba una postura reformista, bajo un supuesto que se presentaba como inapelable en función de su presentación bajo la forma de “diagnóstico técnico” (p. 379). De acuerdo con dicho documento, los docentes fueron evaluados como “poco o mal capacitados” y desde ese diagnóstico se implementó la transferencia de las

instituciones formadoras desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales. De igual modo, la especificidad del rol del docente, en tanto técnico que instrumenta saberes producidos por expertos, es visiblemente expresada en diversos documentos oficiales de la época.

Southwell (1997) plantea que el pasaje de la formación docente hasta ese momento bajo la óptica del gobierno nacional y, asimismo, el pasaje de la formación hacia el nivel terciario, se produce de modo precursor en la provincia de Buenos Aires. De esta forma, el anteriormente mencionado *Reglamento General de la Educación Superior bonaerense*, en relación a los “*Fines de la Educación Superior*” establece en su artículo 1º, inc. c)

Integrar, con ponderado sentido académico, las humanidades con las ciencias y la técnica para la elaboración de los planes de estudio de las carreras, evitando los comportamientos estancos en las especializaciones, destacando, consecuentemente, la esencial unidad del saber y la eficacia del hacer (p. 1).

Estas acciones se encuentran, asimismo, prescriptas en el artículo segundo del mencionado documento:

Artículo 2º.- Para la concreción de los fines generales, toda vez que haya que crear carreras y cursos se observará el siguiente orden de prioridades:  
Prioridad Primera: La formación docente de los agentes necesarios para atender los requerimientos de los distintos servicios del sistema educativo bonaerense.

Prioridad Segunda: La capacitación, el perfeccionamiento y la actualización del personal docente en actividad.

Prioridad Tercera: La formación tecnológica en otras áreas de actividad profesional, en función de las necesidades del desarrollo económico y social.

Prioridad Cuarta: Contribuir al estudio y la investigación científica de los problemas que plantea la realidad educativa, cultural y social (p. 1-2).

La reglamentación también establece en su artículo 19º, en los “Planes de Estudio” tres bloques de materias, divididas de acuerdo a sus contenidos y, paralelamente, una agrupación temporal de las mismas. En función del primer aspecto se encuentran las “ciencias de la especialidad”, las “disciplinas filosóficas y culturales” y las “disciplinas profesionales”. Asimismo, en cuanto a su sucesión temporal, el

reglamento estipula el “Periodo propedéutico”, el “Período sistemático” y el “Periodo de entrenamiento”.

Esta interpelación sobre el rol docente equiparado como técnico y en tanto tal, aséptico y neutral, se verá facilitada por el lugar de legitimación otorgado, entre otros, por organismos como el CONADE, que considerado como ámbito inapelable -en tanto se configura a partir de los aportes de diversos especialistas en educación- determinarán el planeamiento de la acción estatal y educativa. Dicho organismo, mediante la construcción de una serie de estadísticas se convertirá en una voz considerada legítima para desarrollar y anticipar decisiones en materia de política educativa, lo cual generará la construcción de una “burocracia educativa” que funcionará no sólo en relación con dicho planeamiento educativo sino en diversas actividades que versarán sobre la formación, la capacitación y la evaluación docente. De este modo, quedan delimitados dos roles diferenciados por sus funciones dentro del ámbito educativo, aquellos que planifican y desarrollan políticas educativas y aquellos que las ejecutan: el primero representado por un amplio y diverso grupo conformado por especialistas en educación y, fundamentalmente, asesores técnicos, y el segundo, por los docentes, tal como anteriormente mostramos. Cabe recordar que esta diversificación de funciones y su profundización tuvieron como escenario la cosmovisión del Estado como planificador e impulsor del desarrollo económico.

Suasnábar y Palamidessi (2006) plantean que mediación de organismos internacionales promovieron la planificación como una respuesta a la “creciente complejización y diferenciación de las funciones de gobierno que demandaban nuevos y más capacitados profesionales” (p. 24). De este modo, los autores sugieren que durante la década de 1960 se produce un auge de organismos técnicos-pedagógicos que se configurarán como parte del estado autoritario-burocrático implantado a partir del golpe militar de 1966. Dicha tendencia se verá profundizada en el transcurso de los años siguientes y se cristalizará durante el periodo de la última dictadura cívico militar, instaurada entre 1976 y 1983. A excepción del periodo de reapertura democrática (1983-1989), donde se pueden evidenciar intentos de experiencias más cercanas al progresismo, tal como el Congreso Pedagógico de 1984 durante la presidencia de Raúl

Alfonsín, esta tendencia tecnocrática y economicista será recuperada y reorganizada por el gobierno menemista (1989-1999), que describiremos a continuación.

### **Reforma educativa y neoliberalismo. ¿Docentes reconvertidos?**

Durante la década de 1990 se desarrollaron profundas reformas educativas en la región, de las cuales Argentina no se encontró exenta. Este fenómeno implicó una reformulación educativa que promovió transformaciones de tipo estructural en cuanto a la conformación de los niveles educativos, la extensión de la obligatoriedad de la educación formal, la transformación de los contenidos curriculares y la implementación de políticas tendientes a la descentralización de los sistemas educativos nacionales. El proceso de globalización y el neoliberalismo como política económica, implicó un desmembramiento del sistema educativo, su fragmentación y empobrecimiento. Asimismo, la demanda de eficacia y eficiencia, conceptos pedagógicos del tecnicismo educativo, se reformularon y reforzaron.

La finalización adelantada del gobierno de Raúl Alfonsín (1989), inauguró un nuevo modelo de Estado, con políticas económicas tendientes a la internacionalización de los mercados y la rápidamente propagada lógica de los mercados financieros y de servicios. Este modelo también se visualizó en transformaciones sociales y culturales que se enmarcan dentro del proceso de globalización. En esta dirección, el Estado cobra un sentido individualista, donde se desentiende de la protección del ciudadano, de los trabajadores y de sociedad en su conjunto por medio de la promulgación de un conjunto de leyes que posibilitaron una política de delegación de responsabilidades no sólo hacia las jurisdicciones sino hacia los propios sujetos. De esta manera se produce un reemplazo de la figura del ciudadano por la de “consumidor”, ampliando la brecha entre las clases dominantes y los sectores más vulnerables de la sociedad (Tiramonti y Suasnábar, 2000). A pesar de ello, si bien se produjo una descentralización económica, la lógica de la política centralista del Estado se mantuvo, lo cual permitió el despliegue de diversas políticas, entre ellas la reforma educativa, acordes con la nueva economía.

Tiramonti (2001) sostiene que en el periodo posdictatorial, el gobierno alfonsinista pretendió establecer el vínculo entre educación y democracia, que se había

fragmentado a raíz del golpe militar de 1976. Entre los lineamientos principales menciona la laicización de contenidos, el establecimiento de un patrón socializador basado en la modificación de valores y prácticas institucionales, la eliminación del ingreso restringido al nivel medio y superior, con el consecuente aumento de la matrícula de ambos niveles, y el Congreso Pedagógico, que reformuló el debate en materia educativa. Es de destacar, como lo indica la autora, “la posición descentralizadora del congreso pedagógico proporcionó un argumento legitimador a la transferencia de instituciones que se realizó en 1992 mediante la Ley de presupuesto” (p. 2). De este modo, el gobierno menemista, asumiendo las recomendaciones de diversos organismos internacionales, despliega lo que llamó la “transformación educativa”, la cual se configuró y materializó con un conjunto de leyes e implicó una reestructuración general del sistema educativo, tanto en su estructura como en relación a los contenidos de enseñanza. Dicha transformación se desplegó bajo el argumento de la crisis de la escuela moderna, temática desarrollada en numerosos estudios desde diferentes miradas y formas de análisis (Frigerio, Tiramonti y Poggi, 1992; Puiggrós, 1995; Tedesco 1995, Siede, 2007; Duschatzky y Corea, 2004). En este contexto, la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, constituyó la idea del desarrollo de la competitividad a partir de las figuras de *aptitud* y *competencia* que los sujetos debían demostrar y que la educación debía promover. El desarrollo individual, por sobre la convivencia social, la idea del talento por sobre la de la construcción del saber, fundamentalmente, fueron las que operaron dentro de un esquema de enseñanza que privilegió la competitividad como su premisa principal. Sintéticamente, se puede decir que las ideas de mercado operaron por sobre la idea de la constitución de la cultura y la inclusión social.

Asimismo, la formación docente también se conformó bajo la reconfiguración de los conceptos de eficiencia y eficacia. La “calidad educativa” conformó el *ethos* de la educación bajo las prescripciones curriculares correspondientes. De igual modo, la dicotomía producción-transmisión de los saberes se establece plenamente en la distinción de los sujetos encargados para ello: mientras los profesionales universitarios serán interpelados por la propia legislación como los sujetos encargados de la producción académica, los docentes son identificados desde una configuración burocrática verticalista como los sujetos encargados de transmitir eficazmente dichos

saberes, producidos en esferas externas a los ámbitos donde se produce tal transmisión, funciones que quedan claramente explícitas en los artículos 19 y 25 de la mencionada ley, tal como señalan Edelstein y Aguiar de Zapiola (1999). Por otro lado, la crisis económica en el contexto del gobierno alfonsinista desembocó en políticas asistencialistas desarrolladas en las escuelas, que en la siguiente década se reforzarán en lo que Duschatzky y Redondo (2000) designan *políticas focalizadas*. En este sentido, la reestructuración del sistema educativo tuvo como principales consecuencias la descentralización económica, con el traspaso de responsabilidades desde el Estado Nacional a las jurisdicciones, la centralización política, de acuerdo con la cual el Estado Nacional mantiene el poder para regular y controlar la educación, la creación de circuitos diferenciados de educación, el reemplazo de los conceptos de igualdad y derecho por los de equidad y bien, respectivamente, y un intento de formación de nuevas subjetividades. En relación a la descentralización económica y la centralización política, Tiramonti y Suasnábar (2000) señalan el papel que cumplieron los distintos organismos internacionales en este proceso, expresando que, entre otras, la Ley de Presupuesto tuvo como objeto principal el recorte fiscal requerido por dichos organismos. Analizando estrictamente la formación docente, Vezub (2007) señala claramente de qué modo fue caracterizado el rol desde la implementación de la reforma educativa de los años noventa en nuestro país. Interesa destacar un particular paralelismo que la autora describe, donde la propia configuración del rol de los maestros se asocia a una configuración del rol de los expertos en educación. De acuerdo con esta perspectiva, la relación lineal y verticalista entre docentes y expertos posibilita no sólo la iteración de las teorías pedagógicas tecnicistas, manteniendo una visión utilitarista de la educación, sino su profundización.

De acuerdo con lo anterior se puede observar, asimismo, una reformulación de dichas corrientes teóricas que constituye nuevos elementos en la identificación realizada en función del rol de los maestros, lo cual permite, a su vez, una nueva configuración hegemónica que reformula y reivindica la identificación docente con un rol estrictamente utilitarista. En este sentido, Alliaud (2014) sostiene que la reforma educativa neoliberal produjo una diferenciación de roles, donde la selección de los

contenidos curriculares se encontraba a cargo de los especialistas en educación y los docentes fueron posicionados en un rol de no-saber. De este modo, la configuración del rol docente, se asociaba más a la figura del técnico que aplica el saber experto producido en espacios externos a las instituciones educativas.

Em este orden de ideas, la “calidad educativa” se relaciona con significantes cercanos a la eficiencia y eficacia de las décadas anteriores bajo el lema “productividad”. La reforma de los años sesenta, que había procurado “profesionalizar” (Southwell, 2007) a los docentes, promoviendo que la misma se dictara en el nivel superior no universitario, se profundizará a partir de la promulgación de LFE, que rearticulará aquellos sentidos. Se fomentará la reestructuración de los contenidos de la formación docente, evidenciándose el influjo de la perspectiva psicológica que fundamentará la noción de “competencias”. Así se configura una cadena equivadencial<sup>5</sup> de la “calidad educativa” que se conformará a partir de significantes flotantes (Laclau, 2014) como competencia y productividad asociados también a una visión individualista y verticalista de la educación promovida y legitimada por el discurso acerca de la “expertise”, la “cientificidad” y por ende, neutralidad y asepsia.

## **LA CRISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO COMO ANTECEDENTE DE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA**

La crisis social y económica de los años 2000 a 2002 en Argentina constituyó la crisis del sistema político en su conjunto. En el ámbito educativo, como hemos señalado, la “crisis de la educación” se configuró en una temática ampliamente estudiada desde pedagógicas, sociológicas, desde el análisis de las políticas educativas y desde la filosofía de la educación. Se configuró así una cadena equivalencial donde el signifiante “crisis” aparece asociado a “crisis de sentido”, “crisis de la escuela moderna”, “pérdida de valores”, “calidad educativa”, “crisis del sistema formador”,

---

<sup>5</sup> Desde el APD esto supone que la relación establecida entre estos significantes es una relación de sustitución, es decir, “[...] pueden reemplazarse mutuamente dentro del mismo contexto de significación” (Laclau, 2014, p. 36). En este sentido, Laclau sostiene que “si bien en una equivalencia el sentido diferencial de sus elementos componentes no se disuelve enteramente, todos los términos de la equivalencia apuntan, a través de sus cuerpos diferenciales, a algo diferente de estos últimos, a [...] una plenitud ausente” (p.36)



que aglutinó a la vez que articuló diversas demandas insatisfechas en las últimas décadas del siglo pasado.

De acuerdo con la anterior, Filmus y Kaplan (2012) señalan que una de las principales acciones durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) fue promover políticas educativas de mediano y largo plazo, procurando reposicionar el rol del Estado en pos de mejorar los procesos, bajo el horizonte de igualdad de oportunidades, a fin de delinear políticas que revirtieran la profunda fragmentación social, la crisis económica y la polarización de la sociedad. Así, describen una serie de acciones del gobierno nacional destinadas a resolver las urgencias, entre los que destacan el desarrollo de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) en función de otorgar cierta igualdad en los contenidos impartidos en las provincias (producto de la descentralización educativa de la década anterior) y la promulgación de la Ley 25864 -2004- referida al cumplimiento de 180 días de clases. Continuando con este planteo, los autores también mencionan la promulgación de dos leyes educativas previas a la Ley 26206 -2006- [Ley Nacional de Educación -en adelante, LEN-] que relacionan estrictamente con el modelo de desarrollo económico promovido por el gobierno nacional: la Ley 26075 -2005- (Ley de Financiamiento Educativo) y la Ley 26058 -2005- (Ley de Educación Técnica Profesional).

Por su parte, Terigi (2016) advierte que no comparte la hipótesis de un sistema educativo igualitario que habría sido destruido por la transformación educativa de la década del noventa, pero sí que la misma había afianzado y profundizado la desigualdad educativa. En este sentido, describe, analizando los doce años de gobiernos kirchneristas, cuatro etapas relativas a la educación en general y a sus políticas educativas en particular. La primera constituida por la atención a la crisis del sistema, un segundo momento determinado por la promulgación de la LEN (2006), la tercera etapa conformada por la obligatoriedad de la escolarización y una última fase donde cobra sentido la noción de “inclusión educativa” a partir de la creciente implementación de políticas que excedían el ámbito estrictamente educativo. De acuerdo con este análisis, es factible describir cómo a partir del desarrollo de

determinadas políticas que supusieron la ampliación de derechos<sup>6</sup>, el kirchnerismo logró conformar un discurso articulado a partir de la categoría “inclusión” donde, a su vez, la educación se configuró como una herramienta fundamental en la conformación de una legitimidad política amenazada por el contexto de crisis estructural en el cual se produce el inicio de su gobierno. En este sentido, Alberto Sileoni, Ministro de Educación desde 2009 a 2015 realiza un análisis de la gestión del periodo completo de los gobiernos kirchneristas, recuperando un interesante debate que produce la supuesta dicotomía entre la calidad educativa y la inclusión educativa. De acuerdo con ello, describe los diversos sentidos que se han otorgado históricamente a ambas categorías, señalando que desde visiones tecnocráticas la calidad educativa, devenida del ámbito empresarial siempre fue vista como herramienta de evaluación y diagnóstico en pos del logro de resultados eficientes y eficaces. Ello permite elaborar rankings que funcionan desde posturas meritocráticas, donde los resultados se asocian a las capacidades individuales sin considerar aspectos contextuales donde dichos procesos se realizan. Asimismo, señala que estas concepciones han sido sostenidas por los sectores más conservadores de la sociedad, quienes dejan de considerar la inclusión y la igualdad bajo el supuesto sinsentido que deviene de encontrarse dentro de las instituciones educativas si ello no tiene su correlato en el logro de los aprendizajes necesarios.

En respuestas a estas posturas, Sileoni (2016) sostiene que la “calidad” existe en tanto exista inclusión y justicia social, planteando un concepto ampliado respecto de la “calidad educativa”

[...] como un atributo sistémico, no solo individual: será un concepto que incluya la necesidad de los buenos aprendizajes, sin dejar de analizar al sistema en conjunto, con todos sus niveles, modalidades, cobertura, rendimiento, equipamiento, inversión, derechos efectivamente ejercidos” (p. 57)

De acuerdo con lo anterior y coincidiendo con los autores mencionados, en las próximas páginas intentaremos dar cuenta de la implementación de dichas políticas,

---

<sup>6</sup> Hacemos referencia aquí al conjunto de políticas públicas que se desarrollaron durante las gestiones de gobierno que no necesariamente se proyectaron como políticas educativas pero se produjeron de modo articulado con ellas, permitiendo, de ese modo, dotar de sentido al significante “inclusión”, tales como la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la ampliación del calendario de vacunación, las nuevas políticas relacionadas con los Organismos de Derechos Humanos, la integración regional del Mercosur, la implementación de programas económicos que facilitaban el consumo interno, entre otras.

relacionándolas con un análisis acerca de las modificaciones que introduce la noción *inclusión* comprendiéndola como elemento insustituible para lograr *calidad educativa* en el campo educativo en general, así como de la formación docente.

### **LA INCLUSIÓN COMO POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL**

En este apartado analizamos las políticas educativas implementadas por los gobiernos kirchneristas, incluyendo el estudio particular que éstas adquirieron en relación a la formación docente. La promulgación de la LEN puede leerse, coincidiendo con Terigi (2016), como un “punto bisagra” en el establecimiento y despliegue de las numerosas modificaciones que se produjeron dentro del sistema educativo. En este sentido, Filmus y Kaplan (2012) señalan que la necesidad de nueva ley de educación se evidenciaba no sólo por efectos provocados por su antecesora, la Ley Federal de Educación (1993), sino que era reclamada por vastos sectores sociales y particularmente, por los actores del sistema educativo. En esta dirección, los autores recuperan el debate previo a la promulgación de la ley, que llevó varios años e incluyó la convocatoria a todos los actores sociales a los cuales pretendía dirigirse. La convocatoria a los docentes, a los Institutos Superiores de Formación Docente [en adelante, ISFD] y a los sindicatos docentes, como sujetos no sólo implicados, sino activos en la discusión sobre las políticas educativas a implementar muestra una modificación importante en la política educativa. En este sentido, el rol del Consejo Federal de Educación [en adelante, CFE], dispuesto por el artículo 119 de la LEN, resultó sustancial. Ello se evidencia en el Balance de Gestión 2003-2007 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Resolución del CFE 29/07), donde se observa la garantía de la participación en las decisiones referidas a los diversos ámbitos educativos a partir de la creación de los Consejos Consultivos, compuestos por diferentes actores sociales, entre ellos, representantes de la Academia Nacional de Educación, de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la educación de gestión privada, por miembros del Consejo de Universidades, empresarios y sectores asociados a las organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, cuyas discusiones y propuestas debían

ser públicas. La composición del CFE promovió así, la efectiva participación de los actores del sistema educativo, favoreciendo una mayor articulación y gobernabilidad del sistema y fortaleciendo la sustentabilidad de los acuerdos. A la vez, establecía un mínimo de 10 convocatorias por año en función de realizar un seguimiento y reflexión conjunta, así como fluidos intercambios para la toma de decisiones.

Ello fue plasmado desde los aspectos legales pertinentes en la implementación de las leyes ya mencionadas y decretos que impactaron fuertemente en el sistema educativo, entre ellos, la Ley 26150 -2006 (Programa Nacional de Educación Sexual Integral), Decreto 459/10 (Programa Conectar Igualdad), Ley 26877 -2013- (Centros de Estudiantes), Decreto 84/14 (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - Progresar-), Ley 26917-2014- (Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares y Unidades de la Información Educativas), Ley 27045 -2014- (Educación Inicial). Por otro lado, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente [en adelante, INFoD] en el año 2005 a partir de la Resolución 251/05 del CFE, se constituyó en el espacio desde el cual se propusieron y proyectaron diversas acciones tendientes a planificar, consultar y determinar acuerdos entre los diferentes actores del sistema educativo a fin de acordar algunas soluciones para un sistema formador que se diagnosticaba como “fragmentado”.

Como puede observarse, las diferentes legislaciones presentan elementos nuevos en relación no sólo a la formación docente inicial, sino también a la formación docente continua. El INFoD, en cumplimiento del derecho a la capacitación docente en servicio, desplegó diversos programas, que se organizaron centralmente, desde el Ministerio de Educación Nacional, y se desarrollaron en todas las jurisdicciones del país. Desde el CFE, la formación docente inicial se reguló a partir de la promulgación de los “Lineamientos Curriculares Nacionales”, aprobados a partir de la Resolución N° 24 del año 2007, que posibilitó redefiniciones curriculares a nivel jurisdiccional. Asimismo, en relación a los aspectos estrictamente relativos al desarrollo curricular, la misma Resolución establece en su anexo:

7. La definición de estos Lineamientos Curriculares Nacionales, toman como marco los principios, derechos y garantías definidos en la Ley de Educación Nacional, concibiendo a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado (Ley de Educación

Nacional, artículo 2) y como una prioridad nacional que se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (Ley de Educación Nacional, artículo 3), garantizando el acceso de todos los ciudadanos a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social (Ley de Educación Nacional, artículo 7). (CFE. Res. N°24/07. Anexo, p. 4)

De acuerdo con lo mencionado se puede evidenciar que la inclusión tuvo varios sentidos. En un primer momento, se planteó bajo la equivalencia de participación, en segundo lugar, se asoció a la democratización y/o apertura del sistema educativo. Por último, la inclusión se relaciona con la aceptación de la diversidad en todos los aspectos del término: social, cultural, económica.

En este marco, es particularmente destacable el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” destinado a los docentes del país, pero coordinados y desarrollados por profesionales de cada jurisdicción en forma gratuita y en servicio, apelando a la construcción y desarrollo de problemáticas diversas, situadas y contextualizadas en cada una de las instituciones educativas destino. En esta línea, el CFE presenta mediante la Resolución 188/12 el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016”, establecido según la propia resolución a partir de una amplia consulta a los diversos actores del sistema educativo, considerando todos los niveles y modalidades, planteando objetivos particulares para cada uno de ellos.

Es interesante destacar, en este sentido, dos cuestiones fundantes de las políticas educativas que se implementaron en el periodo analizado. La primera de ellas, se relaciona con la garantía de la implementación de dichas políticas, mediante la puesta en práctica de recursos necesarios para su efectiva consumación. En segundo lugar, el involucramiento de los sujetos en el diseño y desarrollo de las políticas educativas plasmadas en sus diversas legislaciones<sup>7</sup>. De este modo, es factible observar

---

<sup>7</sup> Nos referimos las diversas leyes ya mencionadas, así como diferentes resoluciones que pueden encontrarse dentro de dicho periodo.

que los docentes<sup>8</sup> no fueron interpelados desde una mirada que los posicionaba como población objeto sino como sujetos que debían y se encontraban habilitados por la propia legislación para mostrar acuerdos, desacuerdos, así como para realizar propuestas que garantizaran la implementación de las políticas emergidas desde el ámbito nacional o provincial, propiciando elementos que permitieran considerar las particularidades de cada jurisdicción y sus respectivas instituciones educativas. Así, Feldfeber y Gluz (2011) delimitan dos periodos: el primero, abarcado por la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) caracterizado por significativas transformaciones en materia legislativa y el segundo, durante el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) en donde observan políticas destinadas a la “inclusión social” (p. 341). Asimismo, Greco (2017) señala un nuevo planteo acerca de la autoridad docente a partir de las políticas educativas desplegadas, observando cómo se reconfiguran las interpelaciones realizadas desde las mismas en relación a las prácticas docentes. En este sentido, y si bien la autora refiere estrictamente al análisis de la autoridad docente, en su marco conceptual apela al despliegue de políticas que permitieron que aquello abogado desde la legislación efectivamente pueda desarrollarse en prácticas y acciones concretas en las instituciones educativas, donde la democratización toma una significación profundamente distinta a los periodos y legislaciones educativas previas.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con lo abordado, podemos afirmar que en tanto la identidad es un proceso relacional, resulta necesario analizar las interpelaciones oficiales que las políticas educativas han realizado respecto de la conformación de la identidad profesional docente. A partir del recorrido histórico que elaboramos, es factible señalar que la pedagogía tecnocrática desplegada durante el desarrollismo logró configurar cierta identificación de los docentes, a partir de los saberes legitimados por el supuesto saber experto, y en tanto tal, neutral y aséptico, mediante la producción teórica en la mayoría de los casos. Esto expresa el modo de relación entre los “expertos en

---

<sup>8</sup> Nos permitimos aquí referenciar dentro de la categoría docentes a todos los actores de los diversos niveles del sistema educativo: maestros y maestras de los niveles inicial y primario, así como profesores y profesoras de los niveles secundario, superior y universitario.

educación” y los maestros, desde la distinción de tareas, donde unos se posicionan como productores del saber legítimo, permitiendo, en el mismo proceso, construir un “otro”, en este caso, los docentes, quienes resultaron interpelados desde un no-lugar, desde un no-saber, llamados a ocupar un rol utilitario. Sin embargo, esto no implica entender la constitución de la identidad docente sólo a partir de la interpelación realizada desde un supuesto exterior, sino reactualizando tradiciones, reactivando conceptos que tuvieron significación en distintos períodos, etc. Retomando lo expuesto consideramos necesario repensar el rol de la escuela, de los docentes, de los expertos. De acuerdo a lo señalado en relación de los discursos pedagógicos mencionados con anterioridad, vemos que ninguno cuestiona la utilidad de la educación. Ese contenido será determinado con mayor o menor flexibilidad, pero aún existe en esos planteos una prescripción a la que hay que respetar en mayor o menor medida, de acuerdo a las características contextuales de la acción pedagógica en cuestión. Podemos afirmar que el significante “profesionalización”, en tanto significante vacío (Southwell, 2007) fue capaz de articular diversos sentidos que se evidencian en los distintos momentos históricos analizados. Así, la configuración de sentidos acerca del “ser nacional”, la “democracia” y la “transformación educativa” de los años noventa lograron configurarse bajo la misma retórica según la cual el desprestigio de la educación pública y la escasa, insuficiente y malograda formación docente, implicaron la formulación de una interpelación que fue posible en tanto capitalizó y articuló los discursos oficiales de las políticas educativas, por un lado y la legitimidad otorgada por la “cientificidad” del saber experto, y en tanto tal, legítimo, por otro, en un contexto de un Estado gerencial y ausente. No obstante, en estos procesos de reconfiguraciones discursivas se puede observar cómo sus diversas concepciones generan, asimismo, condiciones de posibilidad que habilitan o disminuyen la posibilidad de acción, e incluso disputan por otorgar ciertos significantes que resulten hegemónicos en relación a la identidad y, en consecuencia, a la formación de los docentes.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que las políticas educativas que se desarrollaron durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), configuraron un

escenario donde existieron nuevos elementos diferenciales, tales como la participación de diversos actores sociales para la implementación de políticas públicas, como proceso de democratización en las decisiones, la idea de promover una “identidad nacional” cohesionada con las nociones de “justicia” e “igual de oportunidades”, la noción de la educación como derecho, la comprensión de la “calidad educativa” como una responsabilidad sobre la cual el Estado debe resultar garante de su implementación y no sólo su “gestor”, entre otras. En suma, significantes que hasta ese momento no habían formado parte de la cadena equivalencial. La interpelación realizada desde los inicios de las discusiones acerca de un cambio en la política educativa fue la incorporación de las diversas voces de los maestros, de las maestras, así como de los profesores y las profesoras de los diversos niveles del sistema educativo al debate acerca de una nueva legislación.

Así, podemos señalar que la configuración discursiva de la política educativa kirchnerista resultó hegemónica en tanto fue capaz de rearticular y recomponer diversos sentidos en un intento de superar una contingencia, colmar una grieta, es decir, procuró “[...] dar un sentido a las luchas y dotar a las fuerzas históricas de una positividad plena” (Laclau y Mouffe, 2004, p. 31). Resulta posible afirmar que la “inclusión” comienza a conformarse durante este periodo, en el significativo vacío donde es posible observar que la cadena equivalencial que lo configura se despliega a través de un conjunto de “significantes flotantes” (Laclau, 2004) que exceden estrictamente el ámbito educativo, y que respondieron a demandas sociales, políticas y culturales que supusieron la configuración hegemónica de un discurso que apelaba a la ampliación de derechos de profusos sectores sociales. En este marco, en la conformación del discurso kirchnerista, la “inclusión educativa” se configura en hegemónica dado que como particular pasa a encarnar algo más y diferente de sí misma: los programas de capacitación docente, el Plan Progresar, el Plan Conectar Igualdad se dieron en el contexto de otras “inclusiones sociales” que supusieron la implementación de otras políticas públicas asociadas a ella.



## REFERENCIAS

ALLIAUD, A. La formación docente en Argentina. Aproximación a un análisis político de la situación. **Itinerarios Educativos**, [S. l.], v. 1, n. 6, p. 197–214, 2014. DOI: 10.14409/ie.V1i6.4240. Disponible en : <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Itinerarios/article/view/4240>

BIRGIN, A. **El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego**. 1º Ed. Buenos Aires: Troquel, 1999

BUENFIL BURGOS, R. (2010). Dimensiones ético políticas en educación desde el análisis político de discurso, en: **Sinéctica, Revista Electrónica de Educación**, Jalisco, nº35, p. 1-17, jul. 2010. Disponible en: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/134>

DAVINI, M. **La formación docente en cuestión: Política y Pedagogía**. 1 Ed, Buenos Aires: Paidós, 1995

DICKER, G. y TERIGI, F. (1997) **La formación de maestros y profesores: hoja de ruta**. Buenos Aires, Paidós, 1997

DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En: DUSCHATZKY, S. (Comp.). **Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad**. Buenos Aires, Paidós, 2000, p.121-180.

DUSCHATZKY, S. y COREA, C. **Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones**. Buenos Aires, Paidós, 2004.

EDELSTEIN, G. y AGUIAR DE ZAPIOLA, L. Vínculos entre la Formación Docente y la Reforma educativa a partir de las Leyes Federal de Educación y de Educación Superior. **Revista PÁGINAS**. Año 1 nº 1, Córdoba, dic. 1999. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14974>

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>

FILMUS, D. y KAPLAN, C. **Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación nacional**. Buenos Aires, Aguilar, 2012

FOUCAULT, M. **La arqueología del saber**. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.

FRIGERIO, G.; POGGI, M. y TIRAMONTI, G. **Las instituciones educativas. Cara y Ceca.** Buenos Aires, Troquel, 1992.

GRECO, M. Políticas de democratización en las escuelas argentinas. Su dimensión institucional (2006-2015). **Revista Estado y Políticas Públicas** n° 8, mayo-sept. 2017, pp. 139-149. Disponible en: [https://revistaeypp.flacso.org.ar/revista/numero-8\\_23](https://revistaeypp.flacso.org.ar/revista/numero-8_23)

LACLAU, E. y MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

LACLAU, E. (2004) Discurso. **Topos y tropos**, n°. 1, Córdoba (Publicado en Goodin Robert & Philip Pettit (Ed.). *The Blackwell Companion to Contemporary Political Thought*, The Australian National University, Philosophy Program, 1993. Traducción de Daniel G. Saur. Revisión de Rosa Nidia Buenfil Burgos.) Disponible en: <http://institutocienciashumanas.com/wp-content/uploads/2020/03/Laclau.-discurso.pdf>

LACLAU, E. **Los fundamentos retóricos de la sociedad.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014

MENDEZ, J. **¿Quiénes hacen las reformas?** Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática. 2018. Tesis (Doctorado en Ciencias de la Educación). Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 2018.

PINEAU, P. **Docente 'se hace': notas sobre la historia de la formación en ejercicio.** En: BIRGIN, A. (Comp.): *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio.* Buenos Aires, Paidós, 2012.

PUIGGRÓS, A. **Volver a educar.** Buenos Aires, Ariel, 1995.

SARFATTI LARSON, M. (1988) El poder de los expertos. Ciencia y educación de masas como fundamentos de una ideología. **Revista de Educación**, n°255, CIDE, Madrid, p.151-189.

SAUTÚ, R. **Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación.** Buenos Aires, Lumiere, 2003.

SIEDE, I. **La educación política. Ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela.** Buenos Aires, Paidós, 2007.

SILEONI, A. (2016) Calidad educativa y políticas públicas. En: BRENNER, G. y GALLI, G. (Comp.) **Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado.** Buenos Aires, Editorial Stella, 2016.

SOUTHWELL, M. Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976). En

PUIGGROS, A. (Dir.) **Dictaduras y Utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)**. Buenos Aires, Galerna, 1997.

SOUTHWELL, M. (2007) Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por organismos internacionales. En: SOCIEDAD ARGENTINA DE HISTORIA DE LA EDUCACIÓN. Anuario de Historia de la Educación. Buenos Aires, Prometeo, 2007.

SOUTHWELL, M. Análisis Político del Discurso: posiciones y significaciones para la política educativa. En: TELLO, C. (Comp.) **Epistemologías de la Política Educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. San Pablo, Mercado de Letras, 2013

SOUTHWELL, M. y DE LUCA, R. La descentralización antes de la descentralización. Políticas educativas durante el gobierno de Onganía. **Revista de la escuela de Ciencias de la Educación**. 1º ed, p. 375-389. Santa Fe, Laborde Editor, 2008.

SOUTHWELL, M, y VASSILIADES, A. El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. **Revista Educación, Lenguaje y Sociedad**. v. 8 (9), jul. 2014. P. 1-25. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/els/article/view/1491>

SUASNÁBAR, C. y PALAMIDESSI, M. El campo de producción de conocimientos en Educación en Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa. En: **Sociedad Argentina de Historia**. Historia de la Educación. Anuario N° 7 de la Educación. Buenos Aires, Prometeo, 2006.

TAYLOR, S. y BOGDAN, R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación**. Buenos Aires, Paidós, 1986.

TEDESCO, J. **El nuevo pacto educativo**. Madrid, Ananda-Amaya, 1995.

TERIGI, F. Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. **Revista de análisis** n° 16, p. 5-41, 2016 Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>.

TIRAMONTI, G. y SUASNÁBAR, C. **La reforma Educativa Nacional en busca de una interpretación**. En: **Revista APORTES** para el Estado y la Administración Gubernamental, año 7, n°15, abr. 2000.

TIRAMONTI, G. **Modernización Educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipatoria?** Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2001

VASSILIADES, A. **Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa**. Tesis (Doctorado en Ciencias de la Educación), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012.

VEZUB, L. La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. En: **Profesorado Revista de currículum y formación del profesorado**. v. 11, n°1, 2007. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56711102>

**Leyes, Decretos y Resoluciones:**

**ARGENTINA, Ley Nacional 24049/91** *Transferencia de Servicios Educativos a las Provincias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 1991.

**ARGENTINA, Ley Nacional 24195/93**. *Ley Federal de Educación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 de abril de 1993.

**ARGENTINA, Ley Nacional 24521/95**. *Ley de Educación Superior*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 20 de julio de 1995.

**ARGENTINA, Ley Nacional 26058/05** *Educación Técnico Profesional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 de septiembre de 2005.

**ARGENTINA, Ley Nacional 26075/05** *Creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 de diciembre de 2005.

**ARGENTINA, Ley Nacional 26206/06** *Ley de Educación Nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 de diciembre de 2006.

**ARGENTINA, Ley Nacional 26150/06** *Ley Nacional de Educación Sexual Integral*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de octubre de 2006

**ARGENTINA, Ley Nacional 26877/13** *Centros de Estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de julio de 2013.

**ARGENTINA, Ley 27045/14**. *Educación Inicial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 de enero de 2014.

**ARGENTINA, Ley 26917/14**. *Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares y Unidades de la Información Educativas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 de enero de 2014.

**ARGENTINA, Decreto 459/10** *Programa Conectar Igualdad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de abril de 2010.

**ARGENTINA, Decreto 84/14** (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - Progresar-), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de septiembre de 2014.

**ARGENTINA**, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Consejo Federal para la Formación Docente Inicial y Continua. **Resolución 251/05: Encomienda al MECyT la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD)**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de diciembre de 2005

**ARGENTINA**, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Consejo Federal de Educación. **Resolución 24/07: Lineamientos curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial. Anexo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 de noviembre de 2007.

**ARGENTINA**, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Consejo Federal de Educación. **Resolución 188/12 el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 de diciembre de 2012.

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES.** Ministerio de Educación. Dirección de Enseñanza Superior. **Resolución ministerial N° 03672/69: Reglamento General para los Institutos de Enseñanza Superior de la Provincia de Buenos Aires.** La Plata, 3 de diciembre de 1969.

#### **HISTÓRICO**

*Submetido:* 28 de Set. de 2023.

*Aprovado:* 06 de Nov. de 2023.

*Publicado:* 27 de Dez. de 2023.

#### **COMO CITAR O ARTIGO - ABNT:**

BOULAN, N. *Un análisis histórico de los sentidos de las políticas de formación docente en argentina (1958-2015).* **Revista Linguagem, Educação e Sociedade - LES**, v.27, n.55, 2023, eISSN: 2526-8449