



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
EDUCACIÓN**

**TÍTULO DE LA TESIS: Tramas y sentidos en torno a las políticas públicas de
formación docente continua en Argentina durante el período 2007-2015.**

-el INFD como política de gubernamentalidad-

AUTORA: LIC.SANTILLÁN, Claudia

DIRECTORA: DR. GIOVINE, Renata

CO DIRECTORA: PROF. DIAZ, Marisa

ABRIL 2020

“Interrogarse acerca del arte de gobierno del sistema educativo supone analizar cómo se estructura y reestructura ese campo discursivo y simbólico; qué viejas y nuevas estrategias de poder implica; que alianzas, acuerdos, intercambios se producen; y el modo de interpelación al Estado, a individuos, poblaciones, instituciones, agentes (...)” (Giovine, 2012 : 39)

INDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN..... | 4 |
| ABSTRAC..... | 6 |
| AGRADECIMIENTOS..... | 7 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| Sobre el interés en el problema de investigación..... | 09 |
| Construcción de un campo en la política pública educativa: la F D..... | 11 |
| Políticas, agendas de gobierno y formación docente continua | 25 |
| Encuadre metodológico..... | 29 |
| Entrevista en profundidad..... | 33 |
| Mapa de Lectura..... | 38 |
| PARTE I..... | 39 |
| CAPITULO I..... | 40 |
| ESTADO, POLITICA PUBLICA Y GOBIERNO EDUCATIVO DE LA FORMACION DOCENTE | |
| 1.1 Conceptos introductorios sobre la acción del Estado en la construcción del derecho educativo..... | 41 |
| 1.2 El Estado como regulador de las relaciones sociales y conductor de las políticas públicas | 46 |
| 1.3 Génesis de las políticas públicas y configuración de su "carácter"..... | 61 |
| 1.4 Primeras notas sobre las políticas de formación docente como un problema de estudio..... | 65 |
| CAPITULO II | |
| LAS TRAMAS DE GOBIERNO EN LA FORMACION CONTINUA DE LOS DOCENTES | |
| 2.1 Polítics (gobierno) y policy (política) pública..... | 73 |

| | |
|---|------------|
| 2.2 Centralización vs descentralización: revisitando el mapa político en tiempos posneoliberales..... | 77 |
| 2.3 Redes y agentes definidores de las políticas públicas en educación..... | 85 |
| 2.4 El arte de gobernar el sistema de FDC..... | 89 |
| PARTE II..... | 101 |
| CAPÍTULO III..... | 104 |
| HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA | |
| 3.1 La "arena" de la Formación Docente Continua | 104 |
| 3.2 Antecedentes de la FDC en su institucionalidad como política..... | 109 |
| Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD)..... | 110 |
| Magisterio de Educación Básica (MEB)..... | 113 |
| Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD)..... | 114 |
| Red Federal de Formación Docente Continua..... | 115 |
| Polos de Desarrollo..... | 120 |
| Programa de Renovación Pedagógica..... | 122 |
| CAPÍTULO IV..... | 128 |
| LA FDC: ¿POLITICA DE ESTADO O TEMA DE AGENDA? | |
| 4.1 Creación del Instituto Nacional de Formación Docente..... | 128 |
| 4.2 El Instituto Nacional de Formación Docente como política pública..... | 132 |
| 4.3 Racionalidad de una política que busca ser contenido de Estado: materialidad jurídica e institucionalidad..... | 141 |
| 4.4 Configuraciones de la agenda de FDC..... | 154 |
| 4.5 Procesos de consensos en la configuración de las políticas de FDC..... | 161 |
| 4.6 La intervención de actores sociales: sindicatos y universidades..... | 164 |
| 4.6.1 La intervención de los sindicatos..... | 165 |

| | |
|---|------------|
| 4.6.2 La intervención de las instituciones de educación superior: el caso de las universidades..... | 175 |
| CAPITULO V..... | 179 |
| CONDICIONES POLÍTICAS, PEDAGÓGICAS Y MATERIALES PARA LA UESTA EN ACTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION DOCENTE | |
| 5.1 De políticas focales y políticas universales en moldeamiento de una perspectiva federal de la FDC | 179 |
| 5.2 La reasunción de la principalidad del Estado en el financiamiento educativo: datos generales..... | 192 |
| 5.3 Perspectiva de monitoreo como evaluación participativa..... | 207 |
| CAPÍTULO VI..... | 216 |
| A MODO DE EPÍLOGO: NARRATIVAS DEL ARTE DE GOBERNAR LA FDC EN PRIMERA PERSONA | |
| 5.1 De los factores que intervienen y voces relevantes que se implicaron en la implementación de las políticas públicas de FDC | 216 |
| 5.2 Mirar, reponer y expresar la agenda pública nacional de la FDC..... | 228 |
| CONCLUSIONES..... | 238 |
| ANEXO I..... | 257 |
| ANEXO II..... | 265 |
| FUENTES DOCUMENTALES..... | 268 |
| <i>Documentos gubernamentales de referencia</i> | |
| <i>Normativa específica en torno al tema producida durante período indicado (2006/2015)</i> | |
| <i>Normativa vinculante (se enuncia su propósito a fin de mayor comprensión de los entornos en relación al tema de trabajo)</i> | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 273 |

RESUMEN

La agenda de políticas educativas en Argentina incluye a la formación de los docentes como una actividad de incidencia decisiva en el avance del sistema escolar. Discursivamente su centralidad es reconocida y, aún en un marco de disidencias políticas y conceptuales, se le asigna un valor de preeminencia por sobre otros componentes que hacen a la construcción de una política educativa de Estado. Sin embargo, los hechos derivados de los relatos oficiales no siempre reafirman este acuerdo tácito ni coinciden en sentidos; en particular cuando se trata de las decisiones referidas a la formación continua y a su corresponsabilidad con prácticas de enseñanza o de gestión educativa. Tal vez la mayor dificultad radique en vincular los para qué y los cómo de las políticas de formación continua con la materialidad de cierto posicionamiento respecto del trabajo docente y la manera de “hacer escuela”¹.

Pensar ello la construcción de las políticas públicas y en materia de formación docente continua (FDC), pone de manifiesto la comprensión de nuevos escenarios en los que debe desarrollarse la profesión, sin suponer continuidades de rasgos de enfoques previos al período a tratar.

Entendiendo a la definición de creación del Instituto Nacional de Formación Docente (Resolución CFCyE N° 251/05) como una decisión de política gubernamental que inscribe valor sustantivo al conjunto del sistema formador², se ha definido como objetivo central para el desarrollo de este trabajo el análisis de la composición cartográfica que hace a la formulación y argumentación de las políticas públicas en materia de FDC durante el período 2006-2015 en Argentina.

Esto con la intención, seguramente ambiciosa, no sólo de sistematizar un relato de voces autorizadas y de documentos oficiales, sino de identificar la presencia de aspectos performativos (comunes o irruptivos) para comprender analíticamente desplazamientos y nuevos modos de intervención en las políticas públicas; entendiendo

¹ colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 51).

² El INFED es un organismo nacional para la formación docente. La Resolución del Consejo Federal de Educación y Cultura N°251/05 establece que las acciones de planificar, desarrollar e impulsar el sistema de educación superior para la formación docente inicial y continua será su responsabilidad primaria. Con ello, se define la constitución de una unidad desconcentrada componente del gobierno nacional educativo, que requerirá la definición de estrategias y ámbitos de diálogo y consensos a nivel federal. Propiciando con ello, la recomposición de un sistema educativo que se encontraba desmembrado en su composición territorial, fragmentado y diverso en sus organización institucional y curricular, en los perfiles de sus equipos y en los modelos de abordaje de las trayectorias. Agregando a esa situación, la incorporación del sector privado como oferente imbricados desde los procesos de reformas educativas que tuvieron lugar durante la década de los años noventa.

que los mismos denotan cierta matriz común en la materia (más o menos vinculada con la configuración de la carrera docente).

Palabras claves: Estado- Política Pública- Formación Docente Continua- Arte de Gobernar-.

ABSTRAC

The educational policy agenda in Argentina includes the training of teachers as an activity of decisive incidence in the advancement of the school system. Discursively, its centrality is recognized and, even in a framework of political and conceptual disagreements, it is assigned a preeminence value over other components that make up the construction of a State educational policy. However, the facts derived from official accounts do not always reaffirm this tacit agreement or coincide in any way; particularly when it comes to decisions regarding continuous training and its co-responsibility with teaching practices or educational management. Perhaps the greatest difficulty lies in linking the what for and the how of continuing education policies with the materiality of a certain position regarding teaching work and the way of “ school ”.

Thinking about it, the construction of public policies and in terms of continuous teacher training (FDC), shows the understanding of new scenarios in which the profession should be developed, without assuming continuities of features of approaches prior to the period to be treated.

Understanding the definition of creation of the National Institute of Teacher Training (CFCyE Resolution No. 251/05) as a government policy decision that inscribes substantive value to the whole training system, the analysis has been defined as a central objective for the development of this work. of the cartographic composition that makes the formulation and argumentation of public policies regarding FDC during the period 2006-2015 in Argentina.

This with the surely ambitious intention, not only to systematize a narrative of authorized voices and official documents, but to identify the presence of performative aspects (common or irruptive) to analytically understand displacement and new modes of intervention in public policies; understanding that they denote a certain common matrix in the subject (more or less linked to the configuration of the teaching career).

Keywords: State- PublicPolicy- ContinuingTeacher Training- Art of Govern-

AGRADECIMIENTOS

Agradecer, supone la estimación que hacemos en relación a algún beneficio recibido. Reconocer, supone la obligación que sumimos en relación a un agradecimiento por lo sustantivo que ese beneficio ha sido en nuestra trayectoria personal y-o profesional. En esos términos reconozco satisfactoriamente la necesidad de agradecer a tantas personas que, quizás sin saberlo, han sido parte de la producción de este trabajo de Tesis.

En primera instancia, quiero públicamente agradecer a mis dos directoras de tesis que se dispusieron desde el primer momento a la tarea de acompañamiento y formación. Desde un lugar creativo, respetuoso y amoroso tendieron su comentario para resolver cada situación de este proceso. A la Doctora Renata Giovine con su experiencia, su exquisito saber y claridad pedagógica para orientar y direccionar el trabajo académico; como a la Profesora Marisa Díaz con su solvente experiencia en la gestión en áreas de gobierno puesta al servicio de la lectura de cada frase, cita y expresión argumentativa. Ambas han sido generosas conductoras del proceso de escritura aportándome preguntas y orientaciones nodulares para el objetivo que me propuse (no tan sólo se dispusieron a título personal sino que han habilitado espacios institucionales para la producción de material dispuesto en este trabajo de tesis).

Agradecer por diferentes motivos a la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), A la Universidad Pedagógica Nacional (UNPE), la UNPAZ (Universidad Nacional de José. C. Paz) y a los equipos de trabajo de dichas instituciones que han participado de la generación de condiciones para alcanzar la presente producción.

Agradecer a cada uno de los especialistas, agentes de la gestión pública, referentes de sindicatos nacionales que han sido entrevistados y consultados. Debo destacar la enorme riqueza de cada uno de los diálogos compartidos y la provocación que ello me generó para seguir pensando sobre la trama de componentes que configuran los debates sobre el arte de gobernar en perspectiva de un proyecto de "estado docente".

Agradecer a tantos/as colegas con los que comparto la tarea de docencia y los debates sobre la educación (en singular al equipo coordinado por Juan Carlos Serra y Alicia Merodo de Residencia I de la Universidad Nacional de General Sarmiento-UNGS- y diferentes grupos de colegas de los Centros de Investigación e Innovación Educativa de la Prov. de Bs.As.-CIIES-). A los compañeros del espacio de formación de

la Maestría, con quienes supimos construir un espacio de confianza, intercambios proyectos de nuevas experiencias educativas.

Agradecer cada una/o de las/os niñas/os, adolescentes y jóvenes que en su calidad de alumnas/os han sostenido mi pasión por la educación, por la búsqueda de nuevos y mejores proyectos, por la creación de una docencia entendida como el trabajo de provocación, reflexión y construcción de horizontes de justicia social. A la escuela y universidad pública salud!

En no menor valor, agradecer a mi familia que asumió como propio el objetivo de resolución de la Tesis. La familia toda acompasó tiempos, deseos, festejos, actividades diarias a las necesidades de la situación. Sergio con quien escribimos nuestra historia familiar, mis hijos Teseo y Olivia a los que le reste tiempo de atención y a mis padres que me dejaron ser con la libertad necesaria para la rebeldía y la palabra prudente para seguir pensando.

Finalmente dedico el trabajo a la memoria de Isauro Arancibia

(y de tantos educadores acallados y desaparecidos),

Carlos Fuentealba, Stella Maldonado,

María Cristina Davini y

Sandra y Rubén.

INTRODUCCIÓN

Sobre el interés en el problema de investigación

Entendiendo a la escuela como el lugar prioritario de ejercicio del derecho a la educación y con ello de la inclusión social, no podemos dejar de interpelar reflexivamente el valor de las prácticas de enseñanza y por tal motivo los mecanismos, argumentos, recursos, estrategias y herramientas que constituyen el contenido de las políticas públicas de la FDC. Condiciones simbólicas y materiales que componen un corpus de saber del ámbito escolar, el campo educativo y de las ciencias sociales en general.

El ejercicio de identificar, describir y analizar cierta racionalidad que sustentan las políticas de formación docente continua durante el período 2007/2015, permitiría revisitar el relato oficial y alcanzar cierta comprensión de las lógicas sobre las se montaron procesos de transformaciones sobre el tema.

La agenda de “los pendientes” en materia de FDC en nuestro país contiene desafíos de orden geopolíticos- económicos- culturales y de perspectiva pedagógico- didáctica. Por anticipar algunos de ellos cabe mencionar, la incorporación y cumplimiento de un esquema regular de FDC situada parte del calendario escolar a nivel federal, la conformación de equipos técnicos de capacitación como unidades de gestión transversal de los gobiernos educativos jurisdiccionales dentro de las direcciones de educación superior, el incentivo, la inversión y el desarrollo de procesos de investigación y producción colaborativa de saberes en el marco de la FDC, la asociación sostenida entre ISFD y universidades en el diseño- implementación y evaluación de políticas de desarrollo profesional docentes, la materialidad normativa de consensos federales sobre desarrollo profesional y carrera docente de aula, la superación de logros alcanzados desde políticas públicas de formación permanente de las/los docentes que buscan asumirse como políticas de Estado³, la innovación tecnológica y metodológica de la formación continua y su institucionalidad, entre otros⁴.

³ Políticas de estado: Estas tienen una vigencia obligatoria para plazos más amplios y no están sujetas a las decisiones de cada nuevo gobierno. Es posible agregar que las políticas de estado tienen un claro sustento legal y una temporalidad que les da vigencia más allá de los gobiernos de turno, es decir surgen de un pacto o acuerdo de alta perdurabilidad. Se refiere, por ejemplo, a aquellas que emergen del cumplimiento de los principios constitucionales y que si bien pueden ser discutidas o resignificadas perviven como principios y ejes claros de la política educativa. (Valenti y del Castillo en Flores Crespo, 2004).

⁴ “El tema de las nuevas desigualdades y los procesos de inclusión/exclusión educativa y social se torna en una de las nuevas “cuestiones en debate” más presente en los programas de enseñanza, junto con la permanencia de la universidad. Asimismo, el tema del gobierno del sistema educativo aparece revisitado desde nuevos abordajes, sobre

Esa agenda nos provoca, en la condición de pedagogos, lograr nuevos y mejores niveles de racionalidad que vayan dando cierta corporeidad común a las líneas de formación continúa trasvasando temporalidades y geografías en nuestro territorio nacional. Ese movimiento de materialidad de las políticas públicas sobre el tema/problema ha sido componente de la gestión de los gobiernos que asumen en el marco del cumplimiento de lo expresado en la Ley de Educación Nacional N° 26206 sancionada en el 2006. Marco normativo fundamentado en el principio de la educación como derecho humano y el Estado garante de su cumplimiento para quienes transitan la niñez, la adolescencia y la juventud. Consecuentemente, los relatos oficiales de los programas de FDC -en tanto "tecnologías de gobierno"- expresan ponderaciones, connotaciones sobre la función del docente en su calidad de enseñante y de los espacios escolares en relación la formación de nuevas ciudadanías. Cabe advertir al respecto, que desestimamos la idea de relación lineal entre FDC y mejora de la enseñanza (en el capítulo II trabajaremos sobre ello).

"La configuración del trabajo de enseñar en la Argentina estuvo indisolublemente ligada a la producción de sujetos políticos y a las intervenciones del Estado y de los colectivos docentes en las disputas en torno a la idea de igualdad educativa, en el marco de las cuales la inclusión implicó un proyecto político fundamental en una sociedad excluyente (Dussel, 2004; Popkewitz, 1999). En este sentido, tanto los procesos de identificación docentes como los sentidos atribuidos al significante igualdad nunca fueron estáticos ni se mantuvieron exento de conflictos, sino que fueron objeto de una serie de luchas por fijar su significado. Dichas producciones de sentido articularon nociones acerca de la posición que los docentes debían asumir como enseñantes e ideas acerca de cómo proceder frente a lo que, de manera contingente y provisoria, era definido como desigual y necesario de ser modificado. No se trató de una disputa retórica sino que sus consecuencias en la construcción del cotidiano escolar y del trabajo docente en particular fueron especialmente importantes" (Southwell 2016 p.71-72)

Recuperando el legado de Davini como una de las referentes nacionales en la materia, estamos en tiempos en los que amerita advertir la trama de sentidos en torno a la secuencia general de decisiones que expresarían un modo de gobernar el campo de la FDC, pudiendo vincularlo en mayor o menor grado con los impactos programados o innovados producto del mismo proceso. Tiempos necesarios para abordar la compleja distinción entre los relatos de diferentes profesionales que intervienen en la gestión, los términos de formulación de políticas como contenido programático y la materialidad

todo en el marco de la redefinición o "resignificaciones" del sentido de lo público y lo privado, y las nuevas formas de "gestión educativa" en tanto modalidades diversificadas de intervención estatal y social; producto de una mayor presencia del mercado y de las organizaciones de la sociedad civil en la vida cotidiana de las instituciones y sujetos escolares. Nuevas. Si bien son puntos que entran en discusión en diferentes momentos históricos, logran prevalecer en el largo plazo porque son las bases o principios sobre los que se apoya el sistema educativo. Son, en definitiva, "núcleos duros o invariantes" que permiten y habilitan la construcción de determinados sentidos, la definición de determinadas políticas y no otras". Giovine, 2016 (p.p 469-470).

síntesis de procesos políticos de consenso entre sectores de poder (el gobierno, el sindicato, el colectivo educativo territorial, la sociedad, la academia, etc.).

Pensar la escuela, es pensar la docencia; pensar la docencia es definir qué escuela queremos y necesitamos para alcanzar esa sociedad justa y de derecho que muchos hemos decidido construir. Desde ese lugar, amerita comprender ciertas políticas públicas como “ideas claves” de un sistema de sentidos que configura y materializa al arte de gobernar el campo de la docencia.

Construcción de un campo en la política pública educativa: la Formación Docente Permanente o Continua

Este pasaje no pretende dar cuenta, de manera exhaustiva, del desarrollo histórico de la formación docente continua en la Argentina. Sin embargo, busca dar cierto marco de referencia comprendiendo a las políticas de formación docente como un constructo histórico producto de procesos de negociaciones, victorias, retrocesos; con períodos de luces y no tanto.

Cabe destacar la existencia de proyectos de institucionalización anteriores a la creación del INFD, evidenciando esfuerzos de las gestiones de gobierno en la creación de áreas específicas que abonen a cierta institucionalización del desarrollo profesional docentes. El INPAD por ejemplo creado durante el gobierno del Dr. Alfonsín será su primera acción en pos de una política de formación y perfeccionamiento docente con carácter nacional (Méndez 2018)⁵, como así también la decisión de la creación de la Dirección Nacional de Educación Superior (DINES) bajo decreto N° 2800/84. La direccionalidad que se comienza a establecer desde ese momento refiere a la instalación de la concepción del perfeccionamiento asociada a la noción de “permanente”, la misma como derecho del trabajador de la educación y -en consonancia con el clima de época-comprometida socialmente, participativa y responsable con la formación de una nueva ciudadanía.

Sin embargo, los proyectos de FDC a nivel nacional contenían la tensión provocada por la desigual situación de los equipos de gobierno educativo

⁵ Jorgelina Mendez (2018) señala que “El análisis documental reveló la importancia de dos experiencias que condensan un programa de reforma para la formación docente en el marco más general de la reforma educativa durante el gobierno de Alfonsín. Se trata de un nuevo currículum para la formación de maestros denominado Maestros de Enseñanza Básica (MEB) y de la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD), con la intención de renovar y modernizar los marcos teóricos y las formas de intervención de los docentes del nivel secundaria (1987-1989). (Mendez 2018 p.p 202-257).

jurisdiccionales. Siendo esto un tema prioritario a resolver para vehiculizar planes, programas, estrategias de actualización y capacitación de la docencia (una nota distintiva del enfoque nacional de FDC del período sobre el que trabaja esta tesis, fue la reubicación de la función educativa de la escuela y el acto de construcción de la enseñanza como unidades de análisis; contrarrestando los principios de eficiencia, eficacia y el enfoque asistencial característicos del proyecto educativo neoliberal).

Ahora bien, las transformaciones que el Estado enuncia como expectativas de logro a través del despliegue de políticas públicas expresada en la figura del INFD (en aspectos de estructura de gobierno, financiamiento, administración, sentido político-pedagógico, currículum, sistemas de evaluación) se van gestando desde la intervención de actores y sectores que muestran historicidad en el involucramiento sobre la cuestión. De tal manera, al comprender las políticas públicas como construcciones discursivas y materiales amerita atender aquellos relatos que provienen de momentos previos a la configuración del INFD y los discursos que determinan un canon propio a la temporalidad definida para el trabajo como mosaico que genera cierto horizonte colectivo de sentido (Giovine,2012). Propiciando una trama de lectura diacrónica de las definiciones que en cada momento de gestión se toma sobre el tema, es decir un enfoque históricamente situado que contemple el devenir de marcas y sentidos, las posibilidades y límites para las transformaciones y las urgencias que se instalan en las agendas de gobierno (muchas de ellas urgencias se instalan como componentes perdurables de la política pública educativa).

En este sentido se entiende, desde una concepción general, a las políticas como herramientas de una arquitectura compleja de intervención y acción social en pos de conducir, gestionar, administrar, regular la vida de las sociedades; que- con mayor o menor consenso- propician direccionar un orden y sentido al mundo común de ellas (esto será tema específico del Capítulo 1). Dicha intervención alcanza su función pública en la medida de otorgársele legitimidad a las decisiones tomadas por el conjunto de quienes han asumido posiciones de autoridad y los sectores participantes vinculados (tema que otorgaremos centralidad en el desarrollo del Capítulo 2). Identificar trazos comunes del diagrama de configuración de la agenda programática de los gobiernos- materializada en proyectos de política pública- implica abordar la tensión y relación entre "lo programático- administrativo" y "el relato oficial mediado por el relato social" de dichas acciones. Ergo, identificar a quien pertenecería la voluntad política de las

acciones programáticas ilustraría ciertas relaciones de poder dentro de los procesos de legitimación hacia una política de Estado (lo podremos ver desarrollado en el Capítulo 3). En consecuencia, decir que la comprensión de sentidos de los procesos de políticas de un sector, en nuestro caso la Formación Docente y en singular la formación docente continua (desde ahora FDC), permitiría aproximarnos a cierta comprensión de los modos de gubernamentalidad que se han desarrollado en el período histórico definido, a saber: políticas nacionales de FDC durante el período 2007-2015 en Argentina.

Sin embargo, las construcciones de política pública tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus gestores al momento de conducirlos y desarrollarlos (si es que podemos identificar a "autores" de la política pública en tanto intelectuales/académicos, asesores de legisladores, legisladores, juristas; muchos de ellas/os invisibilizados en los procesos). Al pensarla, redefinirla y ponerla a rodar en los diferentes niveles y ámbitos de intervención, deja de ser esa misma idea originaria programática para ser una nueva síntesis de diversos procesos necesarios de construcción/negociación/ mediación y apropiación. Un proceso de simbolización en la que intervienen actores- instituciones- colectivos de uno o varios sectores de la realidad social. Es decir, una línea programática de una agenda de gobierno cobra existencia en sí en su realización dentro del conjunto de acciones de la vida económica- política-cultural- administrativa, en su dimensión social e institucional; como en el modo de adentrarse en el ámbito privado familiar e individual de los sujetos (cuestiones abordadas en los dos últimos capítulos de esta tesis).

Ahora bien esa misma dinámica, y recuperando el carácter regulador y organizador que cobran las políticas en sujetos e instituciones, amerita adentrarse en cierta comprensión de los aspectos presentes en sus formulaciones; en tanto materialidad de nuevas categorías de subjetivación. En nuestro caso podemos remitirnos a connotación de categorías que moldean los sentidos de *maestros- docentes-trabajadores de la educación- educadores, formación y carrera docente- política pública y política de Estado*; sentidos específicos que hacen a la "profesionalidad en torno a la tarea de enseñar". Sentidos que recursivamente crean y son recreados por el sistema de la burocracia del estado que dan cuerpo a las políticas públicas en tanto edificio del arte de gobernar dentro del campo político-económico-social- educativo.

Para Michael Mann (1997) la política se constituye en un espacio en el cual se entrecruzan contradictoriamente diferentes entramados de relaciones sociales. En este

espacio convergen, de forma desordenada y cambiante, las distintas “fuentes sustantivas del poder social” (p.14-15), que se organizan y difunden de maneras espacial e históricamente específicas⁶. Las políticas públicas se sitúan dentro de este entramado y no en un vacío relacional. Partiendo de estos supuestos, el autor sostiene la necesidad de la tarea analítica sobre diversas “matrices de poder social” que permitirían explicar la singularidad en que acontecen los sucesos históricos como procesos complejos de entramados de intereses. De esta manera, se puede advertir el ejercicio irrenunciable de abandonar análisis simplistas que pretendan explicar fenómenos complejos como lo es la producción de políticas públicas en un Estado democrático.

Trataremos un conjunto de políticas públicas cuyas acciones objetiven el atendimento de demandas sociales concretas. Y que involucrará en su establecimiento un escenario con componentes en autodefinition, como son las relaciones preexistentes, la definición de recursos financieros, puja entre intereses sectoriales, existencia o vacancia de capacidades técnicas/institucionales/ colectivas, disponibilidad témpora-espacial. Esto implica advertir que desde la elaboración a la evaluación/monitoreo, una política pública despierta relaciones de poder que supone conflictos, tensiones, enfrentamientos, negociaciones, cooptaciones; acuerdos y disensos. En la actualidad implica, además, pensar esa construcción dentro del paradigma de una sociedad “en red”, con canales y formas de vinculación bajo patrones de simultaneidad virtualizada. Recuperando lo que aborda Pierre Levy, amerita comprender la existencia de una complejidad estructural en torno del dominio del espacio productivo, sustentada sobre una base física informatizada conectada en red por medio de flujos, en la que “la

⁶ (...) Los trabajos de Mann deben situarse en el renovado interés por la génesis del Estado-nación que se constituyó en las últimas dos décadas como una de las preocupaciones centrales de la política comparada y de la sociología histórica anglosajona. Desde diversas perspectivas y enfoques, Marx y Weber fueron reinterpretados sus tradiciones teórico-metodológicas cuestionadas con el objeto de repensar las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre capitalismo y democracia, entre el poder y las clases sociales, o entre la autonomía estatal y la capacidad de dominación político-territorial. Así, en los años 80, autores como Giddens; Evans/Rueschemeyer/Skocpol; el propio Mann; o Migdal, entre otros, ofrecieron espléndidos trabajos referidos a esas cuestiones en los cuales sugirieron numerosas claves teóricas y empíricas para discutir desde las tradiciones marxista y weberiana las transformaciones del Estado y de la sociedad en el capitalismo. En este marco resulta pertinente la lectura de este segundo volumen de esta obra de Mann, un extenso y ambicioso estudio sobre las fuentes del poder social a través del ascenso de las clases y los Estados-nación durante más de 150 años de historia europea (...) Mann denomina las cuatro «fuentes de poder social»: las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas (modelo IEMP). Estas fuentes son «redes superpuestas de interacción social, no dimensiones, niveles ni factores de una sola totalidad social». Pero son también organizaciones, «medios institucionales de alcanzar objetivos humanos» (Mann, pp. 14-15). El empleo de estos dos grupos de categorías de análisis sirve a Mann para describir y relacionar dos esferas de actividad social que durante la segunda mitad del siglo XVIII sufrieron cambios dramáticos: la esfera del Estado y la esfera de la sociedad civil (cap. 2). La idea central que explora Mann es la de que entre ambas esferas ocurren «entrelazamientos» múltiples, producidos por influjo de las interacciones entre actores como la Iglesia, las elites militares, las clases dominantes y las burocracias estatales en el transcurso del desarrollo del capitalismo. Esos actores se constituyeron como organizaciones de poder que en diversos niveles (transnacional y nacional) se desplegaron para construir el perfil del Estado y de la sociedad (...) por Acosta Silva, Adrián (2000) Entre Weber y Marx Capitalismo, Estado y poder social. Ver: Michael Mann, Sinopsis, 1993.

riqueza no proviene del dominio de las fronteras, sino del control de los flujos (Levy, 1998, p. 23). Conforme el paradigma de la sociedad en red, la lógica actual del modelo productivo relativiza las fronteras entre países y regiones, entre tiempos de un mismo escenario de intervención político-social. “La sociedad está construida alrededor de flujos: flujos de capital, flujos de información, flujos de tecnología, flujos de interacción organizacional, flujos de imágenes, sonidos y símbolos” (Castells, 1999, p. 436).

En ese interjuego la dominación del espacio productivo, que prefiguran los hábitos culturales, científicos y representativos, es un objetivo común y motivo de pujas entre sectores de gobierno y sociales. Con ello, las políticas públicas en tanto estrategias de actuación del Estado, necesariamente acontecen en una sinergia de nuevas simbologías y representaciones sobre los temas/problemas; con ello se reconfiguran las formas de relación política a nivel global y las necesarias mediaciones para su definición a nivel del estado nacional. El “espacio ya no es más definido solamente como un lugar, un territorio; es un espacio de flujos, de ideas y de informaciones” (Carbonari, 1999, p. 107).

Desde este primer encuadre general, identificamos el 2001 en Argentina como un punto de inflexión, como el momento de criticidad respecto a un proceso de derrumbe económico y deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Desde la segunda presidencia del Menemismo se fueron desarrollando mecanismos de deslegitimación de las instituciones, de la política; en singular del rol de enseñanza de la escuela y con ello de la idoneidad y profesionalidad del colectivo docente para dar respuestas a las nuevas demandas de época.

En este marco de alta conflictividad, desde la indeclinable lucha del colectivo docente expresada en la instalación de la Carpa Blanca⁷, el debate por la defensa de la

⁷ El gobierno neoliberal de Menem llevó adelante una política educativa centrada en la privatización, desregulación y desestructuración de un aparato educativo con centralidad nacional. En el marco de normativas de excepcionalidad o emergencia, propiciadas a partir de la Ley de Transferencias de Servicios Educativos, los gobiernos provinciales avanzaron en reducciones y ajustes presupuestarios, rebajas salariales, precarización de los puestos de trabajo y un proceso de reconversión laboral librado al mercado. Desde 1997 la CTERA emprendió la lucha por una Ley de Financiamiento Educativo. La iniciativa que posibilitó la nacionalización del conflicto fue la instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso y el inicio del ayuno docente por parte de unos cincuenta maestros, el 2 de abril de 1997. Entre los reclamos fundamentales se encontraban aquellos que apuntaban a mejoras salariales, una Ley de Financiamiento Educativo, la derogación de la Ley Federal de Educación y contra las políticas instrumentadas durante el gobierno de Carlos Menem. Podemos remarcar los objetivos políticos que fueron parte de esa lucha: • Evitar que la reforma del Estado, la precarización laboral y la desocupación afectaran a la educación. • Ponerle límite al proceso de desfinanciamiento progresivo del sistema educativo, que venía profundizándose. • Disputar ideológicamente el proceso de desacreditación de la escuela pública. • Resistir la privatización de segmentos del servicio educativo. • Denunciar y combatir los mecanismos de exclusión y diferenciación que las reformas

educación y los derechos de los trabajadores que ella contiene cobra una dimensión pública que involucra directa o indirectamente al conjunto de la sociedad.

Al igual que los niveles de educación obligatoria que componen el sistema escolar, la formación docente también era un sistema fragmentado y con amplias diferencias entre sus desarrollos jurisdiccionales. La mediación de lógicas de mercado y la colonización de mecanismos- instrumentos y sentidos del ámbito de la economía neoliberal para la argumentación de decisiones dentro del aparato educativo, coloca sospechas sobre su capacidad de cumplimiento respecto de la función social para la que fue creado.

Birgin (2016) expresa dentro del análisis de la situación que:

“Llegó a discutirse si un Ministerio de Educación Nacional era necesario; a plantearse en el interior del Consejo Federal de Educación (CFE) si los títulos docentes debían tener ponderaciones diferenciadas por jurisdicción en nombre de la “diversidad de sistemas educativos existentes” (p. 2).

Durante esos años de neoliberalismo las entidades de financiamiento no sólo prescribieron criterios políticos de financiamiento; sino también diseñaron, gestionaron y evaluaron programas y proyectos en una escala y con cierta minuciosidad anteriormente no desplegadas. Acompañando esos mecanismos con un aparato de comunicación con alto impacto en la conformación de opinión pública en relación con lo escolar y lo educativo en general.

Tal como señala Ezcurra (1998)

"(...) el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han incrementado notablemente su poder, formulan, condicionan, e incluso gestionan y evalúan con detalle políticas y programas económicos y también sociales, en una escala y con una minuciosidad inéditas -al punto de convertirse en "árbitros" que determinan cuáles países recibirán préstamos internacionales. Por otro lado, se trata de agencias multilaterales integradas por Estados en las que la capacidad de decisión de cada país es proporcional al capital comprometido. Por eso, los Estados centrales tienen un rol preponderante en la definición de políticas y en la toma de decisiones" (p58).

Durante esos años se llevó adelante, en forma estrepitosa y con un ritmo inimaginado, políticas de transferencia de las instituciones de formación docente desde el nivel de gestión nacional a la dependencia de gobierno jurisdiccional; sin que ello encuentre en el ámbito de la academia, de la legislación y de los cuerpos técnicos de la

neoliberales potenciaban o introducían en la escuela(SUTEBA,2015). La Carpa fue caja de resonancia y contención de las luchas cotidianas de los trabajadores de la educación, alcanzando la valoración social como la “Carpa de la Dignidad”. El Carpa Blanca estuvo frente al Congreso 1003 días, casi tres años. El 30 de diciembre, obteniendo la Ley de Financiamiento Educativo se levantó. CTERA, Argentina

cartera de educación, debates en torno al papel del Estado nacional sobre su función y responsabilidad para con el sistema formador. Las funciones de regulación y control fueron la centralidad del actuar del ministerio de educación desde la aprobación de la Ley de Transferencia N°24049/1991 y sustantivamente la implementación de la Ley Federal de Educación N°24195/1993 y Ley de Educación Superior N° 24521/1995.

En dicha métrica, el Sistema Nacional de Acreditación de las Instituciones de Formación Docente relocaliza la cultura del mérito y de la ponderación cuantitativa como parámetros ordenadores del conjunto de las ofertas y su reconocimiento institucional.

Al respecto, podríamos afirmar que entre las propuestas de FDC que fueron conformándose como políticas públicas en el período neoliberal de los años noventa, más allá de sus geografías, muestran una carga de sentidos, contenidos y componentes comunes, donde cada sistema educativo le impregna una impronta propia en diálogo con los procesos históricos y los contextos nacionales. En esa construcción de lo común se evidencia la intervención de los organismos internacionales y otros tipos de institucionalidades que asumen un rol de orientación en la direccionalidad del planeamiento del sistema en su conjunto y sustantivamente de los procesos que han llamado como "profesionalización de la docencia".

"Hay que destacar el escenario mundial instado a partir de los años 1980, definiendo un conjunto de cambios que implicó en una nueva concepción sobre el papel del Estado y sobre la influencia de lo económico en todas las áreas. Este es, también, parte del escenario de las reformas sufridas por la educación y que dieron origen a una enormidad de actos legales, de documentos construidos por el Ministerio de la Educación y por el Consejo Nacional de Educación, dibujando las reformas en curso. Ese escenario trajo, en su constitución, un conjunto de nuevos referenciales que determinaron el diseño a partir del que se constituyeron las políticas de formación de profesores" (Canan, 2017.p.18)

Es decir, dentro de las herencias neoliberales suscita la presencia de conceptualizaciones de la docencia como un ejercicio que debe profesionalizarse en el desarrollo de su hacer laboral, negando la condición de profesional producto de la acreditación del trayecto de formación inicial. Aún más, atribuyendo el derecho a la actualización y capacitación exclusivamente en relación con el acceso o permanencia de cada sujeto en el ámbito laboral, en su condición de empleabilidad. Anclando, en consecuencia, el sentido de calidad educativa como un estándar alcanzado individualmente producto de "acertadas" decisiones que, comparativamente con otros, optimizan recursos en el ejercicio de las prácticas de enseñanza. Para ello se arremete a

la instalación de una mirada ajena a la historicidad de los sistemas como construcciones colectivas de pujas de poder político-económicos-culturales.

En esa perspectiva, José Luis Coraggio señala tres cuestiones vinculadas con el ejercicio metodológico que realizan los organismos (en este caso Banco Mundial para la Educación 1995) en pos de cumplir la función reformista y establecer un modelo tecnocrático del planeamiento en amalgama de un proyecto de Estado mínimo (cuestión que retomaremos en el desarrollo del Cap.II). Estas ideas, han logrado mimetizarse en los diversos escenarios educativos nacionales proveyéndose del poder que le arroja una preexistente debilidad gubernamental (lo denominado como sistemas político-jurídicos y burocráticos de baja intensidad). Las premisas que refieren son:

“ (sostener que) *el análisis económico de la educación en general, y el análisis de las tasas de retorno en particular, es un instrumento diagnóstico* para comenzar el proceso de establecer prioridades y considerar formas alternativas de alcanzar objetivos dentro de un enfoque sectorial (Coraggio 1995 p.18),

(producir) *una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado*⁸, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa (Coraggio 1995 p.27),

(legitimar) el enfoque sectorial, que se presenta como una superación del enfoque por proyecto, dista de ser el enfoque integral que se requiere para pensar y actuar la promoción del desarrollo sustentable en nuestras sociedades. Esto es advertido en otros documentos conocidos e incluso co-firmados por el Banco, y no puede argüirse que se quiere evitar recaer en la macro-ingeniería social, pues eso es precisamente lo que se intenta con las drásticas reformas institucionales que se impulsan⁹ (Coraggio 1995 p.22)

En consecuencia, un “estado mínimo” es entendido como la gestión gubernamental que asume un rol meramente burocrático en el que transfiere al nivel jurisdiccional -en el mejor de los casos- y en general al sector privado la responsabilidad de la “calidad” del “servicio educativo” en los términos que se enuncia. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y entidades como las Fundaciones Sophia, Ford, FIEL, Carolina, la iglesia en la expresión desde diversos

⁸ El subyariado es propio de la autora de esta tesis.

⁹ Para mayor conocimiento de la cuestión: PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.

credos (por ejemplo las congregaciones evangélicas, como la Unión de las Asambleas de Dios, la Convención Bautista, la Catedral de la Fe; sólo por nombrar algunas) han sido miembros necesarios y activos en este juego de transnacionalización e instalación del trinomio reforma, mercantilización y calidad educativa. Desde ese encuadre, la educación se comprende como un gasto que debe ser compartido y asumido- según posibilidades- por la unidad familiar, el sector privado y espacios de la organización social. El Estado se asume como gestor y evaluador de los desarrollos¹⁰.

Las injerencias que han tenido los organismos multilaterales como actores políticos, intelectuales y financieros para la reforma del sistema educativo en el marco de la instalación de las políticas neoliberal hace imposible comprender esa realidad educativa sin considerar las concepciones que sostuvieron; y dos de ellas en singular. Por un lado sostener que la educación es un bien personal cuyo costo debe ser asumido por la familia y no sostenido financieramente por el Estado en tanto se concibe como inversión para la obtención de futuros réditos individuales. Y en la misma dirección, propiciar la activa participación del sector privado en aspectos de financiamiento y diseño de los estudios profesionales y técnicos (esto incluye a la formación docente para los niveles y modalidades educativas).

Por su parte Vior y Oreja Cerrutti (2016) señalan que

“Esta afirmación no implica desconocer los niveles de autonomía y de responsabilidad de los Estados nacionales en la aceptación de esas orientaciones y sus traducciones en función de la historia de cada país, de los proyectos político-ideológicos de los gobiernos y de las respuestas de las diferentes sociedades. Sin embargo, es indudable la fuerte influencia de los organismos a través del establecimiento de la agenda de cuestiones a ser consideradas, de las prioridades fijadas, las concepciones desde las cuales se definen las políticas públicas e, inclusive, del condicionamiento explícito de políticas” (p.202)

Así fue avanzando un proceso de descentralización y desfinanciamiento por parte del Estado Nacional de la educación en la Argentina que había encontrado sus

¹⁰ Birgin (2016) “ En ese marco, otra de las políticas nodales para la formación docente fue el desarrollo de un sistema de acreditación de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) -que no abarcó a las universidades que formaban docentes- bajo el argumento de que eran demasiados y de baja calidad. La acreditación se basó en estándares de rendimiento y excelencia académica. Su monitoreo y el proyecto que presentaba cada institución para su evaluación definían el reconocimiento para su sobrevivencia (o no) dentro del sistema. Se trata de políticas construidas bajo una concepción que colocaba al Estado como evaluador externo de unidades educativas sin perspectiva del conjunto del sistema ni de sus sentidos específicos. Eran procedimientos que, además, ponían como condición aquello que debería haber sido responsabilidad del Estado proveer (por ejemplo, se evaluaba si cada ISFD tenía biblioteca, pero el Estado no las otorgaba)” en “¿ El INFD en jaque? Deudas, debates y perspectivas” Publicado en Conversaciones Necesarias. <https://conversacionesnecesarias.org/> Buenos Aires. Argentina.

comienzos hacia 1958.¹¹ En el año 1978 se concreta la transferencia, por parte del Poder Ejecutivo Nacional a las provincias, de los establecimientos de enseñanza para la primera infancia y de educación primaria del ámbito público (el sistema de educación privada será transferido en 1994). En 1981 se transfieren los establecimientos de educación de adultos, y en esa progresión en los años 90 las jurisdicciones afrontan la finalización del esquema de transferencia. Esto implicó por parte de los gobiernos provinciales asumir costos financieros que ello demanda y en muchos casos asumiendo el endeudamiento con el sector (ya sea en salarios, deudas en obras de infraestructura, equipamiento o formación docente). Birgin (2016) señala que "en esa época, el crecimiento errático de las instituciones formadoras, profundamente desigual y disperso, estuvo librado al juego clientelar y de la oferta y la demanda. El sistema formador atravesaba una situación paradójica: por un lado expandía (las instituciones formadoras, su matrícula crecieron) y por el otro se precarizaba (p.1 op.cit)¹². Así se homologan, dos fenómenos iniciados en los años 60 y que se autoregularán: la descentralización educativa y la privatización; provocando la desaparición de lo Estatal en el manejo de la cuestión pública y minimizándolo a un rol subsidiario y delegativo de funciones propias al sector privado¹³.

Desde este encuadre como legado y contexto, situarse en la realidad de la Argentina de 2003, amerita reactivar el espíritu de una sociedad devastada y reponer la creencia vivida en que la política y ella en su condición de "pública", es una herramienta para la reconstrucción del país y el instrumento integral para reconfigurar sentidos de intervención de Estado.

El proceso que tiene inicio en 2001 y con mayor fuerza en 2003, recoloca al Estado en su rol político desplazando la concepción tecnocrática y mercantilista. El

¹¹ En el caso argentino, la provincialización de los sistemas de escolarización es un proceso que se hallaba presente desde la década de los '60 (sólo para los niveles inicial y primario del ámbito oficial), evidenciando -junto con el de privatización- una relativa pérdida de centralidad del estado nacional en el campo educativo y la presencia de una lógica subsidiaria que irá compitiendo crecientemente con la estatal. En los '90 se retoma este tipo de descentralización en clave de transferencia con características comunes, pero también particulares entre las cuales podemos mencionar ser un traspaso no "gradual" ni "parcial"⁽¹⁾, no tener en cuenta las diferencias sociales, económicas, demográficas y educativas interprovinciales e intraprovinciales, así como un significativo redimensionamiento del Consejo Federal de Cultura y Educación en tanto ámbito de concertación de políticas (Giovine, 2003).

¹² Se recomienda para profundización del tema la lectura del Informe y Estudio realizado bajo la coordinación de la Dra. María Cristina Davini, 2005. El trabajo describe exhaustivamente el estado de situación que ha quedado configurado el sistema formador luego del avasallamiento de las políticas neoliberales de los noventa en Argentina. <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/89756>

¹³ Para profundización de estos temas véase Seiffer 2016, Feldfeber e Ivanier, 2003; Feldfeber y Saforcada, 2005; Puiggrós, 2003; Paviglianitti, Tiramonti, y Tedesco, 1989; Narodowski y Andrada, 2001.

Estado como responsable principal de la definición y materialidad de la política pública en general y de la inversión en materia de políticas sociales y productivas en singular.

Novick de Senén González (2008) describe que:

“El nuevo milenio, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990, asiste a una repolitización de las políticas públicas. Esto se verifica en los discursos públicos educativos, que retoman un lugar que había quedado vacante en los años noventa. Podría decirse que empezó a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política. Se desplazó así la impronta técnica como garantía de eficacia y la despolitización como garante de la eficiencia, que sustentaban las políticas anteriormente” (p.3)

Consecuentemente, en el campo de las políticas públicas asistiremos a una recuperación del sentido y los debates ético-político que entamará el discurso educativo; como expresa el nutrido corpus normativo que se producirán durante la década que se inicia en el 2005 (análisis se verán en el capítulo I y III). En consecuencia, se colocan los mojones de un sistema ideológico que encuentra sus principios en el reconocimiento de la educación como derecho universal, al reconocimiento del Estado como garante de ello y la figura del docente como agente productor y representante de la condición pública en materia educativa.

En ese contexto, el campo educativo en general y el componente de la formación para el desarrollo profesional del colectivo docente han mostrado un esfuerzo político, pedagógico y técnico en dirimir nuevas lógicas y sentidos que configuran las líneas programáticas de las políticas dirigidas al sector (cabe preguntarnos sobre ¿qué viabilidad material existía para esa transformación?, ¿En qué condición técnico-pedagógica se encuentran los equipos de gestión para afrontar una transformación de sentido educativo? ¿Qué debilidades, vacancias institucionales debe afrontarse? ¿Cómo contener la diversidad educativa en su amplio concepto sin caer en la segmentación? ¿Qué cuestiones ponderar en un proceso de definición y organización federal del sistema educativo? ¿En qué condiciones los actores políticos están dispuestos a la tarea de construcción federal? Algunas de estas cuestiones las iremos recuperando y evidenciando en, los capítulos III, IV y V.

De tal manera, en la búsqueda de distinguirse de las herencias noventistas neoliberales donde se solapa el logro educativo de los alumnos a la calidad de la preparación de los maestros y suponiéndolo como acto reflejo de las prácticas de enseñanza; veremos cómo los equipos del gobierno educativo nacional enfrentan la responsabilidad de asumir la necesidad de reestructuración del sistema formador y por

ende de la formación docente continua colocándolo como contenido prioritario en las agendas de gestión. En algunos casos, demandas circunscriptas en el propio ámbito de la educación y en otras, demandas que atraviesan lo educativo desde otras necesidades estructurales, darán un escenario nutrido de definiciones y materialidades respecto de la construcción del arte de gobernar en la materia (asunto que desarrollaremos en el capítulo I).

“(…) En este camino, creemos que es preciso enfatizar la relevancia social de la tarea docente, así como su especificidad, en tanto instancia fundamental en la que se lleva a cabo la transmisión y recreación de nuestra sociedad y nuestra cultura. Asimismo, rescatar la importancia de la escuela para la distribución y recreación del conocimiento en el escenario más amplio de afianzamiento de nuestra democracia, no impone renovar nuestros modos históricos de construir la igualdad, restituyendo el lugar de lo común y de lo compartido, y albergando a su vez la diversidad de historias, recorridos y experiencias que nos constituyen. Entre otras muchas cuestiones, es necesario analizar la necesidad de repensar la formación docente en relación con las transformaciones políticas, sociales y culturales, con los acelerados cambios en los conocimientos y las tecnologías de la información y la comunicación social; con los cambios de paradigma sobre el aprendizaje y el desarrollo cultural de la infancia y en la adolescencia, la “crisis del saber” y la “crisis de la autoridad”. La creación de un sistema formador en Argentina, hace ya más de un siglo, constituyó un proyecto estatal y social (...) En ese sentido creemos imprescindible subrayar que el tema de la formación docente tiene una envergadura y trascendencia tal que las decisiones tomadas en el presente condicionan la formación de los docentes que trabajarán en las aulas mediados del siglo XXI. Por esto, a la vez que se requiere acciones urgentes y persistentes, es imprescindible contar con una mirada atenta hacia el mediano y largo plazo. Por último, es necesario advertir que, si bien la formación constituye un andamiaje fundamental que resulta imprescindible para el fortalecimiento de la experiencia escolar, no alcanza para resolver el desafío que tenemos por delante. En ese sentido, la formación docente inicial y continua debe ser considerada en el marco más amplio de las políticas integrales destinadas a mejorar las condiciones materiales y simbólicas para el desarrollo del trabajo de enseñar: carrera docente, condiciones de trabajo, salario, etc.” Resol. CFECyC N° 215/05. MEN (p.11).

Durante la década de los años 90, el Ministerio de Cultura y Educación y sus carteras de representatividad jurisdiccionales colocan su posición en el desarrollo del rol como “garantes” del derecho educativo tanto en sus decisiones presupuestarias, como en la operatividad de una soberanía que progresivamente da lugar preponderante al accionar de los organismos de financiamiento internacional. Entidades de un sistema político-económico que, como hemos señalado, no sólo aportaban en condiciones materiales sino imponían -como condición- la configuración de una cultura centrada en la mercantilización, la competitividad y la enajenación de las identidades regionales. El proceso recién analizado, popularmente conocido como “desguace del estado”, produjo cambios en números ejes de sentidos, entre los cuales sobresale el nuevo esquema de

división del trabajo entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Y el desmantelamiento de las tres dimensiones sustantivas del financiamiento que condicionan el derecho a la educación: las políticas económicas, las políticas fiscales y las políticas presupuestarias de la educación (parte de ello trabajaremos en el capítulo IV)

Ahora bien, puede observarse cómo la agenda educativa argentina incluye a la formación de los docentes como un eje de incidencia decisiva en el avance del sistema escolar. Discursivamente su centralidad es reconocida y se reinstala el debate político sobre los sentidos y contenidos de dicha formación, asumiendo en la última etapa del período analizado un valor de preeminencia pocas veces alcanzado (podemos nombrar a la Red Federal de Formación Docente Continua como antecedente de alta envergadura)¹⁴. Los hechos derivados de estos discursos, no siempre reafirman este acuerdo tácito, aún cuando se trata de las decisiones referidas a la formación docente continua y a su vinculación con las prácticas de enseñanza o de gestión educativa. Tal vez la mayor dificultad radique en operacionalizar de manera efectiva los para qué y los cómo de las políticas de la formación continua con la materialidad de cierta forma de pensar el trabajo docente, la manera de "hacer escuela" y carrera del docente de aula.

En la Argentina, durante el período 2003- 2015 una de las prioridades de las gestiones estuvo puesta en el desarrollo de un cuerpo normativo que permitiese instalar la perspectiva de derecho en el campo educativo y la responsabilidad irrenunciable del Estado para con ello. El mismo se fue materializando en las sanciones de la Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003); Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004); Ley de Educación Técnico Profesional (2005); Ley de Financiamiento Educativo (2005) y Ley Nacional de Educación Sexual Integral (2006), la Ley de Educación Nacional (2006) que entre otras cuestiones crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo regulador nacional responsable de impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo y aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en sí. Esa nueva institucionalidad se

¹⁴ "La Red Federal de Capacitación Docente es el dispositivo a través del cual, en la década de 1990, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación – en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación - intentó desarrollar una política en torno a los saberes y capacidades de los docentes. En escasos años, el Estado nacional y los estados provinciales implementaron una estructura organizativa que alcanzó con cursos de capacitación a una parte importante de los docentes del Nivel Inicial y los dos primeros ciclos de la Educación General Básica y, en menor medida, al resto del sistema" Serra, J.C. (2001).

consolidó con los Artículos N°76 y N°77 de la LEN donde dejó establecida su creación¹⁵.

En cuanto a la legislación derivada, la aprobación del Plan Nacional de Educación Obligatoria (2009-2011), el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (2012 – 2016) y, bajo acuerdo del CFE con refrenda paritaria, la aprobación del Programa Nacional de Formación Docente continua “Nuestra Escuela” (2013). Todo este cuerpo legal que incluyen en mayor o menor medida aspectos vinculados con las políticas destinadas al sector docente, busca ser pieza clave de un pacto educativo que pretende trascender a los gobiernos de turno y direccionar una política de Estado. Y compartiendo palabras de Giovine (2020) remite a una cuestión de muy difícil concreción en Argentina que no ha podido lograrse desde la recuperación democrática de 1983. Revisitando nuestra historia podemos afirmar que, la dificultad en acordar políticas de estado de mediana o larga duración es uno de los rasgos distintivos de hacer política en nuestro país.

En lo que respecta al salario docente, se reestablece la Paritaria Nacional Docente como ámbito de negociación y definición consensuada de la movilidad salarial con promoción a su reinstalación a nivel jurisdiccional. Por otro lado, dicha herramienta de racionalidad política va abandonando paulatinamente el contenido salarial como el único convocante y son las condiciones de trabajo- la formación continua- los procesos de evaluación y las condiciones integrales de la carrera de docente las que confluyen en dicha agenda entre otros temas que hacen a la propuesta del gobierno educativo nacional.

“En la mayor parte de los países de la Región se formalizaron instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos de cobertura nacional que establecen el derecho de los profesionales a la

¹⁵ Ley de Educación Nacional N° 26206/06

Artículo N° 76: Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el Instituto Nacional de Formación Docente como organismo responsable de: a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo. c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua. e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua. f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas. g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes. h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación. i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

Artículo N°77: El Instituto Nacional de Formación Docente contará con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

formación continua y la obligación del Estado a coordinar los programas que para este efecto se determinen (Aguerrondo, 2004; Terigi, 2009). Sin embargo cabe advertir que a pesar de la renovación parcial del encuadre normativo e institucional, ha persistido la inclinación hacia las iniciativas “esasmódicas con tendencia a la discontinuidad y amenazadas por la falta de recursos” (Terigi, 2010:41) (...) Entre los actuales objetivos de la política nacional de formación docente se destaca el de “jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación” y se reconoce que “es crucial tener presente la realidad de sus instituciones y los distintos actores implicados, sin cuya participación, cooperación y compromiso, cualquier propuesta resultará inevitable”. En este sentido, la resolución 30/2007 del CFE estableció que la planificación del Sistema de Formación Docente se realizará en ámbitos específicos de concertación y con la participación de todos los actores involucrados(...)” Sylvia Ortega (p.14-15).

Políticas, agendas de gobierno y formación docente continua

Entendemos a la política como herramienta de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar realidades de la sociedad; estableciendo con mayor o menor consensos formas de establecer un orden y sentidos sobre el mundo. Más, la política alcanza su función pública en la medida en que se le otorga legitimidad colectiva y las decisiones son tomadas mediante procesos de consensos en los que intervienen quienes han asumido posiciones de autoridad.

Con ello, analizar la agenda programática de las gestiones gubernamentales en su condición de expresión de intereses de las mayorías y como materialidad de las políticas públicas; implica abordar cierta relación y tensión entre el hacer administrativo de la gestión gubernamental, el relato de lo deseado de ese equipo de gobierno y las demandas sociales en el juego de definir dirección de un sistema de gubernamentalidad.

Aguilar Villanueva (1993) refiere que:

“La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. Pero también, en términos de gobierno y administración” (p.27).

Más, si bien la agenda de gobierno suele componerse en torno al abordaje de problemas axiales que se configuran en el sistema político y cobran envergadura en términos de la gestión; los mismos son enunciados como conflictos, necesidades, demandas, preocupaciones que se originan en el ámbito social teniendo lugar -en

reiterados casos- a expensas de la mirada anticipatoria de las gestiones gubernamentales. Por ende podríamos identificar una agenda de la ciudadanía y de los sectores que la componen; que por distintos factores logran o no imponerse como asunto público y en algunos casos asunto de agenda de gestión. Aún más, algunos de ellos por su contenido sensible y de envergadura estructural cobran valor como asunto de debate y acción de Estado (generalmente estos se remiten a cuestiones vinculadas con la seguridad social).

“(...) Los nexos las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado. Muy productivamente se ha distinguido entre dos tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976) 126). Esta distinción es necesaria y aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno (Aguillar Villanueva Op.cit. p 33-34).

En síntesis, identificar a quién/es pertenece la voluntad política de las acciones programáticas ilustraría ciertas relaciones de poder dentro de los procesos de legitimación de una política de Estado. En consecuencia, decir que la comprensión de los sentidos entorno de los procesos de políticas de un sector en relación al conjunto, en nuestro caso la FDC, permitiría aproximarse a cierta idea sobre los modos de gubernamentalidad que se ha desarrollado en el sector en el período histórico definido. Sin embargo, las políticas tienen efectos que sobrepasan diseños e intenciones de sus "autores" en el momento de conducirlos. Al pensarla y ponerla en desarrollo ya dejó de ser esa misma idea originaria para ser la síntesis de diversos procesos de construcción de negociaciones y simbolización en la que intervienen actores- instituciones-colectivos de un/varios sector/es de la realidad social. Es decir, una línea programática de una agenda de gobierno se configura en la acción de la vida social y política. Ahora bien, esa misma dinámica y recuperando el carácter regulador y organizador que cobran las políticas en sujetos e instituciones, uno de los aspectos más importantes de la sus formulaciones es la forma en que ellas construyen nuevas categorías de subjetivación. En nuestro caso los procesos de objetivación y definición de categorías que moldean los

sentidos de "maestros"- "docentes"- "trabajadores de la educación"- "educadores"; sentidos específicos de la "profesionalidad de la tarea de enseñar".

Esos sentidos crean y a la vez son recreados por las mismas lógicas de los sistemas que configura a las políticas públicas, como parte del arte de gobernar un sector (como lo es la educación) dentro del campo político-económico y socio-cultural.

En consecuencia se ha definido como parte del desarrollo de esta investigación, la composición de cierta cartografía de los contornos de la formulación de las políticas públicas en materia de Formación Docente Continua durante el período 2007-2015.

Algunos de los esfuerzos emprendidos por los Estados asumen que el propósito de la formación continua es incrementar la calidad de la educación en el aula, por lo que se desplaza la perspectiva de lo remedial a favor de una visión que privilegia el impulso de "...aquellas actividades conscientes y planificadas dirigidas intencionalmente al beneficio de individuos, grupos o escuelas..." (Christopher Day citado por Bolam, 2004:34).

Ello con la intención, quizás ambiciosa, de no sólo comprender la formulación de las políticas públicas como un relato de voces autorizadas o documentos oficiales de diferentes propuestas, sino indagar la presencia de ciertos aspectos performativos comunes que dan singularidad a los modos de configurar desde el Estado una matriz de política pública en materia de formación continua. Ello en tiempos de continuos cambios en el escenario de la organización del trabajo docente y del conjunto de decisiones que hacen a la carrera docente de aula. Parafraseando a Fontaine (2015) señalamos a la política como el producto de un sistema institucional existente, de un permanente equilibrio entre los actores sociales, económicos y políticos, de la continuidad de componentes de las políticas anteriores, de la capacidad financiera y decisión de inversión del Estado.

En Argentina desde 2003, la necesidad de alcanzar una mejora en los resultados educativos y de revertir su fuerte condicionamiento social coloca en un primer plano de la agenda educativa la cuestión del trabajo docente de la mano de negociaciones y mejoras respecto del incremento salarial, el lento pero paulatino mejoramiento de las condiciones de infraestructura escolar, ampliación de la cobertura de equipamiento educativo y desarrollo de programas de formación docente continua. En línea con las investigaciones realizadas en la materia, coincidimos en que la experiencia -no sólo

Argentina- indica que estas mejoras resultan indispensables pero insuficientes cuando se apunta a la transmisión y generación de aprendizajes y trayectorias que permitan saldar las brechas tanto sociales como geográficas (asuntos de contexto que intervienen en las definiciones de políticas de formación de docente).

Parafraseando a Ortega (2011) la evidencia disponible de los organismos evaluadores, insisten en sostener la premisa que vincula desempeño de los docentes, los estudiantes, las instituciones escolares y calidad educativa de los sistemas educativos - Pisa, 2009; OCDE, 2009; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010- (p.6). Asimismo, sugieren que los programas de desarrollo profesional a lo largo de sus trayectorias sean la vía para que adquieran las competencias propias de una buena práctica que se renueva y se ajusta a los contextos particulares. Sin embargo. se han establecido desde diferentes posiciones político-educativas que abonan al cuerpo de producción académica previamente enunciada (Miller y Lieberman, 2001; Villegas-Reimers, 2003; Aguerrondo, 2004; Alliaud,2005; Flores, 2005; Sandoval, 2005; Finocchio y Legarralde,2006; Ávalos, 2007; Tenti, 2007; Vaillant, 2009; Lombardi, 2010; Diker y Terigi, 2010; Birgin 2006/2015; UNESCO/OREAL/CEPPE,2011; Vesub,2015; Pogré 2006/2010/2015; producciones de CTERA y sus gremios asociados con representación jurisdiccional- ejemplo SUTEBA y AMSAFE-).

La experiencia de la Región Latinoamericana ha presentado limitaciones considerables en vista de factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses de los actores destinatarios, entornos y necesidades de las instituciones no abordadas en forma integral; dificultades de accesibilidad a las nuevas tecnologías en forma masiva y frecuente; precariedad de los equipos de formadores; insuficiencia de recursos financieros y débiles acuerdos sobre la regularidad-institucionalidad- intensidad y ponderación sobre el tiempo dedicado en la actualización y capacitación docente (es persistente y sin lograr acuerdo federal, la discusión sobre la organización del trabajo docente que contemple dentro de su jornada laboral la realización del derecho de formación continua para la mejora del trabajo de enseñanza en anclaje institucional escolar. Lo que denominamos como formación docente situada).

Un importante logro de los últimos veinte años, es el desarrollo del conocimiento experto para la comprensión de la relación entre procesos de escolarización y logros educativo; identificando rasgos que hacen a los modelos

pedagógicos y a los procesos de desarrollo profesional que propician generar nuevas oportunidades de aprendizaje colaborativo para los docentes (Vaillant, 2005; Ávalos, 2007; Vaillant y Marcelo, 2009; Vélaz de Medrano y Vaillant, 2009).

Ortega (2011) afirma que:

“Los “estados del arte” más recientes coinciden en cuanto a la relevancia del campo de acción del desarrollo profesional y argumentan sólidamente a favor del impulso de programas de largo plazo centrados en las prácticas; situados en las comunidades escolares; basados en el aprendizaje colaborativo y atados al “fortalecimiento del conocimiento curricular”, considerado como la mayor necesidad de formación docente en América Latina y El Caribe (Ávalos, 2007:28)” (p.6).

Desde aquí, la formación docente continua se expresa en definiciones programáticas de un conjunto de políticas públicas dirigidas a los sectores involucrados en cuestiones educativas acompañando la recentralidad del Estado nacional en materia de definición de lineamientos (tanto sobre asuntos nodulares como vinculantes del hacer educación). Consecuentemente, la FDC es entendida como una pieza clave dentro de un conjunto de líneas que aportarán a la reconstrucción de un tejido social y la renovación de lo común.

Encuadre metodológico

Para el presente trabajo se pretende desarrollar y profundizar una etnografía que dé cuenta de los factores, vivencias y significados que explican la interacción con el otro. Entendemos al método Etnográfico como un recurso fundamental para el abordaje de la alteridad, del “otro”. Es una concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros -“actores”, “agentes” o “sujetos sociales”-. Lo específico de este enfoque es la descripción. Las etnografías reportan el objeto empírico de investigación -puede ser un pueblo, una cultura, una sociedad, etc.- y constituyen la descripción/interpretación de lo que el investigador ve y escucha, presentando una interpretación problematizada sobre algún aspecto de la realidad de la acción humana. (Guber, 2001).

Una característica importante de los estudios etnográficos es que requieren de una estancia relativamente prolongada en el campo, de forma tal que el investigador -o el equipo de investigación- pueda construir relaciones de confianza con los habitantes de la comunidad, tener acceso a acontecimientos públicos, y documentar su experiencia (Rockwell, 2005).

Las técnicas clásicas de la etnografía ampliamente difundidas son las entrevistas abiertas y la observación (Griaule, 1969; Robson, 2002; Taylor y Bodgan, 1996). Durante los trabajos de campo, se recaba la información a través de entrevistas abiertas, extensas y recurrentes con informantes calificados y grupos naturales (Coreil, 1995). Las entrevistas extensas, abiertas y recurrentes permiten que los individuos se expresen libremente sobre la base de sus asociaciones y reflexiones sobre los significados de hechos y acciones, sin ser presionados por las inducciones, preconcepciones y recortes previos del campo a investigar. Por otra parte, este enfoque es de utilidad porque recaba la experiencia concreta, vivida por el individuo.

El registro de discursos escritos se realiza mediante la recopilación de documentos institucionales, leyes, programas nacionales e internacionales etc. en base al rastreo de la información. Consideraremos también las experiencias personales y las profundizaremos con nuevos datos para atender a las diferentes interacciones discursivas.

Esta modalidad de abordaje está enriquecida además por los aportes de la metodología semiótica, la teoría de la comunicación, los estudios sociales. Dicho abordaje permite estructurar las diversas interpretaciones del fenómeno estudiado, tal como se manifiesta en las distintas situaciones y contextos sociales.

Para la consecución de los objetivos anteriormente mencionados, se busca diseñar un estudio de carácter analítico con estructura cualitativa – análisis de las formulaciones de programas de políticas públicas de FDC – y de comprensión de rasgos identitarios de las mismas. Desarrollaré una estrategia metodológica exploratoria que posibilite la descripción reflexiva y flexible para inferir ciertos posibles sentidos presentes en la materialidad de las definiciones en materia de FDC en el periodo 2007-2015.

En ese sentido, abordaremos la producción de una secuencia de entrevistas que reponen “casos argumentativos”, en tanto fenómeno específico, complejo y en relación con cierto funcionamiento continuo (Stake, 1995). De algún modo cada pieza argumentativa alude también a otros relatos vinculados con el tema/problema. Ergo, interesará sobre todo la relación entre “casos argumentativos”, en la coincidencia o

novedad de aspectos performativos que lo constituyeron¹⁶ (nombraremos como “casos” a cada propuesta programática de estado en materia de FDC).

Esa materialidad deberá ser comprendida en los rasgos propios de un determinado contexto social e histórico de la gestión de gobierno en materia de formación docente y desarrollo profesional.

Amerita subrayar la dificultad que presenta este tipo de trabajos para formular generalizaciones sobre sentidos de configuración de la política de Estado en relación con un eje de su gestión; destacando el propósito de aportar herramientas para aquellas investigaciones que se propongan aproximarse a situaciones de características similares

¹⁶ “La capacidad performativa de las prácticas, a la vez constitutivas y constituyentes del magma de significaciones, sólo se entiende a partir de una determinada concepción del lenguaje. En primer lugar, el lenguaje como campo de significación es entendido como un flujo en perpetua transformación. En efecto, la crítica que Butler realiza a la noción de orden simbólico es que la estructura (del lenguaje, para el caso) no es más que la fijación y reificación del flujo de los discursos, un conjunto de reglas que no tienen otra naturaleza distinta que la de los mismos usos discursivos, a partir de su reiteración y desplazamiento. En segundo término, la idea de performatividad supone una franca oposición a las concepciones representacionistas del lenguaje. Cuando un actor habla, está realizando una acción, y esta acción no se reduce a representar o expresar con palabras alguna otra acción o estado de cosas que está, como si dijéramos, “en otro lugar”, sino que *hablando realiza una serie de acciones* inaugura distintos estados de cosas. Una de las dimensiones más relevantes de la noción de “acto de habla” de John Austin (1982) es la de *realizar / performar* un referente y una relación social (todo acto de habla está dirigido y por tanto inaugura un compromiso discursivo entre los hablantes). En el caso de Butler, es efectivamente esta dimensión performativa, esta capacidad del acto de habla de hacer cosas, la que explica el efecto retroactivo: la idea de que el discurso crea realidades que luego propone retroactivamente como en el origen del discurso, siendo en realidad producto de él. El efecto que retroactivamente, en y por el discurso, es transformado en causa. Lo siguiente es que junto a la noción de performatividad de Judith Butler, viene la de “repetición de la norma” (que es una de las condiciones de posibilidad de realización de efectos performativos): sólo la repetición de una norma garantiza la eficacia performativa de la performance. De hecho, no todas las *performances* inauguran nuevas realidades: para que esto sea así, ellas tendrán que cumplir unas condiciones (como afirmaba Austin), que aunque no puedan conocerse a priori (como afirma Derrida), sabemos que se basan en la sedimentación de unos usos, gracias a la cual se han normativizado (Butler, 2002). Esto es la reiteratividad del acto, del uso (ya habíamos señalado que la norma lingüística no sería otra cosa que el producto de un uso discursivo reiterado). De todos modos, hay que subrayar que la norma, si bien por un lado se repite, por el otro, en cada acto de enunciación es actualizada y renovada, dando a cada acto de habla su singularidad. En la repetición del uso normativizado, cada vez que hacemos uso del lenguaje, desplazamos la repetición y la hacemos decir algo nuevo. Cada vez que tomo la palabra, llamo al lenguaje a repetirse, pero a la vez hago de esa palabra un acontecimiento totalmente nuevo. La singularidad del acontecimiento discursivo se halla justamente en ese desplazamiento que supone toda reiteración: esto es la interpretación Butleriana de la noción derridiana de la *iterabilidad* (Derrida, 1984; 1998). Es esta descripción del ser del lenguaje, la que dejaría entrever cómo Butler siguiendo tradiciones ya clásicas de la teoría literaria y de la filosofía del lenguaje, logra deshacerse de la distinción simbólico / social. En principio, deshaciéndose de lo simbólico parecería que la autora apunta a lograr quitarle a lo simbólico todo el peso de su autoridad quasi-trascendental, que determinaría una forma o función para el sujeto a priori, y siempre la misma; y liberaría al sujeto de su necesaria sujeción a la Ley. Sin embargo, su modo de concebir el discurso en tanto práctica socialmente normativizada, y que lo vuelve capaz de producir al sujeto como un efecto de esta práctica, puede que quizás inesperadamente termine por arrojar al sujeto a una posición más débil aún. La subjetividad en el lenguaje entendido como norma social, se juega en la capacidad performativa de la norma y su actualización en el uso, tanto si éste es convencional o “subversivo”, para producir un desplazamiento, una discontinuidad, una diferencia. Este planteo nos deja saborear un bello horizonte: en efecto, aún en sus gestos más conservadores, la reproducción del orden social nunca será total, aun en los intentos más reaccionarios de mantener el orden de las cosas tal cual es, esto será imposible, porque la repetición del orden supone necesariamente su transformación. Pero su otra cara no nos evitará el sinsabor de la contrariedad: a su vez, todo intento de transformación social, aún en sus versiones más radicales, nunca podrá deshacerse completamente de las normas ya instituidas. Si la transformación se basa en la fuerza performativa y ésta a su vez, en la reiteración de lo instituido, no es difícil deducir que no podría haber nada más radical que la reproducción desplazada de lo dado. Aceptémoslo, se acabaron los tiempos de las utopías revolucionarias: el gran cambio social que nos augura Butler se reducirá a una serie de desplazamientos” Leticia Sabsay, 2019. p.18-19.

en el ámbito educativo y en el campo de las Ciencias Sociales. En palabras de Cris Shore (2010) “las políticas públicas nos proveen de lentes para estudiar y explorar profundamente los mundos de los mismos formuladores de políticas, y no simplemente para estudiar a las personas portadoras de poder de decisión y a quienes están dirigidas” (p.33).

Teniendo en cuenta estas previsiones, el desarrollo de este trabajo será acompañado con la reposición de aportes teóricos de especialistas que han abordado la lectura crítica de momentos/ programas/ estrategias específicas desarrolladas durante el período en referencia con la problemática de desarrollo profesional docente y la intervención del Estado en ello. Asimismo, se tomará como referencia la lectura analítica de la normativa marco anteriormente mencionada y aportes de un especialista jurídico en materia de formación docente que ha asumido responsabilidades en la gestión pública nacional en el período seleccionado. En segundo lugar, se trabajará sobre la lectura analítica de normativas generales y documentos marco que componen el cuerpo narrativo de las unidades de gestión nacional. Finalmente y en forma central, en pos del objetivo de ahondar en la comprensión de los sentidos/ modos y mecanismos que fueron parte constituyentes de las propuestas de FDC, se propone la realización de una secuencia de entrevistas en profundidad. Las mismas se realizarán con un mismo guión y en intercambio con voces autorizadas que han asumido responsabilidad de gestión a nivel nacional en la cartera educativa y en singular a cargo de los procesos de materialización de las políticas públicas en la materia. Complementariamente, se realizarán dos reuniones/entrevista grupal reinstalando la dinámica de mesa técnica paritaria nacional sostenida en el período 2013-2015 en el marco del INFD¹⁷.

¹⁷ Jesús Alberto Zúñiga Delgado en su trabajo de Tesis dirigido por Fontaine (FLACSO, 2018) señala que “El análisis y diseño de políticas enfatiza la importancia de los instrumentos como variables determinantes de la efectividad y las fallas de las políticas, y esto a razón de que proporcionan la sustancia y/o el contenido de las mismas. Como señalan Linder y Peters (1993), los instrumentos de política son especialmente significativos en este proceso, ya que son las técnicas o medios a través de los cuales los Estados tratan de alcanzar sus objetivos. De ahí que se constituyan como las bases o estructuras primordiales sobre las que descansan las políticas y los programas de gobierno (Howlett 2011). 18 Sin embargo, para Lascoumes y Le Galès (2007, 6), la concepción tradicional de los instrumentos se basa en una visión técnica y funcionalista que desconoce las relaciones de dominación y lo que está en juego políticamente. Por lo tanto, estos autores abogan por una sociología política de los instrumentos con el objetivo de “subrayar las relaciones de poder asociadas a instrumentos y cuestiones de legitimación, politización o dinámica de despolitización asociadas con diferentes instrumentos de política” (Lascoumes y Le Galès 2007, 4). Esta apuesta del institucionalismo sociológico cobra especial importancia puesto que abre la puerta a una reflexión infinita en el ámbito de diseño de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva es posible ver a los instrumentos de política y a las políticas mismas como mecanismos de reproducción de dominación, gracias al control de las expectativas de los ciudadanos (Fontaine 2015). Este enfoque es una innovadora forma de investigar la política ya que en cierto modo se genera su desconstrucción a través de los instrumentos, logrando observar otras dimensiones de la política pública que otras formas de análisis no permiten (Lascoumes y Le Galès 2007). Ese cambio en la forma de entender los instrumentos de las políticas es útil en tanto relativiza su concepción de técnicas meramente procedimentales para la solución de problemas gubernamentales. Por consiguiente, asumir los instrumentos como una institución en el

Todas las instancias de entrevistas se realizarán en un marco institucional de educación superior mediada su registro audiovisual en algunos casos (el ámbito de realización de las entrevistas fueron los mismos espacios laborales y-la UNIPE como institución que nuclea por diferentes motivos a los actores en referencia).

Cabe aclarar, sin prejuicio y conteniendo la literatura existente, indistintamente se utilizará la sigla INFD o INFOD para enunciar al Instituto Nacional de Formación Docente-.Así como la referencia sobre formación continua (FC), formación permanente (FP) o desarrollo profesional (DP).Los análisis exhaustivos de estas categorías teóricas exceden las intenciones del presente trabajo.

Entrevista en profundidad

Para la producción del trabajo de campo hemos decidido realizar entrevistas en profundidad a referentes de gestión de las políticas públicas buscando indagar la presencia de elementos que trasvasan las temporalidades de la gestiones y muestran ciertos sentidos con perdurabilidad, incluso superando los cambios en la conformación de los equipos técnicos del Ministerio de Educación. El comportamiento en relatos, ponderaciones, presencia/ausencia/omisiones, incluso en la mirada desde “el después” de las propuestas identificando-en un ejercicio con los mismos agentes- los elementos performativo que constituyeron la problematización de la FDC. Asimismo, interés vincular a los entrevistados con sus propios procesos de profesionalización desde la experiencia como responsables de áreas de gestión pública.

La pregunta ¿qué rastros, huellas o manifestaciones observables esperaríamos encontrar? (Beach y Pedersen 2014) interpela, en parte, a la definición de los aspectos metodológicos que organizan las decisiones durante el período de indagación empírica. En la reconstrucción de procesos del campo de la política, las anticipaciones sobre el corpus empírico serán soporte desde donde se identifican, de manera hipotética, aspectos y componentes que dan cuerpo al objeto de estudio. En correspondencia, posibilitarán capturar la entidad de la actividad involucrada en cada instancia del ejercicio de registro y selección de relatos valiosos que develen los procesos causales (Forni 2010). En nuestro caso, sostener estos criterio del orden metodológico propicia

sentido sociológico, tal como lo sugieren Lascoumes y Le Galès (2007), implica despojarlos de su neutralidad y reconocerlos como portadores de valores, alimentados por una interpretación de lo social y por nociones precisas del modo de regulación previsto. Cada instrumento contiene un grado específico de poder, y la forma en que se ejerce determina la relación entre Estado y sociedad o la forma en que se distribuyen los recursos básicos. Los instrumentos determinan así el entramado institucional según las ideas y/o intereses predominantes (Lascoumes y Le Galès 2007).

mayor consistencia al diseño; entendiendo que las entidades descritas mediante las entrevistas (en tanto programas/ proyectos de políticas públicas de FDC) denotan poder causal; permitiendo acceder a la objetivación de rastros comunes. De esta manera, las “anticipaciones empíricas” posibilitarán la vinculación de los relatos específicos con el cuerpo teórico, en una dinámica de mutua ponderación. Cuanto más consistentes son las predicciones empíricas, más específica será el tipo de evidencia que se espera encontrar y el grado de cohesión con los argumentos teóricos. “Esto lleva a una maximización del poder inferencial que se requiere para actualizar la confianza en la validez de la hipótesis de trabajo”(Forni 2010, p.26)

Asimismo, y con respecto al modo de trabajar con el contenido de las entrevistas, si bien no hay una regla general acerca de cómo definir el procesamiento de la evidencia, siendo el investigador libre para “desagregar” la información según crea conveniente sin dejar de sostener la fidelidad del relato originario, Fairfield y Charman (2017) consideran que será necesario evitar la desagregación demasiado fina de la prueba, ya que el explicitar en forma analítica la información se corre el riesgo de “perdernos en minucias”; y por otra parte sin la agregación de información es sobredimensionada se dificulta la comprensión de una trama de continuidad general (p. 11).

Las citas de las entrevistas se referencian en esta tesis identificando a los entrevistados en forma numérica según ordenamiento cronológico de intervención en acciones de política pública de FDC (del 1 al 5) y en el caso de las reuniones científicas que tratan el Programa Nacional de Formación Permanente, por sector de representación: MEN-INFED-Representante sindical.

Los criterios de selección de los entrevistados fueron:

Entrevista 1: Pareja de académicos, docentes universitarios que se desempeñaron como coordinadores de programa nacional (Programa de Renovación Pedagógica)

Entrevista 2: Académica, docente universitaria que se desempeñaron como coordinadores de programa nacional (Programa de Renovación Pedagógica) y equipo técnico en la Secretaría de Educación previa apertura del INFED.

Entrevista 3: Funcionaria con perfil académico. Directora Nacional de Gestión Curricular y Capacitación docente 2004-2006.

Entrevista 4: Política con perfil académico, se desempeñó como Secretaria Ejecutiva del INFED 2007-2011.

Entrevistado 5: Académico, docente universitario que se desempeñó como responsable del área legal en el INFD 2006- 2015

Reuniones científicas:

Todos los entrevistados responden en función de funciones asumidas durante el período 2013-2015.

- Representantes del MEN:

Participante a: Política. Subsecretaria de Planeamiento Educativo de la Nación

Participante b: Política con perfil académico. Directora Ejecutiva del INFD.

Participante c: Funcionaria con perfil académico, se desempeñó como Directora Nacional de Gestión Educativa.

- Representantes INFD

Participante d: Política con perfil académico. Directora Ejecutiva del INFD.

Participante e: Funcionaria con perfil académico. Directora Nacional de Desarrollo Institucional.

Participante f: Funcionario con perfil académico y abogado. Coordinador Legal y de Desarrollo Formativo.

- Representantes de Sindicato:

Referentes del Sindicato A

Docente, miembro de la secretaría de educación de CTERA y representante en la mesa técnica paritaria.

Docente, integrante del Consejo Ejecutivo de Provincia de Buenos Aires de SUTEBA y representante por CTERA en la comisión técnica paritaria sobre formación docente permanente.

Docente, miembro del equipo de la Secretaría de Educación CTERA y delegada paritaria de SUTEBA.

Referente del Sindicato B

Docente, político, secretario general de SADOP y representante en la mesa técnica paritaria.

Referente del Sindicato C

Docente, miembro del consejo directivo de la Confederación de Educadores Argentinos – CEA- y representante en la mesa técnica paritaria.

Referente del Sindicato D

Docente, Secretario Adjunto de Unión Docentes Argentinos- UDA- y representante en la mesa técnica paritaria.

Cabe destacar la voluntad, predisposición y actitud colaborativa con que se han dispuesto los agentes ante la convocatoria para ser entrevistados tanto en forma personal ó como participantes en el dispositivo llamado "reuniones científicas" (llámese "reuniones científicas" a entrevistas colectivas a modo de ateneo que organiza el intercambio desde la instrumentación de un guion temático preestablecido por el entrevistador).

Un dato a destacar es que todas las entrevistas fueron dispositivos cuya convocatoria fue compartida entre Secretaría Académica y Secretaria de Investigación de la Universidad Nacional Pedagógica, en coincidencia entre la producción de esta tesis y un trabajo de investigación exploratoria de dicha Universidad.

Parafraseando a Saltalamacchia (1992) la elaboración de una muestra en una investigación de tono cualitativo, forma parte del propio proceso de producción y se despliega en las posibilidades de negociación con actores e instituciones en tanto asumen participación -en alguna medida- en el proceso de producción de saber que confluye en un escrito de tesis. Es decir, si bien la tesis es tipo de producción de carácter individual, he asumido que la misma sea un constructo que contenga las voces y miradas de otras/os y permita recursivamente aportar ala proyección del debate sobre el tema en cuestión.

Los/as entrevistados/as son informantes autorizados, que han ocupado cargos de gestión asumiendo tareas de conducción y-o coordinación en diferentes áreas y programas nacionales. Así como también, se ha entrevistado a los referentes sindicales con representatividad nacional que han participado activamente en la producción del último programa nacional de FDC "Nuestra Escuela" desplegado durante 2013-2015 en la Argentina. A través de sus descripciones, opiniones y reflexiones (ya sea en formato de entrevista o lo que se ha llamado reuniones científicas) ha quedado contenido cierto relevamiento de información de las siguientes políticas públicas en materia de FDC, a saber:

- Programa de Renovación Pedagógica como precedente al periodo a tratar.
- Conformación de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente en el Ministerio de Educación (con ello de la definición de esa línea en los llamados Planes Globales. Precedente al período a tratar)

- Creación y desarrollo de la primera y segunda etapa de conducción del INFD como unidad de gobierno en el Ministerio de Cultura y Educación responsable del tema/problema central de este trabajo.
- Conformación del área Legal de la Formación Docente en la institucionalidad del INFD.
- Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela" conducido por el INFD.
- Mesa técnica paritaria para la FDC en el marco de "Nuestra Escuela" (cinco sindicatos docentes con representatividad nacional)

Respecto a la inscripción profesional de los/as entrevistados, los/as dieciséis funcionarios o representantes sindicales cuentan con vasta trayectoria en el sistema educativo a nivel jurisdiccional como en la gestión del gobierno nacional. En relación con las políticas en cuestión han ocupado altos cargos de gestión o asumido la voz autorizada a nivel gremial. Sus perfiles, salvo en dos casos, coinciden con profesionales egresados de la carrera de ciencias de la educación o trabajadores con vasto recorrido laboral en la docencia (egresados de los ISFD). En los casos de excepción, las carreras de origen son del campo jurídico y de las ciencias de la comunicación con especificidades en mayor o menor intensidad en el área educativa. Se encuentra un denominador común, en dichas trayectorias, que remite al sostenimiento de una mirada crítica sobre el campo de la formación docente y la convicción sobre la construcción político-social desde un enfoque de derecho. Cada uno/a de ellos/as han sido "pieza clave" en los procesos de conducción dentro del entramado de un modo de gubernamentalidad. En el momento de la escritura de esta tesis, el 80% de los casos, aún cumplen funciones públicas y desarrollan actividades laborales en universidades nacionales estatales.

En síntesis, este trabajo no ambiciona producir nuevas teorías ni afirmaciones científicas, sino aportar al grado de comprensión de las líneas de gestión que ha propulsado el estado nacional en materia de FDC desde la creación del INFD (2006) hasta el cierre de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta y el Profesor Alberto Sileoni como Ministro de la cartera educativa (2015).

Mapa de Lectura

El trabajo se estructura en cinco (6) capítulos (distribuidos en dos partes) y un apartado de conclusiones donde se comprende transversalmente a las políticas públicas de FDC como el objeto de investigación.

La primer parte del trabajo se inicia con la Introducción donde se despliegan los argumentos que respaldan el interés en la formación docente continua como problema de investigación, y en singular en un período que se considera sustantivo por la explícita enunciación del propósito de institucionalidad del tema y preponderancia dentro de los contenidos de la agenda educativa nacional. Se hace referencia sobre el recorrido metodológico, los antecedentes y un primer marco de referencia general.

En el Capítulo 1 se describe un marco de referencia de análisis del papel configurativo del Estado en la definición de las políticas públicas, así como una primera aproximación conceptual del problema de estudio.

El Capítulo 2 por su parte se aborda los comportamientos de gubernamentalidad en clave de centralización-descentralización del aparato estatal en un contexto de proyecto nacional federal. Así como también el lugar que cobra la intervención de agentes claves decisores y las redes políticas a la luz de las disputas por el poder en el arte de gobernar en materia de FDC.

Una segunda parte del trabajo presenta en primer plano el relato de entrevistas realizadas, en tanto selección de relatos de un discurso oficial que contribuyen sustantivamente a la identificación del hilvanado de elementos que conformaron los pilares sobre los que se asentaron las políticas de FDC (Cabe aclarar que lo intenso del período de análisis obliga a “modelizar” procesos y tendencias específicas, tal como la realización de ciertas líneas de acción complementarias llevadas a cabo desde el planeamiento integral del INFD).

Desde el **Capítulo 3** desarrolla el proceso configurativo de componentes de la FDC y el despliegue de líneas de acción que definieron el contenido de las agendas programáticas del gobierno de la FDC; organizado en una historicidad de antecedentes a la creación del INFD.

La cuarta sección (Capítulo 4) se indaga la matriz política durante el período en cuestión (2006-2015) y los modos de definición institucional. Y en la misma línea, se analiza la imbricación entre la racionalidad política, la definición de agenda y el desarrollo de procesos de concertación.

El quinto capítulo (Capítulo 5) se concentra en el escenario de las definiciones o innovaciones acerca de la gramática que configuran el planeamiento de las políticas de formación docente continua. Se presentan posiciones respecto del diagrama y alcance de diseño (en si carácter focal o universal), cuestiones vinculadas con la generación de condiciones materiales para el desarrollo de las acciones como concepción política de lo público (inversión del Estado) y en forma sintética la relación con los procesos de evaluación dentro del sistema educativo.

El último capítulo (Capítulo 6) se busca traer el relato vívido de agentes de la gestión y representantes del sector sindical para advertir y analizar potencialidades y tensiones que acontecen en los procesos de participación intersectorial durante la definición, producción y evaluación de las políticas públicas de FDC (comportamientos que acontecen hacia el mismo interior del aparato gubernamental). Se señalarán transformaciones que operaron en los sentidos para la configuración del hacer público en materia de FDC y en tal intención los pendientes de una agenda nacional signados por los actores consultados.

Hacia el final se presentan una serie de reflexiones a modo de **Conclusiones** que procuran esbozar algunas claves sobre el escenario de la FDC, reponer hallazgos y aspectos centrales del discurso político en la materia.

PARTE I

Esta primer parte del trabajo de tesis pretende contribuir al estudio de las políticas públicas de Formación Docente Continua desde el encuadre conceptual que nos permita comprender los procesos de toma de decisiones para las definiciones de las agendas gubernamentales, esto como expresión de disputas en la legitimación de una nueva tecnología de gobierno en el discurso político educativo.

Las preguntas que hemos privilegiado acerca de la materialidad que configuran las políticas públicas como herramientas de control del Estado, ponen de manifiesto ciertos mecanismos e instrumentos que moldean las condiciones de una matriz del gobierno de la FDC y actualiza los debates en torno a la conducción del subsistema de la Formación Docente y su responsabilidad específica sobre el desarrollo profesional. Desde allí, la invitación es centrar la atención en el período 2007-2015 en una línea de cambios que se sucedieron sobre la construcción de lo político, lo público y las políticas como proceso e instrumento y constructor de un giro de discurso en lo que denominemos como el pasaje de una sociedad "mercado-céntrica" a otra que pretendió reinstalar mecanismos propios de una sociedad "estado-céntrica". Se trata así de mostrar conceptualizaciones, tensiones, desplazamientos, nuevos sentidos que soslayan la performatividad de las políticas educativas en el período y anhelan instituir una nueva matriz de poder centralizado de corte democrático participativo con inscripción federal.

El encuadre conceptual nos coloca en mejores condiciones de lectura de la FDC y nos posiciona frente a la tarea de develar un entramado del orden de las relaciones políticas que contiene definiciones acerca de la organización de la burocracia, su encuadre legal, las decisiones del orden económico-presupuestario y el constructo desde cierto posicionamiento pedagógico. Así, nos disponemos argumentar las variaciones de una lógica respecto del arte de gobernar como proceso de subjetivación de los agentes permitirá interpelar los mecanismos que gubernamentalizan un tipo de Estado Docente (mecanismos de centralización-descentralización en las definiciones del poder político, estructuración de las agendas públicas, mecanismos de participación vs mecanismos de representación, para citar algunas de las cuestiones a ser analizadas.

CAPITULO I

ESTADO, POLITICA PUBLICA Y GOBIERNO EDUCATIVO DE LA FORMACION DOCENTE

(...) hay que darle prioridad a la igualdad de posiciones, porque entre más igualitaria es una sociedad, más grande es la igualdad de oportunidades. Al contrario, las sociedades que tienden a la igualdad de oportunidades, que son a menudo las sociedades más liberales, son también las sociedades más desiguales (...). F. Dubet editado en entrevista por El Espectador. 2 de julio de 2015.

1.1 Conceptos introductorios sobre la acción del Estado en la construcción del derecho educativo

Para comprender la relación entre derecho educativo, producción de agendas de gobierno y políticas de FDC, es necesario remitirse a la conceptualización del Estado y su génesis en los modos de intervenir regulando las libertades de los sujetos en contextos de sistemas democráticos liberales.

La construcción de las sociedades democráticas modernas han incrementado los niveles de inequidad social bajo la invocación de la libertad y la garantía del hacer individual¹⁸. Ante este panorama, la demanda por la intervención del Estado y de ciertos mecanismos de control dentro de los márgenes de la democracia se define como contenido de los reclamos por parte de los sectores empobrecidos y-o postergados¹⁹. A su vez, el restablecimiento del principio de igualdad en tiempos de segregación extrema, se evidencia como uno de los elementos ordenadores de las relaciones intersubjetivas permitiendo la continuidad de cierto "control" por parte de determinados sectores de poder.

Pensar en momentos de democracias liberales la protección de las libertades individuales entendidas como acceso a oportunidades implica considerarla como

¹⁸ Françoise Dubet (2015) señala que la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades son los dos grandes pilares sobre los que se asientan sendas concepciones de la justicia social en el pensamiento contemporáneo. Ambas comparten el propósito de resolver, o al menos disminuir, la contradicción fundamental presente en las sociedades democráticas actuales entre la igualdad de los individuos y las inequidades sociales. No obstante, ambas posturas no pueden convivir en el mismo plano ya que, según Dubet, resultan antagónicas y una debe primar sobre la otra.

¹⁹ Entendemos al Estado en la perspectiva que expresa O'Donnell (1993) a saber "(...) Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en el territorio dado. No se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; tanto bajo el capitalismo como bajo el socialismo burocrático ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder que son sistemáticamente asimétricas. Pero es un orden, en el sentido en que compromete múltiples relaciones sociales en base a normas y expectativas estables (si bien no necesariamente aprobadas). (O'Donnell 1993).

instrumento para el mantenimiento de cierto *statu quo*, donde la suspensión de ciertas normas para determinados sectores poblacionales será reemplazada por una apertura en el acceso del derecho en forma particularizada; acotando o restringiendo la condición de sujeto de derecho (ejemplo de ello podrían ser las políticas de incorporación de jóvenes a los estudios secundarios garantizando la matriculación más no advirtiendo la necesidad de mejora en las condiciones materiales y pedagógicas que hacen a garantizar la continuidad de las trayectorias). Consecuentemente, estos mecanismos/instrumentos amplían accesibilidad social a las políticas públicas desde un Estado de derecho tutelado.

Será Foucault quien advierta sobre la necesidad de concebir la racionalidad de la acción gubernamental como guía de las conductas de los otros y de sí mismo; y en ese sentido amerita comprender al arte de gobernar en la tensión entre la producción individual de la libertad y las fuerzas que buscarán limitarla e incluso destruirla en la puja con otras libertades individuales y-o colectivas. En ello Giovine (2012)

“La ley- en sentido amplio- de acuerdo a esta racionalidad política es la que establecerá los métodos para garantizar la libertad y lo hará basándose en tres principios: la autonomía individual, la propiedad y la seguridad (...) a su vez, la seguridad es el “cálculo de ese costo de producción de la libertad” en el arte liberal de gobernar para proteger el interés colectivo contra los intereses egoístas de los individuos.” (p.57).

Es decir, desde una posición liberal de la acción gubernamental pensar la acción del gobierno implica concebirla como capacidad para la construcción de mecanismos de administración sobre la vida de los individuos y como contenido de una gubernamentalidad que promueve la realización de esferas de libertad como continente de ello. Esto va deviniendo bajo la suposición de que en la interface entre lo individual y lo social acontece una cierta regulación espontánea resultando un orden social autoengendrado (Foucault 1991, p.166). En efecto, se sostiene que la acción del gobierno se dispone como administración de una unidad dinámica que integran las libertades y el cuerpo legal²⁰ para “permitirá generar condiciones en pos de la seguridad

²⁰ David Mesa, “el gobierno de la conducta- de los otros o de sí mismo- en Foucault es un modelo político descentrado, que no supone la preexistencia de los grandes conceptos políticos de la modernidad como el estado, el partido o la sociedad civil, considerados como centros o núcleos de los que surge la acción de gobierno, sino que es la descripción de una economía de poder que se ejerce de manera horizontal y concibe la libertad como un medio moldeable sobre el cual se aplican las más diversas estrategias de poder”, en EL lógica de lo social y el arte de gobernar de Foucault: una caja de herramientas para el análisis.

social (el segundo como mecanismos de un sistema que garantiza la realización de las primeras)²¹.

En esta racionalidad política, el reconocimiento legal y la materialidad gubernamental de la universalización de derecho educativo(entre otros) vehicularía la conformación de democracias bajo el principio de justicia social (ejemplo podrán ser las políticas de universalización de la escolarización obligatoria para niños, niñas y adolescentes, la oferta de formación docente continua en servicio-gratuita y universal, los programas de paulatina accesibilidad y equipamiento al uso de las TIC, el ingreso irrestricto a los estudios superiores, un sistema jubilatorio común en el sector educativo independiente de la dependencia en el tipo de gestión del servicio, etc.).

En esa línea, el discurso de la progresiva obligatoriedad educativa que viene sosteniéndose en nuestro país, se muestra a fines el siglo XX en disímiles grados de cohesión hacia el interior de las agendas de política pública; pudiendo dar cuenta de discontinuidades y/o “nuevas” desigualdades obturando el proceso de masificación y reforzando mecanismos de segmentación. Por su parte, la formación docente (y en singular la FDC), cuyo comportamiento como política pública es expansiva en casi todos los países de mediano desarrollo social como es el caso de la Argentina²², muestra fricciones entre las condiciones individuales para el acceso al trabajo, los procesos de desarrollo de la enseñanza en la institución escuela y la posibilidad de producir nuevas formas de relaciones sociales reconfigurando modelos colonialistas que han naturalizado un tipo de orden social.

Ante lo dicho, poner como horizonte de las políticas públicas a la igualdad de oportunidades supone que todos los individuos deben distribuirse en todos los niveles de la estructura de la sociedad sin importar su origen. Por ende, podemos afirmar que esta concepción no busca afectar las jerarquías de las posiciones en tanto meta de la FDC en clave de derecho, sino en todo caso garantizar que ellas sean accesibles al conjunto de la sociedad marcando un punto de partida igual para todos (acceder a la

²¹ la noción de gobierno se concibe desde la perspectiva de Foucault en tanto conducción de la vida de los individuos, racionalidad/es política/s y técnicas de poder que posibilitan indagar cómo funciona y qué efectos de poder producen (Foucault, 2009; Rose, 1999; Miller y Rose, 1990; Giovine, 2012). Asimismo, se utiliza el término práctica para referir a lo que los individuos “realmente hacen cuando hablan o cuando actúan”; es decir son singulares, múltiples, immanentes, pero deben ser “estudiadas como formando parte de un ensamblaje, de un dispositivo que las articula”, el cual funciona conforme a reglas que poseen o portan racionalidades y operan como “condición de posibilidad de la acción” (Castro Gómez, 2010: 28-29).

²² Según los datos del Censo nacional del Personal Docente (CENPE) del año 2014 el total de los/as docentes de Provincia de Buenos Aires representa el 34% del total del país (aproximadamente 300mil en Prov.de Bs. As y 1millón cien mil en la Argentina).

escolaridad, por ejemplo). De esta forma, el contrato social sobre el que reposa el modelo de las oportunidades se limitaría a equilibrar la desigualdad inicial: “en el punto de partida, se equilibran las desigualdades; después, dado que las desigualdades producidas por el uso de estos recursos dependen sólo de los individuos y de su libre arbitrio, ya las desigualdades son perfectamente justas” (Dubet, 2014.p. 63).

Es evidente que esta posición, tracciona en parte el sentido reproductor de las ideologías clásicas y neo-conservadoras del sistema liberal moderno, pero no se involucra en incidir en la modificación de la pirámide social en forma estructural. Podrán modificarse condiciones de ciertos colectivos sociales pero la correlación de fuerza entre favorecidos-desfavorecidos sigue perpetuándose, la redistribución del poder no tiene lugar en ese debate.

Consecuentemente, referirá a una intervención de lo gubernamental que -en su afán por administrar universalmente las libertades- fluctúa en su densidad, intensidad y sustentabilidad; y se expresa en pendulares valorizaciones de la responsabilidad de la institucionalidad estatal respecto de la materialización de las libertades (en este caso, en tanto derecho educativo y desarrollo profesional) como parte del sistema de seguridad social.

“Las políticas sociales y educativas- bajo la pretensión de universalización- estructurarán matrices normativas para el comportamiento de los individuos bajo un campo de sentido, cuyo significativo flotante será el de justicia social. Una serie de protecciones/reparaciones que el Estado proveerá en dinero o prestaciones a todos los ciudadanos por el sólo hecho de ser ciudadanos (Offe, 1982). Políticas que se proponen como objetivo una distribución más o menos equitativa—socialización- para el acceso a la salud, cultura y educación, la prevención de la ancianidad, la protección de la infancia y el resguardo contra amenazas del mercado (salarios, de empleo y de condiciones de trabajo.” (Giovine, 2012, p.59).

En este sentido, los sistemas educativos de las actuales democracias van materializando prácticas para la producción de conocimiento escolar que instala un *corpus* argumentativo sobre la necesidad de expansión del derecho social al acceso y producción de conocimiento. Aunque cabe señalar que con cierta recurrencia lo hacen a través de circuitos diferenciados que establecen una escala de ponderación en cuanto a la diversidad, riqueza y permanencia de dicho derecho.

En consecuencia, requiere instalar una mirada crítica sobre la concepción liberal del derecho en la línea argumentativa de Foucault; definiendo al mismo como elemento constitutivo de las relaciones intersubjetivas y por ende en el reconocimiento de los

sujetos²³. Consecuentemente, nos advierte sobre la coexistencia de circuitos que en nombre de la diversidad son nuevos mecanismos de época con propósitos de segmentación y o reproducción de una organización social conservadora.

En virtud de este principio, se exige que las desigualdades producidas por la competencia meritocrática no sean altamente desfavorables para los más desprotegidos. Pero, nada dice sobre la distribución de la riqueza global. Por esta razón, Dubet (2014) insiste en que la ficción estadística de la igualdad de oportunidades tiene la lupa colocada sobre las elites, y es allí donde mide su efectividad: “este tropismo elitista es una especie de lapsus que revela que, en los hechos, la igualdad de oportunidades es más sensible al éxito y al *cursus honorum* glorioso de algunos que al fracaso del mayor número” (p 76).

Desde este marco de análisis, podríamos sostener que en nuestra historia de la educación reciente (desde la recuperación de la democracia en 1983 a la actualidad) recurrentes intenciones discursivas centraron el relato oficial en la igualdad para con el acceso a los bienes culturales por parte de los sectores que históricamente fueron excluidos y que ello devino en una maquinaria de gestión. Sin embargo las nuevas oportunidades quedaron supeditadas a las condiciones individuales y por ende dejaron en suspenso la modificación de condiciones estructurales de los sujetos y-o sectores.

Será en la configuración de un “buen estado”, con basamento en la realización y sostenimiento de alianzas consensuadas entre sectores, inscripto en su propia legalidad, con despliegue de acción desde un sistema de burocracia, consistente con la democracia y en la virtud de su capacidad de equidad en el desarrollo de las libertades, donde la intervención del Estado vehiculice una realidad desde el derecho en tanto igualdad universal de posiciones.

Consecuentemente, la necesidad de fundar el análisis del fenómeno educativo como área de agenda gubernamental exige -en nuestro caso- concentrar el estudio sobre la trama político-institucional que hace al campo de la FDC, la construcción de la norma

²³ Foucault (1978-79) plantea en su teoría de la subjetividad la configuración del derecho en el marco de las democracias liberales. Señala la valoración que asume como bien de posesión y de consumo que regula los modos de relación inter-subjetiva. “se convierte en sujeto de derecho cuando acepta al menos el principio de ceder esos derechos naturales, de renunciar a ellos, y suscribe una limitación de estos derechos, acepta el principio de la transferencia. Es decir que el sujeto de derecho es por definición un sujeto que acepta la negatividad, acepta la renuncia a sí mismo, acepta, de alguna manera, escindir y ser en cierto nivel poseedor de una serie de derechos naturales e inmediatos, y en otro nivel, acepta el principio de renuncia a ellos y se constituye por eso como otro sujeto de derecho superpuesto al primero. La división del sujeto, la existencia de una trascendencia del segundo sujeto en relación con el primero, una relación de negatividad, de renuncia, de limitación entre uno y otro, caracterización dialéctica o la mecánica del sujeto de derecho, y es ese movimiento surgen la ley y el interdicto”.

para su configuración, la inscripción gubernamental territorial, los mecanismos de financiamiento para dicho tema de agenda, el debate sobre los saberes profesionales, entre ciertos componentes. Los mismos son elementos particulares parte de las relaciones causales que acontecen entorno al desarrollo profesional; comprendiendo así las prácticas políticas como aquellas que producen "modos de existencia", en términos foucaultianos, y a través de las cuales los individuos y colectivos se subjetivan. Es decir, adquieren una experiencia concreta del mundo y su mutua incidencia en las trayectorias individuales y grupales.

Pensar desde aquí el derecho al desarrollo profesional del colectivo docente como bien común del sector, no sólo implica la puesta en marcha de dispositivos que viabilicen el acceso a la educación superior por parte de los sectores históricamente postergados; implica también el desarrollo de una arquitectura que contenga la incorporación activa de estos sectores al sistema educativo y el reconocimiento como trabajadores de la educación. Con ello a la actualización y capacitación con otras/os abordando nuevos problemas/temas que constituyen a la tarea de enseñar y conducir, entre ciertas cuestiones comunes nodales (el gobierno educativo, los sujetos de aprendizaje, las problemáticas de actualidad social, la conducción de la enseñanza, la certificación, producción y acreditación de saberes, la institución escuela y los formatos de escolarización).

1.2 El Estado como regulador de las relaciones sociales y conductor de las políticas públicas

En este apartado buscaremos explicitar ciertas consideraciones vinculadas con el análisis de la figura del Estado, entendiendo oportuno tratarlas por su valor configurativo en la cuestión. No es mi intención presentar un desarrollo riguroso ni exhaustivo sobre la constitución y desarrollo de la figura del Estado, pero sí avanzar en un marco de referencia que no eluda la aproximación comprensiva del concepto en relación con el desarrollo de las políticas públicas y sirvan para ilustrar la perspectiva desde donde trataremos la producción del capítulo II.

El Estado será comprendido como unidad que se constituye en un tiempo histórico y espacio geográfico en el que se intersectan diferentes y diversos racimos de relaciones sociales (Abal Medina, 2003) y como instancia política que articula un sistema de dominación social (Ozslak, 2007). La composición del mismo requiere superar la consideración del aparato estatal como conjunto de un sistema de burocracias

al estilo weberiano. Por el contrario, implica contener al sector público y fundamentalmente al conjunto de relaciones sociales que establecen un cierto orden, bajo garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado unidad en contextos históricos específicos.

Estas experiencias de relaciones se formalizan en un sistema legal surgido desde el Estado y respaldadas por él, que encuentra en las mediaciones del sistema burocrático su condición de conformidad y efectividad; alcanzando mayor o menor grado de simetría en su disponibilidad para con intereses de los sectores de una población-territorio (ya sea reproduciendo o reconfigurando un orden existente y pronunciándose como ley/norma que regula y cambian las mismas condiciones sociales que lo constituyeron). Sin suponer en ello, un desarrollo equilibrado, simultaneo ni simétrico entre componentes y en el conjunto de las relaciones existentes. Pero asumiendo un valor sustantivo en la composición de experiencias de posibilidades y de fronteras interiorizadas en nuestro sistema de razón como organización del saber sobre la realidad, uno mismo y los otros (hilo conductor en el planeamiento de las políticas de FDC).

Así, el Estado ²⁴ como una institución de sustento político y contenido ideológico, será resultante de una correlación de fuerzas político- económico y sociales, fuerzas que despliegan en mayor o menor intensidad acciones de control sobre las poblaciones. Se trata de una institucionalidad de permanente síntesis de intersección entre marcos ideológicos, éticos y culturales que intervienen en la puja por poseer el poder; en tanto capacidad de colocar posición de unos respecto de otros.

En consecuencia, sería erróneo comprender -en sistemas de democracias- al Estado disociado del conjunto de la sociedad, como así también suponer la puesta en

²⁴ Este es el procedimiento propuesto por Schmitter y otros en un reciente trabajo (Schmitter, Coatsworth, y Przeworski, s/f). Preocupados por establecer la especificidad del proceso de formación estatal en América Latina, frente a la más conocida experiencia europea, estos autores comienzan por distinguir, como atributos del Estado, su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control; (4) internalizar una identidad colectiva. La primera cualidad se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes. La segunda implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción. La tercera es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades. La cuarta cualidad consiste en la capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación. Vistos desagregadamente, estos atributos de la “estatidad” permiten empezar a distinguir, comparativamente, momentos y circunstancias históricas en que los mismos fueron adquiridos en las diversas experiencias nacionales, lo cual facilita la detección de conexiones causales con otros procesos sociales (Oszlak 2007.p119).

marcha de sistemas de burocracia y de acciones de gobierno escindidas de niveles mínimos de consensos que vehiculicen grados de gobernabilidad para la continuidad del modelo de Estado. Desde aquí, referimos entonces al procesos de diálogo intersectorial y de intervención sobre la opinión pública como condición para el reconocimiento de la de autoridad y la legitimidad del poder del Estado en la definición de los asuntos comunes (en tanto expresión de democracias con amplio desarrollo en su condición gubernamental como en escenarios de estados mínimos, en expresión del modelo neoliberal).

O'Donnell (2007) en su análisis sobre el Estado y los procesos de democratización de los gobiernos, destaca el valor constitutivo de la dimensión ideológica en los procesos de producción de un orden político-social; reconociéndola como tópico ideal de las democracias dedicadas en alcanzar la igualdad entre los sujetos sociales y sus comunidades.

“Existe aún otra dimensión del Estado: la ideológica. El Estado (más precisamente, el aparato estatal) alega ser -y normalmente esto es lo que se cree que es- un “Estado para la nación”. Ya sea en los discursos explícitos o en la recurrente invocación a los símbolos de la nacionalidad, el Estado alega ser el creador del orden que acabo de mencionar y, además, en las democracias contemporáneas, de los derechos individuales y asociativos que conlleva entablar dichas relaciones. Vimos que en todas las sociedades el orden existente no es igualitario, aunque desde la cúspide del Estado se sostiene que dicho orden es igualitario para todos los miembros de la nación. Pero este encubrimiento parcial (respaldado por la ley, que estructura las desigualdades implicadas por ese orden) no le resta realidad a dos aspectos fundamentales. Primero, este orden es verdaderamente un orden, el bien colectivo supremo: proporciona una predecibilidad social generalizada, respaldada por acciones a la postre decisivas de las burocracias públicas pertinentes. Segundo, aun cuando no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone y, también, para la efectividad de las garantías individuales consagradas en la tradición liberal”(p.82).

En estos procesos, la formación del Estado-nación es la resultante de convergencias en un sistema de dominación suponiendo condiciones materiales e ideológicas dentro de un ámbito de territorialidad (es decir un espacio geográfico y lo que allí acontece como construcción social, hoy en día frente a la globalización comunicacional será lo que se simboliza globalmente sobre esa realidad). Ese aparato se nutre y a su vez genera tipos de relaciones, matrices de acción y valoraciones como parte de la capacidad de proporcionar el principal elemento integrador de las diversas y contradictorias fuerzas intervinientes en el desarrollo de lo social.

Consecuentemente, el Estado es reconocido como autoridad por su grado de formalización institucional de lo común, en tanto expresión del interés general de la sociedad. El Estado como responsable de la acción unificadora de una heterogénea realidad y con ello en su disposición por configurar la condición de lo público. Y finalmente, es reconocido por evidenciar atributos que en su devenir histórico son diferenciadores frente a otras unidades de estado-nación²⁵.

En esta perspectiva, las políticas públicas en sistemas de democracia plena son parte de una arquitectura del Estado para la materialización de derechos de los sujetos de la sociedad y con ello, de los modos de administrar la libertad desplazándose hacia la seguridad social, es decir desde un arte de gobernar para el bienestar social (parafraseando a Giovine, 2012).

Desde esta ajustada descripción conceptual, cabe abordar una serie de interrogantes que nos sitúan en los andamiajes del período histórico que refiere al presente trabajo. ¿Cuál es el carácter del modelo de estado que se instala en América Latina durante los años 1990, en tanto despliegue del proyecto político neoliberal o de modernización excluyente centradas en la idea de la "reducción"? ¿Qué significación diferencial tuvieron los sistemas de gobierno postneoliberales? ¿Qué giro discursivo se identifican en Latinoamérica y en Argentina? ¿Qué cuestiones reviste la definición de una nueva agenda social del Estado y de qué manera se expresa mediada las políticas públicas?

Como hemos señalado en la introducción, durante la década de 1990 en Latinoamérica y contundentemente en nuestro país bajo los gobiernos menemista se produce un intenso proceso de desmembramiento del Estado cuyo parte de sus efectos será el abandono de su sentido federal. Entendiendo que este tiempos será espectador de la máxima expresión de un proceso que encuentra sus orígenes en los fundamentos del desarrollismo de la década de los años 1960.

El proceso de reestructuración de las políticas de gobierno estará centrado en la reducción del gasto público, los mecanismos de recentralización político-legal y la descentralización administrativa transfiriendo a las jurisdicciones la responsabilidad del sostenimiento de los sistemas de servicios públicos. En consecuencia, la racionalidad

²⁵ Quizás sea apropiado hablar de "estatidad" ("stateness") para referirnos al grado en que un sistema de dominación ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales- y que definen la existencia de un Estado (Nettl, 1968: 559-592 citado en Ozslak, 118).

del gasto público decantará en la reducción del estado, es decir, en la constitución de un estado mínimo como directriz y argumento de una serie de reformas orientadas a desregular el capital productivo, el trabajo y los servicios²⁶.

Desde ese momento la regulación de poder de acción será producto del juego de relaciones con el mercado en su condición global y promoviendo el avance de las intervenciones privatistas. Es decir, un estado nacional desplazado hacia unidades políticas de menor alcance de territorialidad y poder político-económico, que encuentra en la asociación con el sector privado la capacidad de integrar servicio con calidad y equidad social. Ese estado de democracia delegativa (O'Donnell, 2010) no sólo sede su responsabilidad político- material, sino sustantivamente delega autoridad sobre la gubernamentalidad de un estado para el control social (llevando a la exclusión económico-social y educativa a los sectores menos favorecidos e incluso a los de clase media).²⁷

En el campo educativo un conjunto de medidas legales y administrativas vehiculizaron la descentralización y transferencia del sistema educativo (exceptuando a la educación universitaria). En esa línea de gestión política, se inicia un proceso de reconfiguración del Ministerio de Educación de la Nación en cuanto a su capital institucional territorial y responsabilidad pedagógica-administrativa y financiera sobre

²⁶ Besserr Pereira (2007) en un exhaustivo análisis sobre el neoliberalismo establece cuatro componentes o procesos básicos de la Reforma de los años 1990 que darían identidad al estado de desarrollo liberal en el siglo XXI. A saber: a) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos principalmente de personal a través de programas de privatización, tercerización y “publicitación”(este último proceso entendido como la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos que hoy presta el Estado); b) la reducción del grado de interferencia del Estado al efectivamente necesario a través de programas de desregulación que aumenten la recurrencia a mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional en lugar de su rol anterior de protector de la economía nacional contra dicha competencia; c) el aumento de la “governancia” del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa orientada a una administración pública gerencial (en lugar de burocrática), y la separación, dentro del Estado –en el nivel de las actividades exclusivas del Estado–, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución; y, finalmente, d) el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa (p 266-267).

²⁷ La noción de “democracia delegativa” de O’Donnell (1994) se trata de un ejemplo pleno de democracia, aun cuando el control horizontal entre poderes del Estado sea débil y por lo tanto la calidad de la democracia se vea afectada (...) concluye con su propia definición, al indicar que un régimen es democrático cuando “el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en las que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados” (O’Donnell 2003: 36). El régimen es, así, una mediación entre la sociedad y el Estado, que determina el modo en que desde aquella se accede a las altas posiciones gubernamentales. En las democracias contemporáneas, los partidos políticos ejercen un rol decisivo en esta tarea. Esta definición de régimen no implica, de todas maneras, descartar total intervención de otros sectores para acceder a los ámbitos de gobierno.

las instituciones de educación.²⁸ Las jurisdicciones deberán ser las unidades rectoras de definiciones integrales de las instituciones educadoras (Feldber 2003, p.425), en condiciones de alta debilidad institucional y en muchos casos inexistencia de equipos técnicos/especializados para los asuntos a tratar. El Estado nacional abandona dichas funciones y sobredimensiona su lugar como gestor de lo que denominará como "gasto en educación".

Así mismo, para algunos autores dicha reconfiguración se convierte en la usina político-ideológica del sistema educativo. Puesto que la injerencia de la Nación antes de los '90 en los sistemas educativos jurisdiccionales era limitada (sólo basada en acuerdos sin la definición de líneas comunes transversales propuestas e "impuestas" desde el nivel central). Desde los '90 la creación de un supranivel federal (en término de Giovine: 2003) da cuenta de lo que se describe como doble proceso de descentralización-recentralización. En esos esos términos el aparato gubernamental a nivel nacional se convierte en evaluador y auditor de los sistemas educativos jurisdiccionales.

Giovine (2003) señala que:

"En tal sentido, podemos afirmar que al mismo tiempo que se concretizan políticas descentralizadoras, observamos medidas centralizadoras de la misma intensidad, dando lugar a un *doble proceso de descentralización-recentralización selectiva* que, pese a su apariencia contradictoria, se ha constituido en un mecanismo eficaz para asegurar la ansiada gobernabilidad del sistema"²⁹ (p. 9)

Vior y Rodríguez (2012) hacen una síntesis del mapa de situación educativo escolar describiendo la coexistencia de decisiones parte de una misma matriz de política educativa de mercado. La "Reforma Educativa" de los '90 invistió al Estado subsidiario argentino de nuevas funciones: el Estado subsidiario evaluador, difusor del paradigma de la Nueva Gestión Pública, divulgó concepciones empresariales que apelaron a la calidad y a la excelencia, a la visión estratégica y a la rendición de cuentas, concepciones mercantilizadas de la política y la administración educativa basadas en los incentivos y la competencia, una verdadera privatización de las identidades educativas que asimiló estudiantes con clientes y educadores con empleados evaluados según su

28 Giovine (2008) describe como la "La descentralización educativa, junto con la centralidad en la "unidad escolar", se constituye en una de las principales consignas del discurso que portan las reformas noventistas, tanto a nivel provincial, nacional (MCE, 1991) como internacional (OCDE, 1992; CEPAL/UNESCO, 1992). Asumir este "nuevo desafío" para el gobierno educativo implicará una ruptura del significado tradicional de estado docente asumido históricamente por el estado nacional y una redefinición en las relaciones entre él y los estados provinciales; como así también la instalación de nuevas estructuras y reglas en el mecanismo de definición de las políticas y formas de gobernar los sistemas(...)Ya las relaciones entre el área educativa del gobierno nacional y los sistemas educativos provinciales no serán indirectas, sino que se erigirá el primero en la cúspide del sistema educativo federal, tal como se desprende del análisis de los objetivos y funciones del ministerio en la Ley Federal de Educación"(p.8).

²⁹ Para ampliación del tema se sugiere la lectura de Dussell, Tiramonti y Birgin (1998).

“eficiencia y rendimiento”, directivos con gerentes, e instituciones educativas con empresas en cuasi mercados. Los efectos se manifestaron con claridad en la tercerización de los comedores escolares, los servicios de transporte y de limpieza de los establecimientos, servicios de orientación educacional, en la sustitución del Estado como agente principal de la formación de los docentes en servicio (Red Federal de Formación Docente Continua, 1993) o la experiencia de escuelas charter y de bonos educativos de la Provincia de San Luis (Quiroga, 2009). En el nivel universitario, si bien pudieron frenarse las pretensiones de anular la gratuidad de los estudios de grado, se generalizó el cobro de aranceles en los posgrados y otros servicios educativos brindados por las instituciones, se implantó la lógica empresarial en la gestión y gobierno y se generalizó el uso de mecanismos competitivos para el reparto de recursos públicos (FOMECE, Programas Especiales de Financiamiento bajo el control del Ministerio de Educación, etc.) Al haberse transferido, en 1992, los servicios educativos de todos los niveles (menos el universitario), a las jurisdicciones provinciales, son ahora las provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) las que administran la lógica regresiva de la política de financiamiento subsidiado, beneficiando a los sectores socioeconómicos de mayores recursos, en el marco de una distribución cada vez más desigual de la riqueza. La escuela pública, que durante la mayor parte del siglo XX había sido un espacio de encuentro de sectores populares y medios, fue volviéndose más homogénea en términos de los grupos sociales atendidos, quedando como el espacio educativo de los “pobres”, cada vez más distante de las condiciones materiales en las que se enseña y aprende en los establecimientos privados” (pp.98- 99).

Como hemos señalado en la introducción, el papel de los organismos internacionales de crédito y la acción de equipos de especialistas en su condición de voces autorizadas en materia educativa, fueron claves a la hora de conceptualizar los aspectos que constituyeron la agendas de políticas públicas del modelo neoliberal en nuestro país (“Agenda Globalmente Estructurada para la Educación”- AGEE) .El mecanismo de préstamos al Estado se convirtió en una herramienta de alto poder de control, restringiendo así, la capacidad del mismo en priorizar y establecer decisiones políticas con autonomía.

La llegada de un nuevo siglo, SXXI, ha sido momento de giro discursivo. Numerosos países latinoamericanos, que habían experimentado versiones intensas del ideario neoliberal en los ´90, viraron hacia un rol más activo del Estado, principalmente

en materia de promoción social. La recolocación de prioridades en materia de condiciones sociales de vida (trabajo, educación, salud y vivienda) y el debate en la definición por la viabilidad político-presupuestaria de disponer de una maquinaria estatal para la universalización, están en centro de los debates públicos y parlamentarios. La tensión entre agendas globales bajo políticas de concentración de la riqueza y un Estado que busca recuperar su condición de regulador y reinstala paulatinamente políticas de corte centradas en la redistribución del ingreso fiscal, reactivarán al binomio políticas focalizadas vs. políticas universales. Tema que abordaremos en el próximo capítulo.

En este sentido, en nuestras latitudes el mapa político podrá identificar tres grupos de países distinguiéndolos en términos de políticas educativas (Tello 2010):

- a) países de continuidades neoliberales: Chile, Perú, Colombia, México, Costa Rica, entre otros;
- b) países de concertación o conducido por fuerzas políticas de corte popular: Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay; y
- c) países de ruptura neoliberal, que avanzan en modelos con alto grado de resistencia y diferenciación del modelo de estado: Bolivia, Venezuela, Cuba y Ecuador.³⁰

Ante un clima de época posneoliberal, las relaciones con los estados de países de lo que se denomina la *Patria Grande* se irán generando en perspectiva de integración regional. Desde el ímpetu por fortalecer lazos de solidaridad y corresponsabilidad para la resolución de temas comunes que acosan a los pueblos que han quedado económica, educativa y culturalmente empobrecidos, el relato común entre los sectores de la dirigencia es la urgente necesidad de modificar lógicas de vinculación y criterios de acuerdos con los organismos internacionales. Esta tarea titánica y que zigzaguea en la delgada línea para continuidad de elementos necesarios para la gobernabilidad, comienza a ser contenido de la agenda común en la región. En el afán por elevar proyectos de orden populares, el acoso del monopolio no descansa. Asimismo, la hegemonía del capital global no ha dejado de prescindir del aparato estatal de las

³⁰ Nuevas leyes de educación: Chile: Ley General de Educación (2008); Argentina: Ley de Educación Nacional (2006); Bolivia: Ley de Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (2010); Brasil (2009) enmienda a la Lei de Diretrizes y Bases de 1996 (2009); Ecuador: Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011); México Reforma de la Ley General de Educación (2004); Perú: Ley General de Educación (2003); Uruguay: Ley general de Educación (2008) las cuales por definición “determinan aspectos organizativos, asumen principios orientadores y expresan objetivos y estrategias reputados como deseables pero de incierta materialización” (Bentancur 2010, p. 15)

naciones en Latinoamérica durante los gobiernos de concertación o de corte popular (2001-2015) y en muchos casos ha producido vinculaciones similares a las existentes en décadas anteriores. Sin embargo y en sentido contrario, la traducción de esas vinculaciones en el mosaico de realidad local de cada estado y su reubicación como unidad de conducción y responsable de los asuntos de orden social, permiten hacer un giro en contenido y sentidos para la creación de políticas públicas. Las mismas serán comprendidas como herramientas para el desarrollo de procesos de realización de derechos, inclusión social y participación de los sectores históricamente postergados en políticas públicas.

Es posible anticipar que ese giro de sentido desde los principios de la década del 2000 no fue ni armonioso, ni un movimiento continuo y regular. Si consideramos que fue consistente en un constructo regional que fue mostrando cierta unidad en el relato oficial. En paralelo y sin descanso, la ingeniería del sistema global avanza tanto en sus formas de institucionalidad como en su grado de permeabilidad en la vida cotidiana de la ciudadanía. El ejercicio de un control adalante y mutante para con los contextos, le atribuye un poder difícil de predecir provocando a la creatividad y astucia de las estructuras de las burocracias del estado.

“Los gobiernos en Latinoamérica, particularmente los pertenecientes a la nueva izquierda o lo que aquí denominamos Gobiernos Estatales Posneoliberales iniciaron un proceso de racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación donde el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, como plantean Ramírez Gallegos y Minteguiaga (2007) “de un Estado que asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación” (p. 91)” (Tello, 2010. p.47).

Estas observaciones básicas nos permiten reponer la última de las preguntas que presentamos en este pasaje del capítulo y desde ahora en adelante será transversal en toda la producción; ¿qué cuestiones reviste la definición de una nueva agenda social del Estado y de qué manera se expresa mediada las políticas públicas?³¹

³¹ Suassnabar , Rovelli, Di Piero(2018) los sistemas educativos -como uno de los instrumentos claves de la conformación del Estado se erigieron alrededor de un modelo fundacional de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo -entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones- descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales, y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que ejecutan cotidianamente esa política (maestros y alumnos). A inicios de la década de 1960, este modelo fundacional de los sistemas educativos y la forma de gobernar la educación antes mencionada, comenzaría a mostrar no solo deficiencias y limitaciones sino también claros signos de agotamiento. Las reformas educativas de esta década serán un primer intento de respuesta frente a estos problemas que luego de un impasse retomarán su impulso en la década

Entendemos que la elaboración y el establecimiento de las políticas públicas dependen de ciertos factores de orden político (nacional, regional y global), elementos parte de un juego de relaciones móviles en su capacidad de instalar preponderancia de unos temas sobre otros, de unos problemas sobre otros, de unos sectores sobre otros, de unos sujetos sobre otro.... de unas poblaciones con o sobre otras.

Consecuentemente, las políticas públicas serán herramientas que significan o son significante de esas relaciones, con capacidad para instalarse como fuerza y sentido de poder en una realidad. Es en la capacidad para definir el carácter y la operacionalización de la política pública donde se está jugando la conformación del poder hegemónico de un sector sobre otro. El capital (en todo su sentido) acumulado en términos históricos establecerá posiciones entre esos sectores, visibilizándose en la adopción o imposición para ser incluida como parte de modelos de desarrollo social.

Las políticas de Estado son entonces “dispositivos/ herramientas” de una arquitectura de gestión estatal portadora de una concepción específica sobre la relación entre el campo de la política y la sociedad; y sustentado por un cuerpo de regulaciones necesarias para sus sustentabilidad. Así, componentes técnicos como componentes sociales participan con diferentes intensidades- en el interjuego de la construcción de una forma de gubernamentalidad (la distribución y comportamiento del poder, la forma de gestionar gobierno, el financiamiento, la información y los mecanismos de evaluación, la provisión de servicios y recursos, las prácticas en sí, entre los instrumentos que funcionan como componentes irrenunciables).

Los sentidos de construcción y desarrollo de políticas públicas en materia de educación y singularmente de formación docente, demanda asumir que ese hacer del Estado no es sin la existencia de una dinámica con conflicto entre intereses de diferentes

de 1990. Ciertamente, estas últimas reformas supusieron un cambio sustantivo en la forma de concebir la dinámica de funcionamiento de los sistemas, que se expresó en el desplazamiento de las viejas modalidades de gobierno de control burocrático hacia las nuevas formas de regulación basado en el control a distancia por resultados. Las reformas educativas iniciadas en la década del 2000, si bien marcan una mayor presencia estatal no han modificado sustancialmente las nuevas formas de regulación. En rigor, más que un reemplazo, lo que parece haber sucedido es una superposición híbrida entre ambas modalidades de gobierno donde conviven contradictoriamente lógicas y racionalidades distintas. Paradójicamente, en el corazón de estas nuevas formas de regulación se encuentra uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es el de la evaluación. Así, la expansión a nivel internacional de los sistemas de evaluación de la calidad y en general de la “evaluación educativa” como conocimiento experto y campo profesional da cuenta no sólo de la emergencia de estas nuevas modalidades de control sino también del cambio en las relaciones entre el nivel central y los actores del sistema educativo, y entre éstos y la sociedad civil. La convergencia de estas tendencias de cambio en el gobierno de los sistemas educativos no solo constituye un desafío para las políticas educativas actuales sino también conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y las experiencias históricas de reforma educativa desarrolladas en la región”(p.10).

segmentos, sectores o clases sociales. Las políticas públicas no son formuladas en forma compacta y en diálogo con una sola fuerza de intereses específicos; contrariamente acontece en un campo de negociación donde la puja por el poder mueve la aguja. Eso no significa dejar de decir que la clase económicamente dominante tiene, en lo frecuente, predilección en términos de la elaboración, realización y evaluación de las políticas públicas (en coincidencia con ser en general el sector financiero en las economías nacionales); pero no se puede afirmar que esta preferencia se constituya en la única fuerza existente.³²

Ahora bien, sin perder el guion de trabajo y ampliando algunas consideraciones para la comprensión cabe hacernos una pregunta que nos permita avanzar hacia la comprensión del sentido de definición de agenda en educación dentro de un conjunto de instrumentos para la gubernamentalidad del Estado ¿ En un "estado docente" qué significa definir o privilegiar la dimensión burocrática y ello cómo forma parte de la gubernamentalización de la docencia?

La docencia y con ello la organización del trabajo docente, se distingue porque su regulación es responsabilidad del Estado y con ello subordina el desarrollo de la práctica profesional a marcos regulatorios que le dan contenido y entidad institucional; situándose en el marco de una estructura, la escuela, en forma análoga a otras profesiones que siguen el mismo modelo, por ejemplo jueces, policías y militares con respecto de la justicia, la seguridad pública o el ejército (Tenti, 2011).

³² Bonilla señala que "El crecimiento económico latinoamericano de las últimas décadas coexistió con la permanencia de varios temas centrales que tienen que ver con los vínculos entre la economía y sociedad, que no han sido procesados a pesar de que hay algunos indicadores de mejoría. Ciertamente es que la desigualdad en América Latina ha bajado, pero no ha bajado lo suficiente y no ha bajado en forma homogénea en todos los países, e incluso hay dos países en América Latina que, en la última década, han disparado los índices de inequidad. Ciertamente es que en el conjunto de América Latina los índices de pobreza extrema y los índices de pobreza han mejorado, pero no han mejorado lo suficiente como para decir que la región ha dado un salto y que la pobreza extrema y la pobreza son temas del pasado, no como para advertir que en el futuro inmediato y en el futuro a largo plazo la pobreza extrema y la pobreza serán temas absolutamente procesados y eliminados. No hay luz al final del túnel. Tenemos mejores indicadores de igualdad, pero no suficientes; tenemos mejores indicadores en el mejoramiento de la pobreza, pero no lo suficientemente buenos como para que nos digan que en veinte, en treinta, en cuarenta, en cincuenta, en sesenta años, este será un problema resuelto.

De tal manera que el optimismo latinoamericano tiene que ser relativizado a su propia realidad. Los fenómenos estructurales e históricamente determinantes de las condiciones de inequidad, de desigualdad y pobreza de América Latina, permanecen independientemente de que en la última década estos indicadores hayan tenido mejoría: no solamente los indicadores de pobreza, no solamente los indicadores de pobreza extrema, no solamente los indicadores de equidad. Los indicadores de inclusión latinoamericanos, si bien registran en algunos países, no en todos, una mejoría, esta no es suficiente como para decirnos que son problemas que están procesándose o son problemas que en un futuro previsible podamos visibilizar como problemas que se van a resolver. Los problemas de la brecha en acceso, en derechos, en género; los problemas de ausencia de cohesión que tienen que ver con identidades étnicas discriminadas y racismo permanecen. Las lógicas de diferenciación y términos de intercambio desiguales entre el campo y la ciudad no han mejorado lo suficiente, es decir, tenemos algunos indicadores históricos latinoamericanos que continúan presentes y que, a pesar de las buenas noticias que hemos tenido en la última década, no han terminado de ser procesados y son temas centrales de la agenda, siguen siendo temas centrales de la agenda (Bonilla, 2013).

El desarrollo profesional de cada docente se regula por leyes, normas, reglamentos, estatutos y escalafones que definen las actividades desempeñadas durante la trayectoria docente, el transcurso de ésta y la consecuente remuneración económica.

Es decir que, por mencionar algunos aspectos, el estatuto docente, los diseños curriculares, los sistemas de promoción en los puestos de trabajo y el sistema de previsión social son definidos por un aparato de la burocracia del Estado. Es decir, la docencia es una profesión parte de una estructura administrativa entendida para Weber como “un cosmos de reglas abstractas, por lo general, estatuidas intencionalmente [donde] la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; [y cuya] administración supone cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación” (Weber, 2002, p. 173).

Ese sistema de burocracia se trazará en base al principio de jerarquía constituyendo una directriz básica de la organización y estableciendo criterios de valoración y ordenamiento entre niveles de norma/órgano-área de la estructura/función. Cuando las administraciones públicas responden a modelos de gubernamentalidad de sistemas democráticos, por ende con base constitucional, tendrá lugar grados de autonomía racional entre sus componentes dando lugar a una relación con diferentes grados de concertación y autorregulación. Esta trama de relaciones, en tanto concentración o distribución del poder de decisión y acción, conjuntamente con la matriz de condiciones materiales existentes, viabilizan u obturan la posibilidad de modernización de esa arquitectura respondiendo a las demandas de cada contexto.³³

La organización burocrática se reconoce por una estructura ocupada por funcionarios que desempeñan acciones específicas de acuerdo con una normatividad legal. Quienes administran tal organización son autoridades que representan al Estado —como un ministerio, una secretaría o una asociación—. La burocracia se compone por

³³ “Las administraciones educativas enfrentan, en su mayoría, una serie de elementos estructurales que condicionan las posibilidades de modernización de los aparatos de gobierno del sistema. Quizás la mejor forma de ilustrar el concepto de modernización sea por medio de las dificultades que se presentan en el gerenciamiento educativo: en este conjunto de condicionantes se mezclan aspectos tan diversos como el marco normativo en que se desenvuelve el sector con los problemas de coordinación y comunicación al interior de los organismos de conducción educativa; las dificultades para explicitar los criterios políticos y técnicos que fundamentan muchas de las decisiones que se adoptan frente a problemas en la división del trabajo; la falta de racionalidad en los procesos administrativos con la incapacidad (o despreocupación) en la previsión de las dificultades que se generan en la operatoria cotidiana, etc. La implementación de reformas (y aun de pequeños cambios en la gestión administrativa) genera resistencias, en el contexto de estructuras de conducción burocratizadas, caracterizadas por un débil control sobre el trabajo y por la ejecución de tareas que responden más a la inercia que a una discusión de alternativas de acción para obtener los resultados que se esperan de los organismos de conducción. Como podemos ver, si no todos, la mayoría de los problemas mencionados son endógenos al sistema y, por lo tanto, modificables. Sin embargo, en general no son abordados por las administraciones educativas” (Morduchowicz, 2003)

una jerarquía administrativa con facultad de regulación cuyo proceder es trazado por las reglas y normas que son consideradas como racionales. En la burocracia, para ocupar la posición de funcionario, se requiere una formación profesional, rendir cuentas de las actividades y una retribución económica. De acuerdo con Weber (2002, p. 178) “el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y la economía moderna”.

Dentro del campo de definición del sistema de burocracia que regula la docencia, la FDC se asume como una de variables para los mecanismos de mejora y reconocimiento de la actividad sustancial, la enseñanza (antigüedad y cualificación son variables de incidencia para la ponderación de la tarea y el desarrollo de la carrera docente). Sin embargo, en el debate de la matriz de desarrollo profesional de la docencia se incluye el reconocimiento de competencias para el cumplimiento de otras tareas además de planes, programas de estudio. La síntesis de ello en una conceptualización de carrera docente será la plataforma legal, técnica y organizacional del trabajo del docente del aula y su proyección dentro del gobierno escolar; como en su posibilidad de asumir cargos de función gubernamental dentro del sistema educativo.

Este cuerpo de la burocracia hace referencia tanto a la formación inicial y continua de los maestros, así como a las condiciones laborales en las que se especifica el salario que corresponde a cada función (Aguerrondo, 2004; Terigi, 2009; Vaillant, 2005). Será en los acontecimientos producto de la puesta en marcha de esa racionalidad del estado, desde donde se construyen las hipótesis necesarias para el diseño de agendas de gobierno y con ellas de la conducción de las políticas públicas.

Amerita, entonces, poner en valor lo abordado en la Introducción respecto de los procesos de construcción de la agenda pública colocando singular atención a los procesos que permiten identificar y enunciar cuestiones de interés social como problema/ asunto de la política pública. En esa “oportunidad de selección” y de jerarquización de temas que abandonan su condición de rutina ó emergencia, el saber político-técnico y la preocupación ética serán factores sustantivos en la definición de contenido de agenda pública.

Los “motivos iniciadores” que traccionan la definición de líneas programáticas y a los ejes de las políticas públicas, no existirán persé a la mirada, valoración y decisión de ámbito/sector o del conjunto del Estado. No sólo no existen, sino que son enunciados

en disímiles formas; con menor o mayor vehemencia y de manera heterogénea por los actores participantes. Será en las achuras de la política, como expresa Aguilar Villanueva (1993), donde una idea o intención cobra materialidad y donde en el mismo hacer de una etapa inicial es parte del contenido de esa enunciación de política. Y en la oportunidad de elección favorable que construya un gobierno permitirá tomar la decisión gubernamental para la incorporación.

“Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de la población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrar (p.37).

Ese trayecto, en condiciones de estabilidad jurídico-administrativa, completará una primer etapa cuando (mediando ajustes, depuraciones, redefiniciones) se coloque en el orden del día en las agendas de asuntos mediadas por los “subsistemas políticos” existentes entre la sociedad y el gobierno. Entendiendo por subsistema político al conjunto de expertos y especialistas que intervienen en diferentes niveles de una estructura de gobierno (siendo parte de esa estructura de la administración o vinculados con ella); con capacidad para la aprehensión de los temas presentes en el relato social, para producir marcos de referencia, constituir posibles respuestas desde el Estado y algunos de ellos que nucleen poder político, tomar las decisiones necesarias para materializar los procesos necesarios para su ejecución y darle entidad institucional. Asumiendo, que en el período estudiado se suscita una sostenida tensión entre esa arquitectura y el grado de despersonalización que han asumido la realidad de los sistemas de burocracia, resultante del volumen y complejidad de temas/problemas que contienen las áreas del gobierno. En ese mapa de situación, la estructuración normativa podrá asumirse como herramienta para la unidad que requiere un Estado de derecho.

La creación del INFD y su proceso de definición es considerada como una expresión de lo que venimos desarrollando, en tanto parte de una racionalidad política del gobierno de Estado que asume responsabilidad central en la recuperación, reestructuración e inversión de un sistema educativo inexistente en su condición como

unidad federal. Una política donde la urgencia de un sector por restablecer condiciones mínimas de reinstitucionalización del trabajo docente y con ello de la función de la escuela eran motivos que movilizaban la agenda de gobierno; requiriendo un sostenido trabajo técnico-político de jerarquización y planeamiento integral de los asuntos educativos.

Una decisión de Estado que encuentra su origen en los intereses mismos del aparato gubernamental y lo coloca en la agenda formal como parte de las respuestas a las demandas del sector frente a las nuevas necesidades/urgencias/demandas de un nuevo sistema que progresaba en su maduración. La participación de representantes de los sectores docente y académica, como así también de áreas/grupos en vinculación ha sido sustantivo para la materialidad de esa decisión gubernamental. Es en ese ejercicio de participación donde cobra carnadura una decisión de gobierno, convirtiéndolo en asunto de interés público y herramienta de sostén para la gubernamentalidad. Ello puede ser observado en la expresión de la normativa...

“ (...) Considerando:

(...) Que la Comisión Federal fue conformada con el cometido de proponer al Consejo Federal de Cultura y Educación orientaciones para la generación de un espacio institucional específico, con misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una política federal para la formación docente inicial y continua.

(...) Que las funciones y acciones propuestas por la Comisión Federal para este espacio institucional se corresponda con la decisión política de esta Asamblea Federal de abordar la formación docente inicial y continua como una cuestión de Estado y generar las condiciones de su mejoramiento (...)” (Resolución del CFCyE N° 251/05).

La creación del INFD es entendida como una decisión de Estado que responde a la conjunción de opiniones e intereses intersectoriales donde el problema/ tema de la formación docente cobra nuevamente centralidad en la agenda nacional. Es el debate y la posterior sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN N° 26.206) un momento bisagra que dispone la atención en la ampliación de la obligatoriedad escolar y del sistema en su conjunto. Momento en que se consideró oportuno instalar una lógica de centralización del planeamiento educativo, abandonado en procesos de gestión anteriores (Se modifica un planeamiento por proyectos a un planeamiento que centraliza la formación docente en una institución única a cargo del nivel nacional en acuerdo con las provincias y CABA, no así con el CIN en una primera instancia). Se repone una estructura organizativa y administrativa de la unidad de gobierno educativo nacional

que repone en parte la misma organización del mismo sistema (creación de Direcciones de Niveles, funcionamiento de una Secretaría de Políticas Universitaria y por su parte del Instituto Nacional de Formación Docente). Esto propició el despliegue de un conjunto de acciones de planeamiento que aún disputan su autonomía respecto de recomendaciones advenidas de los lineamientos que sustentan los financiamientos de fuentes internacionales. Durante el período 2011-2015, podemos identificar una etapa de profundización de las políticas centradas en el propósito de la inclusión educativa y la formación docente como ejes de la agenda del Estado nacional y sus representaciones jurisdiccionales.

En síntesis, la Argentina durante el período 2006-2015, como estado- nación, debió sostener los embates de un capitalismo global descarnado, en una realidad que no ha podido resolver niveles de desigualdad (singularmente las desigualdades de posiciones en términos de Dubet, 2014). Frente a ello, son los sistemas de justicia social – inscriptos en un sitio destacado- los que deberían moldear nuevos procesos de desplazamiento desde viejos dogmas hacia nuevos paradigmas.

Cierto grado de unidad y reposicionamiento de la figura del trabajador de la educación es contenido parte del listado de pendientes dentro del proyecto educativo del período y las intenciones de inscribir políticas públicas en una política de Estado en la materia. Flavia Terigi (2016), observa que

“En cuanto a los pendientes, se podría mencionar la falta de una actualización en el gobierno de la educación (para alcanzar un mayor federalismo), la necesidad de revalorizar adecuadamente la carrera docente, y la imperiosa demanda de un trabajo profundo sobre el nivel secundario, que hasta ahora no ha logrado modificar sustancialmente sus indicadores” (p.2.).

1.3 Génesis de las políticas públicas y configuración de su “carácter”

Advertir en el significado de la expresión “políticas públicas”, puede incurrirse en que encierra cierta redundancia en tanto comprendemos a la política como algo vinculado con lo público; con ello podríamos interpretar a políticas públicas como el arte de intervenir con un público que es público. Sin embargo, al hablar de políticas públicas no se está haciendo apenas una distinción entre aquello que es público o de propiedad privada en el arte liberal de gobierno. Sino, sobre todo, en colocar atención al

conjunto de acciones que buscan construir un futuro común. De esa forma, habría que considerar tanto medidas de intervención meramente administrativas como de inversión por parte del Estado. En ello, se contiene los ideales de la realidad que se quiere cambiar, reconstruir o construir con una determinada política pública.

Los principios organizadores de las políticas públicas como arquitectura de un sistema que se busca configurar en pos de desarrollar el arte de gobernar; serán grandes metas que den sentidos a modelos integrales de direcciones a efectivizar en un cierto país o Estado...direcciones en áreas prioritarias, como es el caso de la economía, de la educación, la salud, la política de género, la política internacional, por nombrar algunas.

El análisis de una política pública en singular implica plantear, bucear y desarrollar ciertas hipótesis anidadas en un corpus de ideas que responden a una perspectiva ideológica del analista, es decir a un enfoque teórico enmarcado con mayor o menor claridad en alguna de las teorías de la ciencia política y en este caso del campo educativo y el problema de la FDC en singular.

En el encuadre que vamos explicitando en forma progresiva, entendemos necesario establecer algunos tópicos (ideas) que aportarían a construir la comprensión de la política pública y la regulación de los sistemas educativos:

a- Desde la recuperación democrática de 1983 se transita en la Argentina ciclos de mayor o menor tensión entre la lógica de un Estado burocrático-centralizado y necesidad de nuevos modos de regulación que amplíe el poder de gobernabilidad de las jurisdicciones. La configuración de un sistema federal es tema fundante y sostenido en los debates y en la definición de agenda de gobierno desde los primeros tiempos de creación de la Nación Argentina.

b- La complejidad con que se fue desarrollando un sistema educativo nacional, muestra la coexistencia de múltiples niveles de regulación e intervención; no sólo en una estructura jerárquica ascendente-descendente, sino en áreas/ámbitos/sectores diversos de un mismo grado de jerarquía para la toma de decisiones. Diversos actores en diversos espacios comunes que intervienen en diversas formas en los procesos de negociación y legitimación de la agenda pública. Conlleva ello, en forma recurrente, la coexistencia de disimiles direcciones de sentido entorno a las prioridades de agenda política y del planeamiento educativo; dando lugar al problema de solapamientos o brechas existentes entre ellos.

c- Tendencia de involucramiento de nuevos actores en temas de la agenda educativa y de búsqueda de regulación por resultados con expectativa de cumplimiento en tiempos cada vez más abreviados (una temporalidad que va en línea con la agenda electoral y muchas veces con mayor síntesis que ello).

d- En esta trama de actores, el ejercicio de la "delegación de autoridad"- "corresponsabilidad política" se enuncia como problema a tratar.

e- Amerita abordar los problemas de agenda de política pública nacional conteniendo la mirada sobre los procesos de integración regional en términos de procesos de instalación de políticas globales y la relación con la proliferación de centros de influencia (organismos, corporaciones).

f- Incorporar en la matriz de políticas públicas el desarrollo de la función de un Estado en su condición de evaluador y a la vez de ser objeto de ello en un equilibrio entre el estado de proyectar-concretar- monitorear y evaluar constructivamente. En este orden, se asume como productor y co-productor de los procesos de evaluación y no objeto pasivo de evaluación de entidades financieras globales propias y-o ajenas al campo educativo.

g- La coexistencia de continuidades de herencias burocráticas que hicieron a la identidad de la historia educativa nacional, interviniendo con modelos de la burocracia que se expresan con cierta hibridez y heterogeneidad en el gobierno de los sistemas educativos y la organización del trabajo docente y la institucionalidad "escuela".

h- El propósito/tarea de sostener la atención epistémica sobre la trama de coherencia entre el conjunto heterogéneo de elementos que constituyen una política pública, superando el ejercicio de segmentar/secuenciar, establecer cierta racionalidad de los elementos con fines comprensivos (la historicidad y la complejidad es parte de la matriz de existencia de las políticas públicas como toda producción social).

i- Tensión entre prioridades ponderadas y enfoques sobre los que se diseñan mecanismos de monitoreo y sistemas de evaluación que permitan redireccionar o ratificar líneas de acción y responsabilidades. Grados de simetría y corresponsabilidad entre niveles/ámbitos de gobierno.

j- Se reencausa el concepto de política pública producto de decisiones u omisiones que emerge del trabajo colectivo que incorpora la iniciativa social y la gubernamental, respuesta de problemas que se adolece de una línea segura de respuestas

en su definición teórico-política y-o técnico- burocrática. Y comprende las lógicas de relación institucionales, los modos de intervención de agentes que formulan líneas programáticas y el funcionamiento mismo de la elaboración, en el sistema mediado por sus agentes.

Así, puede afirmarse que las políticas públicas son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental (no obstante la participación de otros actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados. Que ello, pretende ser un marco conceptual para analizar la actividad gubernamental (un gobierno inteligible), al igual que un instrumento de racionalización de dicha actividad (un gobierno eficiente).³⁴

Cobra significancia conocer con mayor intensidad las narrativas que expresan el conjunto de formuladores y ejecutores de políticas públicas educativas, el conjunto de representantes de trabajadores de la educación a nivel de organizaciones sindicales nacionales (considerar el lenguaje y los discursos que le dan forma y legitimidad a dicha política; en algunos casos pudiendo materializarse como política de Estado en tanto producción de nuevos criterios/modelos prescriptivos para futuras definiciones de gestión de gobierno). Es decir, poner la atención en cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan.

En el actual escenario y con la intención de visitar los constructos de políticas públicas en materia de FDC a nivel nacional post políticas neoliberales, resulta pertinente poner en evidencia interrogantes que nos proponemos abordar sin intención de ofrecer nuevas repuestas sino en mejorar las preguntas sobre el problema y su campo de gubernamentalidad. En la segunda parte de este trabajo serán líneas para la interpretación.

¿Cómo se ha constituido un tejido donde se enhebran las circunstancias históricas- políticas y educativas de la formación docente en Argentina que permitieron crear el INFD y un devenir de políticas en materia de FDC? ¿Qué mecanismos de

³⁴ Esta interpretación inspirada en Hegel (para el cual la sociedad moderna no existe sin Estado), tiene origen en la sociología alemana de fines de siglo pasado, en particular en los trabajos de Max Weber y Otto Hinze. Estos consideraban que las estructuras sociales, gracias al monopolio de la fuerza, permiten organizar y desarrollar la sociedad. (Netl, J.P., 1968. P.559-592).

racionalidad llevaron a cabo los equipos de gestión gubernamental desde el INFD y qué nuevos escenarios buscaron instituir en la organización del trabajo docente? ¿Qué rasgos identitarios asumieron las progresivas propuestas de políticas públicas de FDC durante el período 2006-2015 en Argentina? ¿Qué roles asumieron los sindicatos, las universidades y especialistas en la definición de los problemas vinculados con la FDC? ¿Qué demandas generó el desarrollo de políticas FDC en los aparatos burocráticos y normativos existentes y cómo se fue adecuando en su ambición universalista? ¿Qué agenda de cuestiones debieron enfrentar las áreas de gobierno y los agentes intervinientes? ¿En qué medida los mecanismos de resolución adoptados por la acción gubernamental afectó el mismo proceso de definiciones? ¿Qué nuevos saberes se generaron en el campo de las políticas públicas de la FDC vinculados con el crecimiento de la red de escuela, el enfoque de inclusión, el trabajo de enseñar y la institucionalización de la carrera del docente de aula?

En síntesis, sostenemos que toda tarea de comprensión y análisis de las políticas públicas demanda un ejercicio riguroso de conceptualización sobre su carácter, alejado de formulaciones lineales en una única secuencia de definición, implementación y evaluación. Esa tarea estamos transitando.³⁵

“Toda política pública es originada de una idea y esta de un principio, de un presupuesto o de un deseo. En ese sentido, la palabra principio no carga consigo apenas el significado literal del término, sino algo más, el contexto de los factores determinantes que dan origen a una idea de política pública, como el caso de la conjugación de intereses, las inserciones ideológicas, las concepciones científicas, las correlaciones de fuerzas sociales, etc. Se hace necesario, por lo tanto, distinguir el ser de las políticas públicas del ideal de ser” (Boneti, 2017, p.8)

1.4 Primeras notas sobre las políticas de formación docente como un problema de estudio

“Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).

Por mucho tiempo a la formación en servicio se la pensó como una serie de acciones limitadas en su duración y contexto específico. Ejemplo de ello son las reformas educativas en América Latina acontecidas en la década de los noventa. En ellas, la formación docente y en singular las acciones en servicio tuvieron un rol

³⁵ Recientemente ciertos autores proponen buscar una estructura de sentido en el programa de acción, observando dicho programa como un conjunto de elementos movilizado por matrices cognitivas (valores, principios, normas, etc.) Algunos buscan esa estructura de sentido en el sistema de acción, retomando así la noción desarrollada por la sociología de las organizaciones. Esta alternativa permite distinguir subsistemas de políticas, grupos de actores que interactúan de manera regular con el objeto de participar en la producción de políticas (Sabatier, y H. Jenkins- Smith, 1991)

utilitario dirigido a comunicar e implementar los cambios acordados por el sistema en su matriz curricular, desde un carácter transitorio y focal. Uno de los conceptos que se instalan para expresar estas tareas ha sido (y sigue siendo de alguna manera) el concepto de “capacitación”.

Producto de las políticas neoliberales desplegadas durante los períodos presidenciales del gobierno de Carlos S. Menem (1989-1995/1995-1999) y del posterior gobierno de la Alianza (1999-2001)³⁶ que mostró incapacidad política y técnica para afrontar el avasallamiento de una salvaje economía de mercado externa e interna; es que se expresa la necesidad urgente de pensar un nuevo sistema educativo nacional que afronte la crisis de principio del siglo XXI en nuestro país.

Comienza una etapa en la que la cartera educativa asume responsabilidades primarias sobre la recomposición de un sistema educativo de carácter federal, el grado de institucionalidad de sus escuelas e institutos de educación superior, la redefinición de la política de financiamiento y con ello los niveles de inversión en el área, la reorganización del trabajo docente y recolocación de las condiciones laborales como contenido de política pública.

Asimismo, se coloca como tarea de agenda la concertación de mesas de trabajo (estado- comunidad organizada) en las que se reconozca y pondere la tarea de las organizaciones de la sociedad civil de actuación territorial local. En virtud de ello, se identifica- enuncia y visibiliza la autoridad que han construido dichas organizaciones o redes de organizaciones producto de sus intervenciones durante los años de empobrecimiento y afrontaron la tarea de cuidado y acompañamiento socio-educativo de las infancias y las juventudes prioritariamente. En la mayoría de los casos dichas organizaciones actuaron en plena soledad y omitidos/ desprestigiados/ perseguidos por el Estado, anidados en la solidaridad de redes de contención que los mismos sectores empobrecidos generaron con propósitos populares.³⁷

³⁶ La Alianza se presentó en sociedad en 1997, unificando a los dos principales partidos opositores, la UCR y el Frente País Solidario (Frepasso). Esta coalición logró capitalizar el descontento social con el Gobierno, al que derrotó en las elecciones legislativas de ese año. El ascenso de la Alianza culminó en el triunfo en las elecciones presidenciales de 1999, coronando la fórmula Fernando de la Rúa (UCR)-Carlos “Chacho” Álvarez (Frepasso). La Alianza logró 10 puntos porcentuales de diferencia sobre el PJ, venciendo en la mayoría de los distritos. Pero, desde el Gobierno, la Alianza generó la más acelerada pérdida de consenso social desde el retorno de la democracia. Solo dos años después de su triunfo electoral, el Gobierno de la Alianza caía en medio de una insurrección popular, a la que no pudo contener, aun con la suspensión de las garantías constitucionales, en diciembre de 2001 (Salvia, 2015).

³⁷ Para ampliar en el tema se sugiere lectura de los siguientes trabajos organizados según fecha de publicación: **Fundación SES (2009)** Proyecto de innovación e investigación en experiencias educativas de segunda oportunidad. Informe Final. Equipo de trabajo: Krichesky, Marcelo y Ruiz, Roberta (coord.); Ruiz, Mariana; Gaggero, Alejandro;

Ahora bien, abordar el tema/problema de la formación docente amerita colocar con cierta claridad nuevas primeras cuestiones de comprensión conceptual que en esta instancia enunciaremos sintéticamente y que a lo largo del presente trabajo, desarrollaremos con mayor grado de profundización.

- a- La aprobación de la LEN ha sido un importante avance en materia de valoración de los ISFD como unidades institucionales educativas con autoridad y responsabilidad en la formación docente inicial, continua y en la investigación sobre los asuntos de necesidad educativa. Sin embargo, su origen y preponderancia histórica en la formación docente inicial los ha puesto en diferentes situaciones respecto de las decisiones de FDC a nivel nacional y jurisdiccional, al extremo de encontrar negadas dichas competencias en procesos de mercantilización educativa. Esto redujo las condiciones materiales de los ISFD para desplegar procesos de políticas de FDC desestimando su saber territorial y quedando en desventajas materiales y simbólicas con las instituciones universitarias que entran en acción. Aún más, en ciertos casos se ha dispuesto su capital administrativo y de infraestructura para la puesta en marcha de propuestas de FDC en ajenidad a ellos, configuradas por otros ámbitos del gobierno educativo nacional o jurisdiccional.

La creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), desde donde se habilita un espacio de diálogo con las organizaciones sindicales en torno al tema, se establecen importantes acuerdos sobre las políticas de formación docente reubicando a la FDC y a la investigación educativa como parte de sus líneas curriculares programáticas en un debilitado escenario de relaciones territoriales (en muchos casos articulado únicamente en función del desarrollo de espacios de la formación práctica de las carreras de docencia).

Del Bueno, Fabián y Gottens, Adelio. OREALC/OEI, Buenos Aires. **Terigi, F. (2009)**. “Segmentación Urbana y Educación en América latina. Aportes de Seis Estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en Seis Grandes Ciudades de la Región”. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7(4), pp. 28-47. Recuperado de: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art2.pdf> [último acceso: 22/ 07/ 2015]. **Krichesky, M. (2014)**. Políticas de re escolarización en la Provincia de Buenos Aires. Análisis de la incidencia de los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) en el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria Universidad Pedagógica Provincial de Buenos Aires (UNIPe) Bs As, Argentina. **Giovine, R. y Martignoni, L. (2014)** “Lo socioeducativo y la tensión libertad/seguridad en las políticas y prácticas de inclusión educativa” en Corbalán, M. Alejandra La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina. Biblos, Buenos Aires, pp. 67-89. **Neufeld, M. R.; Santillán, L.; Cerletti, L (2015)**. Escuelas, familias y tramas sociourbanas: entrecruzamientos en contextos de diversidad y desigualdad social. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1137-1151, jan./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s15179702201508144876>. **Giovine, R.; Martignoni, L.; Correo, N. (2019)** “Estado, escuelas secundarias y organizaciones sociales: una trama socioeducativa para la inclusión de jóvenes en la Provincia de Buenos Aires (Argentina)” En Práxis Educativa, Vol. 14, N° 1/2019. Editora UEPG/ Ponta Grossa.

Entendido, estas competencias en el campo práctico de las políticas del nivel como “funciones” a cumplir por los institutos, en lugar de ser considerada como una “dimensión” constitutiva del proceso de formación y del trabajo docente”, queda pendiente la redefinición del puesto de trabajo del docente de educación superior de los ISFDs donde estas tareas sean incluidas como dimensiones constitutivas de dicho puesto de trabajo.

- b- Como se ha referido y tomando trabajos de Feldfeber (2014, 2016, 2018) cabe destacar la heterogeneidad con que se muestra el sector docente en cuanto a sus condiciones materiales, los sentidos que asumen las trayectorias profesionales, aspectos de subjetividad que se anidan en clave de temporalidades y territorialidades conteniendo la perspectiva histórica. Sin embargo, la implementación de las políticas públicas de FDC sostiene la retórica de la homogeneidad y simultaneidad como patrones heredados que mutan en su evidencia pero permanecerían en sus inscripciones de sentido.
- c- Desde fines del siglo XX y desde diversas iniciativas surge en la región latinoamericana, el reconocimiento del docente como un profesional cuyo aprendizaje ocurre a lo largo de un continuo que comienza con la formación inicial, prosigue en la primera inserción de trabajo y se amplía y desarrolla a lo largo de la carrera docente. Como lo expresa hasta el mismo documento “Diálogo Regional de Política” financiado por el BID (Vesub,2019), la formación en servicio no se define como una serie de experiencias desconectadas que ocurren ocasionalmente en la vida de un profesor o profesora, sino como el conjunto de oportunidades abiertas al docente de ampliar su conocimiento, mejorar sus prácticas, afirmar su compromiso y en general, fortalecer el ejercicio de su profesión en un proyecto educativo de una institución en un territorio (con su historia pasada reciente, su presente y sus esperanzas/expectativas en proyección).

“ El desarrollo profesional consiste en la totalidad de las experiencias naturales de aprendizaje y de aquellas actividades conscientes y planificadas dirigidas intencionalmente al beneficio de individuos, grupos o escuelas, y que contribuyen a la calidad de la educación en el aula. Es el proceso mediante el cual, solo y con otros, los profesores revisan, renuevan y amplían su compromiso en cuanto agentes de cambio, con los propósitos morales de la enseñanza, y mediante el cual adquieren y desarrollan críticamente el conocimiento, las habilidades y la inteligencia emocional que son parte esencial de un estilo profesional de pensar, planificar y actuar con niños, jóvenes y colegas en cada una de las etapas de su vida docente.” (Christopher Day citado por Bolam, 2004, p. 34).

- d- Estos sistemas descansan en una base legislativa que reconoce a la formación docente continua como un derecho. En correspondencia, determinan la necesidad

de planificar un sistema de formación docente continua con una dirección propositiva y articuladora entre los niveles de gestión nacional /provincial y un consejo consultivo integrado por representantes de los grupos interesados del mundo educacional y civil (autoridades gubernamentales, académicos, educadores y otros). Tanto las Mesas Federales que agrupan a los agentes responsables de la FD de las jurisdicciones, como el Consejo Consultivo que incluye la representación del sector privado, permite colocar valor agregado a la configuración de un sistema federal en materia de FDC. En ese esquema el rol de las Universidades (las que ofrecen carreras docentes como el resto) no se expresa con claridad regulatoria disponiéndose a las construcciones políticas *in situ* como soporte para la planificación.

- e- Pensar el sistema de FDC, demanda conocer su participación en la composición del Financiamiento Educativo global. El sistema de formación docente debiera asegurar que los docentes tengan oportunidad efectiva de acceder a las distintas modalidades de formación docente continua que se establezcan y se ofrezcan en forma no arancelada. Esto implica contar con un Estado que se asuma como responsable político, económico y principal conductor de dicha política pública.
- f- La conformación de la formación docente continua anclada en una concepción de unidad integral del planeamiento educativo, deberá ser parte del conjunto de las políticas y acciones destinadas al colectivo docente: la formación docente inicial, los mecanismos de inicio a la actividad profesional, los sistemas de evaluación docente y validación de saberes pedagógicos y el sistema de promociones o carrera docente. Así se instituye la capacitación y actualización docente integral, gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera (LEN art. 67)
- g- La operación del sistema de formación continua requiere que se especifique la oferta y cobertura de sus actividades. Así, es posible distinguir tres tipos de oferta, entre muchas otras según parámetros de definición.
 - Actividades organizadas centralmente para el conjunto de funcionarios o grupos específicos, que pueden ejecutarse en forma descentralizada. Teniendo como unidad de formación a la institución, ciertos colectivos docentes agrupados por criterios específicos o cada docente en singular.
 - Actividades descentralizadas en la medida en que las prioridades y la ejecución se deciden y-o acuerdan con el gobierno educativo local. En este caso puede

contenderse propuestas con diferentes marcos de intervención y representatividad de sectores educativos, en las instancias de diseño, monitoreo, ajustes y evaluación. Una unidad de gestión gubernamental, un grupo de escuelas ó un grupo de docentes podrían ser responsables de estos diseños.

- Actividades decididas en los establecimientos educacionales o territorios en sus diversas unidades de expresión administrativa; aun cuando su financiamiento provenga de fondos centrales (vía una asignación específica, programas especiales o proyectos).
- h- Aún cobra presencia cierta continuidad de las tendencias homogéneas, evidenciándose relatos de enfoque globales dentro de los debates sobre políticas de formación. Persisten posiciones en consonancia con la idea de una “*agenda globalmente estructurada para la educación*”- en expresión de Dale 2004, abonando así, a la continuidad de cierta lógica individualizante y disociada de la condición situada de la realidad específica donde se intervendrá.
- i- La fragmentación que muestra el sistema educativo de educación obligatoria a nivel nacional, atraviesa también el campo de la formación y las condiciones de trabajo de los docentes.³⁸
- j- Jacinto señala al respecto que (2006)

“Una gran cantidad de trabajos ponen en evidencia las desigualdades de logros y la fragmentación, la cual se expresa tanto en una gran diversidad de estructuras entre las provincias y dentro de ellas, como en las diferentes calidades del servicio educativo. Se ha llegado a afirmar que la crisis política y la escasez de recursos han transformado al antiguo sistema educativo en una federación de subsistemas provinciales desarticulados a tal extremo que ni siquiera hay garantías para el reconocimiento de la escolaridad de una jurisdicción en otra (Tiramonti, 2003a, p. 101). Existe un consenso entre responsables políticos, especialistas, entidades gremiales y actores institucionales sobre la gravedad de la situación, y propuestas variadas para discutir el modo de enfrentar la fragmentación de la oferta (Tedesco, 2005; Balduzzi, 2001) (...) Las diferencias de recursos entre los circuitos educativos y en los resultados escolares de los jóvenes, asociados con el nivel socioeconómico y el clima educativo de las familias (SITEAL, 2004) configuran un sistema educativo diferenciado que profundiza las tendencias reproductoras (...) Es preciso repensar la desigualdad como una combinación compleja de factores físicos, económicos, políticos y sociales (Duru-Bellat, 2003; Dussel, 2005). Como lo muestran algunos ejemplos de expansión de sistemas educativos en países centrales, cuando la selección se ve limitada “desde afuera” de la escuela, tienden a instalarse con mayor fuerza los mecanismos internos de selección (Bourdieu, 1993; Dubet y Martuccelli, 2000).” (p 46-47).

Con mayor fuerza, se posiciona en los procesos de FDC la centralidad en las acciones de producción de saber pedagógico situados en la escuela y con la intervención del colectivo docente en la definición de temas/problemas con identidad propia como

³⁸ Kessler (2002); Tiramonti (2003-2004); Tiramonti y Ziegler (2008), Ziegler (2004), entre otros.

contenidos de una agenda institucional territorial. Uno de los problemas que ha afrontado el campo formativo, son el desarrollo de experiencias prometedoras que sustituyen la autoridad pedagógica docente por la palabra de técnicos que diseñan los problemas desde los escritores a nivel central y en ajenidad de la cotidianeidad educativa. Las tendencias regionales colocan a los colectivos docentes en la tarea de sumirse en un papel protagónico y a la práctica como fuente de reflexión, análisis y aprendizaje para la producción de enunciaciones de problemas.

k- Un problema que han enfrentado las políticas de FDC remite a la carencia de tiempo suficiente para mostrar resultados de procesos a partir de propuestas integrales de monitoreo y de evaluaciones (ello como producción de saberes educativos que superen la reducida visión sobre el impacto que acreditaría cierta efectividad). Esas políticas de FDC han sido evaluadas externamente, pero los resultados no han sido utilizados para hacer ajustes a contenidos y procesos por lo que, aunque quedan documentadas y bien descritas en lo mejor de los casos, no dan lugar a esquemas de mejora (Ávalos, 2007; Vaillant, 2009; Terigi, 2010).

“(…) los problemas atraviesan por un período de maduración, lo que implica que pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas que merezcan la atención por parte del gobierno ” (Downs, 1972 en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya. p.92).

En los debates presentes en el *Seminario Internacional de Políticas Docentes: formación, regulaciones y desarrollo profesional* (Argentina, 2012) se observa una limitada o nula inserción de los programas de desarrollo profesional en políticas de largo plazo dirigidas a los docentes que reconfiguren carrera profesional y se asuman como política de Estado. Es decir, dificultad en poner en marcha programas de desarrollo profesional docente con madurez en su cohesión, coherencia y niveles de consenso. A diferencia de planes “a la carta” donde conviven con múltiples iniciativas promovidas desde diversas instancias administrativas y de gestión con la consecuente dispersión de objetivos relacionados con la profesionalización. Esto lo reconocemos como problema, contenido y provocación para avanzar en el tratamiento de cuestiones análogas o de la FDC en la actualidad.

En tal sentido, el proceso de democratización política que ha ido teniendo lugar desde la década del ´80, tuvo como principal característica la fluctuación en la

intensidad para la instalación de sistemas gubernamentales democráticos, dando cuenta de una endeble institucionalidad en las aspiraciones de orden federal. Democracias con mayor o menor operatoria delegativa son escenario de los debates acerca de la arquitectura de poder y de su capacidad de gubernamentalidad estatal.

El segundo capítulo de esta tesis convoca al tratamiento de los procesos de centralización-descentralización y las posiciones dicotómicas respecto de su traducción en la configuración del gobierno de los sistemas educativos nacionales (antecedes y desarrollo del período 2006-2015).

CAPITULO II

LAS TRAMAS DE GOBIERNO EN LA FORMACION CONTINUA DE LOS DOCENTES

Hay que admitir que el poder produce saber; que poder y saber se implican directamente uno al otro; que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo relaciones de poder (Foucault, 2002: 35).

2.1 Políticos (gobierno) y policy (política) pública

En este capítulo nos disponemos circunscribir la producción de análisis sobre el binomio gobierno-política; con la intención de colocar ciertas referencias teóricas respecto de los elementos vinculados con su composición y situar una mirada específica sobre la matriz de configuración de las políticas públicas de FDC.

Por otra parte, este pasaje busca integrar aspectos previamente tratados y posicionarnos en mejores condiciones para la lectura comprensiva de la segunda parte del presente documento (Capítulos II-IV y V) donde nos proponemos componer el mapa de líneas programáticas que conformaron la agenda gubernamental nacional en el período 2007-2015 en materia de formación docente.

Desde la literatura existente y en coincidencia con el enfoque epistémico que sustenta nuestro análisis, nos referimos a la “policy” como la dimensión institucional de las políticas, como el conjunto de instituciones, reglas y actores que establecen -según sus espacios de influencia- el juego cotidiano de organización y distribución del poder en un orden existente.³⁹ Esta dimensión comprende el análisis del Estado en su acción

³⁹ El poder es entendido en la acepción foucaultiana como una característica inherente de las relaciones sociales, por más diversas que sean, que tienen lugar en el interior mismo de la sociedad, en su reproducción. Las relaciones de poder, por lo tanto, no son abstractas; por el contrario, son el resultado de relaciones de fuerza concretas que han surgido con ciertas peculiaridades en un momento histórico determinado. El propio Foucault decía, sobre su elaboración, que no trataba de proponer principios, reglas y que ni a lo sumo se presentaba como la teoría general del poder; ya que para él no existen universales, más bien intrincamientos y yuxtaposiciones locales del poder. El poder para el autor no es una cosa, tampoco una sustancia, un fluido, algo que emana de esto y aquello; más bien, se trata de un conjunto de estrategias y mecanismos que tienen como objetivo lograr la victoria. El análisis de los tejidos del poder se abocaría entonces a “saber por dónde pasa la cosa, cómo pasa la cosa, entre quiénes, entre qué puntos, de acuerdo con qué procedimientos y con qué efectos” (Foucault, 2008: 14). El poder no es algo que se posea (no es una institución, ni un régimen, ni es una estructura, aunque a veces se vale de ellas), sino acciones que se ejercen como prácticas de luchas, confrontación, negociación, acuerdos y desacuerdos entre actores y actrices sociales. En Durán Segura Poder, un esbozo foucaultiano Luis Armando Durán Segura.

de gobierno y en la creación de agendas gubernamentales asumiéndose como contenido de las burocracias (tema trabajado anteriormente). Comprende, así también, a las distintas formas institucionales⁴⁰ (por ejemplo la familia- la escuela- la cárcel- la iglesia- la fábrica- la cooperativa) que puedan adoptar los regímenes en tanto establecen reglas que regulan la distribución del poder y las formas en las que se pueden adoptar decisiones legítimas en los diferentes campos⁴¹.

La idea de *politics* (como gobierno) se vincula estrechamente con la posesión del el poder, la estructura del conflicto político y social, el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales) y sus mapas cognitivos (valores e ideologías, intereses y preferencias), la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos) y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder.

En la Argentina de la década de los años 90 el aparato de poder del Estado, en una alianza entre sectores económicos nacionales y extranjeros monopólicos, intervinieron directamente en la configuración de capacidad de gubernamentalidad⁴² y dispusieron de tecnología burocrática y comunicacional. El interés estaba centrado en permear la cotidianeidad social y materializar un nuevo mapa cognitivo sobre el que se elevó un sistema de control social. Las técnicas de disciplina y vigilancia corporal fueron contenidas por los aparatos de regulación y administración del "ser", función que ha cumplido históricamente la institución escolar por ejemplo.

⁴⁰ En sus conceptualizaciones sobre el poder disciplinario, Foucault aclara en numerosas oportunidades que no es una modalidad de poder que se encuentre exclusivamente en el Estado, ni tampoco que su foco u origen sea el Estado. Por su lado, si bien Foucault estudió el funcionamiento de la disciplina en cárceles, cuarteles, hospitales, escuelas y fábricas, esta no debe confundirse con instituciones o aparatos estatales: "ella es un tipo de poder, una modalidad para ejercerlo [...] ella es una 'física', o una 'anatomía' del poder, una tecnología" (Foucault 1975, 217). La disciplina "es una modalidad de aplicación de poder" (Revel 2002, 20) que no funciona a través del consenso sino a partir de la normalización (Ransom 1997, 16), y si bien las instituciones disciplinarias despliegan un tipo de ejercicio de poder que distingue lo normal de lo anormal, es importante tener presente que su "coherencia no resulta de la puesta en juego de un proyecto, sino de la lógica de estrategias que se oponen unas a otras" (Foucault 2001m, 1627).

⁴¹ Bourdieu habla de los campos como "universos sociales relativamente autónomos" (p. 84). Es en esos campos, campos de fuerzas, en los que se desarrollan los conflictos específicos entre los agentes involucrados. La educación, la burocracia, los intelectuales, el religioso, el científico, el del arte, etc. son campos específicos, es decir, estructurados conforme a esos conflictos característicos en los que se enfrentan diversas visiones que luchan por imponerse. Para ampliar el concepto de "campo" (Bourdieu, 1997).

⁴² La gubernamentalidad como "el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco a la población, por forma principal de saber la economía política y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivo de seguridad". La historia de la gubernamentalidad "ha implicado por una parte el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y, por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes (y) el resultado de procesos a través del cual el Estado de justicia del medioevo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XVI, se encuentra poco a poco gubernamentalizado" (Foucault 1991, p.25)

En ese esquema ha cobrado un lugar preponderante la cohesión alcanzada en las producciones “académicas” y el rol de ciertos especialistas en la conformación de un corpus de saber apropiado por los organismos internacionales desde donde fundamentan sus lineamientos políticos- educativos. Así mismo, ha cobrado valor el accionar de cuerpos jurídicos, los medios masivos de comunicación social y la escuela como parte de un aparato ideológico dispuesto a garantizar marcos de legalidad a las acciones de los organismos de financiamiento, al margen de las tradiciones, las fronteras y las “soberanías” nacionales. Coherentes con la lógica de ese nuevo papel del Estado, los organismos pasaron a defender la transferencia de responsabilidades y funciones del Estado hacia nuevos actores, pero sin atenuar su protagonismo interventor (Afonso, 2001, p. 37).

Las herramientas utilizadas para la acción pública del Estado se concibieron en gran parte bajo la lógica de la *New Public Management* que impone formas de acción regulatoria que muestran mayor grado de agudeza que las empleadas en otros momentos de la historia regional (ejemplo, los sistemas autoritarios). Al referirse a las nuevas formas de actuación ante las políticas públicas y en singular las educacionales, Dale afirma que los Estados Nacionales “se han remodelado a sí mismos como estados ‘competitivos y contractuales’, con una gama restringida de actividades y una gama de articulaciones instaladas para la coordinación de actividades no-centrales. Esas formas de actuación han favorecido la redefinición de los servicios educativos hacia un nuevo modo de regulación social que pasa por la preocupación en garantizar la capacidad de competitividad del país ante un mercado cada vez más mundializado” (Almeida-Pasqual- Schneider -Moleres Vázquez, 2018(p.11)

Por otra parte, la política tendrá vinculación con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y que un gobierno define como públicos (esto es que merece atención en los acuerdos por una agenda común de gobierno; como lo hemos tratado en el capítulo introductorio). En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente.

Al respecto Foucault llama la atención sobre la incorporación de una nueva lógica del sistema que sustentan las nuevas racionalidades, provocando tensión o

“desacople” entre ellas y las prácticas existentes en las ingenierías para el mantenimiento de un poder de agencia heredada. Parte de la crisis en los modos de gobernar sosteniendo un *statu quo* frente a la dinámica realidad, es potenciada por la interferencia entre tecnologías que se ponen a jugar desde los ámbitos de gobierno y racionalidades políticas que se buscan instalar. Posicionamientos ideológicos -relatos oficiales-, proyectos de políticas públicas y agendas de gestión son partícipes de canales conductores vagos, débiles y con inconsistencia ideológica en reiteradas situaciones. En ese escenario, en forma reiterada y recurrente, el campo jurídico funciona como herramienta de corrección, de compensación de las inconsistencias e instrumentos regulatorios de los costos políticos que atentan contra el poder adquirido por determinados sectores de la sociedad). La vieja forma de disciplinamiento ejercida por los sectores de poder en tanto capacidad de gobierno ha entrado en crisis en sus modelos de representatividad y compele indagar la reconfiguración de los modos de una nueva forma de gubernamentalidad.

Si ese problema lo llevamos a la lectura de las propuestas de política pública de FDC, cabe preguntarnos sobre los grados de “eficacia”, en tanto validez, de los diferentes dispositivos de formación que se ponen en juego a la luz de obtener procesualmente modificaciones de mejora de las prácticas escolares y en el reposicionamiento de los sujetos respecto del trabajo de enseñar ¿Qué cuestiones de la matriz del rol docente y de su accionar logran revisitar y resignificarse mediadas las propuestas de políticas de formación docente? ¿En qué cuestiones se ponen en diálogo las matrices culturales existentes, la información objetivada de la realidad y los mapas argumentativos de las/os docentes; mediadas por los dispositivos de formación? ¿Qué nuevas condiciones genera el accionar de cierta ingeniería de gobierno sobre el sistema formador del que es parte? ¿Cómo sintetizan las disidencias y de qué manera se vehiculizan “buenas prácticas de enseñanza”? ¿Qué aspectos de la arquitectura de gestión se consideran irrenunciables por su cualidad de poder configurativo? ¿Qué trama de agentes y actores de la sociedad intervienen en los consensos para la definición de un marco de legalidad de la FDC? ¿De qué manera intervienen en la construcción para la territorialidad como condición de gubernamentalidad?

Cuando la atención se centra en las políticas públicas, se vuelve importante analizar no sólo la dimensión sustantiva y los contenidos de las mismas sino también la dimensión operativa; esto incluye su implementación, monitoreo y evaluación.

2.2 Centralización vs descentralización de la racionalidad de gobierno que asumen las políticas públicas: revisitando el mapa político en tiempos postneoliberales

“El campo de sentido que se estructura alrededor de la descentralización apunta a dirimir la racionalidad de gobierno que se erige como eje de la política en general y de la política educativa en particular, supuestamente más eficiente y plural en el marco de la redefinición de las relaciones entre los diversos niveles del Estado y la sociedad civil” (Giovine 2012, p.107).

Estas relaciones serán entendidas como producto de recorridos de disputas sobre significados, representaciones, tradiciones e intereses que prescriben, direccionan, condicionan, obturan o propician prácticas de gobierno en tanto contenido de dicha racionalidad en su capacidad para la distribución de fuerzas reguladoras desde el Estado (expresados en la enunciación de un “discurso oficial”).

En ese sentido, los sistemas democráticos dirimen su condición en el grado de distribución del poder comprendido en dos dimensiones. La dimensión horizontal que remite a la separación entre poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y en esa dinámica da origen de los gobiernos presidenciales o parlamentarios. Y la dimensión vertical (de anclaje territorial) que supone grados de autonomía o delegación de facultades a las unidades geográficas, dando origen a la relación entre lo regional y el nivel nacional.

En ese esquema Riker (1975) reconoce al federalismo como síntesis de sentido político- económico y administrativo que instituye cierta racionalidad del poder centrada en la distribución diferencial del mismo

“(…) lo distintivo del federalismo es la existencia de gobiernos regionales que poseen la autoridad para tomar decisiones finales sobre ciertas áreas de política pública. Por lo tanto, en países federales los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales. Esta distribución, a su vez, se encuentra establecida constitucionalmente, por lo cual no es posible para los gobiernos centrales retomar esas competencias sin una reforma constitucional. El origen del régimen federal en algunos países, incluida la Argentina, se acerca al concepto de un acuerdo voluntario donde unidades relativamente autónomas reúnen su soberanía mientras retienen sus identidades individuales” (citado por Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p.42)

En Argentina, en los términos de referencia de la Constitución Nacional según Artículos 121-122, los gobiernos subnacionales delegan al gobierno nacional la

responsabilidad legislativa del diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ciertas áreas temáticas. Sin embargo, los mismos asumen en forma autónoma la configuración de su estructura gubernamental, la validación de normas nacionales en su territorio y la competencia de regulaciones específicas para la gubernamentalidad jurisdiccional. Eso implicará transitar un entramado de negociaciones sobre alcances y restricciones de la capacidad de acción; y en consecuencia demanda superar los problemas de coordinación intergubernamental (nación- jurisdicciones)⁴³. Ahora bien, este mapa de estructura que incluye al conjunto de las áreas nacionales y jurisdiccionales acontece en un escenario con superposiciones, omisiones y vacancias que complejizan la cuestión y advierten sobre la necesidad político-técnica de un planeamiento estratégico integral.

Distintos organismos o unidades de gobierno pueden tener entonces competencias superpuestas o estratégicamente abocarse a un mismo tema desde diferentes intereses, pero en un entramado de corresponsabilidad compartida. Estas atribuciones para la distribución de poder entre diferentes niveles del estado en el mundo burocrático, son aún más importantes en un sistema federal que demanda cumplimentar procedimientos con niveles de incumbencia diferenciados según las competencias ya enunciadas; y su empatía con el calendario de la administración pública y la eficiencia de las diferentes unidades de intervención. Imaginemos la complejidad que genera al gobierno educativo esta tensión en la dinámica de aprobación de las leyes de orden nacional de la propia cartera de educación y en los mecanismos de aprobación anual que establece porcentajes y prioridades en materia de financiamiento educativo. Y de ello traducido en definiciones políticas de las jurisdicciones quienes son las que deben resolver las demandas urgentes y de orden recurrente de la materialidad del sistema educativo. Una estrategia anticipatoria a dichas tensiones ha sido la implementación de planes integrales con propósitos de gestión del área con periodicidad

⁴³ La noción de “relaciones intergubernamentales” es utilizada con frecuencia para estudiar la dinámica de las políticas públicas en Estado federales, también llamados “multinivel”. Por RIG se entiende la existencia de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, ya sea que estén establecidos normativamente o que posean un carácter más informal (como los lazos entre funcionarios encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, o la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles). De hecho, la Constitución Nacional argentina no especifica claramente mediante qué mecanismos deberán operar estas interacciones entre niveles de gobierno, especialmente a lo referido a las relaciones entre los Poderes Ejecutivos nacional, provinciales y municipales (el rol legislativo de las provincias en la esfera nacional sí se halla definida, en la figura del Senado). Así, la articulación queda librada a procesos de coordinación ad hoc que pueden resultar de la iniciativa nacional, subnacional o conjunta. La creación de “Consejos Federales” ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, especialmente a partir de la mayor descentralización de competencias hacia los niveles provinciales ocurrida en los años 90(Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012).

trianual como se viene observando en nuestro país, tanto a nivel nacional como jurisdiccional. Ejemplo de ello fueron el Plan Social Educativo puesto en marcha durante los años 90, los Pactos Fiscales de 1999 y 2000 como política económica que contienen a todas las áreas de Estado, el Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011 y el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 como diferentes tecnologías para la gubernamentalización del sector educativo en nuestro país; íntimamente relacionado con otorgar legitimidad a un Estado homogeneizador y a la versión centralizada de república (tanto en la dirección de las estrategias y como de sus epistemologías) como señala Giovine (2012)⁴⁴.

El juego por la asignación de criterios y recursos es componente del funcionamiento del aparato Estatal y escenarios de premios o castigos políticos de las estructuras de gobierno jurisdiccional donde pasan a ser condiciones sustantivas en la gobernanza de los territorios (escenarios para la captación de recursos fiscales que den cuerpo a las decisiones de orden político-teórico, bajo patrones que pueden ser unilaterales-bilaterales o de coalición entre el nivel central y las jurisdicciones). Esta matriz de un sistema de reparto de la recaudación impositiva ha encontrado en las voces de los gobiernos provinciales sostenidos esfuerzos para imponer pactos nacionales bajo una estructura de mayor rigidez en nombre de un régimen de coparticipación federal, reduciendo relativamente la capacidad del gobierno nacional en las definiciones ante cambios de las circunstancias económicas e instalando una lógica subsidiaria que competirá en diferentes intensidades con lo estatal (por ejemplo, ajustando la recaudación de ciertos impuestos a programas específicos). Esa nueva fase del federalismo instituye un juego de regulación en el interior del binomio poder ejecutivo-poder legislativo frente a la escena de definiciones político-económicas que se mencionan, atribuyéndole la denominación de federalismo centralizador e inaugurado

⁴⁴ En la Argentina, las políticas públicas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas por el sistema federal. Las provincias llevan a cabo una gran parte del gasto público total, pero recaudan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto de las provincias es del orden del 50% del gasto consolidado total del sector público argentino. Esta cifra se acerca al 70% si se excluye el sistemas de pensiones y se focaliza en el resto del gasto público. Además el tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente activo (gasto en empleo público y programas sociales) porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial (Tommasi, 2006). Ahora bien, las provincias financian únicamente el 35% del gasto con ingresos propios. El resto de su gasto se financia a partir de un fondo común de recursos recaudados por el Estado Nacional, de acuerdo con mecanismos de la Coparticipación Federal de Impuestos. En muchas provincias pequeñas, la proporción de fondos provenientes de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales. De esta manera, los políticos locales disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, afrontando a su vez de una fracción mucho menor de los costos políticos de la recaudación (Scartancini et al, 2011).

en los albores de la década noventista⁴⁵.

Haciendo una lectura del comportamiento del sistema educativo bajo este nuevo modelo de Estado, Giovine señala

“Es decir, que a mediados del siglo XX el sistema educativo calificado de “centralización uniformante” (Paviglianiti, 1988) comienza a resquebrajarse con las llamadas de transferencias de servicios educativos, que dan lugar a lo que esta misma autora denomina “descentralización anárquica” debido a la pérdida de hegemonía del Estado nacional en la dirección y orientación de la educación básica, como así también por la falta de coordinación entre las políticas educativas provinciales y nacionales” (p.120).

Retomando lo que hemos trabajado anteriormente, la intervención de los organismos de financiamiento desde la década de los años 90 hasta 2015 muestra su activa participación en la perpetuidad de un lugar de control y para ello de intervención en la definición de mecanismos de concertación entre la nación y estructuras de gobierno jurisdiccionales. Veremos como parte de la recolocación de la centralidad de poder político del Estado desde la gestión gubernamental de la década del 2000 será la reconquista de grados de autonomía respecto de dichos organismos y el fortalecimiento de la soberanía nacional.

Teniendo en cuenta que no es nuestro interés el análisis pormenorizado de la configuración y comportamiento del sistema de coparticipación desde el período menemista hasta el año 2015, enunciaremos unidades de sentido a considerar en lo que se inscribió dentro de un arte de gobernar desde el Estado nacional, a saber:

- Durante los períodos de gestión del menemismo el proceso de transferencia de recursos y beneficios se dio en forma indiscriminada y a la vez selectiva entre jurisdicciones. De esta manera se profundizaron diferencias históricas de las condiciones materiales y simbólicas respecto de unos gobiernos sobre otros, y de ellos en su capacidad para la negociación con el poder central (situación que data desde los tiempos de origen de la nación).
- El proceso anteriormente señalado, requirió del apoyo de grupos de tecnoburócratas

⁴⁵ Desde comienzos del siglo XX hasta inicios de la década de 1990, el Congreso no aprobaba a tiempo el presupuesto enviado por el ejecutivo, lo cual en la práctica significaba que la administración funcionaba independiente del presupuesto. Incluso en períodos de alta inflación el Ejecutivo ni siquiera se molestaba en enviar el presupuesto al Congreso. A partir de la década del 90 los presupuestos comenzaron a ser aprobados en tiempo y la administración comenzó a regirse por las leyes de administración financiera. El Congreso siguió sin incrementar sus capacidades para controlar la ejecución presupuestaria. De hecho, el control ex post de la ejecución presupuestaria (la Cuenta de Inversión) ha tendido a ser aprobada por el Congreso con demoras de tantos años que desvirtúan la herramienta. Esta falta de pesos y contrapesos parlamentarios hace que casi toda la actividad presupuestaria relevante suceda en las oficinas del ejecutivo y no en el Congreso (Jones, 2001). Hay dos reglas que dominan el juego presupuestario argentino: la existencia o no de restricciones a las enmiendas del Congreso al proyecto presidencial; y las diferentes disposiciones existentes para el caso de que el desacuerdo entre el presidente y el Congreso lleve a la ausencia de una decisión en la fecha límite, que es por lo común el fin del año fiscal (Alesina et al., 2000; Colomer y Negro, 2003).

locales, autodenominados “analistas simbólicos”, que desconociendo tradiciones y problemas específicos de los diversos sistemas jurisdiccionales, legitimaron matrices globales sobre los modelos y estructuras de gestión del Estado. Como por ejemplo la instalación centralizada de principios competitivos para la asignación de recursos en el conjunto del sistema, la posibilidad de diversificar fuentes de financiamiento a través del cobro de aranceles a los estudiantes, la venta de servicios en el caso de educación superior, la actuación de organismos externo de acreditación y evaluación por desempeño, y la promoción del sector privado que posibilitó la creación de un sistema educativo paralelo al estatal (Vior y Paviglianiti 1994, pp.9-17).

- Se constituyó un sistema de producción de información estadística educativa a nivel nacional como instrumento de regulación; bajo la ambición de cuantificar tasas de repitencia, abandono, costos, calificación de los docentes y por otra parte de difundir “buenas prácticas” nacionales. Dichas prácticas se presentan ante las jurisdicciones como modelos a reproducir y cumplir vinculados con la capacidad de adquisición de partidas presupuestarias para el área (Proyectos de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal –PRODYMES- I, II y III de 1994, 1995 y 1998).

- Se buscó optimizar el costo educativo a través de un escenario de transferencia de los servicios educativos (incluyendo los ISFD) a las dependencias provinciales y la Ciudad de Buenos Aires; en consecuencia las diferentes posiciones en que quedan los gobiernos educativos profundizan la brecha entre jurisdicciones con mayor riqueza de las que requieren de la irrenunciable asistencia del estado nacional⁴⁶.

- Se propició la reducción del tiempo de la formación docente inicial, poniendo el acento en la formación continua bajo programas de educación/ instrucción a distancia ofrecidos en su mayoría por entidades no estatales y cuyos resultados se buscaron expresar en escalas de rendimientos cuantificados. En correspondencia se instala un

⁴⁶ En el marco de la reforma del Estado enclave de Nueva Derecha, Argentina obtuvo diversos préstamos del Banco que financiaron los procesos de reforma del sector público en las provincias y que incluyeron acciones en educación. Los *Provincial Development Project I y II*, aprobados en 1990 y 1994 – en el primer caso cofinanciado por el BID - buscaban reducir el déficit del sector público, apoyar a las provincias en la implementación de programas de ajuste, fortalecer las capacidades institucionales de sus gobiernos y proveer financiamiento para inversiones físicas y desarrollo institucional. Este último punto contempló la rehabilitación de infraestructura escolar sólo en cuatro provincias del territorio nacional, abonando a la diferenciación en las condiciones beneficiosas de unas jurisdicciones sobre otras. Durante ese período se aprobaron préstamos para las provincias (1997) de Salta, Tucumán, Río Negro y San Juan. Por otra parte, esto ha inducido una serie de cambios en la estructura del aparato del Estado. Ha generado la constitución de unidades ejecutoras de préstamos como estructuras burocráticas paralelas y con agentes muy bien remunerados, así como intentos por condicionar las políticas de gobiernos próximos a asumir, a través de proyectos acordados con gobiernos salientes.

régimen de incentivos económicos entendiéndolo como parte de una ingeniería para la mejora de la calidad educativa. Evaluaciones de rendimiento, carrera docente y retribución salarial serán instalados como trípode sostén del sistema de enseñanza y aprendizaje escolar. Los salarios docentes fueron la variable de ajuste⁴⁷.

- Frente a las condiciones generadas por la crisis económica y del aparato estatal, desde principios de siglo XXI en Argentina se inició una etapa de generación de programas y políticas compensatorias que permitieron dar respuesta a necesidades inmediatas de los sistemas educativos en general y compensar en parte las distancias estructurales en que habían quedado; producto de una descentralización desordenada y sin criterio de equidad. Entre 2003 y 2015 (presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) la cantidad de préstamos totales del organismo -y los montos- no variaron significativamente respecto de la década del '90, pero su reencauce de sentido se manifiesta en la implementación de políticas sustentadas en tres pilares que establecerá el fundamento de un nuevo modelo político de Estado: crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y fortalecimiento de la gobernabilidad. Ello incluyó la conformación de una nueva arquitectura de poder político- presupuestario - normativo y administrativo acordado vía concertación (se crean diferentes consejos nacionales desde las carteras ministeriales) y desde instancias de diálogo bilateral. Podemos entender a la gestación de unidades regionales como una de las mayores ambiciones de la gestión gubernamental, aunque con débil grado de concreción hacia el interior de la geografía nacional. Este nuevo mapa de gobierno detona un giro de sentido sobre al régimen de coparticipación federal⁴⁸ y por ende, de la distribución del poder en el Estado.

- Tal como ya se ha hecho referencia, se produjo un cuerpo de normas regulatorias que buscaron dar respuesta a demandas concretas y avanzar paulatinamente en un esquema

⁴⁷“si un país no puede separar las escalas salariales de los maestros de las escalas equivalentes de los funcionarios públicos basadas en los niveles educacionales, y si no puede hacer que se eleven los requisitos de educación de los maestros sin el correspondiente aumento de los salarios, la única opción quizás sea contratar maestros con peor formación pero asequibles”(Banco Mundial, 1992: 30).

⁴⁸ En la Argentina, la *coparticipación federal* es el régimen que distribuye los recursos entre las jurisdicciones¹⁹. En este sentido, además de la masa de tributos que son redistribuidos a las provincias, la nación obtiene recursos que *no son coparticipables*, sino para su exclusiva utilización. Así ocurre, desde 2003, con la recaudación de los derechos de exportación y de algunos tributos específicos, que amplían la capacidad financiera del Gobierno nacional y, por ende, sus recursos para influir sobre las finanzas provinciales. De este modo, se intensifica la tensión en las relaciones de la nación con las provincias, lo que fortalece la capacidad nacional para regular y recentralizar la dirección de las políticas públicas (...) La Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) recauda los principales impuestos en todo el territorio nacional (derechos de exportación, impuesto al valor agregado, impuesto a las ganancias y seguridad social), que luego redistribuye en el nivel nacional y el provincial. El régimen legal de coparticipación vigente otorga el 44% al primero y el 56% al conjunto de las jurisdicciones. Sin embargo, estos parámetros han sido frecuentemente alterados y constituyen un permanente campo de conflicto y de puja, que muestran el predominio de la política del Gobierno nacional (Morduchowicz, 2002; Novick, 2008).

que equilibre las diferencias salariales, de estructura, accesibilidad, del planeamiento y expansión del sistema escolar, del desarrollo de políticas socio-educativas para los sectores más vulnerados que hasta el momento a cargo de las jurisdicciones fueron instrumentos para el sostenimiento de niveles mínimos de gobernabilidad. Novick (2008) describe un proceso normativo que cobra corporeidad durante el período 2003-2015 ejemplificándolo en la siguiente situación:

“En agosto de 2004, como réplica a la compleja situación gremial que sacudía a las administraciones educativas provinciales y a las tesorerías, el Congreso sancionó la Ley 25919, que otorga continuidad al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que fue creado por Ley 25053 en noviembre de 1998. El texto era una a las demandas concretas para equilibrar las diferencias salariales entre jurisdicciones y para incrementar los magros ingresos de los docentes de todo el país (...) La Unión de Trabajadores de la Educación entendió que esto significaba que “el Estado Nacional vuelve a hacerse cargo del financiamiento de la Educación”, y, además, afirmó que: *el Incentivo Docente fue producto de la resistencia y la lucha de la docencia argentina contra las políticas neoliberales menemistas que desresponsabilizaron al Estado Nacional de su compromiso indelegable en el sostenimiento de la Escuela Pública (UTE, 2006)*. Esta modalidad de complementación salarial se retoma, como veremos, al sancionarse la Ley de Financiamiento Educativo” (pp. 10- 11)

De esta manera, la legalidad construyó una laboriosa ingeniería de apoyo a la administración pública que permitió efectivizar un nuevo sistema de coparticipación. Se ponen a rodar mecanismos de transferencia de partidas presupuestarias, seguimiento de empleo de los fondos y evaluación del sistema sustentados en un esquema de auditorías de diferentes índoles (durante ese período y de la mano de la adquisición de recursos tecnológicos informatizados, se instalaron -en forma despareja- en las jurisdicciones novedosos sistemas de gobierno electrónico para la gestión gubernamental. Al punto de inaugurar a la educación superior la formación de nuevos perfiles técnicos profesionales).

-Se instaló el ejercicio de definición de una agenda común de gobierno y tantas agendas situadas a las necesidades locales como jurisdicciones existentes (retomando lo trabajado en el capítulo anterior). En ese estado de situación. el Consejo Federal de Educación, la mesa paritaria nacional y los consejos específicos vinculados con las temática a tratar se dispusieron al debate; vehiculizando la puesta en valor de la

producción de consensos mínimos comunes necesarios entre diferentes posiciones sectoriales y propiciando cierta unidad de opinión respecto del lugar de los organismos de financiamiento internacional sobre los temas de Estado.

De esta manera, el mapa político en tiempos post-neoliberales desde el relato oficial, muestra un modelo centrado en la búsqueda de mayores niveles de concertación entre unidades de gobierno de diferente índole y diversos sectores de la sociedad; sin que ello implique desdibujar u omitir el conflicto de intereses entre partes como componente constitutivo de dicho accionar⁴⁹. Falletti (2001. p,1) sostiene/expresa que en este periodo “las relaciones intergubernamentales adquieren fundamental importancia para la descentralización”

Asimismo, se observa una mayor discrecionalidad en la distribución de los recursos, una ampliación del margen de maniobra del gobierno central en sentido ideológico de un proyecto y nuevas presiones que aparecen en el escenario de las provincias por la materialidad de criterios de equidad expresadas en condiciones de derecho y justicia social. Ejemplo de esto son las disputas del sector docente por aumentos salariales, mejora en las condiciones de trabajo (incluyendo la formación continua), la ampliación de la infraestructura y el equipamiento escolar y desarrollo efectivo de las políticas socioeducativas para los sectores en vulnerabilidad social.

Durante el período 2006- 2015 y en busca de una solución a problemas estructurales vinculados con la enseñanza, se decidió colocar a la FDC como uno de los asuntos centrales de las agendas concertadas entre nación y las jurisdicciones, y entre el Estado y los sindicatos. El Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” imprimió una nueva conducción del sistema formador dentro del gobierno educativo, que se tradujo en una marcada agenda de negociaciones reactualizando la atención sobre la centralización-descentralización educativa.

⁴⁹“(…) Dada la estructura federal de la Argentina, tanto la Nación como provincias tienen facultades de gasto y recaudación impositiva. La delegación del cobro de ciertos impuestos en Nación sumado a la descentralización de los servicios públicos ha originado el fenómeno conocido como desequilibrio fiscal vertical. Con datos a 2015, Nación recaudó 83% de los ingresos y estuvo a cargo del 54% del gasto público, mientras que los gobiernos subnacionales recaudaron 17% de los ingresos y debieron hacer frente al 46% del gasto total. Este desbalance hace crucial el sistema de transferencias intergubernamentales, para que los gobiernos subnacionales puedan afrontar sus erogaciones. Entre 2005 y 2015 este desbalance vertical disminuyó levemente por el incremento de la presión tributaria provincial y una mayor concentración del gasto en el nivel nacional (principalmente por ciertos gastos sociales como la moratoria previsional o la Asignación Universal por Hijo y por los subsidios económicos). A su vez, las necesidades de financiamiento de cada provincia varían de acuerdo con sus capacidades de generación de recursos como del tamaño de su población. A estas heterogeneidades entre provincias se las conoce como desequilibrio horizontal, y hace que el esquema de coparticipación federal de impuestos (del cual se encuentra pendiente su reforma desde la sanción de la Constitución de 1994) resulte un componente clave del financiamiento del gasto provincial, del cual el sistema educativo es uno de sus principales componentes (...)” (Claus y Sanchez-CIPEC,2019).

En coincidencia con la Dra. Giovine (2012), afirmamos que la

“(…) Federalización del sistema educativo argentino, descentralización del aparato burocrático y participación social se instituyen en una de las principales estrategias del discurso político-educativo nacional para superar la “crisis” y establecer- a través de la concertación estratégica- vinculaciones más armónicas entre los sujetos, las políticas, las acciones y las necesidades locales, provinciales, nacionales e internacionales. Aspirar a la armonización para el logro del buen gobierno supone el mejoramiento de los modos de definir políticas, las formas de articulación entre representados y representantes, los mecanismos de procedimentales instituidos y no instituidos al interior del sistema educativo (...)” (p.105).

2.3 Redes y agentes definidores de las políticas públicas en educación

En esta sección busca brevemente describiremos el lugar de importancia que han tenido, en los gobiernos de concertación, las redes de política como nuevo instrumento para la gubernamentalidad postneoliberal caracterizada por el predominio de relaciones descentralizadas con mayor o menor grado de informalidad puesto de manifiesto en la lógica política del proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Lo más significativo a los fines de esta aproximación es comprender que toda red de vinculación es concebida como componente de diferenciadas institucionalidades y con disímil calidad de autogobierno respecto del aparato estatal.

Los agentes formalmente responsables de las áreas del Estado no son los únicos –y a veces ni siquiera los más influyentes– al momento de tomar decisiones, lo que no implica abandonar su interés en gestionar redes de política que promuevan una trama de involucramientos necesarios que abonen a la solución conjunta de problemas públicos. Gestionar dichas redes amerita coordinar estrategias de diálogo y aprehensión entre actores que poseen preferencias, pertenencias y metas distintas sobre un determinado problema que busca configurarse como tema común entre partes. Asumir la responsabilidad y habilidad político-técnica para conducir esas redes fue parte de las estrategias de los agentes del Estado en el interés por desplegar competencias para la conducción y acumular poder para su posición de gestión.

Siguiendo a Kickert y Koppenjan (citado Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013):

“el éxito en la gestión de las redes depende de ciertas condiciones: a) el número de actores que participa en la red, b) la complejidad de la red, entendida como la diversidad de actores que participan, c) el grado en que las redes son autorreferenciales, puesto que las posibilidades de intervención externa serán limitadas cuando estas sean sumamente autorreferenciales, y d) el grado de conflictividad al interior de la red” (p. 163).

En ese enfoque de redes de políticas, la comunicación regular e intercambio de información entre los actores al interior de la red son elementos tan estructurantes como los componentes sistémicos que sostienen la evolución de las mismas transversalmente a la producción de las políticas públicas (esto es, las redes como variable dependiente) y la influencia de los distintos tipos de redes sobre la posibilidad de cambio en las políticas (es decir, la estructura de las redes como variable independiente). La distribución equitativa del conocimiento socialmente producido se constituye también en determinante en la elaboración y efectuación de las políticas públicas. O, quedaría mejor decir, la no distribución equitativa del conocimiento se constituye en factor determinado de elaboración de políticas públicas de favorecimiento limitado en la sociedad.

Anteriormente hemos referido sobre la relación competitiva y selectiva entre los sujetos y la ocupación de los espacios de gobierno que caracterizaron a la década menemista. Esto, presenta una matriz de realización de las políticas públicas con innovación tecnológica pero desde formas de acceso restrictivo resueltas desde modelos próximos al dogmatismo o la coerción según sea el tipo de aparato de control desplegado. En ciertas circunstancias, el acto de transferencia del conocimiento producido sobre la tecnología de gobierno se distribuirá en forma segmentada asumiendo un proceso de descualificación del saber según Paugam (1999).

En sistemas de gobierno centrados en la concertación y que contiene, en su interior, tensiones entre actores que compiten por hacer prevalecer su posición y los incentivos que la generan; las regulaciones que acontecen vehiculizan la obtención de beneficios para todos los involucrados según su carga de proximidad y responsabilidad en relación con el problema a tratar (se abandona la relación de costo del beneficio de unos sobre otros). Esto demanda la compleja tarea de ponderación y secuencialidad de los problemas, el establecimiento de criterios en clave de equidad, la disposición para diseñar y actuar en la simultaneidad/complementariedad, la contextualización sostenida de los hechos y circunstancias, y la capacidad anticipada de adaptación a los cambios en los procesos. Múltiples organismos producen políticas y regulaciones sobre una misma esfera, amén de uno de ellos asumir la responsabilidad primaria. Evidencia de ello son el conjunto de asociaciones y por ende la red política contenida en el gobierno del sistema formador y las propuestas de formación docente continua; que en reiteradas

situaciones desafían los mecanismos de resolución de lo divergente y conllevan a coaliciones cambiantes entre los grupos de interés en pugna según el tema en discusión.

La relación entre el aparato de estado y los sectores asociados son matriz y escenario diferenciales de las redes según el escenario político y social a la que pertenecen. Avanzar en su dinámica comprensión es una estrategia teórica que nos permite alcanzar cierto entendimiento de una lógica superior que las constituyen, pudiendo aproximarnos a un mapa de sentidos tanto de los involucramiento de los actores presentes como de sus ausencias. En este sentido, la participación de los sindicatos docentes ha asumido un rol preponderante en la definición de una agenda educativa y el establecimiento de fundamentes políticos-epistémicos respecto de la función de la escuela, la configuración del rol docente y lo que conlleva estructurar un sistema educativo. Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) aportan en forma abreviada la descripción del proceso de participación sindical y su relación con las políticas de Estado, a modo de ejemplificar la cuestión “los sindicatos siempre han sido participes decisivos en el proceso de formulación de políticas públicas. Los lazos que se establecieron en el período de conformación de la matriz estado-céntrica entre obreros organizados y el Partido Justicialista estructuraron en gran medida el sistema de partidos y las preferencias en materia de políticas hacia los trabajadores. Las leyes laborales de este período reglamentaron el proceso de selección de dirigentes sindicales y mediaron el proceso de incorporación de los sindicatos a la arena pública (Collier y Collier, 1991). Esto permitió que, durante el periodo sustitutivo de importaciones, los sindicatos argentinos tuvieran un gran poder de negociación. El tipo de organización sindical argentino influyó mucho en incrementar el grado de influencia de los sindicatos. El nivel en el cual se realizan las negociaciones colectivas (a nivel nacional, a diferencia de otros países que lo hacen a nivel empresa o rama de la industria) determinó la medida en que los sindicatos pueden pugnar por políticas beneficiosas para todos los trabajadores. En este sentido, el tipo de representación en Confederaciones del Trabajo faculta a negociar en representación de todos los trabajadores, evitando conductas de free raider o parasitarias de otros sindicatos, que pueden tratar de lograr un acuerdo mejor exclusivamente para ellos en el ámbito de su empresa o sector. Sin embargo, esta misma característica hace que los sindicatos prefieran políticas de largo alcance y cuyos beneficios abarquen a todos los trabajadores, como la estabilidad macroeconómica, si una confederación de trabajo puede imponer a todos los

trabajadores el costo de las restricciones salariales (Murillo, 2005). Esto llevó a las confederaciones de trabajo a apoyar las políticas de liberalización económica durante la década de 1990, lo cual derivó paradójicamente en la disminución de su poder de negociación. A partir del 2003 el gobierno de Nestor Kirchner marcó un cambio en las estrategias de negociación sindical, generando una ruptura respecto de la década anterior y respecto de la relación entre ejecutivo y sindicatos. Esto se manifestó en la centralidad que tuvieron las convenciones colectivas de trabajo como mecanismo de negociación y en la emergencia de nuevos marcos regulatorios de las relaciones laborales. La productividad política de estas medidas fomentó un retroceso de la protesta “autoconvocada” y el fortalecimiento de un tipo de conflicto más institucionalizado que, en un contexto de crecimiento económico, favoreció la reemergencia del sindicalismo líder principal de la movilización social” (Etchmendy y Collier, 2007 pp.204-205). Podríamos decir que se va evidenciando una nueva forma de organizar el proceso de toma de decisiones en el sistema político en la que se devela un posible inicio de status de la unidad política; ello sustentado desde cierta capacidad para generar representatividad identitaria desde la figura de los “agentes” y “no agentes” involucrados.⁵⁰

Con la pluralización de los actores intervinientes en los asuntos de Estado, desde los principios democráticos de concertación político-social, el análisis del relato oficial trató de contener las voces de los actores han sido parte de las representaciones del colectivo de trabajadores de la educación y desde ello participantes de los procesos definitorios de políticas públicas de FDC. Así como, contener en forma sostenida la interrogación sobre los espacios propios y compartidos entre esos actores al momento de la construcción de la gubernamentalidad del sector y desde el mismo hacia el conjunto del gobierno de un Estado.

⁵⁰ Para entender la noción de persona representativa desde un enfoque schmittiano, es necesario “vincularla con la cuestión de la “forma política” entendida como “estructura generadora de vida en que se articulan normas y decisiones”. Es el Estado en tanto “estatus de unidad política” y representación de esa unidad, la particular forma política moderna cuya función fundamental es “realizar el Derecho” (...) La representación nace de esa voluntad popular, de una identidad o fuerza sin forma. Si la representación corresponde a la autoridad y la voluntad soberana es identificación- en tanto “proceso de distinción amigo-enemigo (Schmitt, 1982, p. 213)-, el liderazgo carismático es el que posee la capacidad de producir identidad. Identidad que reviste un elemento perenne no racional y se realiza sobre la base de relaciones de autoridad y reconocimiento que presupone esa forma política” (Giovine,2012.p.45)

2.4 El arte de gobernar el sistema de FDC

Desde el retorno de la democracia en 1983, los sistemas de gobierno escolar, los aparatos de la administración pública y los mecanismos de sostenimiento de un estado educativo han transcurrido en la configuración de dos giros discursivos identificados y descritos anteriormente en esta producción (uno soporte del proyecto político de redemocratización del conjunto del Estado y la sociedad, la irrupción del proyecto neoliberal de los años 90 y el giro discursivo hacia una nueva democracia con sentido popular reiniciado desde el 2003). Desde ese constructo, se identifica la puesta en marcha de un proceso de sofisticación de los mecanismos de control y de los aparatos de poder en los que intervienen (en su doble condición como ideólogos y destinatarios) funcionarios, juristas, académicos, sindicatos, el colectivo docente y otros sectores organizados de la sociedad.

“ (...) se observa cómo las estructuras de gobierno y gestión se amplían dando lugar a una mayor diversificación y especialización de los aparatos de conducción educativa, pero que ya no poseen esa pretensión de constituir una red estatal jerárquica de funcionamiento único característico de las burocracias weberianas. Más bien, la multiplicación de centros de regulación torna a ésta más difusa y va conformando una variedad de redes heterogéneas y superpuestas que responden a diferentes racionalidades políticas y estrategias de poder –estatal, social e individual–, dando lugar a una trama multirregulatoria estatal y no-estatal, escolar y educativa. Una trama que va implicando reocupaciones estratégicas de los diferentes niveles del Estado, de la sociedad y las instituciones educativas” (Giovine, 2012, p 24).

Es en este contexto, en el que la formación de aproximadamente un millón doscientos mil docentes (según dato del Censo Docente 2015) que componen el colectivo de trabajadores en todo el territorio nacional cobra centralidad en la agenda de Estado durante el período que analizamos; con mayor grado de evidencia durante el período 2013-2015 desde el despliegue de políticas con pretensión de universalidad. En correspondencia múltiples programas/proyectos específicos van logrando dimensión sustantiva en el planeamiento general de la política educativa nacional, alcanzando una nueva síntesis en la puesta en marcha de “*planes integrales*” como instrumentos que incluyen a la formación docente. Consecuentemente se reinaugura a fines del período un proceso de diseño de la ingeniería del gobierno educativo con centralidad en la escuela, la enseñanza y la educación como problema ético para alcanzar justicia social un esquema de orden político-económico- jurídico y administrativo que unifique definiciones de ponderación y transversalidad entre el sistema formador y la educación obligatoria con la ambición de constituir una unidad de la burocracia escolar. Y, que en otra dimensión, cuente con acuerdos de corresponsabilidad con el conjunto de la organización de trabajadores de la educación.

De esta manera desde la creación del INFD (2007) como hito y punto de inflexión entre dos líneas discursivas de la política educativa, cobran presencia ciertos debates que confluyen en darle corporeidad a una nueva agenda que propician la producción de saberes para habilitar formas del arte de gobernar en el campo de la educación; en nuestro caso, sobre saberes que den contenido y continente a las políticas públicas de formación docente continua.

El derecho como base de la construcción social, las teorías de comprensión del Estado y sus mecanismos de decisión en clave de inversión, redistribución y gestión de los recursos, el diálogo entre lo global de un sistema y la diversidad que contiene, la acumulación y corresponsabilidad en las pujas por la capacidad de distribución del poder, la tensión nunca saldada entre gobierno central (nación) y gobiernos descentralizados (jurisdicciones) dentro de un sistema federal, el diseño de una institución educativa para la formación de la ciudadanía, la institucionalización de la formación de agentes educadores y de equipos de especialistas en el campo, la relación Estado- organizaciones sindicales; son parte de esos contenidos políticos-conceptuales que atraviesan los ámbitos de trabajo gubernamental y los sentidos de su institucionalidad. Cabe advertir que esos temas no sólo compusieron la agenda interna de los equipos de conducción de las áreas de gestión del gobierno, sino que conformaron el contenido de diálogo entre dichos equipos y el sector docente con la intención de generar empatía sobre propósitos comunes respecto del proyecto de educación de la nación que pretendía imponer/hegemonizar la *politics*. Así, en el Cuadernillo de la Serie 1 de Trabajo del Programa Nacional de FDC Nuestra Escuela se expresa,

“(…)el sistema educativo nos desafía a un trabajo institucional con la finalidad de afianzar y ampliar las transformaciones generadas por el proyecto educativo nacional concertado federalmente (...) Consolidar lo realizado implica profundizar lecturas e intervenciones políticas sobre una agenda amplia de temas que un Estado fortalecido no puede eludir (...) El Programa es un recurso/herramienta relevante que liga políticas, derechos y demandas históricas con un objetivo central: **una escuela mejor para todos y todas** (...) El Programa refleja una concepción de la formación de los docentes y la actuación del Estado—plasmada por el Consejo Federal de Educación en la Resolución CFE 30/07— como un proceso continuo, y no como una colección de eventos de formación, lo que obliga a ampliar las oportunidades y las modalidades del trabajo de formación, así como a articularlas en sistemas institucionales de formación docente continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso de la carrera profesional” (MEN-CFE-Acuerdo-Paritario 2013, pp20-27).

En este pasaje, desde el discurso de la estructura del gobierno del Estado y en un escenario de profundas transformaciones a nivel nacional como internacional, buscamos responder a la pregunta sobre ¿qué cuestiones esta política de FDC destaca o prioriza?

Los modos de subjetivación de la tarea docente y de institucionalización del trabajo de enseñar, refieren a la necesidad de hacer inteligibles al entramado vincular y la materialidad contenida en lo que se denomina "construcción de la autoridad pedagógica escolar" en palabras de Philippe Meirieu. Gobernar el sistema educativo entonces implica, entre otros aspectos, poder comprender procesos y mecanismos de agenciar prácticas políticas-institucionales que subyacen en las formas históricas de hacer procesos de escolarización.

"interrogarse acerca del arte de gobierno del sistema educativo supone analizar cómo se estructura y reestructura ese campo discursivo y simbólico; qué viejas y nuevas estrategias de poder implica; que alianzas, acuerdos, intercambios se producen; y el modo de interpelación al Estado, a individuos, poblaciones, instituciones, agentes" (Giovine 2012, p.39).

Si desde 1989 hasta 2001 el paradigma político educativo era el de mercantilizar las prácticas y la estructura de sistema mediante un sentido epistémico neoliberal y sostenido por acuerdos monopólicos de corte internacional, a partir de ese momento en forma paulatina se producirá un desplazamiento desde las políticas de ajuste hacia las políticas de inclusión social y redistribución de la riqueza con sentido de justicia social. En primera instancia observado en la figuración de un discurso político-social, luego en la configuración de un cuerpo legal y con mayor lentitud en la materialidad de un sistema de conducción administrativo-gubernamental.

Desde allí que resulta relevante examinar cómo acontece un nuevo avance hacia la universalización de los derechos sociales expresados en términos educativos, para comprender los marcos de referencia del accionar del Estado. Los mismos sintetizados en dispositivos reguladores como son el cuerpo normativo y el planeamiento de los planes y programas (en tanto generan un efecto de gobernar a partir de mecanismos directos e indirectos sobre los individuos, instituciones y organizaciones); dando lugar a una nueva racionalidad gubernamental.

De esta forma, el año 2003 expone el inicio de la intensificación de una política con intervención directa del Estado en asuntos específicos (salud, educación, vivienda, trabajo, energía, ambiente, ciencia, tecnología y comercio), intentando resistir resistiendo los avasallamiento del sector monopólico que representa al capital financiero

de orden mundial y que se hace carne a nivel nacional. En lo local se muestra como un conjunto de prácticas sociales afianzadas como producto de procesos de culturalización neoliberal (por ejemplo el crecimiento del volumen clientelar y de la demanda del sector de servicios privados bajo la creencia de una cierta mejor calidad de lo que ofrecen).

En consecuencia, el hacer educativo requirió el despliegue estratégico de una serie de adecuaciones tácticas que recompusieran un área del Estado diversificada y con difusa institucionalidad resultante de la crisis del 2001. En este caso de emergencia, ameritó responder a la necesidad de reestructuración del sentido y función de un sistema nacional de formación docente con carácter federal; la institucionalidad "escuela", la subjetividad del propio trabajador docente y la aprehensión político-conceptual del estudiante como sujeto de derecho por ende. Donde la escuela como aparato ideológico de ese Estado y el docente como agente partícipe necesario en el gobierno educativo son demandados en su competencia para con las nuevas necesidades político-sociales (en su responsabilidad directa para con la formación de las ciudadanías, e indirectamente para con el desarrollo de los modelos de producción del trabajo, la ciencia, la tecnología y la redistribución de los bienes culturales y económicos). Referimos a la construcción de una racionalidad del sistema formador que fue portador de un discurso de poder sustentando la cuestión educativa como problema ético y anclado en la perspectiva de los derechos humanos.

Cabe destacar los considerandos definidos en la Resolución CFE N° 83/09 para el desarrollo de la carrera presencial de "Profesorado de Educación Superior"; estableciendo dentro del contenido normativo existente su encuadre y sentido general.

En los Anexos de la norma se definen las condiciones curriculares e institucionales mínimas que deberán cumplirse de parte de quienes desarrollen la oferta y los mecanismos generales a disponer para su validación nacional (subrayado es autoría de la tesista).

"Que según dispone el artículo 71 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, es finalidad de la formación docente preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa; junto con la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo

con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as.

Que conforme al artículo 73 de dicha Ley la política nacional de formación docente tiene entre sus objetivos: jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación; desarrollar las capacidades y los conocimientos necesarios para el trabajo docente en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo e incentivar la investigación y la innovación educativa vinculadas con las tareas de enseñanza, la experimentación y sistematización de propuestas que aporten a la reflexión sobre la práctica y a la renovación de las experiencias escolares.

Que dicho artículo establece igualmente como objetivos: planificar y desarrollar el sistema de formación docente inicial y continua; acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia y otorgar validez nacional de los títulos y las certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema.

Que acorde con tales finalidades y objetivos, considerando que la formación docente inicial prepara para el trabajo docente en todos los niveles del sistema educativo, se hace necesaria una formación específica para el ejercicio de la docencia en el Nivel Superior.

Que atendiendo a la importancia del componente disciplinar de dicha formación, se debe garantizar correspondencia y unidad curricular con la formación inicial para el Nivel Secundario. Que estadísticas oficiales recientes evidencian que resulta significativo el número de docentes que ejerce en el Sistema Formador careciendo de esta titulación específica.

Que conforme establece el artículo 37 de dicha Ley, compete al Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la planificación de la oferta de carreras y de postítulos, el diseño de planes de estudio, la gestión y asignación de recursos y la aplicación de las regulaciones específicas, relativas a los Institutos de Educación Superior bajo su dependencia.

Que asimismo los artículos 74 y 85 de la LEN 26.206 asignan al MINISTERIO DE EDUCACION y al CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN el deber de acordar las políticas y los planes de formación docente inicial, y los lineamientos para la

organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares; y asegurar el mejoramiento de la formación inicial y continua de los/as docentes como factor clave de la calidad de la educación.

Que el artículo 17 de la misma Ley dispone los niveles y modalidades que estructuran el Sistema Educativo Nacional.

Que por Resolución 2170/08 el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN dispuso los requisitos, condiciones y procedimientos para otorgar validez nacional a los títulos y certificados correspondientes a estudios de formación docente presenciales de todos los niveles y modalidades del sistema formador.

Que el dictado de la presente cuenta con los procesos de concertación política y técnica, cumplidos con arreglo a los artículos 77 y 139 de la LEN N° 26.206, a instancias del INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION DOCENTE”

Parafraseando a Rose (1997) los sujetos son concebidos en su condición de “activos” en cuanto poseen capacidades para la organización de estrategias de acción y posibilidades para asumir su propia historia en términos políticos. Entonces, se traccionan en forma paulatina procesos de construcción política donde el aparato estatal asume la responsabilidad de generación de condiciones materiales y simbólicas para la ampliación de derechos sociales (concebimos al sujeto social como sujeto político).

Retomando la línea de análisis, podemos entender que los programas de FDC fueron alcanzando esquemas de planeamiento con horizonte universal y se sitúan dentro de la ruptura paradigmática en el discurso y la acción política precedente (recuperando lo planteado en el apartado 2.3 del presente capítulo). El empleo de nuevas categorías conceptuales en la escena política de la FDC como “desarrollo profesional”, “docente como agente del Estado”, “producción colectiva de conocimiento escolar”, “formación situada”, “estado garante”, “educación emancipadora”, etc.; implicó el desplazamiento de conceptualizaciones provenientes del mundo de la economía (eficiencia, eficacia, gasto educativo, crecimiento cultural, gestión de recursos, etc.) y su reconceptualización en el campo de las ciencias de la educación y sus disciplinas vinculantes expresadas desde proceso de legitimidad del pensamiento crítico. En palabras de Laclau y Mouffe (1987: 206) “la práctica política construye los intereses que representa” en la disputa por la hegemonía.

Así, la introducción de una arquitectura soporte material de la nueva sociología de la gobernanza en el discurso político educativo de la FDC nacional, acontece alrededor de las ideas de:

- recolocación (de la escuela y el acto pedagógico en el centro de la escena de la política educativa),
- resignificación (de la función educativa en un Estado nacional y la organización de la tarea docente),
- recomposición del campo discursivo apelando al sentido y perspectiva latinoamericana (que significa, entre varias cuestiones, aprehender a desplazarse de ser sociedad de periferia global a ser nación con poder histórico en una nueva unidad latinoamericana en constitución),
- configuración de una reingeniería del área legal en un nuevo corpus normativo creando textos situados y produciendo consensos sobre los mismos,
- legitimación de la comunidad organizada y su participación colectiva (la escuela como unidad formativa de un territorio, el sistema de educación pública como lo común entre las comunidades escolares del territorio nacional)⁵¹,
- activación del sistema de funcionamiento de diversos mecanismos de concertación buscando instalar un proceso de desplazamiento del Estado fuertemente disciplinador a una sociedad de gobierno educativo estatal concertado.
- organización y desarrollo de la relación entre FDC y gobierno escolar; de ello con el buen gobierno del sistema educativo garantizando lo "común" como condición de derecho social de una nueva ciudadanía nacional.
- superación de la relación entre FDC e innovación pedagógica, incidiendo en la imbricación de procesos que se aniden como política pública de Estado.

No obstante, en ese contexto de optimismo político y esperanzadores aires para la construcción de inéditos viables, en palabras de Paulo Freire; lo nuevo acontece en el diálogo con lo viejo que se desplaza, ensambla, superpone o coexisten según sea la

⁵¹ "La esfera de lo común no es una: se constituye de múltiples acercamientos al orden del sentido, en el que cada género es en sí múltiple, como en la diversidad de las artes, en la de los pensamientos, de los deseos, los afectos, etc. Lo que 'democracia' significa aquí es la admisión –sin presunción– de todas estas diversidades en una 'comunidad' que no las unifica, sino que despliega su multiplicidad y, con ella, el infinito en que constituyen las formas innumerables e interminables." (Nancy, 2010, p. 77).

correlación de fuerzas en la construcción de un poder de control que en otros momentos le ha sido esquivo al sistema nacional de formación docente continua.

A continuación y para finalizar esta primera parte de la tesis, cabe destacar en forma preferencial dos cuestiones que configuraron los debates sobre la definición del mapa curricular de la FDC en tanto tecnología de gobierno Y ello constituyéndose en componente clave en el arte de gobernar en una nueva racionalidad de Estado

Si bien la indagación que hemos realizado no pone el acento en la malla curricular ni en sus mecanismos de definición para la FDC; sería un error omitir la enunciación del valor que cobra el currículum como instrumento de gobierno en los procesos de comprensión del problema que abordamos.

a) El currículum como instrumento de control

El formato escolar y con ello el currículum durante el proceso post-neoliberal, participó de la construcción de una nueva racionalidad que buscó operar sobre las formas de conducta, pensamiento, actitudes de los sujetos, e intervino activamente construyendo e institucionalizando una cultura escolar diferencial de la que la prescribe (en sus fundamentos y sentido de materialidad). En consecuencia, la formación docente continua como productora de ese saber curricular, de la enunciación de problemáticas sociales y de un constructo pedagógico-didáctico; que se instituye en autoridad para definir el corpus de “objetos significativos” que intenten fijar el sentido otorgado a la educación en un proyecto político dado. Coria (2013) describe que

“A partir de 2003-2004 se configura un nuevo escenario político, y se crean condiciones que posibilitaron en el campo educativo el trazado de nuevas regulaciones nacionales que apostaron, al menos en sus fundamentos y formación discursiva, a contribuir a superar la fragmentación del sistema y aportar a garantizar igualdad de derechos. Esas nuevas regulaciones conformaron un plexo legal aprobado en el Congreso Nacional de modo secuencial –interpretamos, secuencia resuelta en función de la complejidad y consensos requeridos por la variedad de actores involucrados-, y aunque no modificaron algunas regulaciones fundamentales, marcaron una significativa diferencia respecto de los ´90 y sus críticos efectos (p.157)

En este sentido, la complejidad del “gobierno curricular de la formación docente” desde la creación del INFD se consideró como uno de los ejes del planeamiento del sistema formador. Asumiendo las tensiones existentes entre el

currículum pretendido (definido desde la política educativa), el enseñado (desarrollado mediada las prácticas de enseñanza y aprendizaje escolar) y el aprendido (lo apropiado como aprendizajes logrados por los alumnos en tanto resultados parte de las trayectorias escolares) según Cuban (1992).

Esto implicó abandonar la idea de existencia de un "gobierno efectivo" de la educación entendido como reflejo directo de la elaboración de marcos normativos, programas, planes y/o proyectos que hacen a un sentido de las políticas educativas. Asumiendo la compleja tarea político-técnica de pensar la FDC en clave de mejora del formato escuela y el desarrollo profesional docente en un contexto atravesado por nuevas exigencias de la ciencia y la comunicación; en una arquitectura que dialécticamente la vincule con el sistema de educación obligatoria. Ziegler (2003) sostiene, sobre la posibilidad y finitud de los procesos de reforma curricular *per se*:

"Las reformas formuladas mediante documentos curriculares presentan entonces escasa potencialidad para generar otras formas de funcionamiento institucional, para producir un quiebre en las reglas de juego que configuran la tarea de enseñar y de aprender que se despliegan cotidianamente en las instituciones. Así, las reformas operan como instrumentos adecuados para movilizar la retórica del cambio, pero son vulnerables a la hora de modificar la cotidianidad de la acción escolar" (p 672)⁵².

b) El currículum: un instrumento con límites

Ahora bien, el currículum como documento público que expresa la síntesis de un acervo cultural y de consensos alcanzados en un contexto histórico dado en clave educativa, es entendido como enunciación de las prácticas pedagógicas que se anhelan configurar. Desde este sentido las prácticas docentes para la enseñanza suponen entrecruzamientos de orden político, social, cultural, ideológico y por ende de enfoques económicos y sociológicos.

Esos "estándares" dan cuenta de alcances, vacancias y contradicciones inherentes a un sistema de valores, creencias, saberes que se legitiman en una sociedad producto de dispuestas en términos de Basil Bernstein (2003), vehiculizando desarrollos críticos y reproductores del propio sistema que configuran y de su cultura institucional que materializan⁵³.

⁵² Se sugiere la lectura de Ziegler (2003) en su artículo "Los docentes como lectores de documentos curriculares".

⁵³ "cultura institucional como un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y de pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas" (ViñaoFrago,2002).

Asimismo, no podemos leer la implementación de dichos estándares exclusivamente desde la dimensión técnica; sino cabe la pregunta sobre quiénes marcan la agenda de estandarización de la enseñanza y del aprendizaje, qué actores intervienen y en singular qué lugar tendrá la docencia en ese procesos, qué fuerzas de poder entran en juego (por ejemplo sindicatos y grupos editoriales entre otros), qué márgenes de autonomía y bajo qué disputas por la autonomía política acontecen las definiciones.

Al respecto Coria señala que

“La creación, ritualización (Viñao, 2002) o hibridaciones como reactualizaciones de lo “viejo” en el marco de una nueva discursividad (Dusell; Tiramonti; Birgin, 1998) en procesos de reforma o cambios curriculares, depende en buena medida del lugar que se asigna a la docencia. Debe atenderse particularmente al hecho de que cualquier renovación de saberes, de sus marcos o enfoques de inscripción, o de sus formas de enseñanza, supone la coexistencia de tiempos políticotécnicos y tiempos del cotidiano escolar, espacio en el cual en general se intensifican las demandas y tecnologías de regulación del trabajo docente, habida cuenta los esfuerzos de institucionalización de las “novedades” (p.151).

En este sentido en un mundo donde disponer de información es importante para tomar mejores decisiones, tanto el tiempo de la planificación como los procesos de monitoreo y evaluaciones educativas juegan un papel relevante en términos de Lundegren (2013). En esta medida, supone incluir a las políticas de formación docente continua desde una concepción de participación activa de los sujetos involucrados en la enseñanza como colectivos en contextos escolares particulares y constituyéndose esto como responsabilidad del Estado en tanto políticas nacionales y jurisdiccionales. Durante el período en análisis, la enseñanza cobra centralidad entre los temas de la agenda educativa en clave de transmisión de saberes valiosos en una doble inscripción de subjetivación; subjetivación de los trabajadores de la educación y de las nuevas infancias, adolescencias y juventudes. Esto acontece conteniendo contradicciones, discrepancias- distancias entre los relatos oficiales y las condiciones sobre las que se constituyen las prácticas pedagógicas escolares.

Así mismo, y sin intención de abordar el tema de la evaluación en el sistema educativo que por su densidad y complejidad es parte de numerosos trabajos de investigación y producciones académicas, amerita señalar que en la concreción de procesos de definición curricular no se circunscriben sólo a su validez conceptual o la pertinencia de sus objetivos; sino son - fundamentalmente- las múltiples mediaciones que inciden en las tomas de posición y de apropiación de sus actores en pertenencia

institucional que las sintetizarán en procesos de valoración. Es decir, no podemos concebir esa construcción como un componente monolítico de gobierno sino como fruto de sucesivas pujas en las que se podrán sostener o no la lógica *las promesas* políticas base de una nueva arquitectura de poder. En consecuencia, la dimensión curricular debe considerarse desde su potencial en los constructos de política pública y en su capacidad para la generación de condiciones, pero así también en su calidad de instrumento dentro de una trama de mayor grado de complejidad. Instrumento de una ingeniería de poder en pos del desarrollo de la gubernamentalidad desde el Estado (amerita ello contener sus debilidades e incapacidades). En el ejercicio de análisis sobre los procesos de producción curricular durante el período que analizamos, Coria (2013) hace una síntesis respecto del despliegue y obstáculos político-técnicos en vinculación con la instrumentación de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios

“La política curricular, producto de disputa, ponía con esto límite a la ilusoria “promesa” de resolver los problemas de la desigualdad del sistema, al mismo tiempo que contribuía a saldar aquella deuda de las políticas de los `90 que se pretendieron totalizadoras. Asociada con la discusión de los saberes, se abrieron múltiples interrogantes que hasta el día de hoy parece muy complejo atender en conjunto: qué ocurre con la formación docente; qué con las condiciones más estructurales del sistema de salarios docentes y las condiciones edilicias; los problemas estructurales de pobreza para la incorporación en el sistema, más allá de la obligatoriedad extendida por Ley Nacional, entre otros. Estas reflexiones matizaron la propia justificación de los NAP. Pero, fundamentalmente, daban cuenta de una agenda de trabajo delineada y también complejizada. Se reconocía que podían constituir un aporte para la enseñanza, “imaginando” esto desde las prácticas en las escuelas, pero era necesario “rodearlos” – aprovechando la habilitación de la Res. 214/04-, desplazar el eje establecido en esa visión sedimentada de la sobre-determinación del texto curricular, y asumir dos cuestiones cruciales de política de enseñanza desde las instancia nacional y local: la producción de materiales para docentes -“Cuadernos para el aula”- y para las familias – “Juntos, familia con la escuela”³³-, y el acompañamiento de los equipos técnico-políticos a las escuelas y los docentes a escala nacional y provincial, para abrir el campo de la reflexión pedagógica y sobre la enseñanza en instancias colectivas de deliberación” (pp.171-172).

En el caso singular de los diseños para la docencia es el INFD quien asumió, como unidad dentro del gobierno educativo nacional, la responsabilidad de institucionalizar parte de la disputa por la definición de matrices de sentido que sustentaron los diseños de las políticas públicas para el desarrollo profesional docente (como se evidencia en la Resolución del Consejo Federal anteriormente citada). Entendiendo esto como componente de un nuevo arte de gobernar que se desplegó con contundencia desde la aprobación de la LEN(cabe anticipar que en los relatos de voces autorizadas obtenidos mediante entrevistas realizadas para la composición del cuerpo empírico definido en esta ocasión, mostrará la presencia de disputas que acontecen en interior de las estructuras ministeriales; expresadas por ejemplo en posiciones fundacionales que habrían obturado la construcción de condiciones para su accionar).

Desde aquí los/as convocamos a la lectura de la segunda parte de la presente producción, en la que describiremos centralmente las políticas públicas de FDC. Serán de nuestra atención los principales rasgos comunes en los diseños, ciertos trazos y condiciones que suscitan como irrenunciables al momento de abordar las agendas de la formación continua del colectivo docente; en tanto asunto de la política educativa nacional durante el período 2006-2015.

PARTE II

...tal vez el “legado” más pesado del neoliberalismo en tanto que época haya sido ése: si el Estado es pura administración, la subjetivación política queda por fuera de este espacio. Entonces no hay nada por hacer porque adentro solamente hay administración y afuera inevitablemente micropolítica. Pero un legado siempre puede ser alterado, profanado y hasta traicionado. Por eso mismo el Estado puede convertirse en un terreno de subjetivación política. Mucho más en tiempos como los actuales, caracterizados por la fragmentación y la exclusión. Por eso mismo, nuestra generación política tiene, entre otras responsabilidades impostergables, una tarea: volver a ocupar políticamente el Estado. Si esto sucede, la melancolía nos habrá abandonado porque habremos construido algo más grande que lo que alguna vez tuvimos (Abad y Cantarelli, 2010, p. 124).

Hemos llegado a esta instancia, abriendo una segunda parte del trabajo con la intención de hacer un ejercicio de comprensión de la producción de gobierno en materia de política pública de formación docente continua en nuestro país durante el período 2007-2015. Ahora bien, es menester ratificar las intenciones, alcances y límites de dicho ejercicio tal como fueron explicadas en la Introducción. La intención no está puesta en la descripción exhaustiva de las propuestas que desde el INFD se fueron desarrollando a nivel nacional sino en ir identificando desde, las voces, claves presentes en la configuración de una construcción del arte de gobernar en un período de la FDC en Argentina en que se definió la creación de una institución con competencia central en el asunto. Esto como un nuevo hito en intención de robustecer la institucionalidad del asunto en las agendas de la gubernamentalidad educativa.

Extensas e intensas experiencia que materializan/ grafican/ irrumpen los relatos oficiales y hacen vívida a las políticas públicas como tal. Podríamos señalar esa tarea, como la reedición del trabajo sustantivo que ha desarrollado María Cristina Davini (2005/2015) en relación a un exhaustivo estudio sobre el sistema formador y trabajos de análisis de políticas nacionales de capacitación (Mendez, 2018; Serra, 2004) en su tratamiento específico sobre la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD, 1987) y la Red Federal de Formación Docente Continua durante la década de los años noventa (RFFDC, 1994), respectivamente.

Asimismo, en el último período diferentes especialistas, maestrandas/os y doctorandos/as han trabajado en la producción descriptiva sobre algunas de las políticas

efectuadas en el período que he seleccionado (Programa de Docentes Novenes, Programa de Formación Docente Nuestra Escuela, etc.).

En esta segunda parte intentaremos develar la cartografía que hace a la formulación y argumentación de las políticas públicas de FDC, desde relatos oficiales de una historia reciente. El objetivo es identificar ciertos elementos entendidos como mojones e hilos conductores de las tomas de decisiones y en cierto modo las visiones de proyección en el planeamiento del tema que nos convoca. En el trabajo confluye la intención de indagar ese hilado, analizar los trazos y comprender argumentos del relato oficial, pudiendo identificar el grado de institucionalización de las políticas públicas de FDC como política de Estado.

“ (...) De todas maneras, mi mirada sobre Latinoamérica, es que Argentina es la que tiene mayor experiencia acumulada en torno a la diversidad de la construcción de dispositivos de formación docente continua. Hay una variedad muy amplia de construcción de dispositivos de cortísimo alcance, de mediano alcance, de masivo alcance. Dispositivos de larga duración, de mediana duración, de corta duración, que me parece que hace que Argentina pueda decir algunas cosas, por lo menos en Latinoamérica, interesantes respecto a la formación continua en un país tan diverso como el nuestro (...) ”.
Entrevistado 5

De esta manera, la intención es comprender síntesis conceptuales y argumentativas de ciertos programas de gobierno en su capacidad de institucionalizar la FDC en el conjunto del sistema formador (como mirada integradora y no como análisis de discursos como caso de estudio). Para ello hemos realizado entrevistas individuales y lo que se denominó “reuniones científicas” en tanto espacio de reflexión, contando con la participación voluntaria de agentes de la gestión del estado nacional y referente sindicales que han asumido responsabilidades de conducción durante el período histórico que trabajo; ligando así la idea de la formación continua con la política de Estado.

Cabe destacar el compromiso y apertura de los mismos en disponerse a la realización de entrevistas desde una metodología de actividad que implicaba la reflexión, el análisis y el intercambio en pos de revisitar las líneas programáticas de las que fueron responsables o participantes con voz altamente autorizada para dar cuenta del relato oficial en referencia.

Desde ese estado de situación, amerita destacar que toda información citada tiene la intención de aportar a la comprensión de los sentidos que hacen a la materialidad del hacer de las políticas públicas de un periodo de gestión de gobierno. De

hecho la decisión, en el armado de un relato analítico, fue respetar la extensión en algunas explicaciones ofrecidas por los entrevistados en virtud del respeto por la forma de argumentación que cada uno ha construido desde este ejercicio. Hemos decidido referenciar a los entrevistados desde un ordenamiento respetando la temporalidad de intervención en la gestión pública en relación con políticas de FDC durante el período seleccionado y descartar toda nominalización e identificación personal. Sus voces son de alto valor para la producción y se constituye en un actor/sujeto colectivo que desempeña el papel/rol de gestionar la política en tanto detentan una posición de autoridad o conducción, y no en lo singular de sus propias construcciones políticas.

CAPÍTULO III

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA

3.1 La "arena" de la Formación Docente Continua

"En el paradigma del reconocimiento, en cambio, la solución de la injusticia es el cambio cultural o simbólico. Esto podría suponer la reevaluación ascendente de las identidades no respetadas y los productos culturales de los grupos difamados; el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, o la transformación de la totalidad de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, de manera que cambiará la identidad social de todos" (Fraser, 2005.p 9).

En el modelo moderno de escolarización, la escuela participa de la construcción de una racionalidad en tanto institución que opera sobre las formas de pensamiento, comportamiento, sentires; participa activamente construyendo y legitimando un orden social. Ello es parte de una arquitectura *performativa* -configura relato y forma discursiva- de un proceso de moldeamiento en nombre de la llamada alfabetización- socialización- escolarización, prácticas de escolarización. Dicho proceso va traccionando y legitimando un *corpus* discursivo que contiene nociones, connotaciones, prácticas de referencia. Esto se presenta como el relato "oficial" de la escuela hacia la comunidad, del campo de desarrollo profesional hacia el docente y del sistema hacia el conjunto de la sociedad. Julia Zullo (2008) define la noción de formación discursiva como "*una red de discursos que establece un sistema de referencias y valoraciones comunes y, al mismo tiempo, marca un núcleo, un límite y una diferencia con otros discursos en circulación*" (p. 60). Y por su parte, Torfing (1999) la entiende como "el resultado de la articulación de una variedad de discursos dentro de un todo relativamente unificado" (p. 300).

Dicho relato con mayor o menor grado de homogeneidad, sintetiza el proceso de luchas de poder por la legitimidad de la llamada autoridad pedagógica, dirime e ilustran sistemas de validación en el ámbito de la educación en general y en este caso de la actualización y capacitación de los docentes de nuestro país.

" (...) Los diversos sujetos disputan, de manera no predecible, el sentido último de los bienes culturales en juego, tanto a nivel del modo de implementación del plan como del sentido último que se les asignan a las certificaciones educativas otorgadas en el marco del mismo (Caisso, 2012: 30) "

En ese juego y mapa de validaciones cobra singularidad la construcción conceptual sobre la tarea docente, de su formación continua y promoción por cierto grado de institucionalidad desde la figura del Estado Nacional; éste entendiéndolo como el responsable material y simbólico de los procesos de realización educativa. Por ende, el debate vinculado con el conjunto del planeamiento en materia de FDC, refiere a un debate de orden ético-político, además de pedagógico-técnico y financiero.

En el Cuadernillo de fundamentación del *Programa Nuestra Escuela* se señala que la docencia es un trabajo profesional que requiere de una ética estatal; añade que la llamada “cosa pública” debe estar presente en la discusión sobre la formación y la práctica docente por partida doble: por el carácter público del sistema formador y por el carácter público de las escuelas en su tarea de regulación del conocimiento que históricamente se ha impuesto al objetivo de emancipación (con más o menos fricciones de intereses según el ámbito de gestión al que pertenezcan las instituciones). Así podría inferirse que el juego de vaivén entre el potencial regulador y la posibilidad de propiciar grados de autonomía estaría presente en todo desarrollo de una arquitectura gubernamental como encadenado de la política pública en materia formativa de la docencia.

La búsqueda de nuevos abordajes integrales sobre una realidad compleja, cambiante, en cierto modo ambigua y de la que también son parte, es el encuadre de trabajo de los especialistas en educación que diagraman nuevas agendas de gestión y conducción. Especialistas que, según lo observado, necesitan desprenderse de modos tradicionales (modos colonialistas) de conocer como parte del mismo proceso de desarenar matrices y convocar, así, a nuevas formas de participación al colectivo docente.

Consecuentemente, el diseño de políticas de formación de esa comunidad de educadores que se proponen moldear procesos de subjetivación mediados por dichas tensiones, proclama estrategias de gestión de lo público reafirmando el derecho de todos sus miembros a un seguro comunitario frente a los errores y desgracias que son los riesgos inseparables de la vida cotidiana del trabajador.

En un mundo líquido, de flujos rápidos e impredecibles como el nuestro necesitamos, más que antes, lazos fuertes de amistad y confianza mutua. Los amigos después de todo, son gente con cuya comprensión y ayuda podemos contar en caso de

que tropecemos y caigamos, y en el mundo que habitamos incluso los surfistas más rápidos y los skaters⁷ más enérgicos no están asegurados contra esta eventualidad (Bauman, 2006.p. 42).

En efecto, el diseño de políticas para la formación de trabajadores vinculados con la producción de conocimiento y la función de enseñanza se convierte en un problema ético como hemos señalado anteriormente; exigiendo la habilidad para desplegar una búsqueda de alternativas de escenarios- acciones que supere la ecuación entre herencias e innovaciones; sino procurando dar materialidad a opciones de realidades con mayor grado de desarrollo de la justicia curricular y la equidad social. En ello los programas educativos "exitosos" del pasado deben colocarse en simetría con el ejercicio crítico sobre las intenciones reformistas que en reiteradas ocasiones suelen perpetuar viejos sentidos con apariencias innovadoras. Parafraseando a Santos superar cierta noción de orden tradicional bajo una hermenéutica de la sospecha y reinterpretar así el caos como forma de conocimiento en sí.

Durante el período 2006-2015, específicamente entre 2013 y el cierre del gobierno Cristina Fernández de Kirchner, el Ministerio de Educación Nacional ocupó un activo papel en el diseño e implementación de políticas de corte universal para la formación continua del conjunto de los docentes del país. En ello, el conocimiento como emancipación buscó instituirse como nuevo posicionamiento ético respecto del trabajo docente. Contenido que se evidenció como advenimiento de una nueva cuestión educativa expresada en el relato oficial; más -desde los relatos producidos en las entrevistas para esta tesis- se revela diversos comportamientos de apropiación y-o de resistencia en la extensión territorial.

Esta afirmación resumiría al menos, cinco aspectos de las tensiones que evidencia el campo de la formación continua docente: 1) la necesidad que han tenido los sistemas educativos de conformar un modelo estable de la formación continua y su débil relación con la carrera docente, 2) la tensión entre una formación selectiva y una formación que tiende a ampliar la base de acceso hasta llegar a la universalización, 3) la instalación paulatina de la mirada sobre la escuela como un problema complejo y mundial por lo que se interpreta desde los atravesamientos sociales – políticos y culturales, con limitado desarrollo del campo pedagógico-didáctico; 4) como señalaba Davini (2005), la creciente tendencia a confundir evaluaciones de desempeño para efectuar acciones de mejoramiento con evaluaciones ligadas al desempeño de alumnos vinculadas con incentivos económicos según fórmulas de mérito que acuñaron las

lógicas de política noventista 5) y una quinta tensión, o aún más una cuestión transversal a las cuestiones enunciadas, que refiere a la posibilidad de síntesis entre la producción de la agenda gubernamental con la configuración de una agenda de la política educativa de FDC en el marco de un proyecto educativo federal.

Adentrarnos en un análisis de lo planteado refiere la necesaria revisión de las condiciones micropolíticas institucionales, curriculares, de organización del trabajo de enseñar, de la experiencia social y subjetiva del trabajo colaborativo, de los dispositivos metodológicos que organizan la reflexión sobre la práctica pero muchas veces vacíos de contenidos ó inadecuado a las nuevas textualidades del saber en contexto escolar. Y si bien es necesario señalarlo, cabe aclarar que este trabajo no pretende desmenuzar la gramática del campo de la formación, sino reconstruir el mapa de condiciones y criterios que direccionaron los procesos para la toma de decisiones que definieron las agendas gubernamentales como instrumentos en la configuración de posibles políticas educativas. Más, ello acontece en un terreno de disputas entre sectores que anhelan la validación de posiciones cuya síntesis entre acuerdos y desacuerdos será expresada en una agenda programática, cuyo grado de concertación e imbricación en la matriz de acción del Estado será constituida como agenda política.

Así la intersección de estas dos distinciones sobre la agenda gubernamental y agenda política, se entiende que acontecen los procesos de configuración de las políticas públicas en el campo de la formación docente continua. Entendiendo que la importancia de su análisis está dada en la comprensión de que los problemas no constituyen realidades objetivas, sino más bien cuestiones por definir y que la capacidad de atención de dichas cuestiones por parte del gobierno es siempre limitada, como expresan Cobb, Ross y Ross (1976: 126); y que exigen diferentes metodologías de abordajes tal como han significado diferentes saberes/competencias técnico-políticas para sus producciones.

Consecuentemente, y ya dando lugar al tratamiento de las propuestas de gestión de la cartera de educación y con ello del INFD en clave de FDC, resulta útil introducir la distinción realizada por Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica o pública y agenda gubernamental o institucional. En efecto, mientras la agenda sistémica se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como

tales por los decisores de política. A su vez, es preciso señalar que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad se incorporan a la agenda de gobierno y si logran ser incorporados no siempre son considerados prioritarios. El interrogante que se plantea aquí es saber cuáles son los factores que explican que solo algunos problemas públicos ingresen a la agenda de gobierno. Algunos autores (Cobb y Elder, 1972; Kingdon, 1984) sugieren que el establecimiento de la agenda de gobierno es un proceso decisional mal estructurado y contingente que se asemeja al modelo “bote de basura” puesto que, ante la sobrecarga de asuntos y demandas provenientes de la “agenda sistémica”, la selección de una cuestión como objeto merecedor de atención gubernamental es resultado de la confluencia no totalmente casual, pero tampoco previsible de problemas, soluciones, actores participantes y oportunidades de elección.

Completando la diferenciación que realizan Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica y agenda institucional, Rogers y Dearing (1987) agregan un tercer tipo de agenda: la agenda de los medios. Se configura así, según Aguilar Villanueva (1996a), un patrón de atención y aceptabilidad de los problemas públicos. “Es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (p. 44). En efecto, son los actores en el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades y confrontaciones de perspectivas sobre el problema, sus contenidos sustanciales o los procedimientos adecuados su tratamiento y resolución, quienes tienen la capacidad para fijar la agenda gubernamental.

En efecto, comprender la dimensión referida a los procesos de institucionalización de la FDC permitiría dar cuenta del comportamiento que presentaron las estructuras de gubernamentalidad estatal y, con ello, de las regulaciones que operan en el funcionamiento de las políticas públicas desde una mirada actual. Desde allí, necesariamente debemos advertir la existencia de patrones de receptividad que colabora en la estabilización y orden de las demandas del sector y la sociedad en su conjunto. Es posible que ciertos problemas públicos no encuentren oportunidades para llamar la atención del gobierno en la medida que este se halla ocupado en asuntos previos o en aquellos que forman parte de la propia rutina gubernamental. Sin embargo, ciertas circunstancias o momentos específicos pueden constituir una oportunidad propicia para despertar la atención del gobierno.

3.2 Antecedentes de la FDC en su institucionalidad como política.

Desde la reapertura democrática hasta la actualidad se han puesto en marcha una serie de líneas de gestión de gobierno que han significado aportes en lo que refiere a la actualización curricular y normativa de las instituciones formadoras de docentes y en particular del subsistema de formación docente continua. En un ejercicio de memoria reciente podemos enunciar un conjunto de decisiones de gobierno que toman central o vinculante a la formación de los docentes del país como cuestión de agenda pública. En 1985 se creó la Dirección Nacional de Educación Superior (DINES) dando entidad propia a la formación docente y técnica. En esa década la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD), el desarrollo del programa Magisterio de Educación Básica (MEB), el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) y la constitución de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC), fueron decisiones en el marco de un proceso de profundización de los niveles de institucionalización de la FD.

Por su parte, y como acciones vinculadas, en 1995 se aprobaron los criterios y acciones para la implementación del Sistema Federal de Información Educativa, dándole entidad a la Red Federal de Información Educativa. Se realizó el Censo Nacional de Docentes y de Establecimientos Educativos, propiciando su materialización periódica. En 1993, tuvo lugar una reestructuración del Ministerio de Educación, por la cual la Secretaría Técnica Administrativa pasó a ser la Secretaría Técnica y de Coordinación Operativa, con dos subsecretarías: una Técnica Administrativa y otra de Relaciones Intersectoriales. Se creó una Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, con tres subsecretarías: la de Evaluación de Programas, la de Evaluación de la Calidad Educativa y la de Evaluación de Programación y Gestión Educativa quedando conformado una estructura de gobierno al servicio del planeamiento educativo en su sentido amplio.

Se creó una Secretaría de Política Universitaria, con dos subsecretarías, una de Programación y Evaluación Universitaria y otra de Coordinación Universitaria. Posteriormente, las tres primeras subsecretarías pasaron a ser de Programación Educativa, de Evaluación Educativa y de Gestión Educativa; agregándose una cuarta de Desarrollo de la Educación Superior.

En 1991, el Ministro de Cultura y Educación creó la Comisión Nacional Educativa, Científico-Tecnológica y Cultural para la Integración en el Mercosur desde

la que se desarrollan diferentes líneas vinculadas con la FDC- como por ejemplo el desarrollo de la investigación comparativas de políticas públicas-, y en 1995 se sancionó la Ley 24.521 de Educación Superior y se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Ese mismo año se crea el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

Durante el período post-neoliberal el Ministerio de Educación nuevamente asume una reforma en su estructura interna, cuyo proceso va colocando progresivamente mayor grado de evidencia de la FDC como área de gestión gubernamental. Así mismo, tienen lugar el Proyecto Polos de Desarrollo y el Programa de Renovación Pedagógica. En el 2006, las demandas en materia del sistema de formación docente, encuentran respuesta en la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), poniendo en desarrollo diferentes instrumentos para la FDC y encontrando la viabilidad de un despliegue con carácter universal bajo el Programa Nacional Nuestra Escuela (PNFP) entre el 2013-2015.

En ello podemos advertir una secuencia de acciones y piezas gubernamentales que vertebran el esqueleto de políticas públicas desde la década del '80 hasta el cierre del gobierno de C.F.de Kirchner en materia de formación docente (elementos de estructura del aparato gubernamental, de instrumentos programáticos, de herramientas de control administrativo). Alcanzando en el último período un marco de acuerdo paritario sobre la FDC como política universal, gratuita y de realización continua bajo responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación y las reparticiones de gobierno educativo de cada una de las 25 jurisdicciones del país⁵⁴.

- **Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD)**

El INPAD fue una institución creada específicamente para brindar formación a los docentes con la singularidad de desarrollar sus dispositivos en situación de servicio. La intención estuvo puesta en el acompañamiento desde la formación a la agenda de

⁵⁴ Durante el periodo que se referencia la cartera educativa ha asumido diferentes denominaciones según definiciones de alcances, a saber: -1983-1991 - Ministerio de Educación y Justicia/ -1991-1999 Ministerio de Cultura y Educación/ -1999-2002 Ministerio de Educación/ -2002-2007 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/ -2007-2015 Ministerio de Educación.

transformaciones que se estaban promoviendo especialmente para la educación media.

En tal sentido, se reconoció a la FDC -tal cual lo enuncia- en términos de derechos laborales amparados en el Estatuto del Docente según el cual “el perfeccionamiento es un derecho de todo educador, además de ser un requerimiento social en lo concerniente a la calidad de los servicios educativos” (DGPE, 1987: 2 en Méndez 2018). De esta manera y ocupando la centralidad de la agenda política educativa del momento, el perfeccionamiento docente fue entendido como instrumento para la mejora de la calidad del sistema y medio en las reestructuraciones cuya direccionalidad estuvieron puestas en términos de una transformación educativa democratizadora.

Mendez (2018) señala en el abordaje que desarrolla en su trabajo de tesis que:

“Esta hibridación de discursos en función de un “horizonte discursivo” (Southwell, 2008) u “horizonte colectivo de sentido” (Giovine, 1012) que pone a la educación en el centro de un proceso de modernización democrática y participativa, refiere a una concepción del docente como agente fundamental de la transformación educativa. Dicha transformación que había iniciado con una serie de reformas –principalmente orientadas a la escuela media-requería de proyectos que acompañasen su implementación y consolidación en el tiempo. De allí que la institucionalización del perfeccionamiento docente fue pensada en términos de una institución con características propias. “La creación del INPAD es una iniciativa de la Secretaría de educación que se propone estimular y potenciar los esfuerzos tendientes al perfeccionamiento de los docentes concebidos como agentes sociales cuya intervención es relevante en la calidad de la oferta educativa” (Secretaría de Educación, 1989: 37)” (p.203).

Desde un Estado Nacional que brindó sostenido apoyo técnico a los equipos que ofrecen perfeccionamiento en las jurisdicciones, se inauguró la modalidad de trabajo desde una institucionalidad a distancia. Ello fue vehiculizado en la definición de la figura del docente tutor como responsable de la formación y revistiendo nuevas respuestas desde el aparato gubernamental ante la demanda del conjunto de los docentes y la comunidad educativa en general en materia de actualización profesional.

Las restricciones presupuestarias y un clima político del momento no colaboraron con la construcción de condiciones desde la cartera educativa para la continuidad de las políticas públicas de FDC. La dependencia económica con los organismos de financiamiento internacional como la OEA en un primer momento y luego el Banco Mundial, si bien viabilizaron la apertura del INPAD, el paulatino incremento en su modo de intervención obturaron la continuidad de cierto sentido original.

La autora profundiza en dicha cuestión señalando que

“las restricciones presupuestarias fueron una constante a lo largo de este segundo momento acentuándose hacia el final del período, en virtud de los conflictos con sectores productivos y financieros, internos y externos. De ahí que se definiese como una política del MEJ y, más específicamente, de la Secretaría de Educación, el aprovechar los vínculos con organismos internacionales en materia de financiamiento y asistencia técnica para impulsar diferentes proyectos, tal es el caso del INPAD que fue co-financiado por la OEA en un primer momento y luego por el Banco Mundial (...) El INPAD fue el marco institucional a través del cual se capacitaban a los referentes de dichos proyectos, por ejemplo en el caso del subproyecto 009. De aquí que tuvieron que hacerse cambios y ajustes al proyecto original” (p.211)⁵⁵.

Durante su corta duración (1988-1989) logró desarrollar 13 centros conteniendo aproximadamente 5950 docentes-según los registros de la especialista referenciada-. Fue antecedente en un nuevo planeamiento de las acciones de formación consecuencia del proceso de transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior desde nación hacia las provincias (Ley N° 24.049/91). Consecuentemente “las acciones de capacitación se reorientaron en otros dos programas: el Programa Nacional de Capacitación Docente (PNCD) que realizó acciones a gran escala de acuerdo con requerimientos de las jurisdicciones destinado a docentes de escuela media y el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD), a través del cual las acciones de capacitación se realizaban en Institutos de Formación Docente de todo el país (en un primer momento se instauró en 40 instituciones) convirtiéndose en instituciones de formación continua permitiendo que sus egresados y sus docentes continuasen allí su formación (Diker y Terigi, 1993)” (Méndez 2018,p.213).

Finalmente y en términos de evaluación del INPAD como política pública Méndez (2018) afirma que, teniendo en cuenta el breve tiempo en que se desplegó la propuesta, los objetivos han sido alcanzados en tanto

“En primer lugar, pensaba el perfeccionamiento como un proceso entre pares, con discusiones y abordajes concretos sobre la práctica que permita darle protagonismo al docente sobre su propia formación; una formación que excedía su trabajo en el aula. En segundo lugar, colocaba en el centro del debate el problema de la formación continua o, en palabras más apropiadas, del perfeccionamiento y actualización como parte de la formación profesional. Este último punto será retomado por las gestiones posteriores donde adquirirá el sentido de capacitación” (p.214).

De este modo la FDC continuó siendo, en las décadas posteriores, tema central de las agendas de gobierno.

⁵⁵ “probablemente se haya incluido en el subproyecto 011 que estaba destinado a formación docente y luego se convirtió en el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) que reemplazó al INPAD. No obstante, no hay registros de ello en los documentos analizados ni tampoco está confirmado por los entrevistados” (Mendez 2018, cita en p.211).

- **Magisterio de Educación Básica (MEB)**

El “Magisterio de Educación Básica” (MEB) fue un plan de FD para el nivel primario (creado bajo Resolución Ministerial N° 530/88) que se desarrolló entre 1988 y 1990 en todo el país desde la conducción de la Dirección Nacional de Educación Superior.

“se conformó el proyecto de Curriculum Académico aprobado mediante Resolución n° 530/88. El mismo se denominó *Maestros de Enseñanza Básica*, cambiando así la denominación de Profesores de enseñanza primaria de los planes anteriores. Esta denominación tiene dos claves, por un lado, la reivindicación del rol y la tradición de las escuelas normales y, por otro, la apelación –por primera vez- al término enseñanza básica y no primaria o elemental. En este último punto el curriculum se adelanta a otras reformas que se estaban proyectando a futuro tal como la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años acordada en las conclusiones del Congreso Pedagógico y que se estaba plasmando de algunas reformas provinciales, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires en 1984” (Méndez 2018, p.221).

El proyecto, entre algunas cuestiones buscó abordar el tema de la diversificación existente entre los planes de estudio de la formación docente en el conjunto de las ofertas académicas jurisdiccionales, y lo que se entendía como escasa duración de la carrera inicial resultando deficiente para el ejercicio en el campo de la práctica. En ese sentido los relatos de época señalan que no alcanzaba con la formación disciplinar, sino que se requería el trabajo con los futuros docentes sobre concepciones preexistentes y acuerdos que permitieran disponer actitudes y competencias específicas en pos de un modelo de buen docente. (Ruiz, 2011, p. 30).

En consecuencia se transfirieron el ciclo de educación secundaria de 154 escuelas normales, que hasta entonces dependían de la Dirección Nacional de Educación Media, a la Dirección Nacional de Educación Superior (Resolución ministerial N°1679/88). Desde ese momento, los dos últimos años de la oferta de educación secundaria denominado bachiller con orientación docente –BOD- acreditaban un primer abordaje de contenidos pedagógicos que encontraron continuidad en la currícula específica de la formación inicial de las ofertas académicas de carreras docentes a cargo de los ISFD. De esta manera, la formación docente en el MEB, empezaba en cuarto y quinto año, y luego se orientaba hacia el área pedagógica; reinstalando parte de la formación docente en el nivel secundario.

En forma simultánea, aconteció la incorporación de carreras técnico-profesionales hacia el interior de las ofertas académicas de los ISFD que históricamente sólo se dedicaban a la formación de docentes de educación inicial y básica en la

mayoría de los casos y los menos a educación secundaria. Porta y Aguirre (2007) describen a ese proceso como un elemento dinamizador de los establecimientos y una respuesta a las demandas locales de formación profesional.

- **Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD)**

Entre 1991 y 1995, el Ministerio de Educación Nacional inició la puesta en marcha una serie de estrategias contenidas en el desarrollo de políticas de reforma de las instituciones terciarias de formación docente bajo la denominación “Programa de Transformación de la Formación Docente”, creado por Resolución Ministerial N° 2547/91. El PTFD se aplicó en 450 Escuelas Normales Superiores que formaban docentes para el nivel medio en once jurisdicciones del país, propiciando la transformación de los institutos tanto en sus aspectos pedagógicos como en aspectos de la organización de la institucionalidad.

La reorganización de la gramática institucional modificó tiempos-espacios y ámbitos en los que se configuró el trabajo docente, así como también la adopción como unidad de gestión a la organización departamental (se crean departamentos de extensión, investigación y formación inicial) que buscó propiciar nuevos soporte para la relación con el territorio. El Programa se propuso desplegar líneas de gestión en lo curricular, crear oferta de capacitación para los docentes de los territorios, conformar equipos para la identificación y el abordaje analítico de problemas locales a título de procesos de investigación para la producción de saberes pedagógicos.

Porta y Aguirre (2017) en su estudio sobre el tema, retoman trabajos de pedagogos que abordan la FDC de la época; sintetizan diciendo que:

“La organización regional de la implementación del PTFD dio lugar a la conformación de redes de trabajo donde participaron directamente el personal de supervisión y conducción de los establecimientos. De todos modos, la participación de las jurisdicciones fue diferencial debido a la propia conformación de sus sistemas educativos (Terigi, 1996) (...) De alguna manera departamentaliza el trabajo y le da jerarquía. Los institutos formadores realizaron, en este marco, proyectos de capacitación e investigación docente, se crearon espacios curriculares con el objetivo de integrar disciplinas, a la vez que se construyó un modelo diferente de organización institucional (Pogré, 2004).

Y cierran afirmando:

“Tal programa es reconocido como el más claro antecedente de la reforma para la formación docente que intentó conformar (al menos desde sus objetivos) una red de instituciones formadoras de docentes articuladas entre sí y con el resto del sistema educativo. Redefinía las funciones de los ISFD con la inclusión de la capacitación y la investigación. Sus objetivos y lineamientos de política se plasmaron en el documento “Propuesta Curricular Institucional para la Formación Docente Continua”, aprobado como base para la discusión nacional en el CFCyE (Consejo Federal de Cultura y Educación) de 1992” (p.5)

Las narrativas sobre el tema refieren a un Programa que fue desvirtuándose por una racionalidad economicista que terminó socavando las propuestas de FD y en singular las áreas de extensión en tanto ofertas de FDC; acelerándose el ritmo de desarticulación desde la decisión del gobierno nacional en transferir los servicios educativos a las provincias en 1992. En este escenario confluían conflictos y tensiones entre el gobierno y la Iglesia Católica, el avance de discursos internacionales y de ciertos sectores conservadores nacionales (empresarios - el sector agropecuario en forma destacada- fundaciones, actores políticos y de la academia, los aparatos de comunicación social, entre otros) que pujaban por instaurar una agenda educativa desde una derecha neoliberal.

Porta y Aguirre (2017) en la construcción de una mirada de ponderación sobre la propuesta refieren que “ las narrativas de las entrevistadas permiten afirmar que dicho programa marcó de sobremanera las instituciones formadoras y que, si bien formalmente no continuó como política pública, muchas de las reformas consecuentes han sido posibles por la base institucional que dejó el PTFD” (p.6)

Ambas experiencias iniciaron su recorrido en el año 1987, el INPAD bajo la órbita directa de la Secretaría de Educación y el MEB en el seno de DINES. Davini (2015) en un ejercicio de evaluación y síntesis explícita que

“Puede decirse que, durante el período comprendido entre 1988 y 1993 (año en que se produce la transferencia de los servicios educativos a las provincias) todos los esfuerzos de regulación de la Dirección Nacional de Educación Superior estuvieron abocados a producir cambios curriculares en la Formación Docente (MEB y PTFD) y a “abrir” a las Instituciones a nuevas funciones, como la capacitación docente y la investigación, en vistas a producir modificaciones en el estilo pedagógico secundarizado y a conectar más enfáticamente a las mismas con las necesidades del entorno educativo

y escolar⁵⁶. El trabajo de ambos programas nacionales puso mayor énfasis en la formación docente para la enseñanza primaria. Cabe destacar que el PTFD vio desarticulados sus esfuerzos de transformación de la formación docente por efecto de una perentoria transferencia de las unidades educativas a las jurisdicciones provinciales, sin un plan progresivo” (p.65).

- **Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC)**

En un contexto de Estado como el que hemos señalado en el capítulo anterior de este trabajo y en simultáneo a la acción de un Ministerio Nacional de Educación que efectivizaba el proceso de transferencia a las provincias de los institutos formadores, se creó la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC). Desde allí, como herramienta del planeamiento educativo, se configuraron un sustantivo volumen de oferta de cursos gratuitos en todo el país seleccionados a partir de proyectos presentados según los criterios y requerimientos explicitados en convocatorias públicas realizadas por cada una de las cabeceras provinciales de la Red y luego aprobados por comisiones evaluadoras conformadas por equipos técnicos mixtos, nacionales y provinciales.⁵⁷

En dichas convocatorias participaron organismos públicos, organismos privados, ONG, sindicatos e ISFD- estos últimos asumieron en el marco de las nuevas normativas a la FDC como parte de sus facultades-. La Red conformó una trama entre una unidad central y tantas cabeceras como jurisdicciones existentes y como tal “representó un

⁵⁶ Agregaríamos considerar que desde 1987 y en simultáneo tuvo lugar el INPAD bajo la órbita directa de la Secretaría de Educación en tanto política de FDC en servicio de docentes de educación secundaria, como hemos referenciado.

⁵⁷ En 1995 se creó el Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente (PNGCD), que fue responsable de la mayor parte la gestión de la Red. En particular, asumió la organización de los circuitos de capacitación "A", correspondiente a la Educación Inicial; "B", Primer y Segundo ciclo de la EGB; "C", Tercer ciclo de la EGB, y "D", Educación Polimodal. Además este programa se ocupó de la constitución del Registro Federal de Evaluación, Proyectos y Certificación Docente (REFEPEC). Otros programas que se fueron creando entre 1995 y 1997 se ocuparon de aspectos específicos vinculados con la formación y capacitación: - El Programa de Perfeccionamiento Docente a Distancia se ocupó de la convocatoria a propuestas de capacitación a distancia y coordinó actividades con el Programa Prociencia, originado desde hacía varios años por el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). - El Programa Nacional de Transformación de la Formación Docente y Actualización del Profesorado se ocupó del proceso de reforma y acreditación de los Institutos de formación docente. El Programa de Actualización Disciplinar para Profesores de Profesorado, condujo el llamado circuito E de la Red, con la convocatoria pública y ejecución de proyectos de capacitación para los profesores de los Institutos de formación docente. - El Programa de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción se ocupó de la capacitación de directores y supervisores, los llamados circuitos F y G. - El Programa Nacional de Apoyo a la Capacitación Docente se dedicó a la dotación de libros para las instituciones escolares, la "biblioteca profesional docente". - La Unidad Técnica de la Red Electrónica Federal de Formación Docente Continua, se creó con la finalidad de interconectar a las Cabecera Nacional y Provinciales y a los Institutos de formación docente a través de Internet. A partir de 1997, la Dirección Nacional de Formación Docente Continua -dependiente de la Subsecretaría de Programación y Evaluación Educativa- asumió esta función. Un conjunto de programas integrantes de esta Dirección se hizo cargo de distintos aspectos de la implementación de la Red”(MEN 2001)

mecanismo de regulación de la formación de los docentes, de las agencias provinciales responsables de la capacitación y de las instituciones oferentes de capacitación” (p.85).

En un modelo basado en la oferta- que aún subsiste en cierta medida-, encontraron en los cursos la estrategia de gestión para masificar la actualización disciplinar y didáctica y en el docente el destinatario exclusivo.

Parafraseando a Finocchio y Legarralde (2006), los docentes fueron los destinatarios y los receptores de los lineamientos de política educativa y de la actualización curricular. Sin embargo la posición en la que se los colocaba era de pasividad y en términos de individualidades profesional. A la luz de la mirada de diferentes especialistas, la puesta en marcha de los dispositivos de capacitación obtuvieron un débil impacto en la mejora de la enseñanza y dejaron poco espacio para la expresión de la voz de los maestros y la pertinencia respecto de las prácticas institucionales”(pp28-29) .

En ello, el Registro Federal de Proyectos, Evaluación y Certificación ocupó un marco regulatorio sustantivo aportando marco de legalidad en la instalación de la FDC como tema de agenda de gobierno y optimizó la intervención de la carrera docente desde a puesta en acción de un conjunto de herramientas de control.

“El fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los distintos niveles del sistema educativo, incluidos los regímenes especiales, es uno de los objetivos priorizados por la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. En esta línea y en el ámbito de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) se viene implementando desde 1996 hasta la fecha el Registro Federal de Proyectos, Evaluación y Certificación (REFEPEC). Dicho registro consiste en el sistema informático que funciona en las cabeceras jurisdiccionales de la RFFDC y en la Cabecera Nacional, que registra los datos necesarios para la emisión de la certificación de la Capacitación Docente en todo el territorio nacional” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2002, p.1)

La Dirección Nacional da Gestión Curricular y Formación Docente, vía sus entidades de mayor jerarquía de gestión gubernamental, enuncia su acción en la institucionalidad de una estructura nacional y jurisdiccional de la capacitación gratuita de los docentes, el establecimiento de criterios de calidad educativa, el desarrollo de numerosas ofertas de actualización profesional, la conformación de presupuesto

específico, la conformación de un sistema formador anclado en el sentido de red colaborativa y estratégica, la generación en dimensiones inéditas de la gestión de la información,. Sin embargo las acciones y el sentido que fueron cobrando forma en su transcurrir, dan cuenta de no haber alcanzado los objetivos expresados.

Habiendo desplegado un conjunto de ofertas de "actualización curricular", el alcance e intensidad de la Red fue diverso entre niveles y jurisdicciones, así como en algunos territorios representó la única política de FDC, en otros solapó sus acciones con sistemas provinciales propios generando cierta "competencia" que se dirimía en la conformación de una demanda centrada su atención en sistemas de acreditación y acumulación de puntaje direccionada por la métrica para acceder a puestos de trabajo. La cobertura universal quedó lejos de las expectativas iniciales, dejando un mapa altamente disímil en acciones realizadas y condiciones generadas. Con ello una dispersión en cuanto al papel que asumieron los ISFD y sus definiciones de contenidos base para la elaboración de propuestas y responsabilidades de FDC en sus territorios.

Como señala Serra (2004) la concepción de red no se correspondió con el modelo de implementación de dicha política, prevaleciendo un esquema unidireccional que partía de la cabecera nacional hacia las jurisdicciones y los docentes, sin intervención de las unidades de representación gremial. Así mismo, es claro que toda esa arquitectura vehiculizó durante esos años el financiamiento de las provincias y la Ciudad Autónoma a través del llamado Pacto Federal. En principio centrando las transferencias financieras para la formación continua y luego re-direccionando esos fondos para otras cuestiones del planeamiento educativo. Situación que tendrá continuidad en los primeros tiempos de acción del INFD. Tema que trabajaré a continuación.

Finalmente, se diseñó una política de formación continua de los docentes desde dos hipótesis político-educativas que marcarán los debates posteriores. Suponer que la capacitación del colectivo docente mejora la calidad educativa, y la entender que colocar la centralidad en el saber disciplinar curricular optimizará los resultados de rendimiento de los alumnos. Es decir, se le atribuía al sistema de FDC la autoridad absoluta en las posibilidades de reestructuración, mejora y optimización del sistema educativo en su conjunto. Como se señala en el Informe producido por Davini (2005), el lugar otorgado a la formación para las áreas denominadas prioritarias (lengua y matemática) coloca en un segundo plano las posibilidades de acceso a la formación

permanente en el resto de las disciplinas escolares o bien en saberes pedagógicos que hacen a una mejor comprensión de la dinámica interna de las instituciones educativas. El objetivo de “dignificar y jerarquizar la tarea docente: mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo” (Documento A23) excede cualquier política de FDC en sí y dichos objetivos deberían ser parte de una política de estado integral hacia los docentes y la institucionalidad escuela, parte de lo que en su momento Braslavsky llamó “profesionalización ampliada”⁵⁸.

En este marco, es posible que la propuesta de política expresada en el programa de la Red haya sido de valor en la sensibilización sobre la reforma educativa que se estaba llevando a cabo en ese momento. Sin embargo colocó a la FDC como instrumentos de otros objetivos, colocó modelos explicativos de otros campos (como el de la economía) al área de la educación, y asumió la validación del saber profesional en un esquema meritocrático generando diversos circuitos de accesibilidad y cualificación profesional vinculados con condiciones exógenas del sistema educativo (en el plano de lo real no todos los docentes tienen las mismas posibilidades de acceder a formaciones de calidad, gratuitas, que necesiten/les interesen para fortalecer el ejercicio de su profesión. Consecuentemente se polarizó el mapa de jurisdicciones empobrecidas con ofertas débiles de FDC, jurisdicciones con sistemas potentes que logran desarrollar trayectos con alta actualidad de sus marcos conceptuales de referencia). Esto, aconteciendo en un contexto de transferencia de los servicios educativos del orden nacional al provincial y en un desorden de los parámetros y encuadres para la certificaciones de institucionales y titulaciones. Producto de esa etapa, es la existencia de un “seudo” sistema conformado por tantas realidades y criterios administrativos como jurisdicciones existentes donde se pulseaba la batalla por la validación del saber escolar.

Veremos en el siguiente punto de este capítulo, los acontecimientos respecto de la lógica del entramado normativo respaldatorio del proceso de transferencia.

⁵⁸ Documentos para la Concertación. Serie A- N°23. Acuerdo Marco para la Educación Superior no Universitaria (Abril, 2005). Consejo Federal de Cultura y Educación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. “El funcionamiento de la Red implicó la coordinación de múltiples acciones entre las cabeceras provinciales y la cabecera nacional, con la complejidad y diversidad de programas y unidades técnicas que se acaba de detallar. Estas acciones se ejecutaron en un período de tiempo muy breve y en simultaneidad con otros procesos, como: 1) la nueva estructura de ciclos y niveles 1, 2) el cambio curricular para cada uno de los niveles y, 3) la reforma de los Institutos de formación docente. La conformación de la Red se ordenó a partir de los dos documentos mencionados (Serie A N° 3 y 9). Pero a lo largo de los años se fue generando una extensa normativa complementaria o modalidades de aplicación que se fueron adaptando a las necesidades y problemas. En apoyatura a esta estructura se promovió la conformación de equipos técnicos en las provincias, la constitución de equipos de capacitadores nacionales y provinciales y equipos de tutores para las modalidades de capacitación a distancia. Para todas estas acciones, la cabecera nacional contribuyó con asistencia técnica a las provincias que lo solicitaban y capacitación de los distintos perfiles” (MEN 2001, p. 24)

- **Polos de Desarrollo**⁵⁹

En el escenario de la crisis del 2001 la práctica profesional nuevamente se compone como objeto de estudio que debe ser revisado. Tanto la Ley Federal de Educación como las resoluciones y normativas del CFE, junto con la Ley de Educación Superior, habían puesto al Estado en la posición de evaluador de un mercado desorganizado e inorgánico de unidades educativas individuales, a efectos de incluirlas o no en el mercado de ofertas acreditadas, a partir de parámetros de demanda de calidad (Davini, 2015).

En ese escenario, el gobierno de la alianza desarrolló líneas programáticas cuya centralidad estaba en la vertiente institucional. Edit Litwin asumió la Dirección del Programa de Formación Docente del Ministerio de Educación (1998-2001) desde donde se desarrollaron los denominados "Polos" como expresión de una política sobre micro-experiencias pedagógicas, en la que el planeamiento estaba al servicio de confluir una serie de líneas y acciones desde ISFD distribuidos a lo largo del territorio nacional buscando modificar aspectos de su matriz institucional dentro de la educación superior.

El Programa atendía a 84 Institutos seleccionados por su envergadura estratégica en los territorios, y el dispositivo supuso una lógica de derrame de los efectos de las estrategias involucradas, es decir se buscó instalar una lógica de efecto multiplicador de las actividades iniciadas por "instituciones polos" (la excepción fue la jurisdicción de

San Luis que decidió organizar su sistema formador con base en dos instituciones localizadas en grandes ciudades, con una organización institucional voluminosa y diversificada en su oferta; bajo la idea de institutos modelos según la enunciación desde el discurso oficial).

Los 84 Institutos seleccionados comparten atribuciones comunes según dos agrupamientos. Unos respecto de trayectorias de larga data y sustantiva incidencia en el planeamiento de sus ciudades de referencia local. Otros, institutos pequeños pero

⁵⁹ Para su mayor profundidad se sugiere la lectura de Porta, L.; Aguirre, J. (2017). Las principales políticas públicas de Formación Docente desde las voces de los actores: El caso de los Polos de Desarrollo (2000-2001). Archivos de Ciencias de la Educación, 11 (12), e033. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8294/pr.8294.pdf y "Las principales políticas públicas de Formación Docente desde las voces de los actores. El caso de los Polos de Desarrollo (2000-2001)". Archivos de Ciencias de la Educación, vol. 11 n° 12, e033, diciembre 2017. ISSN 2346-8866 Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Ciencias de la Educación. <https://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archive033/9013>

situados como única oferta de formación y acceso a la cultura en largas extensiones geográficas. En oposición al cierre de esas instituciones se acompañaba con una serie de líneas de acción que buscaba fortalecer la capacidad de gestión interinstitucional e inter-areal para el planeamiento pedagógico y la ejecución de fondos en lo que se denominó en los documentos oficiales como innovaciones educativas. Es de destacar, el giro de sentido que este programa impregnaba en referencia a la intervención del nivel central de la cartera educativa y sus vinculaciones con las jurisdicciones que recientemente habían recibido el "paquete" de instituciones transferidas. Podríamos señalar que, entre los elementos centrales, cabe destacar la suspensión de la unidad central sobre su poder de influencia o decisión para darle curso a la capacidad de planeamiento de los Institutos. Consecuentemente la lógica de relación que comenzó a diagramarse fue bajo el patrón de la "demanda" desde los Institutos hacia el nivel nacional. El despliegue de condiciones para identificar vacancias o áreas a fortalecer según necesidades locales, tipo de proyecto en el cual se invertía y perfiles de especialistas a convocar a título de consultores externos; le competía a las autoridades educativas jurisdiccionales y de los ISFD.

Si bien el impacto de esta forma de intervención ha sido una experiencia constructiva e identitaria de la materialidad de ciertos modelos de gestión y conducción de los equipos de los ISFD; la disímiles condiciones materiales/ simbólicas del punto de partida y la no intervención direccionada desde el estado nacional en abordar dichas brechas de diferencia de desarrollo, significó alcanzar dispares formas de fortalecimiento institucional y con ello de accesibilidad financiera. La riqueza de las redes interinstitucionales que aún continúan funcionando, en algunos casos propiciaron la re-centralización de la capacidad de unas instituciones sobre otras que coexisten en un mismo territorio y con ello alejándose a modelos estratégicos y democratizadores del planeamiento del sistema formador en términos locales y regionales.

La concesión de marcos de "autonomía" en la ponderación de problemas y de perfiles de "consultores" a intervenir sin necesidad de algún acuerdo federal, dejó un muestreo a la carta de temas, enfoques, orientaciones no siempre en una misma direccionalidad del planeamiento educativo. Aspectos de cohesión y coherencia en lo político-educativo de orden nacional se mantuvo como tema pendiente a esta altura.

Este Programa fue sustantivo en los aportes que propiciaron futuros debates en torno con la tensión entre políticas de corte focal y universal; con ello sobre qué

cuestiones/problemas del planeamiento educativo pueden ser tratadas en cada una en relación con las posibilidades de intensidad y alcance que ofrecen. La escala de desarrollo alcanzada por los Polos y el peso que adquiere en la agenda de los gobiernos educativos, permitió abonar al grado de institucionalización de la FDC y posteriormente poner a jugar el Programa de Renovación Pedagógica; sosteniendo la idea de confluencia entre acciones para el propósito de re-significación de ciertos aspectos que estructuran la matriz de desarrollo profesional docente.

- **Programa de Renovación Pedagógica**

El Programa de Renovación Pedagógica en Institutos de Formación Docente, concentró sus acciones en 203 institutos del país, desarrollando un Plan de trabajo de corte institucional y de alta intensidad. Se apuntaba a la configuración de un trabajo integral de las instituciones del sistema de educación obligatoria con los ISFD conforme a acuerdos y principios de trabajo establecidos por las propias las jurisdicciones. Entre los aspectos centrales se enunciaba la colocación de la idea de los educadores como trabajadores culturales y con ello de su autoridad en el armado de vínculos intra-institucionales para el desarrollo de proyectos socioeducativos.

Líneas programáticas como los Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIES), "Elegir la Docencia", promoción de la participación estudiantil, fortalecimiento de los equipos provinciales que se fueron sintetizando en trayectos dentro de planes de mejora con cierta idea de integralidad, conformación de perfiles de tutores a nivel jurisdiccional; debates sobre política curricular, temas de contemporaneidad del hacer educativo y su institucionalidad, cuestiones sobre la identidad cultural, política sobre juventud y la enseñanza, perspectivas de institucionalidad de la carrera docente, etc., fueron algunas cuestiones habilitadas en la agenda programática del gobierno educativo nacional de formación docente en esta época. En síntesis, podría enunciar tres líneas condujeron las prioridades de gestión en materia de FDC:

-Desarrollo curricular que se vincularía con la definición de los NAP

- Definiciones de encuadre sobre los sujetos de formación que incidiría en el contenido de los dispositivos de Elegir la docencia⁶⁰ y la formación de formadores en perspectiva de formar los educadores del país/ definir la docencia argentina.
- Desarrollo de la dimensión institucional en tanto relación de los ISFD con escuelas PIIE sustantivamente y otras instituciones del territorio.

La gestión iniciada en 2003 no sólo buscó potenciar la materialidad de ciertas condiciones fundacionales de una nueva futura en relación con la formación docente, sino que a partir de cierto encuadre de orden normativo que venía cobrando cuerpo (Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase N° 25.864/03, Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25919/04, Ley de Educación Técnico-Profesional N°26.058/05, Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05, Ley de Educación Sexual Integral N° 26150/06 y principalmente Ley de Educación Nacional N°26.206/06) buscó aportar a cierta nueva arquitectura necesaria para desplegar una política federal que trabaje las distancias y diversidad que existían entre las jurisdicciones. Fue un mojón sustantivo, previo a la conformación de la comisión federal de formación docente y continua. Y un instrumento irruptivo en materia del planeamiento educativo que demandó asumir la tensión entre un organigrama entramado en temas y programas con una estructura por planeamiento de niveles educativos y áreas de complementariedad.

Quienes han sido parte de la conducción de este proceso definen al período como un

“momento de un armado muy interno, muy en diálogo con los equipos jurisdiccionales. No era central la relación con los sindicatos, pero si mirábamos investigaciones que armaban desde allí sobre formación docente y acordábamos líneas de discusión e intercambio. Era el momento de producción de los primeros documentos de programas confluyentes como ser el PIIE, Renovación Pedagógica y políticas de formación docente específicas. La idea era llegar con una política de formación docente que saliera de la idea sólo centrada en los diseños curriculares vinculada con las políticas de acreditación de Institutos y carreras como venía aconteciendo con la Red” (entrevistada 2)

⁶⁰ “Elegir la docencia”, es un programa nacional que data del 2004. Esta iniciativa pretendió incentivar a estudiantes de la escuela secundaria a sumarse a la docencia, contemplaba tres líneas de trabajo (un plan de becas, una propuesta de formación, y un sistema de tutorías) y se articulaba con otros proyectos en acción, como el Programa Integral para la Igualdad Educativa. (Pineau 2019, p.30)

Ahora bien, cabe dar lugar a un breve apartado sobre el desarrollo de la vinculación entre ISFD y Universidades en el marco del Proyecto de Sistema Integrado que se definió para la Educación Superior de los '90 y que acontecía en coincidencia temporal con los programas de política pública para la docencia que estamos presentando.

La Ley Federal de Educación es el marco normativo de carácter nacional que de forma inaugural se refiere al sistema educativo como un conjunto integrado desde la educación inicial hasta la educación superior, contemplando las certificaciones de postgrado universitario.

En singular, refiere al nivel superior en su Artículos 8 que enuncia a la enseñanza universitaria como a la no universitaria y a la denominada cuaternaria; presentando objetivos, funciones y marco legislativo singularmente para las universidades.

La Ley de Educación Superior 24.521/95 se aprueba en un marco de intensos debates y un débil estado de concertación nacional (Fernández Lamarra 2002). Entre los principales aspectos que destaca el autor sobre el contenido y el sentido de la normativa, enuncia que:

- Incluye, por primera vez en la legislación argentina, tanto a la enseñanza superior universitaria como la universitaria y su articulación.
- Plantea conjuntamente, también por primera vez, normas para el funcionamiento de la enseñanza universitaria nacional, provincial y privada.
- Establece la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado, para la que se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional (universidades nacionales), Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)
- Establece las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y

estatutos; autarquía económico- financiero y responsabilidad de su sostenimiento por parte del Estado Nacional.

- Brinda las pautas para la diferenciación entre Universidad e Instituto Universitario.

- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria (universidades de posgrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios tecnológicos, pedagógicos y otros) ya previstas en la Ley Federal de Educación” (pp. 29-30)⁶¹.

A partir de la sanción de la Ley se desarrolló una nueva política en materia de educación superior que caracterizó muy específicamente a este último período.

En cuanto al subsistema dedicado a la FD, ya mencionamos el proceso de transferencia de los institutos nacionales de educación superior no universitaria a las respectivas provincias y algunos de ellos, que no fueron transferidos a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, lo fueron al ámbito universitario. Con siete instituciones superiores de educación artística se creó en 1996 el Instituto Universitario Nacional del Arte. El Instituto Superior del Profesorado Técnico fue transferido a la Universidad Tecnológica Nacional.

La educación superior sostenía durante la década de 1990 el comportamiento ascendente en cuanto a su matrícula alcanzando un 34% en los inicio de la década y arribando en el año 1998 en el orden del 36% (Fernández Lamarra 2002). Cabe advertir que esos valores contemplan el crecimiento matricular de las ofertas de la enseñanza terciaria especialmente en cuanto a las de carácter técnico-profesional. Asimismo la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior dieron origen a una nueva institución nominada como “terciaria”: el colegio universitario. Instituciones de educación no universitarias dependientes de las Universidades Nacionales con un diseño curricular vinculados con las demandas laborales de los territorios, con diseños curriculares más cortos que los de carreras de grado y en cohesión con la oferta de educación superior, garantizando circuitos de acreditación y continuidad. Proyecto que respondieron a argumentos de innovación tecnológica de la época y a la expectativa de

⁶¹ El autor recomienda la lectura del Estudio « La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones », elaborado por Eduardo Sánchez Martínez para el IESALC, como parte del Proyecto « Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

desarrollos laborales con diferencial calidad académica respecto de otras instituciones preexistentes de formación laboral o de adultos.

Un elemento a destacar de la LES es el señalamiento que emite respecto del planeamiento como herramienta para la reconfiguración de la educación superior, que en su condición binaria definida a principio del siglo XX mostraba una estructura híbrida como unidad de sistema.

“A lo largo del siglo XX, la mayor parte de los institutos superiores no universitarios han sido de formación docente; hasta la década del 70 casi exclusivamente de formación de profesores para la enseñanza pre-escolar, media y superior y desde esa década, también, para la enseñanza primaria. La oferta de este tipo de instituciones se ha ampliado muy fuertemente en los últimos veinte años, tanto en número como en variedad del tipo de estudios ofrecidos. En este período la oferta de carreras profesionales se ha incrementado significativamente. Así, además de las ya ofrecidas con anterioridad de auxiliares de la medicina, de asistencia social y algunas de carácter técnico, se agregaron un alto número de carreras vinculadas con el sector terciario y de servicios: informática, distintos tipos de diseño, turismo, hotelería, gastronomía, etc., La participación de la educación superior no universitaria en la matrícula del nivel, se ha incrementado significativamente: del 19 % en 1980 ha alcanzado el 28 % en el 2000” (Fernández Lamarra 2002, p. 56).

Sin embargo, a pesar de buscar constituirse esa norma como un avance significativo en el proceso de articulación, tanto en lo normativo e institucional como en lo académico; en el desarrollo efectivo del campo institucional no ha logrado más que escasos niveles de articulación en general referidos a la formación de docentes de educación secundaria y en materia de distribución de la cooptación de la matrícula, sin no menos tensiones en la cuestión (tensión vinculadas con acreditaciones y reconocimiento de títulos, disputas en las valoraciones de los perfiles de egreso, condiciones materiales para la producción de saberes específicos y en materia de acceso y designación presupuestaria; entre algunas cuestiones).

Así, el Proyecto de Sistema Integrado de la Educación Superior quedó reducido a los ISFD que tuvieran institucionalidades coexistentes y que implicaban asociaciones entre equipos de ambas estructuras para investigar en temáticas generalmente centradas en la práctica, y que en la mayoría de los casos eran proyectos financiados por la agencia de Ciencia y Tecnología de la Nación (sin embargo la investigación no fue una de las líneas preponderante en el desarrollo institucional de la época, podríamos afirmar que las evidencias la muestran como una de las líneas con menos realización en ese momento).

Desde ese contexto, el Programa de Renovación Pedagógica se asume en las voces de los entrevistados para esta tesis, como un paso necesario en la restructuración

vincular entre nación y provincia, en un tiempo de transición y sustantivo para poder desplegar lo que luego vino (la decisión de crear el Instituto Nacional de Formación Docente -INFD, 2006-, bajo la recomendación de la Comisión Federal de Formación Docente Inicial y Continua formada en 2005). La antesala de creación del INFD fue un período de generar condiciones políticas, normativas y administrativas que viabilicen un grado de institucionalidad de la formación docente como no había acontecido hasta el momento. Y sus inicios coincidieron, casi en forma simultánea, con la creación de la Universidad Pedagógica (2007) de la Provincia de Buenos Aires. Abonando al propósito de desarrollar un modelo universitario de formación docente adecuado a las demandas de la época y del sistema educativo por ende. Ambas son parte de un conjunto de referencias comunes en el campo de gubernamentalidad del campo educativo.

CAPÍTULO IV

LA FDC: ¿POLITICA DE ESTADO O TEMA DE AGENDA GUBERNAMENTAL?

4.1 Creación del Instituto Nacional de Formación Docente

Como hemos señalado desde 2003 en adelante, el conjunto del sistema educativo de la nación enuncia que la institución escuela ha sido atravesada en forma contundente por nuevos problemas sociales de época, donde la respuesta desde una lógica disciplinar sostenida durante la década de 1990 y el enfoque de gestión educativa de la Alianza eran errados o insuficientes para resolver las necesidades educativas y reconfigurar los sentidos de institucionalidad que se demandaban⁶². Coincidiendo con lo expresado por Alliaud (2014)

Los temas de la cultura contemporánea aluden a la preparación de los docentes para comprender la sociedad en la que viven, asumir la complejidad de enseñar en los escenarios educativos actuales desde una perspectiva plural, amplia y diversa que incluya los nuevos rasgos que caracterizan a las infancias, los grupos adolescentes, las culturas juveniles y los cambios en las familias y consumos culturales, por ejemplo” (p.38).

Los Planes Globales fueron asumidos como la tecnología de gestión que vehiculizaban mecanismos de financiamiento de las líneas programáticas de los ministerios de educación de las jurisdicciones, no sólo circunscriptas a la capacitación y que ampliaron los rubros financiables en tanto insumos o requerimientos de recursos humanos para la FDC y/o programas concomitantes. Desde esa herramienta se fue recomponiendo una metodología de relación con las provincias, centrada en definir uno a uno nuevos acuerdos sobre la necesidad de formación de los docentes. Sin embargo, cabe señalar, que en la organización de un Ministerio por funciones programáticas, la norma de lo que se financiaba se imponían vía recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento. En consecuencia, la agenda programática recurrentemente distaba de las necesidades reales del mapa nacional educativo o

⁶² Se sugiere la lectura del documento “Trayectorias Escolares” producido por Flavia Terigi (2009) para el del MEN disponible en https://des-mza.infed.edu.ar/sitio/upload/las_trayectorias_escolares.PDF. Este documento plantea una serie de reflexiones, consideraciones y propuestas de distinto tenor, articuladas en torno a la preocupación política por la inclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes de nuestro continente, en especial de aquellos que, por las difíciles circunstancias en que viven o por la acción del sistema escolar, desarrollan trayectorias escolares en las que resultan incumplidos sus derechos educativos. El documento ha sido producido en el marco del Proyecto Hemisférico “Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar”, desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)” (p.4)

coincidían en sus temas (por ejemplo la mejora de la educación secundaria) pero desde concepciones mercadocéntrica y con ello desde la sobrestimación de los parámetros de regulación meritocráticos. En el caso de la FDC materializó una currícula concebida en tanto noción de capacitación como generación de competencias para la transmisión de saberes disciplinares. La voz de los gobiernos educativos es reemplazada por la de las agencias de financiamiento y de políticas globales de "innovación educativa"-organismos descentralizados de toda estructura gubernamental que responden como unidades de gestión de monopolios internacionales que encuentran su representación en sectores de poder local-⁶³.

"(...) Tenía que haber formación pedagógica para todos. Había que entender el lugar de la escuela, entender que para saber de enseñanza no alcanza con saber matemática, lengua... Bueno eso fue duro dentro de Ministerio. Costó, pero se logró recomponer el vínculo con las áreas curriculares, que era el equipo central del área (...) El dispositivo más famoso se llamó Escuelas Itinerantes de Capacitación. Se trataba de un dispositivo donde durante una semana se trabajaba con grupos de docentes de diferentes lugares. Se hizo sobre todo para secundaria, porque en la lectura que se hizo era el nivel que estaba más crítico, como siempre, porque siempre fue así. En la actualidad empieza a haber una mirada sobre la primaria, pero como requisito para avanzar en las trayectorias (...)" Entrevistado 3

En ese esquema las narrativas dan cuenta de un trabajo cuerpo a cuerpo con los equipos de las jurisdicciones bajo un esquema político de alta presencia del ministerio, no tan sólo económica que la tenía, sino técnico-pedagógica acompañando el proceso de validación de las proyecciones de planeamiento en los términos de la FDC. Una política que metodológicamente descreía del efecto cascada y centró su intervención en unidades focales de desarrollo (retomaremos este tema más adelante).

"En antecedentes al INFD se habían desarrollado algunos programas pero que tenían un alcance muy reducido, como por ejemplo el programa Elegir la Docencia o como por ejemplo los famosos posgrados que desarrollamos. Esos programas fueron diseñados con absoluta precisión y a la medida de lo que se buscaba en ese momento, que era abrir los ojos al mundo contemporáneo, a reconocer cómo estas nuevas características de la globalización y del mundo contemporáneo incidían en la construcción de subjetividad. Fue

⁶³ Andrea Alliaud (2014) señala cuatro "grandes problemas de la FDC y el desarrollo profesional" en un estudio comparativo regional que ha coordinado para el MERCOSUR, a saber: "1-Baja articulación entre niveles de gobierno (nacionales, provinciales, estadales) o entre áreas y programas de un mismo ámbito o jurisdicción; escasa continuidad de las acciones emprendidas entre una y otra gestión; falta de evaluación sistemática de los resultados de las actividades implementadas; condiciones de trabajo que limitan la participación en actividades de FDC. 2-Baja o escasa regulación normativa: predominio de lógicas de mercado, credencialismo, oferta diversa y poco pertinente a las necesidades y prioridades del sistema educativo o a los problemas de la enseñanza y la formación docente. 3- Oferta poco variada: homogeneización de la oferta y de los formatos y dispositivos de formación (cursos, talleres, seminarios); oferta por niveles y disciplinas; ausencia de formación continua para ciertas áreas del currículum, regímenes, especialidades, modalidades o contextos del sistema educativo; falta de programas de formación de formadores, formación de roles y de funciones centrada casi exclusivamente en cargos de gestión y supervisión de las instituciones. 4- Modelos de formación inadecuados: énfasis en el saber experto, desconexión respecto de los problemas de la práctica; trabajo individual, baja incidencia de la FDC en la modificación y mejora de la enseñanza y los entornos escolares; escasa o nula consideración de la trayectoria y experiencias previas de los docentes; debilidades para deconstruir las prácticas existentes para su desnaturalización, análisis crítico y cambio" (p.57-58).

trabajoso, como decíamos recién, nos llevó dos años poder sacarlos; no tuvo un gran alcance porque tampoco la capacidad de las universidades permitía albergar cohortes demasiado grandes. Pero lo que sí, creo es que desde ese programa las universidades lograron generar una buena llegada con los docentes permanecieron. Con la creación del INFD tenemos que entrar a diversificar la condición, justamente no volver a hacer un programa de contenidos únicos y de dispositivo único sino poder dialogar con cada provincia y ver desde qué punto de partida íbamos a hacer la cuestión ” (Entrevistado 5)

Paulatina y sostenidamente se observa en este período -desde los relatos oficiales- la decisión de recolocar la tarea de enseñanza en clave de proceso dentro de una organización escolar, con lógicas de funcionamiento hacia adentro de su propio sistema y en relación con el territorio. En correspondencia, la preocupación sobre la organización y formación para el trabajo docente cobra cierto giro de sentido en el diseño de la política educativa, buscando abonar al propósito de mejora de la oferta escolar. Sin embargo, aún no se vislumbra ninguna presencia de conceptualización política que vincule a la formación docente con nuevas definiciones integrales en relación con la carrera docente. La carrera docente es un tema de debate perdurable durante el período que estamos analizando y el que se enuncia en forma periódica entre agentes de gobierno, sindicatos y especialistas en educación; sin embargo el mapa de condiciones política-legislativa-administrativa y pedagógicas no ha alcanzado la madurez necesaria para su tratamiento y reconfiguración. Esta cuestión nodular podría ser expresión de la distancia que aún persiste entre agenda gubernamental y la agenda política de la formación docente que enunciamos dentro de las tensiones existentes; contenido de una futura nueva etapa de maduración de la arquitectura en el arte de gobernar la FDC.

” (...) En ese período la necesidad irrenunciable era volver a volver a pegar lo que estaba destrozado en el país, la fragmentación absoluta de todo. Digamos que los años previos habían contribuido a una fragmentación totalmente nociva, a una devaluación de la mirada de los formadores, a un haberse refugiado en lo que podían, en las carreras cerraditas de cada instituto, de cada universidad. Pero que todo lo que fuera extensión o vinculación con el sistema concreto vivo, habían sido cortados todos los puentes. Así que ahí había que crear condiciones, primero para que volvieran a creer que la Nación no iba a repetir las políticas de los ‘90 que fueron, ahí vuelve lo que te decía antes, fueron políticas homogéneas vinculadas a una ley que puso contenidos nacionales”(...
Entrevistado 5

En este panorama y en los inicios de un nuevo gobierno democrático con el prioritario objetivo de reestructurar el sentido y rol del Estado en relación al diseño, financiamiento, desarrollo y evaluación de políticas públicas; se le confiere a Tedesco (2005) la tarea de crear una Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Permanente , a saber:

“ Que la Comisión Federal fue conformada con el cometido de proponer al Consejo Federal de Cultura y Educación orientaciones para la generación de un espacio institucional específico, con misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una política federal para la formación docente inicial y continua” (Resolución del CFEyC N° 251/05⁶⁴)

En consecuencia, con la intervención de especialistas y el apoyo de entidades gremiales se crea el INFD en tanto organismo de carácter desconcentrado, con la función primaria de direccionar, planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema superior de formación docente inicial y continua, en respuesta al requerimiento social de políticas específicas y sostenidas para la formación de docentes en nuestro país (Art. 76 Ley N°26.206/06); asumiendo la responsabilidad de promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua, coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de políticas de formación docente e impulsar acciones de investigación y de cooperación técnica institucional e internacional. Esta creación contaría con procedimientos de concertación federal, con un Consejo Consultivo de carácter técnico-político (incorporando la presencia de las universidades, los gremios, el ámbito académico y del sector privado) y un presupuesto y estructura propia (Artículos N° 76 y N° 77 de la Ley de Educación Nacional).

“ (...) no tuve la impresión de que la creación del INFD estuviese montada sobre la línea de la innovación como si vimos en estos últimos años [gestión macrista] de la innovación por sí misma. El INFD fue creado desde la idea que tener políticas de Estado, pensadas desde la potencia y no de la escasez. Y desde lo que la formación docente requería... No había una línea que no fuera digna de intervención o de apoyo, o seguimiento de recursos del Estado. Se mandaba a los docentes a España, a viajes internacionales, para que la gente se forme afuera. En general fue una perspectiva desde que asumió Néstor Kirchner, pensar la política educativa desde un supuesto que no fueran ni la escasez, ni la inconducta de los actores (...)” Entrevistado 4

Finalmente, consolidar el corpus de análisis implica profundizar la lectura sobre las intervenciones políticas de un Estado fortalecido junto a la presencia de la “asistencia técnica” que suele acompañarlas. Esto conecta estrechamente los temas educativos con los fenómenos de involucramiento de los ámbitos universitarios y de gestión educativa en materia de legitimación de campos del saber. Por ende, al aparato de gestión gubernamental no sólo se abocará a la administración de la vida de las poblaciones educadoras, sino al buen gobierno escolar para la institucionalización de nuevas prácticas de participación docente como parte de cultura escolar emergente. En

⁶⁴ Se recomienda la lectura de dicho documento como referencia sustantiva sobre sentidos y estándares en materia de formación docente y gobierno del subsistema de educación superior, que confluyen en los argumentos para la creación del INFOD como decisión de política de Estado. <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res05/251-05.pdf>

términos de Boaventuras Santos (2010), diríamos que debe ocuparse de la operatividad técnica y los conocimientos especializados heroicos hacia un conocimiento edificante.

En ello, los colectivos de expertos del campo científico se consideraron clave en la materialidad de procesos germinados desde la perspectiva trans-escalar. Ello, al momento de definir lógicas de universalización de las políticas pública que operaron en oposición a los tradicionales esquemas de homogeneización e intentaron dar lugar al criterio de diversidad; sin suponer una individualización extrema. Desde la relatoría de algunos entrevistados, se explicitó como hipótesis argumentativa que la composición de políticas focales podría ser entendida como resultante de definiciones del planeamiento educativo que buscan saldar dicha encrucijada. Situación que fue considerada como pendiente en la actualidad.

De esta manera, es posible observar la intervención de las universidades estatales y privadas involucradas de manera más marcada que en otros momentos de su institucionalidad, en tareas vinculadas con el planeamiento de las reformas educativas (en producción de trabajos de informes diagnósticos, diseños o acompañamientos de implementación de políticas públicas). En ello ese conocimiento superaría su condición meramente técnica y sumirían responsabilidades en las definiciones filosófico-políticas de los proyectos de gobierno en los que intervienen.

4.2 El Instituto Nacional de Formación Docente como política pública

Los gobiernos de los países de América Latina con diferente grado de intensidad y desarrollo, desde principios del siglo XXI, han puesto la atención en la renovación de los enfoques y con ello los encuadres normativos que contienen a las políticas públicas para la formación docente. Cada nación ha asumido prioridades diferentes según las herencias y expectativas sobre el desarrollo profesional docente, los procesos de universalización de la escolaridad obligatoria alcanzado (tasa de cobertura), cuestiones transversales que impactan en la configuración de las subjetividades en la primera infancia y la niñez, las adolescencias y las juventudes, matrices sobre la enseñanza y los modelos de instituciones educadoras que han enunciado bajo la denominación de "escuela centro educativo", la proyección de continuidad de los estudios y la relación con el mundo del trabajo, entre algunos motivos a nombrar. Sin más, todos gobiernos escolares de la Región muestra voluntad y decisión de gestión para colocar en agenda el

propósito de mejora del grado de institucionalidad del sistema formador (algunos altamente imbricados con la configuración de los espacios universitarios, como son el caso de Brasil y México)⁶⁵.

El desarrollo paulatino de un subsistema de educación superior impulsando la FD inicial y continua, en respuesta a las nuevas demandas que expresa la sociedad desde la segunda mitad del siglo XX, ha puesto el tema como prioridad en los debates políticos- educativos. Entre las líneas de discusión se circunscriben los análisis sobre el concepto de desarrollo profesional y educación continua; colocando al docente como *EL* sujeto destinatario de la formación. Este planteo busca diferenciarse de las visiones tradicionales de capacitación entendidas como estrategias de carácter centralmente compensatorio del déficit profesional o la readaptación a cambios de orden normativo curricular⁶⁶.

En ese sentido amplio, el desarrollo profesional es un proceso que resulta de la atención ética y sensibilidad política que permita una reflexión sistemática sobre la práctica (individual y colectiva) de la tarea docente en anclaje institucional. Este ejercicio, parte de la organización y los derechos de las/os trabajadoras/es docentes, se distinguen de las acciones de capacitación en clave de entrenamiento a partir de intervenciones focales desde el sentido de la innovación. Retomando el trabajo citado de Sylvia Ojeda, refiere a la corta trayectoria de enfoque y lo concibe como un cambio de paradigma expresado por un grupo de intelectuales de la educación que trabajan el tema (Villegas-Reimers, 2003; Aguerrondo, 2004; Ávalos, 2007; Vaillant, 2009; Terigi, 2010, entre otros).

Situándonos en los inicios del siglo XXI en la Argentina. La propuesta de desarrollo profesional encuentra un terreno signado por la heterogeneidad, la fragmentación, el desfinanciamiento y la intervención de sectores ajenos a la tarea de enseñar asumiendo responsabilidades de formación continua delegadas por un Estado descentralizado. La colocación en agenda gubernamental de la necesidad de

⁶⁵ Hacia el año 2008 en la región de América Latina y El Caribe se encontraban en activo cerca de 7 millones de docentes de educación primaria y secundaria (Louzano y Murdochowicz, 2008). Sus rasgos sociodemográficos, sus experiencias formativas, la manera en que se insertaron en los servicios educativos en sus distintos niveles, los momentos de su trayectoria profesional y las demandas a las que han sido sometidos les da identidad en el ejercicio de la profesión a pesar de los muy diversos contextos en los que se desempeñan en Sylvia Ortega en su Borrador para la discusión sobre Tema: Formación Continua, UNESCO-OREALC / CEPPE producido en el 2011

⁶⁶ Sylvia Ortega en su Borrador para la discusión sobre Tema: Formación Continua, UNESCO-OREALC / CEPPE producido en el 2011, hace cierta referencia al respecto recopilando trabajos como los de Villegas-Reimers, 2003; Aguerrondo, 2004; Ávalos, 2007; Vaillant, 2009; Terigi, 2010.

reconfiguración del sistema formador, es previa a la conformación del INFD; expresado tanto en la proyección de un nuevo organismo como unidad de gestión dentro de la estructura del MEN, como así también, en los ejes y postulados que progresivamente van superando/soslayando relatos tradicionales sobre las acciones de capacitación y que comenzaban a resignificar lógicas de acompañamiento-fortalecimiento singularmente a equipos de directores y supervisores.

“ (...) La propuesta de desarrollo profesional toma como punto de partida el escenario heterogéneo y fragmentado que caracteriza a la formación docente, proponiendo como objetivo “construir unidad sin uniformidad” y consolidar el papel del Estado nacional como garante de condiciones de igualdad educativa para la totalidad del sistema, respetando y fortaleciendo la capacidad de las provincias para el desarrollo de sus políticas educativas. Se extiende a cuatro años la duración de la formación inicial y se establece la capacitación gratuita como obligación del Estado hacia el sistema público de educación” (Feldfeber 2010, p.).

Como se señala en la “Memoria de Gestión 2007-2015,

“La política de formación docente se integra y articula con el conjunto de políticas llevadas a cabo por el Estado Nacional en pos de la educación argentina a partir del año 2003, entre cuyos más destacados hitos se pueden mencionar el dictado de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, la Ley 26.206 de Educación Nacional, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y la implementación de diversas iniciativas como el Programa Conectar Igualdad, la creación de los canales educativos Encuentro y Pakapaka y el Plan Ciencias Naturales para Todos. Asimismo, la instauración de la Paritaria Nacional Docente, concebida en 2006 como un mecanismo de reconstrucción frente a la fragmentación que presentaba el sistema educativo, es otro de los indicadores de la concepción integradora que ha sido desarrollada en materia de política educativa, y en cuyo marco debe también contemplarse la política de formación docente.”⁶⁷

El INFD fue creado como organismo de responsabilidad nacional y carácter federal sobre la construcción de políticas públicas para la formación y la carrera docente. Su creación pone de manifiesto la preponderancia que se le asigna a la Formación Docente como eje de política educativa anclada en la necesidad de legitimar un sistema integrado y de concertación partiendo de la activa participación de los actores preexistentes.⁶⁸

⁶⁷ Cabe destacar el desarrollo descriptivo que ofrece la Memoria de Gestión 2007-2015 producida por el INFD del MEN, cuya lectura se recomienda. El valor como publicación de gestión refiere a la descripción del conjunto de áreas programáticas que hacen a la integralidad de la política de formación docente. Parte del contenido de ese material será fuente privilegiada para la confección del presente apartado. Sin más tomaré referencias generales dejando a la luz de su lectura, el conocimiento detallado de su legado de gestión. La documentación referida se encuentra publicada en el la página del Instituto mencionado.

⁶⁸ El decreto 374/07 del Poder Ejecutivo Nacional delimita el rol y las funciones del nuevo organismo. Se organiza institucionalmente desde la gestión a partir de: un Director ejecutivo a cargo de la conducción, un Consejo Consultivo como órgano técnico-político de asistencia y asesoramiento, Mesas federales con representantes de las jurisdicciones diseñadas para la gestión y concertación técnica de prioridades y acciones; así como una Comisión Federal de Evaluación, integrada por representantes de cada una de las jurisdicciones, con la finalidad de evaluar y verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de la validez nacional de los títulos y certificaciones correspondientes a estudios de formación docente de todos los niveles y modalidades del sistema formador. Ya en su

Así es como el primer equipo que conformó la secretaría ejecutiva del INFD debió asumir una vasta agenda de cuestiones pendientes que se encontraban en situación de "irrenunciables" ante un sistema formador que había sido devastado, al igual que la estructura misma de sistema educativo federal. El año 2001 había dejado un manto no sólo de desorden, sino de destrucción material y simbólica de un sistema educativo nacional que hasta al momento no se lograba recomponer y dar cuenta de un sentido de agenda en perspectiva federal; la urgencia marcaba la cancha.

Durante ese período, numerosas producciones de especialistas ocuparon la atención sobre las necesidades, posibilidades y proyecciones de dicha agenda. Una de las voces de ese colectivo especializado fue la pedagoga Andrea Alliaud. En su intervención en debates académicos de la época refería que

"los problemas que quedan por delante y que caracterizan la situación del sistema formador se refieren básicamente al desarrollo de una institucionalidad específica que contemple la formación inicial y continua de los docentes en función de la mejora de las escuelas. Temas vinculados con la planificación de la oferta formativa y una mayor articulación de estas instancias con la carrera profesional; la producción de saberes sobre la enseñanza y una pedagogía específica para la formación; la articulación con las universidades en tanto instituciones que también forman docentes y producen conocimientos sistemáticos; los procesos de seguimiento y evaluación permanentes, y la definición de marcos normativos específicos que regulen la educación superior, merecen una atención especial" (2003, p.8) .

En palabras de una funcionaria del MEN

etapa de consolidación y legitimación, el INFD desplegó su accionar en aspectos estratégicos centrales para comenzar con el proceso de reforma del sistema formador: Sistematización de toda la información del sistema nacional de formación docente por medio de la creación del Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente, y el involucramiento de las jurisdicciones en el proceso de recopilación y actualización de los datos. Por resolución 16/07 del CFE, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología crea un Registro Federal de Instituciones y Ofertas de formación docente administrado por el INFD. Los Institutos de Formación Docente del país debían inscribirse en este registro con cada una de sus ofertas formativas. En este proceso interviene una instancia intermedia, la autoridad educativa jurisdiccional, como la responsable de acercar esta información de los institutos de su jurisdicción al registro, así como de sus futuras actualizaciones. A partir de este complejo proceso de recopilación de información sobre instituciones y carreras, se construye una base de datos, necesaria para la toma de decisiones sobre políticas de Formación Docente, así como para otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones, y dar publicidad a la oferta completa de Formación Docente de la República Argentina. Asimismo, esta información recogida formará parte de otro de los procesos innovadores definidos por estas nuevas políticas de formación docente en el seno del INFD, como es la conformación de una Red Nacional Virtual de Institutos Superiores de formación docente. Elaboración de un plan estratégico de acciones, a partir del reconocimiento de las áreas más problemáticas y las acciones más urgentes, por medio de la elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional de Formación Docente. En dicho plan se definen tres áreas prioritarias para el diseño e implementación de acciones políticas en relación al sistema de la formación de los docentes: – desarrollo institucional – desarrollo curricular – formación continua y desarrollo profesional Con una secuenciación y delimitación del tiempo, la planificación formalizada da cuenta de la intencionalidad del Estado Nacional de construir un rol más presente en la configuración de la propuesta formativa del nivel, tanto en el diseño y ejecución de la misma, como en la configuración de instancias de asistencia tanto técnica como financiera para las jurisdicciones. (Enem y Maglier, 2010)

“ Así en esta etapa fundacional del INFD Los dispositivos de formación continua, en mi experiencia, tienen que ver siempre, con eso que te decía al principio: cómo le llegas y cómo atrapas a una persona que está ejerciendo un puesto de trabajo, para el cual vos no le vas a cambiar esencialmente nada para que acceda a un puesto de trabajo mejor. Salvo los cursos de ascenso, que están estatutariamente previstos, nunca la capacitación le provee un puente para que acceda a un lugar diferente, un puesto de trabajo diferente. Es para que trabaje en el mismo puesto con otras condiciones, otros recursos, otras herramientas. Entonces esa condición de origen de la formación continua, en mi opinión, hace que el dispositivo de oferta de la formación continua vaya variando siempre en función de lo que se hizo en el período anterior, lo logrado en el período anterior, lo no logrado etcétera, etcétera. Ver cuáles son los recambios generacionales que hay en una jurisdicción es importante (...), entrevistada 4.

En esa línea, el INFD procuró promover procesos de construcción política que consolidaran el federalismo, sin debilitar la unidad y cohesión de la Nación. Cabe hacer mención a cierta debilidad que se evidencia en el constructo de un bloque de fuerzas que permita concretar la creación de nuevos marcos regulatorios para la educación superior y así superar las contradicciones/limitaciones que genera la continuidad del encuadre legal general del nivel que data de 1995. Instrumento definido en su origen bajo otro modelo de proyecto político educativo y legalidad que continua habilitando políticas y mecanismos que sabe bien utilizar el ámbito privado adecuándolo en las nuevas exigencias de contexto.

Para ello, la participación entre la Nación y las jurisdicciones se propuso en dos niveles: la concertación política, a través del Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación; y la concertación técnica política entre el Instituto y los Directores responsables de la educación superior de cada una de las jurisdicciones, en principio en institucionalizar el área y trabajar en definir un cuerpo de contenido según intereses propios y líneas comunes de orden nacional. La trama político-técnica y con ello la aproximación a acuerdos respecto de la direccionalidad en materia de FD fueron unas de las primeras tareas asumidas por la conducción del Instituto Nacional.

“ (...) Era un equipo bastante pequeño el que teníamos en el área específica de formación docente continua. Después fue incrementándose a medida que la planta de las provincias exigía una intervención nacional, pero nuestra mayor preocupación tenía que ver justamente con acercarle dispositivos posibles a la directora o el director de educación superior que fuera compatible con la situación de los profesores de sus institutos. Ahí teníamos dos situaciones bien diferentes, que eran que en la mayor parte de las provincias, los recursos humanos provenían de los institutos de formación inicial con o sin experiencia previa en haber trabajado en circuitos de capacitación en servicio, capacitación docente o formación docente continua y había provincias como Córdoba, como Buenos Aires o Ciudad de Buenos Aires que tenían directamente instituciones que contaban con perfiles de

*capacitadores muy formada en la formación continua, no en la formación inicial (...)
relata la entrevistada 4.*

En el marco de los acuerdos federales, se estableció que la formación docente inicial fuera función indispensable para las instituciones formadoras y que tanto ésta como el apoyo pedagógico a escuelas debían desarrollarse en todos los Institutos del país (Res. CFE N°140/11). Sin embargo, en materia de producción práctica de la política que diera identidad y autonomía al sistema formador y partiendo de lo planteado en el mencionado Informe elaborado por la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua(2005)⁶⁹; se requirió trabajar en nuevos sentidos para la vinculación entre las instituciones formadoras y escuelas asociadas.

En correspondencia, la exigencia sobre las políticas de FD implementadas estaban puestas en generar un escenario de mutuo reconocimiento, consagrado a la puesta en común de las diferentes necesidades y particularidades de los distintos niveles de gestión: Nacional, Jurisdiccional, Institucional (bajo acuerdos con avales de orden federal).

“La pregunta acerca de cómo el conocimiento generado contribuye a enriquecer la formación y el desarrollo profesional de los docentes, a analizar las prácticas propias y ajenas y comprender los escenarios institucionales generando estrategias y herramientas de intervención pertinentes y adecuadas a los contextos escolares actuales, no puede ser ajena para quienes nos dedicamos a pensar, a planificar la formación docente y trabajamos en las instituciones como formadores” (MEN 2018, p.312)

Con ello, se da inicio de una nueva y superadora etapa en la historia educativa nacional de la formación del conjunto de docentes del país (que a la altura del año 2014 ya se aproximaban al millón doscientos mil según datos del Censo Docente que se desplegó en ese año)⁷⁰.

Entre las líneas del documento de Memoria de Gestión 2007-2015 producido en el INFD se expresa que *“para alcanzar esta integralidad y cohesión se adoptaron criterios de trabajo específicos: construir de manera federal las políticas educativas de alcance nacional, establecer instancias de gobierno que actúen de manera relacionada y en la misma dirección y promover el intercambio y el trabajo compartido con los*

⁶⁹ Para mayor información, véase <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res05/251-05.pdf>

⁷⁰ Dato publicado en CENPE 2014, censo nacional del personal docente y no docente del sistema educativo argentino. Involucró a todo el personal de las escuelas de todos los niveles y modalidades: inicial, primario, secundario y superior, excepto las universidades. Comprendió a escuelas de gestión pública y privada de todo el país. Permitió relevar información estratégica sobre un universo de 1.200.000 personas aproximadamente. Para mayor información ingresar a <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/infoestadistica/educativa/censos>

gobiernos de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires". En consonancia, se establece a la consolidación de una organización federal construyendo cierta unidad que contemplase la diversidad y la autonomía de las unidades de gobierno, como sentido del proceso de concertación y en singular enmarcando las funciones e intervención del INFD.⁷¹

Recuperando el contenido de documentos técnicos generados desde el Ministerio de Educación de la nación y en acuerdo con el conjunto de los representantes jurisdiccionales, se acuerdan federalmente seis políticas sustantivas que articulan el *Plan Nacional de Formación Docente*, integrado a partir de 2012 en el *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente* (Res. CFE N° 188/12), a saber:

- I. Planeamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Formación Docente.
- II. Evaluación Integral de la Formación.
- III. Fortalecimiento del Desarrollo Curricular.
- IV. Fortalecimiento de la formación continua y la investigación.
- V. Fortalecimiento de la trayectoria y la participación de los estudiantes.
- VI. Consolidación de la formación pedagógica con recursos digitales.

Es a partir de estos lineamientos estratégicos, que se desarrolla el planeamiento de entornos formativos institucionales e intrainstitucionales vinculados con el desarrollo profesional del colectivo docente y roles vinculado con la enseñanza, en pos de consolidar el sistema nacional de FDC. Las áreas que en su relato oficial enuncia el INFD son:

- Implementación de ofertas de formación continua para Docentes y Directivos del sistema de formación docente
- Implementación de ofertas de formación continua para docentes del sistema

⁷¹ El Ministerio de Educación Nacional y los Ministerios de Educación Provinciales se vinculan a través del Consejo Federal de Educación: organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. A su vez el Instituto Nacional de Formación Docente trabaja de manera colectiva con las Direcciones de Educación Superior de cada jurisdicción, en la planificación, diseño, gestión y asignación de recursos para el sistema de formación docente. Al respecto se ha constituido la Mesa Federal de Directores de Nivel Superior, como espacio nacional de concertación técnica coordinado por el INFD y legitimado por la LEN, para el análisis y la discusión de una agenda de temas considerados de preocupación central en el campo de las políticas de formación docente inicial y continua. Reglamento de Funcionamiento de la Mesa Federal de Directores de Nivel Superior. Agosto 2009. En Documento técnico "Memoria de Gestión 2007-2015 del INFD" (MEN 2015).

educativo obligatorio

- Acompañamiento a docentes en sus primeros desempeños
- Fomento a la función de investigación en los IES
- Producción de conocimiento en áreas de vacancia relacionadas con la formación docente
- Creación del Centro de Información y Documentación

Entre los años 2013-2015 el Ministerio de Educación bajo la conducción ejecutiva del INFD cobra centralidad en la puesta de marcha de líneas programáticas de alcance nacional sobre la formación permanente del colectivo docente con la intención de incidir en las matrices de su desarrollo profesional. La política pública en la materia, ambiciosa abonar sustantiva e integralmente a la direccionalidad del proyecto educativo de ese momento. El relato oficial mediando el año de gestión 2013 da cuenta de cierto sentido federal en la que se inscribe una propuesta de formación docente con carácter universal, gratuito y en servicio que es aprobada el 20 de agosto de 2013, bajo Resolución Ministerial N° 201/13.⁷² El Consejo Federal de Educación (CFE), por unanimidad y bajo acuerdo paritario, decide la puesta en marcha del *Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”* (PNFP) como línea estratégica de acción en el marco del *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente* que estaba en curso.

Los documentos oficiales que dieron contenido al PNFP declaman el reconocimiento de la formación permanente como derecho de los docentes en tanto productores de conocimiento pedagógico, y de la escuela como ámbito privilegiado para su desarrollo, se inscribe en la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación de todos los niños, adolescentes y jóvenes de nuestro país.

El PNFP se enmarca dentro de las enunciaciones de compromisos por generar las condiciones políticas y pedagógicas para hacer de cada institución un espacio de enseñanza y aprendizaje para todos los docentes y estudiantes.

“(…) Es una oportunidad para el fortalecimiento ético, político y pedagógico del colectivo docente desde una concepción de justicia, igualdad y ciudadanía democrática, que promueve recorridos diversos y complementarios, y permite trabajar en la legitimidad del papel del educador como productor de conocimientos. Además, reivindica la centralidad

⁷² Véase <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res13/201-13.pdf>

de la enseñanza en la tarea docente desde una perspectiva dinámica, progresiva, creativa y crítica. Asimismo se destaca por su carácter innovador en tanto que ratifica el rol del Estado como responsable de la formación docente; se conforma como una propuesta universal y gratuita para todos los docentes de gestión estatal y privada de todos los niveles y modalidades educativas del país; y garantiza la formación como parte de la jornada laboral haciendo foco en la institución escolar (...) suscribe el documento de monitoreo producido como material de trabajo de los equipos técnicos.

El Programa estuvo estructurado en dos componentes: uno institucional, con sede en los establecimientos escolares(denominado componente I), en cuyo marco los docentes desarrollan jornadas de formación, y un componente específico, en el que el docente participa en instancias de formación sistemáticas referidas a las disciplinas, los niveles y modalidades en que se desempeña (denominado componente II). En el mismo sentido, se ratifica que en la formación permanente todas escuelas públicas de gestión estatal y de gestión privada, confesional o no confesional, de gestión cooperativa y de gestión social deberán ser reconocidas como unidades colectivas de la formación permanente, reposicionando el trabajo situado como eje en las políticas públicas de FDC.

La ejecución de este Programa de alcance nacional aconteció mediada un mapa de producción de relaciones de corresponsabilidad nación- jurisdicciones expresada en acuerdos bilaterales, regionales y el Consejo Federal de Educación como unidad privilegiada de concertación. En ese contexto, la mesa técnica paritaria y el Consejo Consultivo que contenía la voz de las Universidades y de la Academia Nacional de Educación fueron unidades activas de participación representativa.

Por el grado de integración que esta política ha buscado instalar (ambicionando cierta síntesis entre iniciativas y antecedentes en la FD), se reconoce a la Red Federal de Formación Docente continua como antecedente directo de una política pública de corte universal.

El PNFP recoloca la condición de formación docente como parte de la organización del trabajo inscripta en instancias de servicio laboral que data de experiencias de los 80, retoma la proyección de corte universal inaugurado por la RFFDC, reactualiza la virtualidad como escenario formativo y el ofrecimiento de trayectos específicos con acreditación de saberes prioritariamente de enfoque didáctico. Más se distingue en su condición de absoluta gratuidad, el grado de imbricación que ha logrado montándose en la íntegra estructura del sistema educativo estatal y privado, y la recentralidad tanto del gobierno educativo como de la representación sindical de alcance

nacional como conductores político-intelectual- económico y de su aparato administrativo particular (distinguiendo funciones, responsabilidades y competencias de poder entre ellos pero bajo relaciones de concertación).

Flavia Terigi (2016) en su Informe sobre las Políticas Públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández producido para la Fundación Friedrich Ebert señala la participación de 800.000 docentes incluidos en el Componente I y la reposición de los dispositivos de formación situada y en servicio en los espacios escolares de trabajo (“247.000 inscriptos en 13 postítulos nacionales, 90.000 en cursos nacionales y 39.503 directivos y supervisores en cursos de formación específica en la plataforma virtual tomando como fuente el documento del Ministerio de Educación” Terigi,2015b. p. 184).

4.3 Racionalidad de una política que busca ser contenido de Estado: materialidad jurídica e institucionalidad

Las tensiones y disputas de sentidos respecto de la organización de la enseñanza como trabajo asalariado y la necesidad de formación continua/permanente para ello, demandó la producción de encuadres normativos que contemplaron ciertas perspectivas de legalidad sobre la tarea y vehiculizaron una forma específica de control desde el Estado. Si bien no es pretensión de este trabajo la descripción y el análisis exhaustivo de la matriz jurídica que acompañó los procesos de política pública de FD, consideramos que poder hacer una lectura de los rasgos que alimentaron el hacer del cuerpo normativo del período en cuestión, acumulará capital para develar alcances y obstáculos en la construcción federal de un sistema de actualización y formación continua de las/os maestras/os y profesores.⁷³

“Ese movimiento de institución de una doctrina jurídica que esté “por encima de los partidos políticos y los hombres”, tal como lo postulaba Hobbes será una de las características del arte de gobernar de las democracias liberales. Un régimen que se sustenta en un sistema estatal, una constitución escrita, unas estructuras jurídicas e institucionales reguladoras de la población y el territorio” (Giovine 2012, p.47).

⁷³ Roxana Perazza desarrollo un exhaustivo trabajo de sistematización y análisis sobre el comportamiento de la producción normativa y la vinculación con el diseño de la carrera docente. Si bien su trabajo se contextualiza en un recorte del período histórico al que se trabaja en esta tesis, la producción cobra valor en la comprensión de connotaciones que cobra el eje de la regulación normativa en los sentidos de la FDC. Se comparte el siguiente extracto sugiriendo la lectura integral del trabajo. R. Perazza (2015) La norma laboral docente en Argentina: entre la historia y los restos futuros. Tesis de posgrado. FLACSO <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/12030/2/TFLACSO-2016RDP.pdf>

En correspondencia, habitar la norma implicará develar sentidos, argumentos, orientaciones, ideas, principios y valores que se expresan como síntesis de un momento histórico dado. Foucault lo enuncia como la racionalidad política en la que se sustenta, nosotros lo enunciaremos como el andamiaje o soporte jurídico en el que sentarán las bases los estados sociales.

Las normativas se corresponden con coordenadas específicas de las culturas políticas de una unidad de gobierno y la misma será objeto de procesos de mediaciones para la producción de su comprensión y la materialización práctica en el hacer específico. Así, el contexto histórico es insumo y ámbito donde en donde se anidará la norma.

De tal modo, el cuerpo normativo da cuenta de ciertas intenciones de proyección respecto del campo que busca regular. Es decir, cobra un valor sustantivo respecto de las orientaciones de política pública y los criterios para la toma de decisiones en el territorio de referencia. Consecuentemente, los cuerpos normativos requieren de una inversión económica con sostenimiento en el tiempo y adecuada a la dimensión de regulación que busca alcanzar. La inversión no sólo remite al sostenimiento del cuerpo técnico en materia jurídica (profesionales dispuestos para la producción de leyes, reglamentaciones, disposiciones o cualquier formato legal que demande), sino en la construcción de condiciones materiales para su concreción. Sin embargo, la historia de los gobiernos educativos en nuestro país muestra que el flujo de inversión para el desarrollo normativo es fluctuante y más aún su direccionalidad. Esto se hace evidente en las transiciones entre el período menemista, la gestión del gobierno de la Alianza y los inicios de un nuevo gobierno en 2003; a pesar de la breve temporalidad histórica que ello remite⁷⁴.

⁷⁴ En Perazza.R (2015). p209: El menemismo (1989-2000) cambió los planes y la organización de las instituciones de formación docente, llevó a cabo una política nacional de acreditación para algunas y a otras las instó a reconvertirse en tecnicaturas bajo el argumento de que había más oferta de formación que demanda de maestros. El trabajo docente se presentaba como un empleo seguro, estable y previsible en el mediano plazo. Se desplegó un dispositivo de capacitación en cascada a través de la organización de circuitos e intentó avanzar en un cambio en la carrera docente a la que caracterizaba como obsoleta, sin estímulos para los docentes y no adecuada para los tiempos que se avecinaban. Con un fuerte foco de oposición encabezada por las organizaciones gremiales y en pleno proceso de una implementación desigual de lo pautado en la Ley Federal de Educación, no pudo finalizar lo que se había propuesto. Con menos capacidades políticas y técnicas, el gobierno que lo siguió, la Alianza (2000- 2001), desprovisto de lineamientos de política pública definidos, trató de avanzar sobre una propuesta de cambio del estatuto laboral. Desconociendo el contexto político y económico y los débiles apoyos políticos partidarios de su coalición de gobierno, a través de la conformación de una comisión ad hoc en el Consejo Federal de Educación propuso el armado de una nueva carrera docente que contemplase incentivos económicos ligados a la capacitación y el ascenso, una carrera profesional basada en el mérito y un ajuste y revisión del régimen de licencias vigente. La propuesta retomaba aquellos postulados de la década del ochenta que sostenían que el otorgamiento de incentivos económicos a las mejores prácticas docentes no sólo favorecerían a sus beneficiarios, sino que, a la vez, aquellas prácticas premiadas se constituirían en modelos a seguir por el resto de los docentes que no habían accedido a dichos beneficios. Lo propuesto por el gobierno de la Alianza sólo se empezó a discutir en ámbitos cercanos a la administración. La política

A la luz de los trabajos que se han desarrollado sobre normativa nacional y regional vinculados con la regulación del trabajo docente y con ello de la FDC⁷⁵, podemos afirmar que nuestro país no ha realizado modificaciones sustantivas a dicha norma desde mediados del siglo XX a la actualidad; sin embargo, la mayoría de los países de América Latina han producido cambios en la definición de la carrera profesional de sus maestras/os y profesores. Cabe destacar que el sistema educativo argentino es uno de los más desarrollados en su extensión y complejidad, y con mayor antigüedad en su conformación. Y que en el período 2006-2015, objeto de esta producción, se caracteriza por el volumen que alcanzó el cuerpo normativo en la cartera de educación (cuestión señalada anteriormente).

Las modificaciones normativas que se observan en otros sistemas educativos de la región, dan cuenta de un abanico de sentidos que ilustrarían cierta ausencia de direccionalidad común sobre los procesos de toma de decisiones adoptadas en esta materia. Misma lógica circunscribió el hacer normativo hacia adentro de nuestro país como herencia de la década neoliberal. En ese período se ha materializado un sistema que en ciertos aspectos colocaba un molde único para todo el territorio nacional, pero que en la delegación política, financiera y técnicas para con cada jurisdicción, reproducía las mismas diferencias preexistentes. El proceder de los gobiernos neoliberales lejos estaba de crear materia para armar escenarios normativos que permitiesen dar paso a una formación en clave de política pública (de un sentido común federal) que abonara a la mejora de la propuesta de enseñanza y democratización de un sistema en clave de equidad educativa. Sin embargo, esa experiencia de orden gubernamental dio paso a la primer acción de carácter nacional bajo el relato oficial de unificar temas/problemas/ contenidos comunes con la intención de prescribir un molde curricular sobre el que cada jurisdicción debía avanzar hacia su sistema interior. Algunas provincias argentinas así como la Ciudad de Buenos Aires resistieron, desde el inicio o más tardíamente, a esta embestida del gobierno nacional.

Señala la entrevistada 3 que:

llevada a cabo desde el 2003 hasta el 2015, creó un nuevo encuadre normativo –Ley de los 180 días de clase No. 25.864 del 2003, Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente No. 25.919 del 2004, Ley de Financiamiento Educativo No. 26.075 del 2005, Ley del Educación Técnico Profesional No. 26.058 del 2005, Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral No. 26.150 del 2006 y la Ley Nacional de Educación No. 26.206 del 2006– que intentó reorientar el sistema educativo, apelando a la unidad y reorganización del sistema como tal.

⁷⁵ Remítase a Perazza (2015), Pablo Lapenda(2015),PASEM (2014), Cámpoli (2004),CTERA(2013).

“En la formación inicial en los 90 se hizo un trabajo importante de normativa, porque en los ‘90 la formación docente tenía un fuerte componente nacional. Estaba la Ley Federal que define que tenía que haber acuerdos federales. Esa fue la tecnología de gestión de la Ley. La Ley marcaba algunas cosas que después se concretaban en acuerdos federales, que aprobaba el Consejo Federal y que eran documentos técnicos. Entonces, para mí es el primer hito que empieza a plantear la formación docente como un todo a escala nacional porque hasta ese momento no existía”.

Ese juego de tensiones que acontecía entre moldeamiento desde la órbita nacional e historia local de los propios sistemas educativos jurisdiccionales; hicieron síntesis en la producción de disímiles instrumentos técnico y normativos como realidades gubernamentales locales existentes; cobrando la lógica de un planeamiento con supremacía en la unidad institucional.

Refiriéndose a la FDC, la definición curricular y el planeamiento educativo, la entrevistada 3 explica que:

“Estaban la norma nacional y las provinciales. Cada una administradas como parte de los subsistemas generales. Ahí se trabajaba con los circuitos de capacitación A1, A2, A3... el A9.⁷⁶ El A14 empiezan por lo menos a unificar títulos, eso para mí fue un hito. Como resultado del A14 surgen los primeros diseños, lineamientos curriculares provinciales. Entonces la nación daba lineamientos y después también cada provincia propiciaba el diseño en sus instituciones, que su Proyecto Curricular Institucional, su proyecto curricular institucional. Idea que cuando llega el INFOD, por suerte queda desterrada y vamos hacia diseños provinciales, pero con esa idea que primaban en los 90 de autonomía institucional. Todo eso fue un hito”.

Sin embargo, esa lógica de producción de marcos de referencia a la carta sería uno de los componentes de las fracturas, superposiciones y desvinculaciones presentes entre sistemas normativos jurisdiccionales que, en la lectura analítica general, reproducirían fortalezas y debilidades técnicas vinculadas con la accesibilidad a recursos técnicos y financieros principalmente. El entrevistado 5 describe un estado de situación de desorden y con alto impacto en la urgencia de clarificar una estructuración de sentido normativo en general y en singular en la FDC.

“Política pública de desregulación donde parecía que no había reglas en educación, y el ejemplo de ello fue lo calamitoso del proceso de transferencia. Había anarquía jurídica donde el mismo campo jurídico desconocía de lo educativo. En ese escenario se empieza a trabajar en la recomposición de un sistema que no era sistema. Veníamos de un Estado que puso condiciones y estableció una relación entre la acreditación y el fortalecimiento; dejó

⁷⁶ Refieren a Acuerdos concertados en el seno del CFCyE componiendo un cuerpo normativo que encuadra base sobre la FD y con singular descripción a la FDC. Ejemplo de ello: Las bases normativas para la creación de la Red se encuentran en el documento "Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente" (Documento Serie A N° 3), aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), por Resolución N° 32 del año 1993. Los lineamientos para la organización y puesta en funcionamiento de este sistema se definieron en el documento para la concertación serie A N° 9 "Red Federal de Formación Docente Continua" de junio de 1994. (MEN 2001, p.p. 20-21)

una gramática altamente conservadora/ baja institucionalidad y una gramática tradicional que operaba fuertemente ante cualquier cambio”.

Esa lógica reforzó una mirada sesgada sobre el conjunto del sistema a nivel nacional y en singular sobre la organización de los puestos de trabajo presentes en la estructura educativa donde la FDC estaba al servicio exclusivo de adaptar, “reciclar” según terminología empleada, la profesión y distribución de puestos laborales en clave de los cambios curriculares que acontecían. Perazza (2015) señala que en la matriz de organización de las normativas provinciales no se hallaron diferencias significativas que den cuenta de la diversidad de sus sistemas, más bien el hallazgo es identificar cierto isomorfismo tanto en la estructura como en los contenidos de las normas. No así en el grado de ponderación de las necesidades educativas en cohesión con logros de aprendizaje local, los sentidos pedagógicos de la profesión docente y los marcos de viabilidad para la ejecución de los estándares esperados en materia de reestructuración del sistema. En esa lógica de configuración de política educativa, primó el mandato de los organismos externos proveedores del financiamiento en el área y fundamentada en principios económicos de crecimiento; entendiendo al asunto educativo en término de gasto. Extensa y diversa es la bibliografía al respecto.

Lo legislativo se constituyó como el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del período 2003-2007. Se generó una red de entramado regulatorio necesario para posicionar nuevos sentidos y expectativas de Estado. Sin embargo, en algunos casos, hubo ausencia de políticas para materializar los principios contenidos en las leyes y en otros, la propia dinámica de funcionamiento del particular federalismo en nuestro país, no logró generar las condiciones necesarias garantizar el efectivo cumplimiento de las mismas. La derogación de la LEF y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre. Así como el cuerpo legal que se sanciona desde 2003 a 2006 ya mencionado

“Si hasta el 2001 estaba claro que el paradigma político económico (Appel, 2002) era el de mercantilizar el mundo mediante un sentido común neoliberal a través de un consenso internacional, a partir de allí se produce un vuelco contra esas políticas de ajuste, por lo menos desde lo discursivo y lo normativo” (Langer 2013, p. 93).

Desde este encuadre de política de Estado, el INFD fue concebido como la unidad de gestión del gobierno educativo nacional para abordar integralmente los problemas estructurales que se evidenciaban en la formación docente: fragmentación y segmentación de la oferta, falta de planificación de las instituciones y las carreras,

debilidad de las regulaciones, insuficiente desarrollo pedagógico del currículum de formación docente, entre otros motivos expresados por el mismo Ministerio de Educación a través de sus documentos. Y la convicción de que la descentralización en formas no concertadas de la formación docente y las políticas nacionales de acreditación de instituciones no habían sido herramientas adecuadas para mejorar la formación.

En la misma direccionalidad, en diciembre de 2012 el Consejo Federal de Educación aprobó el *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*, anclando su argumentación en la mirada retrospectiva sobre el período anterior, señalando que:

“Los ejes que orientaron el primer tramo 2003- 2006 se relacionan con: reconfigurar el ámbito estatal-nacional como integrador de las acciones políticas llevadas adelante por todos; asumir la responsabilidad estatal como garante de condiciones de igualdad para todos los argentinos frente al derecho a la educación; recuperar y dar centralidad a las dimensiones pedagógica e institucional como ejes de las políticas; fortalecer el lugar de la escuela y la tarea de los docentes como agentes de transmisión y recreación de la cultura, y sostener y reforzar la función inclusiva de las propuestas pedagógicas que despliegan los sistemas educativos en todo el país” (Res. 188/12 del MEN).

Así, la formación docente y en particular el colectivo de trabajadores de la educación obligatoria de todo el territorio nacional⁷⁷, se constituye como tema prioritario de la agenda gubernamental, colocándose de esta manera como eje programático prioritario en las decisiones de inversión y gestión. Sin embargo la reconfiguración de la carrera docente continuará siendo una asignatura pendiente: acreditaciones, jerarquización, secuencialidad de funciones, condiciones laborales y retribuciones salariales. El nuevo plan para el quinquenio 2012-2016 se organizó tomando como referencia los niveles de la educación común y obligatoria –parte del nivel inicial, primario y secundario– e incorpora la formación docente como irrenunciable en las definiciones de inversión económica, construcción política y desarrollo educativo.

Ahora bien, en el marco de estos antecedentes y estado de situación, sistematizaremos algunos núcleos de debate sobre el hacer normativo, que en el desarrollo de las entrevistas realizadas fueron mostrando evidencia.

⁷⁷ El Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos del año 2014 determinó 1.233.065 (ME, 2015b, pág. 211). 2 Web del Ministerio de Educación. <http://portal.educacion.gov.ar/sistema/principales-cifras-del-sistema/> [último acceso: 04/01/16.]

- Las modificaciones normativas de los últimos cincuenta años, en términos generales y buscando sintetizar las principales temáticas contenidas en sus instrumentos, muestran recurrencia en cuatro cuestiones: los incentivos económicos, las instancias de capacitación y evaluación de las prácticas profesionales, la reorganización curricular. En muy pocas situaciones refieren a cambios sobre la organización integral de la enseñanza y el formato escolar moderado que dio origen a nuestro sistema educativo nacional. Y en los casos que se aproxima a alguna cuestión de esa gramática lo hace como política focal asumida a través de experiencias específicas. Ninguna reconstituye la matriz de carrera docente escalafonada existente.
- En la incorporación del desarrollo normativo como parte de la estructura de un Estado de derecho, resulta necesario pensar lo jurídico como parte de la unidad del planeamiento educativo y no sólo como instrumento que entra en juego a posterior de la definición. Es decir, suponemos una producción del cuerpo normativo conteniendo recomendaciones sobre la mejora integral de lo educativo y alcanzando mejor grado de complementariedad entre campos disciplinares. La misma unidad de trabajo (el planeamiento educativo) ameritará pensarla en ese anclaje de mutua configuración. Comprendiendo al derecho como un segmento/ámbito de las ciencias sociales y respondiendo a la necesidad de ampliación de las tradicionales fronteras del derecho.
- Los especialistas que han estado involucrados desde 2003 en adelante en materia de producción normativa, enuncian que “el lenguaje pedagogizado” que ha atravesado al derecho dispuesto para el campo educativo transita “diferentes tensiones”.

*“El lenguaje pedagogizado tiene una dualidad. Por un lado le hace bien al derecho, puede generar buenas condiciones para que el derecho sea lo más isomorfo a las características del sistema educativo. Ya que el acervo conceptual y la estructura histórica privatista y de mercado que tiene el derecho desgarran aspectos del sistema educativo. La característica del derecho es que le cuesta mucho pensar procesos sistémicos; herencia propia de la impronta del derecho liberal que genera distorsión al ponerlo en un sistema que quiere que asuma objetivos de carácter colectivo nacional y, popular. Al mismo tiempo esa pedagogización licua conceptos jurídicos que permanecen como puntos de intersección entre ambos campos. Ello se muestra como prácticas en la administración pública como soluciones *siu generis* pero que son inconsistentes en el campo jurídico. Muchos ejemplos de conflictos por la tozudez de un sistema que cree crear su propia ley. Un ejemplo de ello es el caso de la Ley de Emancipación. Su contenido pone tensión entre categoría alumno en vistas pedagógica y en su condición jurídica de sujeto de derecho”* Entrevistado 5.

Del relato oficial reconstruido para este trabajo, podríamos decir que urgía la configuración contra-fácticamente de habilitar cierta posibilidad de definir instrumentos legales tratando de traducir lo pedagógico en el derecho y empezar a diseñar normas federales como instrumentos parte de una estructura de tecnología de gobierno, que le otorga mayor propiedad jurídica a los criterios pedagógicos. La producción de las Resoluciones CFE N° 24/07 y N° 30/07 son ejemplo de ello.

- Otra cuestión a señalar remite a cierta lógica endogámica del carácter que asumen las regulaciones de los sistemas masivos de política pública. Formas, sentidos, mecanismos y criterios desde cierta endogamia de su lógica de sistema educativo a expensas del sistema jurídico integral. En reiteradas situaciones se observa como un sistema desprendido de la lógica jurídica común. En los últimos 30 años la síntesis entre esos dos campos normativos (el educativo y el jurídico general) se han esforzado en contenerse en leyes marco que adscriben en la conceptualización de las/os niñas/os y adolescentes como sujetos de derecho, el Estado garante de ello y el docente agente de dicho Estado. Sin embargo, el comportamiento general del cuerpo normativo no muestra aún tendencia en concretar la síntesis entre el carácter específico de ambos ámbitos; suele primar uno sobre otro colocando en sintonía grados de tensión en uno u otro espacio de desarrollo de la política pública. Ejemplo de ello fueron la confección de normativas de "régimen académico" de ciertas instituciones que se sustentaban en criterios contrarios a reglamentaciones estructurales de orden jurisdiccional y hasta de encuadre nacional. O el desarrollo de criterios de concursos docentes, mecanismos de ascenso de escalafón en la carrera docente, norma que regulan las certificaciones y titulaciones, etc., que se diseñaron en el encuadre jurisdiccional al margen de sostener criterios de cohesión nacional (año 2000/2001); esto construido desde un estado de fragmentación que se heredaba y sustentado en la prédica de la "autonomía".

Durante el período que toma el presente trabajo, se observa una paulatina tendencia en colocar los debates educativos en vinculación con debates del orden político-social y con ello instalar temas de la FDC que superan los temas de orden didáctico, inscribiendo a los mismos en el problema ético-pedagógico del desarrollo de la profesión docente y configurando trayectorias escolares que contengan a las nuevas infancias y juventudes, en un contexto disímil en su trasvasamiento respecto de las

innovaciones sobre las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Como metodología de planeamiento, la intención estuvo en la conformación de espacios de consenso entre la unidad nacional y los gobiernos educativos jurisdiccionales en pos de acordar un "piso" común de herramientas para el despliegue de la capacidad de autonomía de las 25 unidades de gestión. En ese eje de organización de la agenda de política pública educativa que busca identificarse como "forma de hacer sistema", ha acontecido un movimiento ondulante con mayor o menor grado de participación en la definición de consensos, según la correlación de fuerzas acontecidas en las relaciones bilaterales entre nación-jurisdicción. Y entre los intereses de financiamiento educativo en relación con el conjunto de inversiones del Estado en materia de política pública.

- Las voces autorizadas en materia de producción normativa educativa señalan la presencia de cierta resistencia del mundo de la educación por respetar categorías de orden jurídicas que no ameritarían discusión en su calidad de regulación institucionalizada de la práctica del derecho.

" (...) aún prevalece la idea en los niveles de gobierno, de poder resolver cualquier micro política construyendo una norma y que con ello se alcanza para regularla porque haces una operación inductiva del caso a la norma general desde el mundo inmediato que te rodea; sin importar si ello tensiona o no empatiza con alguna norma existente de orden mayor. El respeto de la estructura lógica jurídica es una necesidad para superar ciertas desconexiones existentes en las mismas condiciones materiales de la política pública. Ver la como colisiona la norma entre referencias de normas de diferentes grados de orden jurídico, es una responsabilidad de orden de la gubernamentalidad en el área educativa. No se ve dicha necesidad de respetar esa estructura lógica jurídica y no hacerlo por el grado de coherencia es un problema (...) Y en lo mejor de los casos, al momento de advertir la necesidad de esa coherencia, pareciera que no se sabe cómo repensarla porque no hay conciencia del nivel performativo del derecho para el sistema educativo. Siguen pensando, en buena parte, el conjunto de los pedagogos que el derecho es sólo una herramienta/ instrumento técnico. Soslayan por completo el poder performativo del derecho... Esa mutua adecuación se vive como un desapoderamiento de cada campo. Se piensa que el abogado debe funcionar como consultor, o reducir su intervención a áreas legales. Pero, sin despreciar esa área, su intervención puede generar una posición de doctrina y generar un estándar a posteriori. Entrevistado 5.

De ello, se sostendría una mirada del derecho más allá del mundo de lo jurídico; sino en su capacidad para dirimir política de pública que abone a un sentido de Estado. La creación de Consejos/ Mesas Federales como espacios consultivos que establece la Ley Nacional de educación y en ese encuadre, los propios en materia de FDC propician condiciones de planeamiento para poder ir tramando "vasos comunicantes" entre áreas de gobierno para pensar en una unicidad de lo público. Hacia el interior del INFD, el aspecto jurídico fue cobrando lugar en un lento pero sostenido trabajo de participación en espacios de debates y definiciones sobre asuntos de la administración- el

financiamiento- de la organización pedagógica y la FDC que requerían grados de acuerdos de tinte federal. Así, la unidad de gestión legal va logrando construir una prestación jurídica capaz de ser parte del diseño de políticas públicas en educación pensando los requerimientos legales que eso podría suponer, advirtiendo en cuestiones integrales de cohesión de sistema y ello pronunciándolo en la producción de normas y sistemas de regulación de las mismas. El área de legales del Instituto Nacional llegó en 2012 a conformar su propia mesa federal de referentes jurisdiccionales y a su vez a participar de otras mesas de la formación docente y de la mesa técnica paritaria altamente activa durante el diseño, la implementación y el monitoreo del *Programa Nacional de Formación Permanente de los docentes "Nuestra Escuela"* (2013-2015). En términos de uno de los entrevistados:

"Las prioridades era el armado del sistema formador desde el INFD y es en el relevamiento del informe Davini que revela cómo se leía el sistema. Ver como estaba parado el sistema formador y desde allí ver canales viables para armar una posible estructura federal. No había estructura jurídica para superior, algunas jurisdicciones prestaban para superior a los abogados de legales. Poco trabajo de acopio tenían los ámbitos de legales, poco relevamiento existente y sin digitalizar obviamente. En el 2006 no había ninguna construcción racional del marco legal de cada provincia, no sabían qué normas tenían vigentes y cuáles no rigen. Los que sabían de la lógica del sistema era alguna maestra jubilada que sabía con qué norma actuaba el sistema...sin tener herramienta jurídica necesaria para encarar un dialogo jurídico con categorías que permitiesen avanzar. Por otra parte, pensar el sistema de FDC en clave nacional ameritaba conocer las normas de la administración pública provincial que eran vinculantes con el campo educativo. Por otra parte ameritaba tejer lazos hacia dentro del mismo INFD. En el 2010 había armada una mesa jurídica de y para superior con perfiles diferentes. Había designaciones que eran abogados del área de legales de las jurisdicciones...entre 2010 el momento del armado del plan de fortalecimiento jurisdiccional de educación superior. Desde allí se podría ir armando la agenda jurídica del INFD y que con ello podría armar la agenda de trabajo con la mesa jurídica que me permitía consensuar que transformaciones jurídicas la jurisdicción debían hacer...traccionando al máximo esa posibilidad tratando de que salga por ley no por resolución. La riqueza era superar la hiper-especialidad para dar lugar a la dimensión de saber en clave de la dimensión del gobierno de Estado". Entrevistado 4

En materia programática de la agenda jurídica del INFD, desde 2007 hasta 2011 lo central fue el tratamiento en torno a la política estudiantil y la formación inicial regulando cuestiones institucionales y de FD con preponderancia en lo disciplinar, como podemos observarlo en la Resolución N° 72/2008 (aunque no logra sostener la aprobación del capítulo específico vinculado con carrera docente y por ende FDC), y la Resolución N° 140/2011 que propone cualificar la organización institucional.⁷⁸ En 2011

⁷⁸ Los lineamientos Federales para el Planeamiento y la Organización Institucional del Sistema Formador, refiere en la Introducción a las Condiciones Institucionales que permiten asegurar la consistencia organizacional para decidir

el desarrollo del área de investigación en educación superior sobre la formación docente y la FDC en singular, cobran centralidad con protagonismo de los medios masivos de comunicación social. En 2012 se inicia la paritaria docente tomando como uno de los temas de agenda el tratamiento de la carrera docente, sin que se logre continuidad en su concreción. La necesidad de una auténtica política federal en materia de FDC declamaba la necesidad de un mapeo solvente que exprese la síntesis de relevamiento de la todas las POFA (Planta Orgánica Funcional Analítica) del país en perspectiva de pensar una política de FDC. En un trabajo realizado por el INFD expresa que a nivel federal el sistema educativo contaba con sólo tres cargos comunes a nivel federal: director- secretario y docente. Y la diversidad en criterios y organigramas en los equipos técnicos de gobierno de las jurisdicciones, aumentaban las brechas entre recursos profesionales disponibles para pensar marcos de intervención con tendencia universal. Durante el período de inicio del INFD la Entrevistada 3 describe:

“ Para mí hubo hitos en la formación docente y ese fue siempre un pendiente. Para mí había que incidir sobre el sistema, había que sacudir al sistema por algún lado. Hubo cuestiones que fueron cosas importantes desde el punto de vista de la normativa y la política docente como la paritaria nacional, el cambio de la ley de jubilaciones. Se hicieron cosas enormes, pero que no pasan por la parte técnica, nuestra del ministerio. Pero lo que sí siempre se hizo fue trabajar, ese sí podríamos decir que fue un hito, con una suerte de mesa Federal. Donde cada tres meses, más o menos, se juntan los directores de superior. Los directores de superior empiezan a trabajar en conjunto, a verse las caras y ahí tomando decisiones en esos encuentros, que después van a ser la mesa Federal. Informalmente. Eso es una primera escena de gobierno del subsistema de formación argentino como una unidad con esta práctica que se hacía en todos los niveles de convocar”

- El trabajo sobre el corpus del derecho sobre el que se sostuviese el entramado normativo, a comienzos del INFD aún era bastante desestimado por parte de las jurisdicciones. Con un trabajo sostenido en materia de gestión, se armó la mesa federal legal de la FD donde se trabajaba con los agentes en la formación en derecho gubernamental, involucrando tanto al referente del área a nivel de cada dirección de educación superior que se conformaba como así también al agente con competencias ministeriales en el área. Desde allí, se va armando la base normativa federal para la formación docente; y el MEN pudiendo tener claridad en el derecho vigente en cada jurisdicción en materia de Educación Superior no universitaria (2007/2011).

“Era pensar la legalidad y habilitar la incidencia conceptual de la lógica normativa pensando la política pública pensando desde el vamos las implicancia, los

sobre la Validez Nacional de los títulos, la efectiva instalación de las funciones que marca la Ley Nacional y la modificación, paulatina y gradual, de un sistema organizacional, instalar el planeamiento como una herramienta sistemática que incorpore la lógica de la planificación de oferta de nivel superior como respuesta al sistema educativo al que nutre” (MEN, 2004)

condicionamientos y las posibilidades que el derecho les daba en materia de formación docente. Ello permitió el armado de la Resolución N° 257/ y la legitimidad de la letra con un alto grado de certeza respecto del concepto desde el derecho y desde la práctica misma. Conocer y anticipar la diferencia entre lo prescripto y lo que ocurre para pensar mejores normas”. Referente Legal del INFD.

Podríamos señalar que, a fines del 2015, un aspecto pendiente en materia normativa, es el trabajo de mejora de la cohesión en los procesos de mediación entre la expresión local de la regulación, los procesos de configuración en el nivel jurisdiccional y su encuadre de sentido nacional. El diseño de las regulaciones con perspectiva federales propició, durante el período analizado, una lógica de construcción organizacional de una política pública que dio cuenta del valor de lo jurídico como necesidad desde el inicio de su enunciación en perspectiva federal. Un marco normativo que muestra interés en regular lo nacional, lo federal y lo local jurisdiccional permitiría cualificar el último nivel de materialidad de la norma.

El Estado nacional mostró un papel centralizador de la acción del gobierno legal de la FDC pero colocando la atención técnico-política en la reconstrucción de secuencias de producciones normativas locales con consistencia práctica y traccionando la unificación de sentido entre corpus acumulado y vacancias existentes a nivel jurisdiccional y su relación directa con las prescripciones de orden nacional en esta nueva etapa de definición del planeamiento de la FDC. En consecuencia se propició el trabajo entorno a la formación y definición de acuerdos sobre el modo de estructura lógico-semántica de las disposiciones normativas- la definición de un lenguaje de uso común entre jurisdicciones y áreas- las referencias de escritura y sus mecanismos de adecuación con lo existente en relación con la norma nacional- entre las principales cuestiones.⁷⁹

“ Hay jurisdicciones que utilizan categorías muy locales, de la idiosincrasia local. Llamam lo mismo de formas diferentes. Esto reclama el construir acuerdos federales entre dispositivos, herramientas y ponderaciones para alcanzar el grado de unidad (ejemplo de ello es la urgencia de trabajar en el complejo mapa nacional de puntaje docente) ”. Referente Legal del INFD.

⁷⁹ Las diversas administraciones optan por normas de diverso orden jurídico –reglamentación, resoluciones, disposiciones, etc. – con tal de evitar un posible conflicto con los gremios; ello puede explicar las múltiples normativas elaboradas y que, en muchos casos, pueden llegar a ser contradictorias entre sí. La suma de estos instrumentos al ser competencia de los poderes jurisdiccionales puede adoptar distintas definiciones, criterios y orientaciones, lo que hace posible que no sólo la norma –si se tiene en cuenta todo el conjunto de instrumentos– pueda guardar cierta incoherencia interna, sino que también aunque un tema adopte los mismos criterios y definiciones en el articulado puede luego, a partir de las reglamentaciones, disposiciones y/o resoluciones, resultar bien diferente entre las provincias –por ejemplo, la ponderación del título habilitante para la docencia, los puntajes de antecedentes culturales o de cursos de capacitación. (Lapenda, 2015)

En referencia a los logros y pendientes durante el desarrollo de la política pública de FDC “Nuestra Escuela”, las opiniones de los entrevistados en la primera reunión científicas señala que

“Nos quedaron cuestiones pendientes. No quedó ninguna normativa que permitiera con un punto, tres puntos, 50 centésimos reconocer la FDC; incluirlo dentro del puntaje del ingreso a la docencia o de la carrera docente. No quedó nada. Lo resolvió esta gestión (refieren a la gestión 20015-2019) hace un mes y medio atrás, convalidando el puntaje de todos los cursos dictados por el INFD. Terminaron sacando otra norma que decía que la provincia podía regirse según sus normas provinciales. Aprobaron nuevos modelos de certificados. (...). Cambiaron los modelos de certificados desde la actual conducción del Ministerio. Nuestra gestión había tomado la previsión para que no caiga en un juego injusto y meritocrático. Le poníamos a los certificados una leyenda al pie indicando cómo se medía el puntaje teniendo en cuenta un patrón federal: del 30% del valor del título para que no impacte en forma negativa en las jurisdicciones respecto de sus propias valoraciones... Eso, este proyecto educativo lo modificó con otra ponderación que desconoce las reglas preexistentes en cada provincia” Referente del INFD.

Durante los años 2007-2015 en materia de FDC, se dispusieron nuevas herramientas jurídicas como parte constitutiva de un diseño de reconfiguración de escenarios educativos (atento a componentes materiales y simbólicos presentes en las estrategias de planeamiento gubernamental). La responsabilidad del desarrollo de políticas públicas educativas con perspectiva de derecho implicó efectivizar la incorporación del nivel secundario y progresivamente del nivel inicial a la educación obligatoria, así como también la inclusión de sectores sociales históricamente postergados de los procesos de escolarización. Esto demandó una necesaria articulación entre Estado nacional y jurisdicciones para el desarrollo de una agenda de acciones bilaterales, en consejos específicos y de reuniones en el ámbito del Consejo Federal de Educación. El contenido central de esa tarea asumida desde el MEN fue la producción de una regulación legal concertada entre sectores involucrados (prioritariamente los sindicatos; más la iglesia, las comunidades educativas, la academia y editoriales).

Indagar y proyectar nuevo formato regulatorio del puesto laboral de la docencia en relación con la FDC que componga un trayecto de desarrollo profesional del docente invita a “barajar y dar de nuevo” en los componentes de la carrera docente y las definiciones estatutarias de la función; con la atención necesaria para evitar ilusiones fundacionales sino anclando en el sentido de adecuación de la norma a un nuevo estado de desarrollo de la estructura de sistema educativo en la actualidad, para nuevas exigencias de la sociedad para con la institución escuela y con ello a modos actualizados del rol en la territorialidad. Con esa prescripción, se dispone iniciar nuevos

bosquejos y definiciones que nos permita pensar la carrera docente a partir de la cual la ocupación de un mismo puesto de trabajo, que considerando que su anclaje es en diversos formatos escolares y disímiles contextos territoriales, logre traducirse en saberes factibles de comunicar y ponderar en un sentido común en la enunciación federal.

Entendemos que la FDC, en su capacidad para hacer evidente la construcción de saber pedagógico, deberá participar en estudiar alternativas de evaluación de desempeño docente y deberá ser componente en la toma de decisiones en las políticas sobre la cuestión rechazando mecanismos que propician conductas más próximas a la especulación que al desarrollo profesional.

“(...) Hablar de formación “en ejercicio” significa que los docentes se forman mientras trabajan, mientras ejercen su profesión y con el reconocimiento salarial garantizado. Para ello, es necesario contar además con regulaciones jurisdiccionales apropiadas que acompañen y garanticen las condiciones de los acuerdos paritarios. Esto es necesario para que los procesos de formación de las y los educadores sean sistemáticos y tengan una organización en el tiempo y en el espacio que les permita formarse y, simultáneamente, implicarse en las dinámicas de las instituciones a las que pertenecen (...)” (Documento de Análisis del Acuerdo paritario de CTERA sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio (2013).

Estas cuestiones debemos considerarla, retomarlas y vincularlas en el abordaje del tema de la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas de FDC que realizaremos en el próximo capítulo.

4.4 Configuraciones de la agenda del gobierno de la FDC

Durante el período 2003- 2015 la gestión de gobierno educativo nacional debió abordar ciertas prioridades en materia de política educativa, siendo las principales:

- ✓ Resolver una situación de urgencia salarial y de la organización de la estructura del gobierno educativo en clave de representatividad federal
- ✓ Recolocar la centralidad de lo educativo en el ámbito de la educación obligatoria y la formación para el desarrollo profesional dentro de un proyecto de sociedad, en este caso el de la educación superior.
- ✓ Reconfiguración el sistema y los sentidos como política pública expresada con la derogación de la Ley Federal de Educación y la aprobación de la Ley de Educación Nacional.
- ✓ Asumir la necesidad de universalización de la obligatoriedad del nivel inicial y la educación secundaria en pos de materializar la inclusión con aprendizajes de todos/as los/as niños/as del país al sistema escolar.

- ✓ Recolocar a la Educación Técnica y de Adultos como modalidades sustantivas en sus objetivos dentro del sistema.
- ✓ Reelaborar un sistema de formación docente que esté en clave de las nuevas demandas sociales y de la ciencia; como así también poner en evaluación la matriz institucional que anida la formación de profesionales trabajadores de la educación.
- ✓ Proyectar nueva institucionalidad de la universidad pública en aspectos de accesibilidad, oferta académica, sentidos de producción y transferencias de saber, vinculación con el planeamiento de los territorios en la mejora de la calidad de vida.

Como se ha expresado en otros pasajes del trabajo, en los '90 la agenda de capacitación del colectivo docente se remitía al desarrollo de cursos y producción de módulos que inscriptos en circuitos diferenciados se involucraban en el abordaje de temas que hacían de cada campo disciplinar la centralidad; donde se ponderaban enfoques y teorías centradas en el saber científico en auge. La agenda de FDC la componía el tratamiento de enfoques, supeditando el problema de la enseñanza áulica a un segundo plano. En los albores de la creación del INFD, ya en tiempos de la Alianza, la colocación de los problemas de índole pedagógico y político-social avanzan sobre el contenido de las líneas programáticas de los ministerios de educación del país; y bajo nuevos criterios de ponderación.

Al pensar programas de capacitación...

"(...) Nosotros insistimos para salir de esa idea, para que la capacitación girara en torno de problemas. En todo caso el enfoque aportaba pero no podía direccionar, ni agotar lo que le vas a ofrecer al docente. Decíamos que "la capacitación no se piensa a partir de la bibliografía, se piensa a partir de esos materiales de relatos e escuela", Entrevista 3.

Así, demandaba un nuevo ejercicio de definición de la centralidad curricular

" (...) Se pasó de una gestión institucional curricular desde lo disciplinar hacia otra cosas... direccionar en cierta forma cuestiones comunes en la dispersión que existía en un momento donde aún no había Ley, ni sistema de acreditación de títulos. El acompañamiento y el desarrollo de la cosmovisión de lo institucional era la principal tarea de nuestros equipos. El instalar un desarrollo de la mirada escolar desde la cultura contemporánea dentro de las instituciones formadoras irrumpía con las forma de hacer escuela. Establecer el lugar en el ámbito de la cultura, sostenerlo de diversos modos y con cierto grado de permeabilidad y acompañamiento eran objetivos del planeamiento" (...), entrevistado 2.

Resignificando parte del sentido institucional en clave de autoridad de saber:

“(...) Se generó una lógica de planeamiento integral que dio margen para cierta permeabilidad y se tradujo en varias intervenciones, una forma de mirar diferente a la Ley Federal y ese vaciamiento de contenidos que había generado. Salir de esa forma de asistencialismo educativo que se había instalado. Permitió correr la mirada y el discurso de “los pibes no pueden” y se empezaron a ver otros aspectos de la formación de nuevos docentes (...)” Entrevistada 1

Esto repone el debate sobre la formación docente como un único subsistema de la educación superior que debe contemplar la formación inicial, la iniciación de los docentes noveles en el ejercicio de la profesión y la actualización y formación permanente para la configuración del desarrollo de la carrera docente. No sólo reinstala el debate en las singularidades de cada instancia de la carrera docente, sino en los niveles de gradualidad- continuidad- de prioridades de saber didáctico-pedagógicas-, de certificación de saberes y reconocimiento económico, entre algunas cuestiones a nombrar. Pensemos esta situación en el mapa de situación normativa que se presentó anteriormente. La complejidad de lograr la integralidad con una endeble estructura de regulación y reconocimiento de las prácticas a nivel nacional.

La definición de nuevos temas ejes necesariamente demandaron pensar una métrica curricular que expresara esa ponderación

(...)Esos ejes de capacitación se dividía: 50% en disciplinar, un 30% formación pedagógica y un 20% formación cultural contemporánea que era formación política. A su vez cada uno de ellos tenían componentes: las áreas y después en la formación pedagógica había cursos que tenían que ver con la función social de la escuela, la enseñanza en contextos de pobreza. Las modalidades entraban también en formación pedagógica porque no eran disciplina dura, los saberes sobre el sujeto entraban ahí. Eran una variedad de temas, donde la perspectiva era la integralidad de la capacitación. El principal dispositivo de capacitación surge, como todo, por demanda de las provincias. Por supuesto que la capacitación en ese momento era toda presencial. Entonces en ese equipo la función principal era ocuparse del seguimiento técnico del plan global. Era un esquema político de mucha presencia del ministerio, económica ya la tenía y la siguió teniendo siempre la capacitación”; Entrevistada 3.

Bajo la pretensión de abordar conjuntamente con los equipos jurisdiccionales vacancias y necesidades de actualización/ fortalecimiento identificadas en los perfiles técnicos, los funcionarios entrevistados argumentaron la realización de primeros trayectos para equipos de las unidades de gestión ministerial de las provincias; que fueron desarrollados con cierta sistematización y permitiendo la producción de acuerdos que unifiquen los criterios para definir la intervención en el sistema local. Una nota

saliente en los relatos de los funcionarios es la descripción de cierto grado de dispersión de acciones y cierta debilidad respecto de las prioridades de mejora del desarrollo profesional docente. Se hace evidente una recolocación de la voz nacional como conductora de una propuesta de planeamiento que vuelve a aproximarse a la organización del sistema educativo y abandona a la métrica programática.

En nombre de la direccionalidad de sentido, una entrevistada destaca

“(...) Otro dispositivo que para mí fue muy importante que se armara fue la capacitación de equipos técnicos de las provincias; todos tenían los mismos ejes. Después había ateneos y un montón de cosas que se hacían... Los trayectos se acordaban, generalmente, por regiones con las provincias que la integraban y eran dispositivos de encuentros cada tres meses con una intensidad de 3 días de trabajo en los que los equipos participaban de talleres. Después le fuimos encontrando otras vueltas. Tanto en las escuelas itinerantes⁸⁰ como los dispositivos de equipos técnicos la gente que participaba hacía talleres de determinados temas (...)”; explica la misma entrevistada.

En ese proceso de maduración se evidencia un sistema que en forma paulatina y sostenida muestra desplazamientos de sentidos y nuevas condiciones marco para la construcción de una nueva institucionalidad. La agenda de trabajo producida por la Comisión creada específicamente para el asunto y compuesta por un conjunto de especialistas a cargo de Tedesco (2005), enuncia la necesidad de reelaboración del encuadre curricular de la formación docente inicial y con ello de la perspectiva política de los desarrollo de formación continua, sosteniendo en ese planteo la definición del principio organizador de un único sistema integrado de la FD.

Pese a encontrarnos aún con la presencia de un sistema fragmentado producto de un intenso proceso de descentralización desordenado y enajenado de la historicidad técnico-política de las jurisdicciones, la reestructuración de un sistema formador y el desarrollo de una nueva institucionalidad ocupó la centralidad de la agenda gubernamental del primer período. Con ello, la puesta en marcha de acciones estratégicas que confluyeron en la creación e instalación del Instituto Nacional de

⁸⁰ La escuela itinerante fue (2004-2005) una propuesta de capacitación intensiva para profesores y directivos del nivel medio propiciada por el Área de Desarrollo Profesional Docente perteneciente a la Dirección General de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación Ciencia y Técnica de la Nación y las jurisdicciones. Se trató de una invitación a los docentes a disponer de un tiempo pausando las urgencias y propiciando una oportunidad para reencontrarse con las inquietudes de colegas sobre la tarea de enseñar. La Escuela Itinerante se propone recuperar en el trabajo conjunto entre capacitadores y docentes, la complejidad de la profesión docente. La agenda contiene talleres y espacios de reflexión institucional y por las noches se comparten diferentes actividades culturales. Los talleres amplían la agenda tradicional de capacitación y están organizados en tres módulos: 1. Reflexión Pedagógica- 2. Saberes didácticos y disciplinares-3. Formación cultural contemporánea. En agrupamientos docentes de diferentes lugares de pertenencia se organizan circuitos de intercambio de una región a otra compartiendo una semana un intensivo trabajo de formación y de acceso a expresiones de la cultura.

Formación Docente como una nueva ingeniería al servicio del gobierno del sistema de formación docente en Argentina.

Describe minuciosamente la entrevistada 4

“ (...) Durante el primer período de conformación del INFD, lo que trabajamos en simultáneo fueron tres documentos. Uno que tenía que ver con los lineamientos para la elaboración de diseños curriculares que tuvieran en común con cosas tan básicas como la duración de las carreras y los campos de formación de las carreras de formación docente, que devino en la Resolución CFE N° 24/07. Un documento acerca de la institucionalidad del sistema formador, cómo estamos mirando, no instituto por instituto, que era como se veía en ese momento la historia, sino como un sistema formador provincial, donde había que tomar decisiones respecto de que podía haber institutos que tuvieran todas las funciones o que tuvieran algunas, que tuvieran todas las carreras o que tuvieran algunas. Pero que había que pensarse como sistema, como sistema provincial, pero también como Sistema Nacional. Ese era el segundo documento y junto con ese, empezar a escribir en un documento, las características generales de la formación docente continua y los dispositivos posibles sin valorar por encima de ninguno la forma que se tuviera, pero sí intentando caracterizar para que fuera dispuesto cada dispositivo. Una consolidación pernicioso del paradigma de la igualdad del siglo XIX, que no se preocupaba más que por los pibes que venían a la escuela, y los que no se podían quedar era problema de la familia. Esa matriz decimonónica que nos permitió tener el mejor sistema educativo de Latinoamérica, también consolidó una cultura: “yo te doy pero vos tenes que poder, si no podes es problema tuyo”, es un problema de la familia, es un problema de los chicos. En un paradigma político de inclusión y derecho a la educación que asumíamos en el 2007, teníamos que cambiar la cultura. Entonces el gran desafío, era encontrar mecanismos de institucionalización de la formación continua, es empezar a incidir en la cultura profesional. Trabajamos lo que fue el Anexo N°2 de la Resolución CFE N° 30/07, en el cual describimos dispositivos posibles de formación continua, incluyendo en ese momento también, las redes de maestros, como una manera de hacer más horizontal la posibilidad de que la formación en servicio sea algo que se da también en una horizontalidad, que no requiere necesariamente una planificación, de un capacitador a un docente en ejercicio cómo podría ser la transmisión de experiencias... no sé si funcionó mucho, en algunos lugares funcionó... Creo que hasta que no se tenga mayor conciencia de lo que puede ocurrir, un dispositivo de carácter horizontal no es extensible en lo masivo. En lo masivo no funciona, funciona en un alcance restringido de una cantidad de personas, pero lo masivo no funciona. Obviamente siempre lo masivo lo que funciona es lo que puede tener un programa de contenidos y objetivos definidos, una bibliografía común, unas actividades comunes y una acreditación común. Eso funciona para la masividad, para la resolución de los problemas de la enseñanza no funciona lo masivo (...).

Del relato podemos inferir cierta finitud de las políticas sociales que en su momento asumieron propósitos de carácter compensatorio y atendieron focalmente a sectores particulares; en correspondencia esas políticas promovieron- con intención o por default- esquemas de acción del Estado productores de sectores de estudiantes (en tanto destinatarios de la educación obligatoria) y de trabajadores de la educación (en tanto destinatarios de la formación continua) desplazados de los derechos comunes según cada rol.

Las acciones focalizadas, en este sentido, habían sido en los noventa una estrategia política alentada por los organismos de crédito internacional y dirigida a quienes acrediten determinada necesidad (en este caso para establecer un circuito de créditos y acreditados en nombre de cierto saber profesional).

La reestructuración política de un Estado de derecho implica dirimir lo común en términos educativos comprendiéndolo como derecho constitutivo a la condición humana. Consecuentemente, la necesidad de promover un giro con respecto a las políticas neoliberales, el INFD en su grado de institucionalidad, quedó expuesta frente a los paupérrimos resultados del traspaso de modelos y recursos por un lado, y en la responsabilidad de lograr instalar en agenda el derecho universal de la FDC con calidad educativa (es decir, pensados para espacios estatales y no estatales, de distintas realidades, en consideración de las singularidades, situados en los propios contextos escolares).

En un marco de desvalorización social de la capacidad de enseñanza de la institución escuela y de la docencia como profesión, las organizaciones sindicales-sectores de la academia- actores del sector alzaron sus voces contribuyendo en que, entre otras iniciativas fomentadas desde las políticas de envergadura nacional, la temática de FDC se configure como tema de agenda de estado.

Así el Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela" asume la ambiciosa pretensión de alcanzar cierto grado de síntesis entre las dualidades presentes en la historia de la FD.

Lo técnico o lo ético/ político- lo disciplinar y lo pedagógico- lo focal y lo universal- lo compensatorio ó el derecho a la capacitación- lo gratuito y lo privado- lo individual y lo colectivo- lo ajeno o lo situado en la escuela- lo transferido o lo reflexionado- la teoría y la práctica profesional- lo gestionado en sí o lo participativo- la evaluación como propia ó ajena al planeamiento institucional. Se muestran como tensiones en el nuevo ordenamiento del gobierno educativo que se gesta.

Dentro de los "efectos" identificados, "Nuestra Escuela" propició el corrimiento de expectativa de planeamiento sobre el derecho y objetivo programático de universalizar una política de FDC e instar su apropiación dentro de las políticas públicas de cada jurisdicción. Sin embargo, el estado de situación alcanzado muestra disímil condiciones respecto de la síntesis entre lo programático y lo político en la misma línea

de las tensiones descritas en el Capítulo 3. Evidenciando no sólo la responsabilidad de la estructura gubernamental para desarrollar acciones de formación docente y de los agentes de gobiernos escolar territorial, sino de la necesidad de asumir procesos de formación/ actualización de los cuadros técnicos y sobre cuestiones vinculadas con la formación de la estructura de gestión política de las unidades ministeriales (aspecto que ha quedado en vacancia o de un vago abordaje en la temporalidad del Programa). Para ello la capacidad de maniobrar diferentes temporalidades en una misma cronología de agenda y evaluar qué acciones colaboran con el fortalecimiento de la institución formadora existente en el subnivel o si amerita reconstruirla o crear una nueva específica son del orden de las decisiones de la política de la formación docente (integralmente la Formación Inicial y la Formación Continua como parte de un mismo trayecto de desarrollo profesional que constituyen contenido de la Carrera Docente).

En referencia al Programa, en el Cuaderno de Trabajo de la Seria Política del módulo N°1 se señala estos principios...

" (...) Este programa de formación en ejercicio, universal y gratuito para todos los docentes del país, aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 201/13, es una iniciativa federal que se extiende a lo largo de tres años, abarcando a la totalidad de las unidades educativas, de todos los niveles, por cohortes sucesivas, respondiendo a la demanda histórica de formación continua como constitutiva del trabajo docente. Su escuela, incluida en la primera cohorte de su jurisdicción, ingresa en el proceso formativo institucional centrado en la unidad escolar, a través de Jornadas Interinstitucionales e Institucionales que se desarrollarán como encuentros del colectivo docente bajo la coordinación de un equipo de capacitadores y los equipos directivos. En paralelo, el componente II (destinado a actores específicos) ofrecerá variantes de formación según puesto de trabajo y/o actualización disciplinar. El recorrido del Programa permitirá construir, en trabajo colaborativo con los colegas, un espacio de apropiación de normas que orientan la política educativa nacional y provincial, una reflexión sobre la escuela real en la que trabajamos y sobre el posicionamiento ético político que entraña ser docente frente a 13 años de escolaridad obligatoria, inclusión y ampliación de derechos. El reconocimiento de la formación permanente en ejercicio como constitutiva del trabajo docente, así como también, el reconocimiento de los docentes como sujetos constructores de saber pedagógico señalan a la escuela como el ámbito privilegiado para su desarrollo. Este enfoque que hace centro en la escuela, sumado al acuerdo paritario con todos los gremios nacionales, garantizan la formación como parte de la jornada laboral de las y los docentes y su reconocimiento dentro de la tarea docente (...)" (p.p7-8).

Sin embargo, entre otros motivos por los que Nuestra Escuela no ha logrado configurarse como política de Estado de la FDC y como hipótesis frente a la historia reciente podemos enunciar: la finitud en el tiempo de agenda, la discontinuidad de la inversión, la prioridad de una agenda que muta en sus sentidos, cuestiones que fluctúan

sus posiciones políticas respecto del problema de la formación docente en singular, entre otras

“ (...) Lo que sí estoy segura es que algunas cuestiones emergentes de la escuela que tienen que ser miradas desde una política de formación y capacitación. Una es el tema de la integración en la escuela común. Vos hoy en la Ciudad de Buenos Aires y cualquier otra provincia con políticas educativas desarrolladas, corres el riesgo de entrar en un aula de primaria y encontrarte más adultos que pibes. La cultura está produciendo pibes que no resisten el dispositivo escolar, y la mirada de que es la escuela la que no se adecuada, ya no nos alcanza. Hay un problema ahí. Hay un problema que es de crianza, que es de constitución de la maternidad y la paternidad, de cómo se van constituyendo los sistemas sobre esos temas. Con soluciones mejores o peores en las provincias, algunas lo vienen resolviendo bien. Pero en las provincias muy masivas esto no cierra, porque los recursos no alcanzan, porque se metieron mecanismos de mercado, porque todos estos cambios fueron durante los últimos cuatro años de abandono. Entonces volver a instalar qué la escuela es un espacio para aprender, recuperar la idea donde se distribuye el saber qué es riqueza y que nuestros pibes tienen que salir aprendiendo lo que hay que aprender de la escuela, incorporando todo lo nuevo, todo lo que quieras pero que no es el lugar para el manejo de las emociones; cobra un valor súper importante porque hay provincias que no tienen esa concepción tan firme sobre la resistencia a ser cooptada por estos relatos de moda vaciados de saber docente. Pero, a la vez, si no toman esto como políticas pedagógicas, los docentes muchas veces no saben qué hacer en el aula, se va a internet y encuentra la neurociencia. Y te terminan armando un curso para padres basado en cuatro ideas de morondanga, que banalizan todo. Eso es un problema político enorme, que excede la capacitación, pero que la incluye. Volver a vincular a los docentes con el saber para el que fueron formados. Otro problema tremendo es incorporar estos temas, hasta ahora a los ponchazos (...) ” Funcionaria del MEN.

4.5 Procesos de consensos en la configuración de las políticas de FDC

El planeamiento desde los espacios de gobierno educativo se lleva a cabo en una ambigua, contradictoria y móvil realidad, caracterizada por su complejidad y cierto grado de imprevisibilidad, en la que se pretende introducir una secuencia de acciones planificadas dentro de la finitud de una posible intervención. Dicho Plan o Programa será el intento de introducir sentidos a la acción de un gobierno en tanto responsable de gubernamentalidades en tiempo y espacio específico. Pero esto no significa ni asegura que las acciones sean cuerpos de cohesión entre diversos ámbitos involucrados en su definición y-o niveles de concreción. De hecho y tal como se viene trabajando, esa política pública expresada en un plan o programa deberá ser una expresión de voluntades con grados de acuerdos y tensiones que logren ser ponderadas como realidades irrenunciables en el campo en los que intervienen. Si además asumimos ese planeamiento como contenido del análisis de política, dependerá de la calidad y fortaleza de las relaciones entre los actores involucrados su grado de institucionalización.

En estos términos, una matriz generada desde los tiempos de implementación de la Red Federal de Formación Docente Continua y cuestión a resolver fue el llamado “doble comando” de los equipos técnicos jurisdiccionales en tanto actores de construcción de voluntades en los territorios locales; tanto hacia el interior de las estructuras ministeriales como para con los actores del sistema a lo largo de toda la geografía de su incumbencia. Perfiles técnicos a los que se les demandaba tener competencias para la gestión política, perfiles políticos que requerían aprender aspectos de sistema; perfiles con responsabilidad en la implementación, pero también en la supervisión evaluativa que cada programa dirimía en forma centralizada.

La cuestión, en general, quedaba por fuera de las agendas formales de los gobiernos educativos (exceptuando casos como los trayectos de capacitación previamente enunciados en el apartado anterior) y eran parte de los temas de resolución en los vínculos bilaterales entre equipos técnicos de nación y las provincias.

Con la creación del INFD cobra autoridad el eje de gobierno que refiere a la vinculación y construcción de consensos, aún más entre 2013-2015 donde se busca desarrollar un entramado federal.

“ (...) Cuando se crea el INFD, se inicia la mesa Federal. Para que ello funcione María Inés (Vollmer) y Marisa (Díaz) se recorren al país completo. Yo fui menos, fui algunas provincias porque me interesaba ver lo que pasaba. Ellas se recorrieron el país entero para poder llevar la palabra “nacional” respetuosa y convocante; con lo cual la mesa Federal empezó a ser un lugar de bastante producción federal. Y por qué al mismo tiempo, cuando se les informa sobre la transferencia de los servicios nacionales a las provincias genera una hecatombe económica y de gestión para los gobernadores y sus ministros que no había terminado en el 2007, sino continuaba. Y lo que les pasaba a las compañeras que estaban a cargo de educación superior en cada una de las provincias, sobre todas las provincias del NOA, era que no tenían con quién hablar porque en general la educación superior la asumían los directores de secundaria (...) Eso repercutirá en una autonomía fragmentada de los rectores de los institutos y cierta debilidad en los acuerdos para concretar una política de formación docente que queríamos instalar”; Entrevistada 4.

Consideramos sustantivo señalar el estado de debilidad en que se encontraron algunas administraciones educativas jurisdiccionales ante las exigencias de respuesta relativas a una nueva exigencia de estructura sobre la que debían montar al programa de FD. Lo cual abrió un panorama de gestión heterogéneo para la intervención de la Dirección Nacional de Desarrollo Institucional y el área Legal del INFD con responsabilidades directas sobre el trabajo del eje programático de fortalecimiento institucional. Puede remitirse al Informe de Gestión 2011-2015 del INFD donde se especifican alcances y obstáculos al respecto, y en donde se evidencia a la luz del relato

el complejo y lento reacomodamiento en una única organización administrativa-jurídica con sentido de unidad federal.

El entramado de consensos promovidos desde el gobierno nacional hacia las jurisdicciones y entre ellas en el marco del Consejo Federal de Educación, fue central en la colocación de una agenda de gestión para los tiempos inaugurales de la conducción del INFED y del Ministerio en su conjunto durante ese período.

“ (...) La situación de contexto ameritaba que los agentes de los equipos técnicos necesiten tener una formación académica y además experiencia en territorio. Me parece que en términos de tomar decisiones y construir consensos, no se pueden tomar decisiones sólo desde una mirada académica, aunque sea indispensable. Pero esas decisiones tienen que estar desde el vamos, arrancadas en una mirada de territorio al cual vas a dirigir esta oferta, por el hecho sencillo de que es una oferta de formación a personas que no buscan un título. Me parece que eso es un punto importante de caracterización del segmento de acciones formativas que estamos planteando. La formación continua, por lo menos en su mayor perdurabilidad, como idea y como política es brindar apoyo a los que ya están ejerciendo la profesión docente. El tema es que ya tienen su título, ya están habilitadas y que no van a cambiar las condiciones de habilitación para el trabajo que ya tienen por los títulos que hayan logrado en cualquier tipo de institución de educación superior, inclusive en aquel momento de educación secundaria, los normales. Pero no le cambias el estatus laboral por esto que vas hacer. Entonces tenes que comprender primero qué es necesario para la formación de quienes ya están titulados. Pero por otro lado tenes que comprender las dinámicas propias de quién está trabajando, que ya es un trabajador que no va a obtener cambios de lugar de trabajo o de lugar al cual aspira laboralmente. Entonces para mí la dimensión laboral es un componente de la política, de las decisiones de políticas y de los acuerdos sobre la formación continua que no puede desaparecer o ser consultado en última instancia cuando ya tenes el proyecto armado. El proyecto tiene que con acuerdos y una lectura territorial, local, federal y nacional de qué es lo que está ocurriendo en el territorio del ejercicio real de la docencia y en cualquiera de sus niveles. Eso, más lo que queremos cambiar porque para mí esa mirada también te indica, con sus limitaciones y sus aciertos y errores, que es lo que la formación continua tiene que priorizar. Entonces para mí la mirada de cómo trabajan, qué hacen y qué no hacen, qué logran y qué no logran los docentes en ejercicio, tiene que proveer las grandes preguntas. Que luego vamos a procesar desde una mirada, desde un saber académico organizado y demás. Pero que la fuente problematizadora, que tiene que orientar la toma de decisiones en ese sentido tiene que provenir de las relaciones con el territorio (...); continúa describiendo minuciosamente la entrevistada 4.

Cuando se mira el mapa de relaciones con jurisdicciones y de desarrollo de planes integrales de FE, históricamente se encuentra coincidencia entre quienes mostraban despliegue técnico-político significativo de los planes integrales de política pública educativa (planes globales, planes de fortalecimiento jurisdiccional) y quienes transitaban con frecuencia los espacios de concertaciones en el ministerio nacional (mesas bilaterales, reuniones del CF, mesas federales, mesas regionales).

“ (...) Vos pisabas el NOA, NEA, inclusive el Sur y la verdad es que llevabas un aire que nadie había tenido, que nadie había desarrollado. No se había desarrollado en esas

provincias la formación continua, como sí se había desarrollado en Córdoba, en Santa Fe, en Buenos Aires, en Ciudad, que siempre fueron jurisdicciones que estuvieron a la vanguardia, siempre con universidades que proveyeron algún aire, con lo cual hablar de formación continua en esas provincias no era ninguna novedad(...)" en entrevistada 2.

Así la RFFDC logró introducir una innovación en la historia de las condiciones del trabajo docente en Argentina: el status legal de una red de capacitación permanente y gratuita, lo cual introduce una serie de mecanismos de control pretendiendo asegurar un alto grado de institucionalización, articulación y calidad de los cursos ofrecidos en palabras de Giovine (2003). Sin embargo la lógica de concentración de poder político, de gestión y capacidad técnica fue parte de la columna vertebral en la agenda del INFD y sustantivamente en el período de implementación del programa universal de formación docente Nuestra Escuela.

De esta forma, un nuevo anidaje para la gubernamentalidad conteniendo cierto entramado de relaciones político tuvo lugar en tiempos de democratización y ampliación de los espacios de participación; resignificando la intervención de sectores como son la academia, las organizaciones sindicales, las universidades, ciertas organizaciones sociales vinculadas con propósitos educativos. El trabajo sobre la construcción de acuerdos concertados fue una prioridad en el diseño de instrumentos de la agenda de gobierno (por ejemplo la recomposición de la mesa técnica paritaria con una actividad fluida y sostenida donde se unificaban ideas, argumentos y diagrama general de acciones desde la nación hacia las jurisdicciones). En correspondencia se inicia una nueva lógica de vinculación entre funcionarios y sindicatos que en la misma arena de las correlaciones de fuerzas que se hacen vívidas, se prioriza un horizonte de construcción conjunta de las políticas públicas en materia de FDC.

4.6 La intervención de actores sociales: sindicatos y universidades

Retomando el estilo de cada capítulo donde anclamos antecedentes al período de análisis, los años noventa y principios del nuevo siglo, estuvieron signados por políticas de ajuste que socavaron toda relación con los sindicatos docentes y la vinculación estuvo centralmente puesto en la exigencia de derogación de la LEF y específicamente en el rechazo al tipo de proceso de acreditación de los Institutos de Formación Docente iniciado durante el gobierno menemista. Los rasgos de las políticas impulsadas en los años noventa se concretaron en el desmantelamiento del sistema educativo a partir de lo que Feldfeber (2011) denomina como proceso de reingeniería estatal bajo la retórica de

un Estado eficiente. Esto delimita la soberanía de las jurisdicciones en materia de FDC atravesadas por el impacto de procesos de privatización y desregulación de ejes de la gestión gubernamental.

Lo compensatorio y residual fueron caracteres comunes de las líneas programáticas que pudieron subsistir a posteriori de ese período. Esa intervención y desvalorización de lo estatal, llega a su punto máximo en la enunciación de relatos oficiales sostenidos desde posiciones anti estatista con tendencias de mercantilización de los procesos educativos. El Estado se paraba desde un lugar asombrosamente extranjerizado respecto del sistema educativo e intervenía en condición de agente evaluador. Desde allí, desarrollaba un plan estratégico de reducción de su cobertura y alcance educativo en nombre de la optimización y la eficiencia de recursos financieros.

La formación docente fue ponderada por los organismos internacionales asesores de las políticas de Estado, como objeto de prioridad en los mecanismos de intervención y reestructuración del mundo estatal.

4.6.1 La intervención de los sindicatos

Duhalde (2018), referente de CTERA, señala que *“En ese contexto, la CTERA y las distintas entidades de base sostuvieron en cada provincia una férrea lucha en la defensa de los Institutos del Profesorado que pretendían ser cerrados y/o reducidos a sus mínimas dimensiones y funciones, a través de la imposición de los dispositivos de acreditación de las instituciones que se fundaban en criterios meritocráticos y mercantilistas, con el objetivo de llevar adelante un ajuste en educación desde la perspectiva tecnocrática propia de la reforma educativa de aquel entonces. Todas las luchas provinciales se fueron articulando y, en ese proceso, hubo un hito paradigmático de confluencia, conocido popularmente como la experiencia de la “Carpa blanca de la dignidad”, que se mantuvo por 1.003 días, desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999”*

En dicho contexto los espacios de diálogo y tratamiento común de la agenda educativa entre gobierno-sindicato, quedaban supeditados en los intercambios mediados los medios masivos de comunicación y en tono de mutua denuncias. Cualquier trama de relación existente en tiempos anteriores, había quedado quebrada y desperdigada en un terreno árido y saturado de mutuas desconfianzas. La instalación de la lógica de no

relación y la presencia contundente de posiciones de desconfianza, se sostuvieron durante casi una década.

Desde 2003, el gesto inaugural del gobierno entrante asumiendo al conflicto salarial de Entre Ríos, como primer tema de urgente resolución instaló un mojón en el proceso de reconfiguración de dicha relación. A diferencia de los '90 en el que se pretendió diluir el espacio de discusión nacional entre el gobierno nacional y provincial y los sindicatos docentes (Giovine, 2003, p. 60).

En la misma línea, sobresalen dos acciones políticas de ese momento que implicaron restituir las negociaciones colectivas y el salario mínimo vital y móvil, así como así también reparar la deuda de un Estado bajo el terrorismo cívico militar en Argentina y la recolocación de la representación sindical de los trabajadores ante la persistencia de las desigualdades en el mundo del trabajo como síntoma de una estructura productiva desmembrada durante los '90: la democratización del sistema educativo y la configuración de la Paritaria docente como espacios de negociación y concertación sobre condiciones materiales y conceptuales del planeamiento educativo.

De esta manera se tomaron decisiones del orden político, económico y de la burocracia escolar que pautan una ruptura con la línea política del pasado inmediato.

En ese mismo sentido, se advierte el gesto y decisión de convocar a representantes sindicales a participar de la estructura de gobierno y del aparato legislativo como gesto político que habría colaborado; además de minimizar límites propios de un sindicalismo diversificado en sus condiciones de estructura en tanto capacidad para expresar la heterogénea realidad post-crisis del 2001. Referimos así a una conducción de la gestión gubernamental que se pronuncia activa y con posición ideológica explícita sobre el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, sin que ello desestime la compleja tarea de resolución la puja por el poder con dicho sector.

El reconocimiento de los docentes como trabajadores, con responsabilidad en la trasmisión y producción de los saberes culturales, paulatinamente ha interpelado la noción tradicional de institución escuela abriéndola a las relaciones con instituciones locales y al aprendizaje de sus trabajadores para el trabajo de vinculación territorial.

En este nuevo mapa comenzara a tensionarse los perfiles tradicionales del gobierno de la formación docente (tanto el nacional como los de las jurisdicciones) cuyo capital distintivo era su tradición universitaria. Los mismos asumen la necesidad de

reconfigurar saberes y competencias ante nuevas demandas como por ejemplo las vinculadas con instalar, sostener ámbitos y mecanismos de negociación con los sectores gremiales (y por su intermedio con gran parte del sector docente). Ese grado de responsabilidad, a su vez, en reiteradas situaciones tensaba la fragilidad laboral desde donde definían los equipos técnicos sus intervenciones y con ello el grado de respaldo institucional (una de las cuestiones a resolver en la actualidad es el grado de fortaleza institucional en materia de condiciones laborales, de los equipos de conducción técnica y administrativa de la cartera educativa nacional y de las jurisdicciones).

“(...) Ya con Néstor [Kirchner] los sindicatos aparecen como un actor, tan importante que quizás se comete el error, cuando se inicia el trabajo con la nueva Ley, de suprimir la Red⁸¹ sin un exhaustivo estudio de cuestiones que eran potentes de rescatar. La Red era un instrumento de financiamiento y un instrumento de articulación técnica con las provincias. La apertura del INFD, viene con otra dinámica de federalización donde los proyectos ya no se miran en esa manera sino que se hacen un control más administrativo. Y ahí se inicia otra etapa de diálogo. Lo que pasó fue que, como se creó el INFD y aún no estaba regularizado administrativamente, la Dirección se quedaba sin la herramienta de capacitación, a tal punto que para armar el presupuesto 2008 no podíamos tener la meta física de “escuela capacitada”. Esa meta pasa a ser evaluada por el área de economía, así “escuela capacitada” pasó a ser meta física del INFD. Entonces definimos la meta “escuela atendida” en entrevista 3.

En ese contexto se observaba que los gremios, muy de a poco, tenían algún tipo de diálogo con el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, con centralidad casi absoluta en la resolución de la situación salarial y de infraestructura escolar.

Consecuentemente, la política del Instituto Nacional de Formación Docente fue un nuevo mojón en la construcción de ese proceso de re-vinculación estado-sindicato, en tanto propició cierto sentido de corresponsabilidad sobre la política pública en materia de formación docente. Ese nuevo organismo responsable de impulsar las políticas que recompongan, fortalezcan y regulen al sistema formador articulando lo nacional, jurisdiccional e institucional; se instaló como política de Estado (formato, con más o menos similitudes, que se reproduce dentro de las decisiones gubernamentales de

⁸¹ Se evidencia en los relatos de algunos de los entrevistados la omisión de referencias sobre producciones académica y de la gestión en relación con el tema. Resulta sustantivo reponer el Informe Síntesis en el que enuncian las producciones de trabajos de análisis entorno a los programas reformistas en la región. Véase “Principales aportes para el análisis de las políticas educativas y su impacto sobre la eficiencia, la eficacia y la equidad en Argentina, Chile y Uruguay en los 90 (Giovine para el MEN .2001,pp.2-21).

otros países de la región). Consecuentemente, este nuevo encuadre de situación amplió las posibilidades de participación sindical que coloca el tercer mojón de la cuestión el 12 de noviembre de 2009 cuando se pone en marcha la Comisión Técnica de Formación Permanente constituida por los cinco sindicatos con representación nacional.

El trabajo conjunto durante años, según los relatos de las carteras sindicales como de los actores de la gestión del ministerio, fue arduo e implicó sustantivamente la construcción de marcos de confianza mutua para un diálogo sincero que supere la lógica de monólogos más o menos enfrentados. Partiendo de la idea común de ciertos criterios compartidos en relación con la FDC.

“(...) Para empezar, a pesar de que se tenía buen diálogo con la gestión provincial, fue costoso que se organizara la mesa paritaria. O sea, fue requerida por los sindicatos durante bastante tiempo e inclusive no llegó a constituirse como paritaria en un principio. O sea, nunca se firmó documento por FD. Y tampoco fue muy sistemático el trabajo. Ahí la paritaria lo planteábamos- los sindicalistas como decían los medios- como la solución a todos los problemas. Eso generó un debate fuerte, lo traigo porque tuvo que ver con el inicio de aquella experiencia del 2013-2015 que fue en gran medida nuestra experiencia. El desarrollo de la mesa técnica con relación a las jurisdicciones provinciales y CABA sufrió un proceso de paulatino despliegue, o sea donde arrancó realmente en un núcleo duro que desarrolló con fuerza lo que fue la mesa técnica INFD. Tuvo tensiones y costos. No solamente porque las provincias y los ministros a lo mejor eran críticos a la paritaria, muchos no querían que existiera la paritaria, también porque las organizaciones sindicales teníamos realizado ese proceso donde habíamos hecho una síntesis fuerte a nivel de la superestructura, había que fortalecer a los compañeros en los territorios y porque estamos absolutamente convencidos que no era lo mismo sentarse ahora que con otras gestiones. Había que convencer a los otros, efectivamente y había que hacer una pedagogía de la paritaria hacia el interior de las mismas organizaciones No fue que rápidamente el conjunto de la organización comprendió el valor estratégico de esta herramienta (...)” Palabras de un representante sindical partícipe de las “reuniones científicas” realizadas como dispositivo de indagación para esta producción.

Podría decir que queda en evidencia, desde este y otros relatos que por una cuestión de espacio no es posible incluir en el presente escrito, que a pesar de los vaivenes propios de toda construcción política la convocatoria de las autoridades

nacionales del área de educación en pos de habilitar el diálogo con los sindicatos se sustenta en puntos de coincidencia entre ambos. Asumir la educación como un derecho, el Estado como responsable de ello, el docente comprendido como trabajador y la necesidad de construir un proyecto educativo en corresponsabilidad entre diferentes sectores, permiten definir ciertas bases desde donde discutir futuras líneas programáticas. La existencia de coincidencias sobre ciertos marcos generales de orden político-filosófico e incluso en la pertenencia compartida dentro de sectores partidarios, abrió las posibilidades para discutir una agenda de acciones y modos de gestionar la agenda política bajo consensos que se retroalimenten en la revisión de esos mismos marcos habilitantes. El sector sindical reconoció en esa cercanía como componente existente para la construcción de unidades de apoyo con la dirigencia gubernamental. El descreimiento y la desconfianza fueron connotados en posiciones de tolerancia, exigencia mutua y una confianza atenta en virtud de la irrenunciable responsabilidad sobre la reconstrucción de un sistema que venía siendo atentado por políticas neoliberales y los resabios de ella.

Los primeros años de desarrollo del INFD, como hemos visto en otro pasaje de este trabajo, estuvo puesto en cuestiones de desarrollo institucional dejando en la realización de propuestas focales en materia de FDC. La paulatina incorporación de trayectos de formación mediados por la virtualidad, amplió el universo de alcance aunque aún confluía en grupos reducidos comparativamente hablando en relación con el sistema todo (es de destacar la calidad de dichos dispositivos en materia de saberes académicos. Aún con ello, quedaba pendiente el visitar centralmente las prácticas cotidianas y con ellos las decisiones sobre la enseñanza del colectivo docente en identidad situada en instituciones escolares de un territorio).

El nuevo siglo en la Argentina significó un tiempo de cambio en los modos de construir el accionar del Estado a través de sus gobiernos, mostrando evidencia a posteriori del corto período del gobierno de la Alianza que frustró muchas de las expectativas puesta en él, pero que sin duda fue un tiempo de inflexión frente a la cultura de gubernamentalidad desde los resortes neoliberales (la metáfora de resorte busca graficar ese movimiento retroactiva e re impulsivo con que juega el liberalismo desde los orígenes del estado moderno, en un comportamiento de retracción forzada por las luchas de los sectores populares pero siempre en situación de reimpulsarse con mayor fuerza). La continuidad democrática asumida por el gobierno de la Alianza era

prometedora en estas latitudes del planeta; sin embargo aspectos de orden interno y externos atentaron con dar curso a un proceso nacional de reorganización del Estado en tanto sistema Federal.

Será en el desesperado grito "que se vayan todos" de la población y la alarma del sector político y económico que entraba en estado de "default social", que entra en curso un complejo proceso de restauración del orden social desde ese imborrable diciembre del 2001.⁸² Se abre una nueva etapa política con gobiernos de enfoque popular con posiciones de centroizquierda, caracterizados a la luz de las lecturas académicas, como referentes del hacer de nuevas democracias.

En ese marco, se anida la creación de la mesa técnica paritaria docente que desde su origen ambiciona materializar un relato del sector en cuanto a la participación en la toma de decisiones de agenda política educativa; pero que encuentra la urgencia de trabajar en la connotación y denotación de esos procesos con el colectivo docente. Teniendo en cuenta que tanto la estructura de gestión como el aparato sindical se encontraba aun altamente atravesada y subjetivada desde criterios de orden individualista, meritocrático, de corta temporalidad, eficientista (criterios de la lógica de mercado). La tensión de inaugurar mecanismos de consensos no sólo estaba entre cada una de las unidades participantes (equipos de gobierno- representantes sindicales), sino acontecía hacia el mismo interior de los escenarios de dichas institucionalidades.

"Producto del trabajo de muchos años de esta mesa técnica, se logró la firma de un acuerdo paritario para garantizar el "derecho de los docentes a la formación permanente y a la actualización integral gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera" (LEN, art.67, inc. b y c). El acuerdo paritario fue pensado para poder imprimir otro sentido a los procesos de formación, entendiéndolos como una posibilidad colectiva de cualificación del trabajo docente. Este acuerdo realizado en el año 2013, que se tradujo en el Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela" (PNFP), fue muy valorado por la CTERA ya que, por un lado, definió el compromiso del Estado con el financiamiento del programa a desarrollar y, por otro, estableció las garantías para la participación de los sindicatos en la construcción político-pedagógica de los dispositivos de formación permanente de los/as trabajadores/as de la educación" Entrevistado 5.

⁸² Sugiero lectura de Sosa Sálico. M.A (2016) en Breves referencias a marcos contextuales.cap.2 en Trabajo de Maestría Inclusión educativa. Controversias, paradojas y tensiones de un concepto epocal. UNL

La realización de las entrevistas mediada el dispositivo de "círculos científicos" entendidas como mesas de diálogo entre actores de la gestión gubernamental y los representantes de los cinco sindicatos de alcance nacional, me permitió comprender procesos del entramado de nuevos escenarios políticos educativos que permitiesen contener el diseño de planes y programas de FDC con la pretensión de mejorar o hacer ciertas síntesis del recorrido que se venía materializando desde el 2001.

Sin ánimo de caer en un ejercicio estéril de análisis de recortes de las afirmaciones, reflexiones, argumentaciones que dan cuerpo a las dos reuniones científicas realizadas, y en virtud de la riqueza del mismo debate entre algunos actores que intervinieron en la resolución de cierta cuestión de Estado con alto grado de responsabilidad, me atrevo a compartir una secuencia de extractos que intenta graficar el meollo de la construcción de la participación intersectorial al momento de diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar políticas públicas. Intenta mostrar la dinámica, más o menos predecible, con que acontecían las situaciones y los modos de resolución para avanzar en línea perspectiva de constructo federal.

Desde ese planteo, propicio la lectura de un recorrido arbitrario que he definido entendiéndolo como habilitante para con la enunciación de ciertas preguntas sobre la cuestión.

El trabajo en corresponsabilidad mutua sobre la política pública amerita reestablecer delimitaciones y sentidos entre sectores y por ende entre actores participantes, con el fin de visualizar lo "común" en esa trama para la gubernamentalidad

*"(...) Recuerdo aquellas primeras reuniones donde no nos poníamos de acuerdos sobre si esto era la aplicación de una resolución del Consejo Federal que disponía un programa de formación docente continua o era una mesa técnica paritaria que discutía justamente entre el Estado y las organizaciones de los trabajadores el ser y el quehacer de un programa de formación docente continua. Creo que ese eje que es teórico pero al mismo tiempo es un eje de construcción práctica a nosotros nos interpeló fuertemente y creo que es una de las raíces que merecen ser destacadas como claves en la construcción de este programa.(...)",
expresa representante de sindicato "C"*

"(...) Ese modelo que después se traslada a la mesa técnico-paritaria, creo que fue esa gran red de sostén que permitió llegar a los acuerdos que hemos llegado, en el marco de discusiones muy serias, muy profundas, muy sinceras y de alto contenido académico, pedagógico y de defensa irrestricta de la cuestión laboral docente. Proveníamos nosotros de distintos lugares pero había un común denominador en el respeto a nuestros compañeros y/o colegas docentes. Ni hablar con los representantes de los sindicatos. Yo también quiero tomar el recuerdo a esa insustituible compañera que fue Stella Maldonado. Porque realmente cuando en las primeras reuniones había alguna tensión entre la

propuesta del Ministerio y lo que los compañeros de los sindicatos traían, la voz de Stella siempre era para calmar las tensiones y poner palabra sólida, contundente para avanzar (...) refiere autoridad del MEN.

En el ejercicio político-técnico de construcción de ámbitos de concertación para la gestión gubernamental de políticas públicas, amerita cargar de sentido a una nueva materialidad de confluencia y distribución del poder de conducción de un gobierno educativa con aspiraciones de orden federal

(...) A mí me parece que ese momento es un momento de aprendizaje para la política gubernamental muy significativo porque fue un momento de decir “bueno, está bien, ¿Cómo queremos construir los años que nos quedan de gobierno? ¿Cómo queremos construir la gobernabilidad? Es con ellos, los equipos de gestión, la academia, los sindicatos. Digo, para pensar categorías (...) propone otro representante del sindicato “A”

(...) Yo creo que estas dos cuestiones de alguna manera marcan una impronta primera, que permite que podamos organizar esta mesa técnica paritaria, aún antes que la paritaria se firmara. No era el primer intento de paritaria, no era el primer intento de plan nacional, ni era el primer intento de paritaria sobre este tema en particular (...) señala representante de sindicato “B”

(...) Convicción también había, en ese gabinete había diferencia pero había convicciones fuertes con respecto al trabajo docente. Creo que en el gabinete había diferencias, de la mismas manera que entre los sindicatos había diferencias. Pero además los sindicatos empezamos a limar nuestras diferencias, las propias (...) señala representante de sindicato “A”

Y ello leído en las variaciones de comportamientos histórico de la política de Estado para con el tema y en su vinculación singular con la organización sindical docente.

(...) Tomo lo que decís vos, porque veníamos de un desguace nacional. Para nosotros como confederación fue muy fuerte ver claramente cómo se iban incorporando organizaciones de otras jurisdicciones que tenían realidades similares pero tan diversas...Se veía el feudalismo todavía instalado. Los lineamientos nacionales para mí daban sentido también a la confederación. La posibilidad de trabajar en esta mesa entonces era más que lo soñado porque nos trató a nosotros como organización confederal. No se olviden que nosotros en el 2014 empezamos a pensar sobre “el convenio colectivo”.No había certificación posible, no había acreditación posible, no había modo de unificar, sí con las propuestas pedagógicas y políticas, no con la implementación cierta y real a semejante desarme de país que teníamos que tratar para igualar. En ese marco, en lo profesional y para el gremio, haber participado de esta mesa fue medular, y haberlo sostenido como decían los compañeros. Fue importante sabernos aportantes a las discusiones internas, al interior del gobierno nacional. Sabiéndonos figuras, no en lo personal, digo el sindicalismo estaba dando su palabra. Me parece que ahí hubo algo (...) relata representante de sindicato “C”:

(...) Por supuesto, no tengas la menor duda. La mesa tuvo, como dice el representante del sindicato C, un rol importante en la consolidación de la unidad del frente gremial, porque aprendimos a dialogar desde otro lugar (...) afirma representante de sindicato “B”

(...) En relación con el proceso político de esta mesa técnica paritaria del Programa dentro del Plan de educación obligatoria y formación docente, destaco que nos tocó asumir

la participación en ámbitos de fuerte interacción y nutriente para este proceso de discusión. Me parece que lo que permitía la mesa, lo que transitamos en la mesa como discusión -que no quiere decir que siempre la hayamos cerrado ni que los temas hayan quedado resueltos- era cierta satisfacción en pensar que era un terreno muy propicio para procurar condensar. A veces lo logramos claramente convertido en un discurso sólido, comunicable y hasta en una norma (las normas muchas veces logran condensar - descarto a propósito articular o compatibilizar porque se trataba de condensar-). Logramos construir una nueva materialidad que nos permitió dar curso a las decisiones consensuadas. La mesa nos permitía condensar distintas perspectivas en relación con la información que los docentes nos brindaban y lo que desde el estado se buscaba. (...) Permitía ver la formación continua desde el Estado, desde las funciones del sistema y dentro de las funciones del sistema ver la formación continua desde la formación inicial. O verla desde la investigación. Las miradas y los propósitos y los objetivos y lo que se le pide la formación continua varía sustancialmente. O desde las trayectorias educativas o verla desde la perspectiva de la calidad o verla desde la perspectiva de la evaluación o verla desde la perspectiva de la inclusión o verla desde la perspectiva de la dimensión más pedagógica-política o verla desde la perspectiva de la enseñanza o desde la perspectiva del aprendizaje, verla desde la perspectiva del tipo de gestión... Porque esas definiciones conjuntas te van acortando- ensanchando- achicando... salen unos actores, entran otros, lo hacemos con esto lo hacemos con otro. (...) Siempre hay una disputa de hegemonía explícita en los procesos de negociación y participación conjunta; implícita o explícita... en términos de ¿Quién lleva la voz cantante? ¿quién manda acá? pero quien manda en términos de decir quién marca la línea, quién hace la síntesis, el curso de acción, quien lo conduce, con qué lógica... A veces nos preguntamos qué queremos hacer acá, cuáles son las relaciones de subordinación que se van a establecer, si es que corresponden, si caben, si es pertinente si tienen que existir relaciones de subordinación entre todos estos elementos o no. O vamos a llevar adelante la formación continua en condición de disputa como se ha hecho en reiteradas oportunidades (...)” desarrolla su posición un agente del INFD.

Así la puesta en marcha de dispositivos políticos anclados en nuevas formas del planeamiento como diseño arquitectónico de formatos de construcción política desde sentidos colaborativos, abre camino para definir contenidos en disputas sobre las narrativas de las agendas de la FDC

(...) Participamos de las políticas educativas y de la construcción del dispositivo particular de esas políticas y ahí tuvimos que manejarnos como sujetos políticos con distintas posiciones en un proceso de construcción de decisiones que muchos de los involucrados tenían que ejecutar. Era una experiencia muy particular, como lo fue la novedad de un diseño. Ahora yo creo que la mesa logró compensar algunas debilidades de la propia política. Logró leer entre líneas y ahí me pregunto cuál es el rol que tienen los espacios colectivos para la interpretación de la política porque nosotros, gran parte de lo que surgió fue una reinterpretación del mandato. Nosotros hemos tenido, en ese sentido casi diría que la mesa tuvo algunas prácticas contraculturales puedo hablar desde mi función del ministerio no digo (...) agrega un referente del MEN.

Dentro de la intención de abordaje que intentamos sostener, poder advertir en los procesos de decisión cierto patrón de relaciones podría aproximarnos a la comprensión de logros alcanzados y obstáculos pendientes en el desarrollo de los programas de la política pública de FDC. Pero, sustantivamente, permitiría hacer de alguna manera

evidente cuestiones que fueron materia para producir mecanismos de gestión y sentidos de la matriz de gubernamentalidad en un período, de la mano de una agenda de gobierno y observando así el juego de fuerzas de poder que se fueron dirimiendo.

A través de la relectura de los relatos, podríamos señalar cierta posición entre los actores por propiciar una dinámica de interacción donde, desde intereses diferenciados, el esfuerzo político está en la atención por generar condiciones materiales y simbólicas que den viabilidad a plataformas de cooperación mutua; sin que ello solape los intereses diferenciados de un sector sobre otro (incluso dentro del mismo sector), sino en un controlado esfuerzo por identificar puntos de coincidencia (como un ejercicio que incomode controladamente y permita superar la política por lo político- el rol del agente político por el campo de la construcción). Sin más, cabe advertir la existencia de un relato oficial de consenso que puso atención en las prácticas hegemónicas residuales pero en el nuevo mapa de lo emergente se acercó, por momentos, a relatos dogmáticos que habrían debilitado el poder de legitimidad de la misma estrategia política como nota de acción gubernamental.

Las posiciones, las explicaciones y los contraargumentos escuchados, abonarían a graficar cierta preocupación en definir hasta qué punto las diferentes élites de profesionales han adquirido poder al momento de la toma de decisiones en los ámbitos de producción de las políticas públicas en las democracias actuales (y cómo ello se tensiona en los diferentes niveles de concreción).

También en estos relatos se evidenciaría una sostenida atención por revertir la idea de "falla" o "incumplimiento político" que conduciría al fracaso de la política en cuestión hacia posiciones que propician la mejora de lo esperado. La historicidad compartida entre actores cobra valor singular para disipar una mirada de desconfianza y enjuiciadora común en los procesos de negociación. Pero a la vez permite sostener una atención de lo que podríamos llamar una demanda productiva que corre la línea de expectativa siempre hacia adelante. Alejados de lecturas ingenuas, los actores demandaron recursivamente un análisis sobre ciertas restricciones (que provienen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias –es decir, eventos inesperados–) y diversos registros de la realidad (generalmente en conflicto) de sus propias intervenciones y de otros participantes en el proceso de Nuestra Escuela; sobre las que enuncian haber desplegado variadas estrategias de influencia y connotando constructivamente cierto posible relato de incertidumbres.

“ (...) con todo lo aprendido en términos planeamiento político, dejaría abierta una reflexión sobre cómo se construyen los acuerdos necesarios no para neutralizar las tensiones porque estamos disputando poder y la política es eso. Sino para que esas tensiones jueguen a favor de lo que nosotros hemos definido como la prioridad central de lo que es la escuela, el docente, los chicos. Esto en un proceso donde la mayoría de nuestras instituciones han sido amparadas, involucradas, fortalecidas por esta política nacional. Parece contradictorio pero de la política que imaginamos no todos llegaron a ser parte de las acciones; sino no tendríamos estos cuatro años que tuvimos [en referencia a los cuatro años de la gestión macrista]. Yo sigo insistiendo que hay algo que todavía es débil y que hay que poder pensar (...) ” expresaba otro referente sindical “A”

Así, entendiendo a la gestación e implementación de toda política como un espiral de sucesos que se inician desde una decisión de corte político; pareciera que el capital para ser materializada estará, en gran medida, en la trama de consensos que permitan adscribirle cierta legitimidad (en tanto validación por los actores involucrados en la cuestión); desde su misma enunciación (expresión en planes, programas, regulaciones y acciones/actividades) hasta su finalización(que en general suele ser más impreciso que el inicio y dependiente de un abanico de situaciones que exceden la demanda social como política del sector. Ejemplo de ello son Programas de gobierno que caducan ante el cambio de las gestiones de conducción gubernamental.

4.6.2 La intervención de las instituciones de educación superior: el caso de las universidades

Las Universidades han sido una institución que han participado, con diferentes grados de intensidad, en el debate sobre la formación docente. Debate que la involucra por diferentes motivos como ser el referenciarse como unidades de expertos en temas sobre los que el sistema educativo entendía que debía resolver, por incorporar en sus ofertas académicas carreras vinculadas con la enseñanza (centralmente formando docentes para la educación secundaria, formando en diferentes profesiones que hacen al campo educativo generando ofertas de posgrados para agentes del campo socio-educativo), por enunciarse desde su capacidad formativa de los trabajadores de la educación y, en los últimos años, por asumir el problema de la inclusión educativa y la mejora de la enseñanza como asuntos propios en su agenda institucional. Esa nueva apertura de la universidad respecto del sistema de educación obligatoria, coincide con el período previo e inicios de la acción desde el INFD. Así lo explicaba la entrevistada 4:

“(...) Porque además el período que conduje el INFD coincide con el período donde las universidades explotan la oferta de formación docente. Ahí nosotros les pedimos que nos participen en las reuniones de los rectores. Trabajé mucho en la articulación con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) para que cualquier cosa que nosotros estuviéramos discutiendo con la Mesa Federal la Universidad supiera más allá de su

Consejo Asesor (...) Así que manteníamos una relación fluida con universidades vía Mesa Federal de SP. Con aquellas universidades que eran permeables trabajamos con los referentes de extensión y las cátedras que hacían formación continua para que pudieran estar al tanto de cuáles eran las discusiones que teníamos en ese momento sobre la formación docente.

(...) Exactas nos convocaba a las reuniones de todos los departamentos de formación en ciencias exactas de todas las universidades nacionales. Allí se logró interés por aprender de pedagogía y de formación docente. El rector era el que nos armaba las reuniones con las universidades y se refería en términos de acuerdo que tenemos con el INFD y esto lo tenemos que hacer. Las universidades de humanidades mantuvieron la organización celular y aislada. No logramos atravesar eso. Si quieres eso es un pendiente institucional nacional. La Nación no había logrado nunca sentarnos a las universidades para tomar iniciativas que fueran orgánicas para la FDC (...)

La necesidad de promover un giro respecto de la imbricación entre las áreas de gestión de la educación obligatoria, la formación docente y la universidad respondía a las nuevas demandas producto de la reorganización del sistema educativo en el marco de la LEN, por un lado. La configuración de un único sistema de educación superior que tracciona hacia la vinculación entre institutos y universidades, por el otro, de la mano de la ampliación de ciertas competencias de ambos en relación con la mejora de la enseñanza; son nuevos encuadres que incomodan ciertas tradiciones y esquemas de gestión parte de las herencias de la cartera ministerial. Desde los relatos, se presume que se avecinan tiempos de transitar una necesaria incomodidad que permita vehiculizar mesas/ espacios/ proyectos de trabajo compartidos por las unidades de gestión del ministerio que representan a la educación superior y con ello propiciar la vinculación integral con las instituciones de referencia de los territorios para el desarrollo de las acciones.

En el escenario de la imprevisibilidad de la gestión, en el que prima valor la capacidad de resolución de lo contingente, entre los marcos de posibilidades y restricciones, los mandatos de las jerarquías de estructura de gobierno y las demandas del sector educativo juegan un papel central. La intervención de determinados administradores con función política dentro de la cartera educativa y ciertas unidades organizativas de la estructura de gestión públicas vinculadas con el INFD, han instalado apreciaciones sobre situaciones/realidades redefiniendo parcialmente o integralmente las prioridades de las políticas en materia de FDC. Campo este de alto grado de disputa.

(...) Yo disputé para estar en las reuniones de los CPRES (Consejos Regionales para la Planificación de la Educación Superior). Para que los directores de superior pudieran estar en las reuniones de los CPRES. Esa pelea la logré sostener dos años, pero siempre se argumentaba que se olvidaban de llamar a la directora de superior. Entonces en las provincias donde la directora de superior además era profesora en alguna carrera de

Universidad se enteraba e iba a las reuniones (...) Creo que la competitividad mal entendida que tienen las universidades entre sí en nuestro país ha hecho bastante daño porque alimenta la fragmentación (...) Esa tensión que yo te digo, es estructuralmente inherente a la identidad de la formación continua. Las políticas nacionales tienen que poder resolver esa cuestión de una manera u otra. Implica estar atento a lo que se produce en los dos extremos de la tensión. Esta es una tarea de una política nacional, es decir relevar ese mapa de acción existente y tener ese contacto con todas las universidades, toda la extensión universitaria, todos los programas chiquititos, financiados con poco dinero y que hacen maravillas con diez escuelas, con veinte escuelas. Entonces llevé adelante un montón de reuniones para que universidades se subieran a una mirada entendiendo que la formación continua no era “te traigo la última perla que hay en el campo disciplinar” que ni siquiera tiene validación en el campo internacional, por qué es un avance en la producción de conocimiento pero no es conocimiento consolidado. Capacitar desde ahí dejaba a los docentes muy lejos de lo que tenían que hacer. Y decir bueno miren vean en las prácticas reales lo que ustedes están formando, esto fue duro, no es fácil (...)” finalizaba su relato la entrevistada 4.

Cabe señalar que si bien en el análisis remitimos a la enunciación de la política educativa en singular, reconocemos la complejidad y diversidad de los modos de materializar el arte de gobernar en cada nivel de intervención. Modos que contienen, entre otros elementos, el trabajo hacia adentro de la arquitectura ministerial en relación con los diferentes niveles, ámbitos, áreas de la gestión gubernamental (con la diversidad en demandas- recursos- estructura- capacidad técnica acumulada- estado de vinculación intersectorial- desarrollo de gobiernos locales con disímiles grados de autonomía política/financiera/de gestión).

Boaventura de Sousa Santos (2010), aportando a los debates epocales, reflexiona sobre la situación de la universidad y las mutaciones que atraviesa en su oportunidad histórica para desprenderse de los condicionamientos del mercado que encorsetaron en la década anterior “El conocimiento universitario (...) fue a lo largo del siglo XX un conocimiento predominantemente disciplinar, cuya autonomía impuso un proceso de producción relativamente descontextualizado con relación a las necesidades del mundo cotidiano de las sociedades” (2010, p. 34). Esta modalidad, instaló un conocimiento descontextualizado de los espacios de transferencia a una construcción de conocimiento en contexto dialogando con los actores de los espacios sobre los que se producían nuevos saberes. Con ello, a pesar de miradas conservadoras que alertan por una supuesta pérdida de hegemonía en la innovación de los saberes, se diagraman nuevos escenarios de corresponsabilidad en la producción de conocimiento elaborados con otros ámbitos y actores. Allí es donde la universidad podría plantearse una versión institucional en clave de educación transformadora, reasumiendo su lugar trascendental en el desarrollo de la sociedad y de sus sujetos, pero propiciando modelos de gestión

con mayor grado democrático y de justicia curricular. Esto no escapa a la existencia de comportamientos de resistencia, desconcierto y tensiones al pensar nuevos formatos de institucionalidad y de vinculación intersectorial en el juego que preste el planeamiento de la política pública con niveles de realización nacional, jurisdiccional y de orden local.

Por su parte aporta referente del sindicato "A" en la segunda reunión científica señala

(...) No es casualidad que las mayores tensiones se dan en la implementación del componente 1[la formación situada, realizada en servicio en las escuelas] . Con todo el contenido que estuvimos hablando que tiene el componente 1 y que es, podríamos decir en todo caso, el más destructor de las representaciones que se tiene acerca de lo que debe ser la formación docente permanente o capacitación de los docentes para realizar su trabajo. Es el más innovador, el más disruptor, el que rompe con la lógica de que el docente es un ejecutor y que puede producir no solamente conocimiento en su trabajo sino que este conocimiento le permite pensar de qué manera mejorar el trabajo en la institución, sobre todo si lo hace en forma colectiva. Podemos decir que era el componente que más choca con todo lo que aparecía como bueno para formar a los docentes. Y el otro en consecuencia lógicamente es el componente 2[trayectos específicos de capacitación en formato virtual] termina siendo el más parecido a esa forma tradicional de pensar la capacitación. Ahora el ruido que se genera es que ese componente no pueda llegar a concretarse en la posibilidad de articular con el componente 1 y el decidir qué tienen que enseñar. Estos dos lugares son donde acontece el mayor ruido (...)

Por carencia en la disponibilidad de tiempo no se ha logrado incorporar voces del ámbito universitario que hayan participado en el despliegue de acciones dentro de la política de formación docente llamada "Nuestra Escuela" desde dicho ámbito. No obstante reconocer que muchos de los especialistas que trabajaron en el INFD eran docentes-investigadores universitarios, la visión de los funcionarios podrían aportar nuevas miradas en relación con los constructos y obturaciones en su intervenir. Ello redundaría en la riqueza de pensar el rol de la universidad en la relación con el sistema formador de la docencia como cuestión aún no resuelta (o no totalmente resuelta) de la agenda educativa dentro de una política o sistema unificado de la educación superior.

CAPITULO V

CONDICIONES POLÍTICAS, PEDAGÓGICAS Y MATERIALES PARA LA PUESTA EN ACTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION DOCENTE

5.1 De políticas focales y políticas universales en moldeamiento de una perspectiva federal de la FDC

En nuestro país, la política social de carácter focalizado o selectivo fue la marca identitaria del planeamiento hasta mediados del siglo XX y se configuró en general desde formas remedial-compensatoria-asistencial a falencias del ámbito donde se desplegaba. Para el Estado esa forma de intervención se constituyó en un recurso y un enfoque del planeamiento de la agenda gubernamental, con paulatina incorporación de perfiles profesionalizados. Así, a la jerarquización de problemas y selección de prioridades, le seguía la determinación de la población objeto de intervención. Es más, dentro de las lógicas de intervención estatal la focalización y la universalización no eran categorías excluyentes; mejor dicho, la focalización no era visualizada como restrictiva para la implementación de políticas sociales de corte universalista (Brodersohn, 1999)⁸³.

Las políticas con pretensiones de universalización han sido instrumento desde mediados del siglo XX en el pasaje de una concepción individual a social de la protección social, con ello del desplazamiento de una connotación vinculada con la propiedad en tanto beneficio hacia el derecho constitutivo y configurativo de la/s subjetividad/es involucrada/s.

“Políticas que se proponen como objetivo una distribución más o menos equitativa de salud, cultura y educación; aunque permanezca la desigualdad económica inherente al modo de producción capitalista. Es dentro de este campo de sentido que se acrecienta la idea de la escuela pública como un espacio de socialización común, estrechándose el vínculo con los sectores bajos y medios de la población” (Giovine, 2012, p.6)

En efecto y en virtud del análisis que venimos desarrollando, en los ´90 el sistema de protección social se detiene, retrocediendo a la lógica de concesión de

⁸³ Se dice que una política es universal cuando todos los ciudadanos de una comunidad pueden acceder a ella, sin otro requisito que la ciudadanía (y a veces, ni siquiera ese como es el caso de los extranjeros que pueden, por ejemplo elegir a las autoridades provinciales y municipales, o concurrir a los hospitales y escuelas público-estatales). Se dice que una política es focalizada cuando está dirigida a un grupo específico que es portador de alguna característica determinada. El gasto público se direcciona hacia un subgrupo particular de los ciudadanos de la comunidad; más específicamente, se intenta llegar con el gasto público sólo a una población caracterizada por una situación muy particular.

beneficios individualizantes y en relación a situaciones de posiciones preexistentes. Será con la llegada de propuestas de gobierno de corte popular cuando comienza a observarse la tendencia el desplazamiento del sentido reparador que han asumido sustantivamente las políticas neoliberales hacia la búsqueda de matrices de corte universal y de derecho laboral de los docentes del territorio nacional. Del sentido de reparación de vacancias entendidas como falencias en el sistema según un patrón de lo deseable- muchas veces patrón exógeno a la historia del campo educativo-, hacia un sentido de justicia re-distributiva del saber político-pedagógico, como responsabilidad ética del Estado y problema de la agenda de la estructura gubernamental. Esta última superando la mirada de la igualdad de oportunidades de la FD entendida como la distribución de lo mismo para todos postulantes o trabajadores de la educación, sino en sentido de re-distribuir según condiciones históricas en el que se desarrolla la tarea y en perspectiva de movilidad/ mejora de las posiciones dentro de la estructura educativa y de ella en el conjunto de sectores de clase en la sociedad. Implicará, entonces, pensar las políticas de FDC como parte de las políticas educativas y económicas-sociales de un proyecto de Estado (el desafío de quienes asumen responsabilidades dentro de la conducción del gobierno educativo será el poder inscribir proyectos de políticas formación de la docencia como componente parte de los sentidos de un estado docente).

Así, lo focal y lo universal son direcciones presentes y confluentes en los procesos de definición de la FDC, en una continua redefinición no sólo a nivel político sino a los diferentes niveles de concreción del planeamiento educativo (tecnologías de seguridad social adecuadas al campo) y que cobran materialidad en el moldeamiento de la conducta de los docentes y de una trama de enseñanza escolar.

Situándonos en la década del 2000 y recuperando el contenido de las entrevistas producidas a políticos, funcionarios y sindicalistas, los debates al momento de definir alcances y disposiciones de las políticas de formación docente permanente en virtud de sus expectativas formativas, reponen la complejidad para diseñar instrumentos y mecanismos que materialicen derechos de un sector de los trabajadores, revisite sentidos de los contextos educativos, unifique criterios comunes y logre impulsar un movimiento de resignificación de la trama de enseñanza en pos de construir mejores trayectorias educativas (en tanto sentido originario y de horizonte de la educación escolar).

En la construcción del buen gobierno educativo se requerirá pensar a la FDC como parte de un entramado en el que, necesariamente, las políticas públicas sobre el tema en cuestión coexistan colaborativamente con otros programas que complementarán o serán transversales pero que aportarán a la configuración de las mejores condiciones posibles para la educabilidad. En ese dinámico mapa de situación confluirán disímiles actores y sectores estatales y no estatales que pondrán en evidencia la capacidad regulatoria de la estructura de gubernamentalidad del Estado.

Revisitando las propuestas de FDC desde 2006 hasta 2015, es posible visualizar una progresiva vinculación entre lo propuesto por el INFD y otras áreas ministeriales, como así también con las líneas programáticas con otros ministerios. Temáticas - postergadas o con nuevas exigencias- sobre la expansión del sistema escolar, la inclusión de nuevos sectores de la sociedad, los derechos humanos, la primera infancia, la formación para el trabajo, la accesibilidad y desarrollo de las TIC, la accesibilidad al conocimiento en situaciones de marginalidad social y de discapacidad, la movilidad territorial, la actualización curricular en relación con saberes científico-tecnológicos son algunos de los contenidos que demandaron al INFD evaluar y discriminar qué de ello ameritaba apelar a la lógica universal y qué refería a dar respuestas de orden focal. Y como señala Giovine (2011) aconteciendo ello en escenarios de pujas y disputas de poder por el dominio simbólico y material sobre la infancia, la adolescencia, la juventud, el status docente y la institución escuela entre los diferentes niveles del estado, y entre éstos y las universidades, otros centros académicos, así como el cada vez más amplio sector privado que desde los '90 brinda cursos de capacitación.

Cabe aclarar que en los 90 se produjo una transformación que, tal como sostiene Acosta (2013) se basa en al menos cuatro ejes:

1. Universalismo y focalización fueron visualizadas como categorías coexistentes desde ppios. del siglo XXI, en las que se le adjudicaban elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización por ejemplo.
2. La focalización adquirió carácter de orientación sustantiva. La reducción conceptual fue acompañada de un cambio en la denominación de la focalización: si inicialmente remitía a un procedimiento, el neoliberalismo le dio carácter de orientación sustantiva (filosófica, de contenido político) de las políticas (Danani, 2008).

3. El objeto de la focalización fue trastocado: de las causas estructurales de la pobreza pasó a centrarse en los sujetos, individualizando la gestión de los riesgos.

4. Supuesto de transitoriedad de las problemáticas sociales. La focalización de la asistencia en grupos vulnerables supone una situación de riesgo transitoria, un instrumento de gestión que responde a problemáticas de carácter coyuntural.

Se han pronunciado posiciones que sostienen la necesidad de una concepción universal respecto de las políticas sociales, con ello la educativa; de su contenido como asunto de derechos humanos y de las/os destinatarios como sujeto de derecho. Esas mismas posiciones reconocen en la simplificación de los procesos administrativos, la erradicación del clientelismo y los efectos de burocracia llamada "parasitaria" que propicia relaciones de dependencia según conveniencias personales, la resistencia a los daños psicológicos y morales vinculados con la estigmatización social del precepto del subsidio, como algunas de las premisas a resaltar positivamente. Asimismo, esas posiciones reponen el sentido virtuoso de lo común como patrimonio del hacer en la gestión gubernamental en escenarios de sistemas democráticos, propiciando la incorporación de sectores marginados de los beneficios de las políticas públicas conservadoras.

En esta línea de debates y de la mano de sostener las críticas respecto del paradigma neoliberal, los organismos de créditos a nivel mundial en un pseudo-acto de autocritica o acomodamiento estratégico con el futuro político y social de una América Latina que a principios del 2000 estaba en condiciones de devastación generalizada, expresan con mayor o menor énfasis una tercera posición basada en lo que se denominó "universalismo básico". Es decir, la promoción de una cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de "intensidad de ciudadanía"; síntesis de presencias o ausencias de la acción gubernamental (sustentada en el relato político de equidad social).

Frente a este enroque de posiciones, Danani (2008) advierte sobre los riesgos de esta nueva etapa: "lo que hizo de la focalización neoliberal una política profundamente recesiva fue el hecho de que tras ese término se articuló un modelo de intervención social estatal, cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales, y que tanto ese concepto, como el de ciudadanía social, han sido fuente de ineficiencia e improductividad. 'Reduccionismo', dice Sojo (2007) en el mismo artículo; 'minimismo' lo denomina Álvarez en Costa (2013). Es decir, la restricción del alcance o la definición

de agrupamientos específicos que han sido destinatarios concretos de las políticas focales no resultan de desviaciones o ineficiencias, sino de definiciones conscientes-intencionadas de un tipo de planeamiento de los asuntos de estado que direcciona fondos y acciones para con ese/os agrupamiento y-o sector.

Entonces cabría la hipótesis de que dentro del argumento del "universalismo básico" acontecen comportamientos de políticas públicas con sentido retrógrado, organizadas en torno a necesidades mínimas o umbrales de sobrevivencia que priorizan las inversiones del Estado a sectores sociales en inferioridad respecto a la media social.

Aunque este "beneficio" debiera ser patrimonio de todos en tanto derecho, el efectivo cumplimiento material del mismo prioriza a ciertos sectores sobre otros ante el repliegue de políticas sociales que históricamente han sufrido los primeros. Por ejemplo desarrollar programas sociales compensatorios del empleo como medida intermedia a la generación de empleo asalariado.

Las tensiones entre definiciones, alcances y prioridades en relación con las políticas públicas sociales ha sido el terreno sobre el que se ha definido la matriz de planeamiento que se gestará a posterior de la crisis post-convertibilidad 1998-2002. Gran parte de la confrontación se sustenta en los debates sobre la modalidad de financiamiento de las prestaciones de cada área de gestión gubernamental, la definición entre lo común y lo propio, lo específico y lo transversal en una administración pública que sostiene un sistema de ordenamiento anquilosado muchas veces en criterios prácticos de no menos de 30 años atrás. Apenas desde las últimas dos décadas ha permeado muy lentamente la perspectiva de política transversal o la figura de la mesa intersectorial como estrategia para el desarrollo de la gestión del estado.

En ello el área de la educación, con su propia idiosincrasia, encuentra en sus escenarios debates en las mismas claves que hemos referido. Como hemos trabajado en los primeros capítulos, el debate sobre el nivel de despliegue de las líneas programáticas para la FDC vincula a la hechura de definiciones con la capacidad de desarrollo de las políticas públicas en concretar la universalización progresiva del sistema educativo y gestionando el despliegue necesario para el fortalecimiento que ello requiera. Entendiendo que esta decisión política no sólo implica un tipo de mecanismos de gestión de gobierno puestos al servicio para ello; sino una construcción de arquitectura gubernamental que contenga el desarrollo financiero, la producción de contenidos y cierta direccionalidad clara sobre principios ordenadores comunes entre los actores

involucrados. Esto haría carnadura a la condición "pública" a la línea de gestión estatal de gobierno.

La preocupación por garantizar el acceso a capacitaciones y programas formativos a todo el colectivo docente del territorio nacional está presente en los relatos de los entrevistados...

" (...) Renovación Pedagógica fue una política que buscó organizar lo que era difícil de organizar federalmente, en la herencia de la Ley Federal [de Educación]. Fue una política focalizada hasta quizás sobre temas que no pueden ser focales. También aportó una escala que empezó a instalarse para la forma universal, los CAIE⁸⁴ por ejemplo (...) " dice funcionario del MEN en entrevista 1.

" (...) fue difícil al ser una política focalizada [refiriéndose a programas cuyo universo referían a pequeños agrupamientos de ISFDs] relacionar la idea de concentrar/ confluir una serie de líneas y acciones comunes, con la idea de intervenir institucionalmente y que pudiera modificar aspectos de la matriz institucional de la organización en superior (...) " expresa otro referente del MEN en entrevista 1.

Entre los equipos técnicos del ministerio advertían sobre la necesidad de definir qué temas de las políticas de FDC debían ser contenidos por un esquema focal y cuáles debían ser de carácter universal. La complejidad de edificar un planeamiento con horizonte de contenido y sentido común en la diversidad de las 25 jurisdicciones que componen el territorio nacional, cobra mayor grado de sensibilidad ante temas como la evaluación de los aprendizajes escolares.

" (...) En ese tiempo era inviable que se viera el desarrollo profesional en forma focalizada en las instituciones seleccionadas, se suponía que ello se irradiaba en forma escalonada (...) Pero la tensión entre lo universal y lo focal, en la medida de los beneficiados o no beneficiados en el desarrollo profesional, genera toda una inequidad en temas de acreditación de carrera y desarrollo curricular (...) "

" (...) Lo que se había acordado es que no podíamos salir a evaluar sin dar antes las condiciones de capacitación... no sentí que se esperaba la que a nivel de planificación la

⁸⁴ El Proyecto Red de Centros de Actualización e Innovación educativa (Red de CAIE) constituye una política focalizada que se inscribe dentro del Plan Nacional de Formación Docente (Resolución CFE N° 23/07) y que busca por medio de una estrategia específica realizar un aporte a las instituciones del nivel superior. Desde el Proyecto Red de CAIE el INFD se propone contribuir con el fortalecimiento de los ISFD que son sede de los CENTROS, e impulsar desde su estructura la construcción de comunidades activas de saber pedagógico, de pensamiento y acción educativa. Desde sus orígenes, sustenta el propósito de promover desde los ISFD la articulación entre los distintos niveles del sistema en cada una de las jurisdicciones propiciando la cohesión y el trabajo colaborativo inter e intra institucional. Actualmente, y en tanto integrante del Área de Desarrollo Profesional de la Dirección de Formación e Investigación del INFD, la Red de CAIE persigue fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes, contribuir con la investigación educativa y el acompañamiento pedagógico de las escuelas, a partir de los lineamientos nacionales y de aquellos que se definen y desarrollan desde iniciativas jurisdiccionales y locales. La instalación, institucionalización y consolidación de los CENTROS en los ISFD viene siendo desde el año 2006 una oportunidad para dinamizar las instituciones de formación docente a través de su apertura para la vinculación sostenida, sistemática y horizontal con las escuelas principalmente y, también, con otras organizaciones sociales y culturales de su territorio o zona de influencia. <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/96950>

idea era una política de derrame universal... nunca se planteó llegar a todos, entonces los profesorados privados y de universidades era de matriz más dura y no se pensaba llegar a ellos (...)

"(...) Renovación estuvo en un momento de transición, la mayoría de esas líneas se transforman en política pública que dio contenido a áreas de gestión y de desarrollo de gobierno del estado nacional en el INFD y las que resultaron sustantivas se disponen condiciones para hacerla extensivas(...)Alcanzó una escala que permitió en parte la universalización futura (...)" Entrevistada 2

En ese sentido, la directriz con sentido federal de una política pública de FDC tenía como exigencia conocer los rasgos comunes y disímiles que hacen a la identidad de cada institución escuela y con ello de la organización del trabajo docente en el territorio nacional. Asimismo el gobierno del sistema educativo formador consideró que se concretaría no sólo en esa estructura administrada por lo legal como expresión normativa del Estado de derecho, sino también por la actuación dentro de un aparato estatal en el que la experticia pedagógica asumida por agentes del estado y los sectores asociados (especialmente los sindicatos participantes produjera un corpus de saberes actualizados. El conocimiento acumulado por los equipos ministeriales sobre los formatos organizacionales de los gobiernos educativos jurisdiccionales, experiencias de enseñanza y evaluación, criterios sustentables para el financiamiento del sector, relatos del colectivo docente sobre la tarea, expectativas y demandas de la sociedad, entre otras cuestiones debían estar presentes en las propuestas de FDC. En el capítulo anterior los representantes sindicales referían el impacto que tuvo el Programa Nuestra Escuela en determinadas latitudes de nuestro país - históricamente postergadas de la FDC- y lo beneficioso de ello, incluso a expensas de la capacidad "efectiva" de mejora de lo educativo que haya alcanzado. Ya que la accesibilidad e inclusión es un tema relevante en la definición de la política pública educativa.

En ese juego de construcción de saberes y ponderaciones, el sentido federal transitó la arena donde se disputaron intereses, relaciones de poder y oportunidades. En ello la correlaciones de fuerzas sectoriales, las referencias de poder histórico-geográfico, el volumen y desarrollo de cada sistema educativo jurisdiccional, la potestad en la capacidad económico-financiera, el grado de profesionalización de la estructura de gobierno educativo, el grado de autonomía administrativa, fueron algunas de las herramientas en el plano de las negociaciones y los acuerdos entre el nivel central y los representantes educativos jurisdiccionales; como así también la proximidad personal y política entre actores desde la calidad de los vínculos bilaterales construidos.

Estas cuestiones son parte de los elementos de un mapa al momento de asumir definiciones respecto de los enfoques para el hacer de una política pública que se enuncia con intención federal. Idas y vueltas, avances y retrocesos son parte de esta construcción que demanda ciertas síntesis que permitan la gobernabilidad de sistema.

Por un lado, se destaca recuperar las voces de los actores jurisdiccionales, otorgándoles validez equivalente a la del organismo central:

“ (...) El ministerio tiene un problema, a veces labura desde una lógica aplicacionista que muchas veces subestima la lógica del interior. El programa [Renovación Pedagógica] traccionó al dialogo con el interior del país. La conversación reemplaza paulatinamente a la imposición academicista. Las mesas y los consejos aportaron a la rigurosidad y a la confección de ese mapa federal sobre la formación docente (...) Hubo una manera de trabajar que permitió negociar, aunque la nación tenía la lógica del financiamiento. Se daba cierta conversación que te impide seguir como topadora. El lugar de negociación fue una identidad de una política un poco más conversada, sub-valorativa de los proyectos y de las lógicas de trabajo entre nación y jurisdicción (...) expresan en entrevista 1

Por otro, la necesidad de construir espacios de diálogo y negociación que rescatasen la concepción federal en el diseño de las políticas de FD,

“ (...) Entonces nosotros veníamos trabajando en la construcción de un federalismo de la formación docente, eso lo logramos en términos generales, ni todos los rectores, ni en todas las provincias. Pero digo, en rectores y directores de educación superior esa conciencia estuvo, en algunas cátedras universitarias, en algunas universidades pequeñas que estábamos cercanas, y que eran los mismos profesores que estaban en unas y en otras. Eso ahí se logró. No lo logramos al interior del propio ministerio nacional, no se logró. Un signo muy claro de resistencia de los gobernadores y sus ministros fue la resolución 142, la del diseño institucional de los institutos. Aparece la masividad de los postítulos, que yo no crítico en términos de qué es un dispositivo bastante democratizador en términos de la llegada masiva, también en términos que se cae. Porque sabemos que a la distancia se le cae inevitablemente el 50% de la matrícula (...) ” Entrevistada 4

Por último, se reconocen avances y deudas pendientes en dicha construcción,

“ (...) Yo creo que están juntos el logro y el no logro. El logro fue haber generado por primera vez una conciencia Federal en que había una institucionalidad formadora y ese logro quedó mitad de camino, con dos actores que ya algo te dije. Era sumar a las universidades en esa conciencia de que eran instituciones con responsabilidad formadora y por supuesto que eso no bajó a todo el sistema. Pero ya que los órganos de gobierno provincial hubiera personas con esa conciencia, que en las conducciones de las instituciones formadoras hubiera esa conciencia, que en algunas cátedras de algunas universidades empezar a ver esa conciencia yo creo que eso fue un logro ¿.Donde falló la cuestión? La cuestión falló en que esa conciencia no la tuvieron todos los ministros provinciales y gobernadores” (...) Entrevistada 4.

Las sucesivas experiencias de proyecto económico-social de carácter federal no siempre fueron acompañadas por cambios estructurales en el sistema escolar. En el mismo sentido ha sido fluctuante la intensidad del debate político-educativo como

práctica de la gestión gubernamental logrando ligar multiplicidad de invenciones en materia de programas educativos, la heterogeneidad presente en los cuerpos profesionales que construyen lo educativo y la diversidad de formas de institucionalidad que los contiene -en los distintos niveles del gobierno escolar-.

A continuación compartiremos una secuencia de intervenciones de "voces autorizadas"⁸⁵ en tanto decisores de sentidos que desde su lectura muestran diferentes aristas de la cuestión federal en el hacer educativo. La selección de relatos se dispone respetando la cronología temporal de los hechos que refieren, con la intención de mostrar -en la medida de lo posible- cierta trama del tejido en el proceso de recomposición de un sistema educativo federal.

Desarrollar una nueva institucionalidad nacional para la FDC tensionaba herencias, vacancias y la posibilidad de nuevos escenarios desde adentro del Ministerio hacia el territorio del sistema formador,

"(...) Un problema que había en los equipos era que muchas veces la gente quería trasladar a la provincia los esquemas gestión que traían de la escuela, y eso no era posible. Entonces cada dispositivo se pensaba en un acuerdo entre lo que contaban las provincias como dificultad, más nuestro repertorio de talleristas y capacitadores. Por ahí pasaron desde el CIPEC hasta universitarios, eran perfiles que nosotros traíamos especialmente. Cuando yo trabajaba en los 90 en la capacitación de la RED el mismo equipo salía a capacitar. En 2003 la lectura era que eso no era posible, primero porque el criterio era que el que da un taller tiene que ser especialista en el tema que va a trabajar con los docentes. Entonces había que invitar capacitadores ad hoc para cada vez especialistas, entonces ahí se hizo un repertorio grande de académicos. Fuimos encontrando modalidades de gestionar la capacitación que eran interesantes, por ejemplo teníamos un banco de escenas. Pensaba que en el espacio de capacitación está la escuela, en el relato de la gente que se está capacitando, de manera mucho más directa que cualquier otro mecanismo de control de Estado, más que la estadística, evidentemente. Entonces eso tenía que tener un registro y ser parte de la formación (...)" Entrevistada 3.

Exigía distanciarse de ciertas tendencias instituidas en la organización de la gestión y transitar un proceso de re-negociaciones sobre roles, funciones y lógica de la estructura gubernamental

" (...) Ahí surge Planeamiento, antes no había planeamiento. El planeamiento en los '90 estaba dentro de una dirección. Después no hubo planeamiento. En la Alianza seguía la

⁸⁵ Voces autorizadas en tanto actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) con capacidad técnico-política para influir sobre el proceso de decisión a partir de intereses y recursos materiales como (Roth 2006:73). Pluralidad de miradas y-o posiciones que hacen de las decisiones una síntesis en el proceso de conflictos; confrontación, negociación y acuerdos; más que a una toma de decisión racional. En el plano formal, el gobierno es quien establece prioridades en base a una visión de la situación producida y propósitos preestablecidos. Será, a través de la actuación de sus funcionarios miembros del aparato político y administrativo, que el Estado definirá soluciones dentro de un conjunto de alternativas posibles. Por medio de su aparato político. Con ello hacer del instrumento estatal una herramienta para la organización social.

lógica de las funciones, cuando tenes funciones no necesitas planeamiento porque no tenes las instituciones. Entonces en esa segunda etapa (refiriéndose a los años previos a la creación del INFD) se crean áreas de planeamiento. Si ustedes miran la Ley de Educación y la leen atentamente van a ver que instala en el ministerio comisiones. Comisiones que en algunos casos eran institucionales. Comisiones de notables, los notables podían ser el propio campo o de la cultura. Y después hubo más comisiones de notables que pensaban parte de las líneas programáticas (...) Otro punto muy importante, que no es de la formación docente pero yo creo que fue súper importante como concepción política fue que en ese período 2006-2007 empezamos a proponer que el ministerio tiene que tener una lógica de niveles (...) Entonces empezamos insistir mucho en esos debates de la Ley en que el Ministerio tenía que tener espejo de lo que eran los sistemas provinciales. Y que los que movían la aguja eran las direcciones de nivel y que el Ministerio tenía que fortalecer sus equipos de nivel. Así que esa lógica de nivel para lo cual la formación docente era tematizada (...) El INFD para mí fue el reemplazo de ese equipo de formación inicial que había en finales de los '90, con la Alianza entendida como función, con la idea inicial y continua. El INFD ya es en un ministerio que opera en interlocución con los niveles. Si bien el raviol no te cambia, el sentido es distinto, porque vos tenes que llegar a todo lo que pasa en una institución (...)” Entrevista 3

Con respecto a la posición del INFD en cohesión con un modelo ministerial, la lógica de políticas producida desde la participación y la concertación fue cobrando fuerza durante el período. Al punto de materializarse como principios ordenadores para la definición de acciones de agenda de gobierno nacional, componente en la mediación con las jurisdicciones y contenido de las exigencias del sector sindical. Asimismo, fue motivo del despliegue de un juego de equilibrio entre funciones-responsabilidades y poder para la enunciación del relato oficial.

“(...)Tenían su forma de haber resuelto lo que les carcomía más fuertemente. El programa de formación de directores de educación superior también fue un programa nacional común a todos. Era presencial, no era semipresencial, porque necesitábamos ver la problemática de todo el país de quienes conducen una institución de formación docente. No sabíamos sobre eso y era necesario. Y en las capacitaciones empezamos a dar lugar a los estudiantes (...), en entrevista 4

“(...) La mesa federal habilito una interlocución con pares que ocupan los mismos lugares entonces las provincias grandes le podían, de alguna manera, transferir experiencia a las provincias chicas. Y una de las primeras políticas nacionales fue exigirle a los gobernadores la creación de la dirección de educación superior como para que estuvieran en una paridad institucional para sentarse a discutir aun cuando tuvieran muy pocos inscriptos. Creo que la única provincia que no lo cumplió fue San Luis que tenía sólo dos institutos y siempre mantuvo una coordinación porque no generó la dirección (...)” en entrevista 4

(...)Eso queda claro, pero pregunto si el criterio de universalización había sido un criterio, porque, nada, uno va haciendo alguna historicidad. Porque ese criterio aparece por primera vez fuerte con la “RED” después decae en la forma y en la manera de enunciación, la pregunta tiene que ver con eso y Nuestra Escuela en realidad materializa (...) (voces) ¿Está el borrador? (...)” expresión del referente del Sindicato C

“(...) En ese contexto es que efectivamente tuvimos que dar desde de la conducción del INFD las tres batallas a la vez: persuadir a las provincias, que no querían saber nada con

algunas cuestiones. Acordar con los compañeros y las compañeras y al mismo tiempo sumar al resto de Pizzurno a la cruzada que nosotras ya la veíamos como esta epopeya de la formación continua (...) ” en expresión del referente INFD

En otra medida, y continuando con los relatos de las voces autorizadas, se evidencia que la decisión de proyectar una herramienta de alcance universal sensibilizó al grado de participación preexistente entre actores del gobierno educativo territorial y gran parte de la comunidad académica, docente y estudiantil. En esa línea, la situación conllevó a la instrumentación y fortalecimiento de los niveles de representatividad de actores claves, propiciando penetrar con distintos dispositivos en ese entramado y autorizando a un nuevo locus gubernamental con el propósito de armonizar las políticas, las acciones y estrategias de regulación del sistema de FDC (parafraseando a Giovine 2012, p.214).

” (...) por otra parte esta construcción colectiva que se hace con los trabajadores de las instituciones, de los diferentes niveles y modalidades. Esa definición como política pública, política de formación docente es inaugural (...) ” Referente del sindicato A

” (...) Yo creo que la inflexión más importante en este sentido fue que no solo construyó como necesidad un espacio conjunto de la construcción y puesta en marcha de una política en la que creíamos sino que modelizó sobre las provincias, porque nosotros empezamos a imponer un criterio que todas las provincias debía construir una mesa de negociación. Ese espacio fue con las universidades, con los institutos, en las giras patrióticas que hacíamos por las jurisdicciones, el monitoreo. Esa forma de construcción modelizó todas las formas de gestión del programa. Y nosotros proyectábamos que lo fuera del conjunto de las políticas, que ya, siempre, un paso más. Quiero decir otra cosa. No era el modelo del modelo de gestión dominante ni siquiera de nuestra gestión. Solo el programa y algunos otros espacios, con compañeras, específicamente. Referente INFD

” (...) creo que tiene que ver con una reconfiguración del Estado, no hablo solo del Estado Nacional, del Estado como actor político, Estado Nacional, Estados provinciales nosotros veníamos de un proceso de disolución absoluta del Estado. De disolución progresiva, prácticamente no tuvimos Estado en el año 2002. Entonces ahí hubo un proceso de reconfiguración, de recuperación del Estado, de reconfiguración sobre qué tiene que hacer el Estado, de que juega. Y en particular en materia de educación también yo creo que se fueron dando, un poco de la mano de otros debates de otras tensiones como las que describía Verónica recién, algo que decía Marisa en relación a esas búsquedas. Que fue en materia educativa las cuestiones que siempre aparecen mezcladas ¿qué es el Estado en materia educativa? ¿Es empleador, financiador, árbitro, garante de derechos, garante de políticas públicas? ¿De qué juega el Estado? ¿Un poco de todo eso? ¿Cuál es la lógica que prevalece en la construcción de las las políticas públicas? Entonces en ese proceso de reconfiguración del Estado, de volver a preguntarnos de qué juega el Estado en el país, en el gran marco de las políticas públicas nacionales. Todos conocemos, más allá de los matices el proceso profundamente transformador que se desencadenó a partir de 2003, en adelante. Creo que estas cuestiones también fueron encontrando o reformulándose, o definiéndose no desde cero, como bien decía Vilma, nuestro país tiene una fuerte tradición en materia de conquista de derechos, de lucha por los derechos, de sindicalización... Esa tradición, esa cultura, ese tránsito histórico, tan fortalecedor, contestatario... fue encontrando su merecida legalidad, una nueva legalidad si se quiere, no porque no la tuviera (...) referente INFD

” (...) una legalidad y un voluntad política para poder llegar (...) referente sindicato C

“ (...) Sólo quiero dejar esto las líneas nacionales y la implementación federal creo que son los puntos a los que tenemos que apuntarnos, me parece que el trabajo colectivo pone en tensión tantas cuestiones al interior de las escuelas, al interior del sistema y por supuesto de nuestras propias normativas, seguir dando pasos en este sentido, como creo que tenemos que seguir dando, va a requerir de aflojar al exitismo, porque hemos ganado pero no con todos adentro. Y me parece que en las escuelas se nos plantea hacer que estén todos adentro (...) Referente del MEN

Pensar el desarrollo de políticas públicas que adscriban a la posibilidad de materializarse como políticas de Estado, exige distinguir el desarrollo de modelos programáticos con procesos de construcción de una gubernamentalidad, diferenciar los tiempos de la gestión de gobierno con el calendario electoral y colocar como horizonte de monitoreo y evaluación de las acciones a la institucionalización de prácticas como parte de las culturas profesionales e institucionales, es decir de lo que se concibe como el buen gobierno en el período analizado.

“ (...) Simplemente quiero agregar: la movilidad que dio Nuestra Escuela a todos los docentes del país, movilidad en todo sentido, intercambio, las reuniones acá, los actos, la gente, la representación de todo el país, eso fue lo más importante, que fue el resultado de todo este trabajo(...)” Referente del sindicato D

“ (...) me parece que cuando se habla de la temporalidad que tuvo el programa creo que hay encuentros que fueron fundantes, creo que tuvieron mucha fuerza los encuentros en ciencias económicas y los de alguna jurisdicción. Me parece que hubo encuentros en las provincias de no tanta masividad pero sí de una consistencia de discusión y de trabajo. Nos pasó en Nuestra Escuela y también en otros que hubo que hacer con cierta simbiosis dentro del plan nacional de educación obligatoria (...) ” Referente del MEN

En términos políticos, el grado de fragmentación del sistema educativo (resultante en gran medida del accionar de políticas de descentralización educativa y la recentralización de capacidad económica, por ejemplo) puede leerse como estrategia de control estatal para diluir en apariencia ciertos conflictos estructurales, colocando a los actores intervinientes en una distancia que las coloca en lugares no integrados o disociados.

En virtud del análisis que estamos desarrollando, cobra valor señalar que el tiempo previo a la creación del INFD resulta un punto de inflexión en la consideración de la focalización como criterio para la asignación del gasto público en educación; tendencia que se mantuvo presente durante el primer período de gestión de dicha institución. Sin embargo la decisión política, imbuida por un conjunto de debates que acontecían tanto en los intercambios ministeriales como en la academia, resultó base y encuadre para años después cristalizar en el diseño y puesta en marcha de *Nuestra Escuela*, se convirtió en la manifiesta intención gubernamental de universalizar la

magnitud y cobertura de una política de FDC (pensada en su primer etapa con una duración de tres años).

Dentro de este marco, lo programático en tanto focal o universal fueron herramientas que respondieron a otro orden en la construcción de sentido, que quedan dirimidas en su capacidad para operar decisiones de trama política de orden estructural. Es decir, carecen de un contenido u orientación *per se*, cobrando valor en la capacidad de cumplimiento de la función dentro del marco general político-institucional en el que se inscriban.

Ahora bien, no toda universalización de la política pública logra la aprehensión en sus actores, la constitución de sí como herramienta de cambio de las estructuras, la democratización de las relaciones y del ejercicio del derecho, la trascendencia a los contingentes funcionarios y la superación de planteos que colocan en el centro de la escena la satisfacción única de los servicios en tanto derecho mínimo y no como proyecto de desarrollo social deseable. Puesto que la idea de universalización básica demandaría la atención epistémica y técnica evitando caer en la banalización de establecer la expectativa de una política pública sólo en la capacidad e mantenimiento cotidiano del estado de subsistencia de ciertos sectores de la sociedad.

“No se trata de una elección de suma cero entre políticas focalizadas y políticas universales (ambas son complementarias considero). Tenemos que tener ambas aunque yo creo que en muchos casos las políticas universales son mejores (más redistributivas). De todos modos no alcanza solo con estas políticas porque además hay que invertir en infraestructura social. No sirve de nada transferir ingresos a los más pobres si no se puede invertir al mismo tiempo. El impacto redistributivo es mucho menor sin inversiones” (Lena Lavinas, 2004, p. 3).

La historia de los gobiernos educativos muestra grandes dificultades para superar el calendario electoral en la definición de las políticas públicas educativas como políticas de Estado. En el vaivén entre gestos fundacionales de ciertos funcionarios y esquemas de reproducción de otros, transitan las decisiones del planeamiento de los programas de gobierno. Quedando en evidencia que el debate no es de orden técnico ni se resuelve en una métrica de costos e inversión; el desafío asumido por gran parte de la estructura gubernamental durante la casi década tomada para este trabajo da cuenta de haber transitado un período con progresiva intensidad en la producción de saberes en materia de gestión y conducción de la cuestión pública (conteniendo las condiciones materiales en que se desarrolla la tarea de enseñar y todo lo que ello conlleva).

Como hemos visto, en diferentes intensidades y disímiles formas, se echó a rodar un movimiento de ocupación sobre el asunto público (una institucionalización de la FDC) y su gubernamentalización que paulatinamente se hizo extensivo en el territorio nacional.

5.2 La reasunción de la principalidad del Estado en el financiamiento educativo: datos generales

En consonancia con lo trabajado anteriormente, conocer parte del comportamiento de inversión y transferencia monetaria en asuntos de Estado, abonaría a la identificación de ciertas matrices del hacer en materia de política pública (sin pretender en este trabajo desarrollar la cuestión con la profundidad que requiere en virtud del lugar que ocupa dentro de las consideraciones presentes en la toma de decisiones. Considero al análisis económico-financiero como un irrenunciable en los trabajos sobre política educativa).

Recordemos que en la segunda mitad de la década de 1980 pese al conjunto de estrategias de resistencia desde el gobierno radical y la adhesión menemista en la década de los años noventa, los países de América Latina han sido laboratorios para experimentos económicos y políticos que luego buscaron replicarse en otras latitudes o a escala mundial.⁸⁶ Ciclos de desregulación económica-financiera, ajustes estructurales, recomposición económica social, redistribución de del patrimonio de recaudación fiscal, nuevo avasallamiento de mercados y agencias a cargo de la "timba" financiera iniciada

⁸⁶ La recuperación democrática y la asunción de Raúl Alfonsín al gobierno en 1983, si bien se basa en un apoyo de vastos sectores de la sociedad, no puede revertir las tendencias negativas del crecimiento económico, la concentración en la distribución del ingreso y la pérdida de calidad e inversión en las políticas sociales(...) Las presiones ejercidas por grupos económicos concentrados asociados al capital financiero, la banca acreedora internacional, sindicatos y partidos políticos opositores, así como los levantamientos militares llevan al fracaso de los planes económicos de estabilización y ajuste (Plan Austral I y II, Plan Primavera), a la suspensión del pago de las obligaciones acordadas con el FMI ("moratoria externa de hecho") desde 1988 hasta 1990, a la primera crisis hiperinflacionaria de 1989 y al final anticipado del gobierno radical. El PBI total argentino tuvo una variación acumulada del -5,8% en el período 1980-87, mientras que el promedio latinoamericano es positivo: 10,9% (CEPAL, 1990). Sin embargo la evolución del gasto educativo registra cierta independencia del comportamiento de la matrícula: en una década (entre 1980 y 1991), esta última creció un 53% y los recursos destinados al sector cayeron un 3% en términos reales. (Morduchowicz 2000, 2002). La tasa de crecimiento anual del PBI cae en 1995 un 4,6% y luego de una leve recuperación vuelve a tener signo negativo en 1999 (-3,0%), de acuerdo a datos suministrados por la Dirección de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía de la Nación(...) La evolución del gasto público en educación muestra un incremento en el período analizado, registrándose el mayor porcentaje en relación al gasto social y al PBI en 1999 (21,5% y 4,3%, respectivamente), no alcanzando el incremento del 6% previsto por dicha LEF. Según esta ley, la inversión se incrementaría en un 20% anual a partir del presupuesto del año 1993 (con base en 1992) hasta alcanzar a duplicarla y un incremento del 50% en el gasto educativo en relación al PBI, pasando de un 4% al 6% del mismo. Dicho incremento se concretaría a través de la firma de un "pacto federal educativo" entre el estado nacional y las jurisdicciones, ratificado por ley del Congreso de la Nación (...) la década del '90 muestran el gasto educativo, el salario docente, la matrícula escolar, como así también los resultados del rendimiento académico de los alumnos. (Giovine 2003, pps.6-33).

por el último gobierno dictatorial, integración del monopolio comunicacional al servicio de núcleos de grandes recaudadores y del aparato político y judicial que trabaja para un orden propio; parece ser parte de una lógica de poder con capital de gestión que aún no ha podido ser superada con sustentabilidad en el tiempo y perdurabilidad en los territorios.

Sin embargo en las latitudes latinoamericanas a inicio de la década del 2000 y como respuesta a un manto de empobrecimiento social aconteció un proceso veloz y extremo de destrucción del sistema productivo y desguace de la estructura de gestión gubernamental producto de los procesos de privatización, desregulación y transferencia de los servicios educativos. En ello cobra un papel central la recolocación de nuevos sistemas de gobiernos con carácter populistas como los que van surgiendo en nuestra región durante el período de análisis 2007-2015. Es decir, ha sido un período de reorientación de la responsabilidad de los gobiernos de estados.

Desde ese marco de contexto y en la tarea legislativa de prescribir responsabilidades, derechos y expectativas la Ley N° 26075/2005 de Financiamiento Educativo expresa como parte de las definiciones específicas a la formación de docentes, poniéndolas como metas que van en correspondencia con el fortalecimiento integral del sistema educativo.

“ARTÍCULO 2° – El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos:

(...) Inciso i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua (...)” en infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm [último acceso: 28-12-2015]

Estas metas de gobierno colocan- de manera exponencial durante el período 2012/2015- a la formación de los trabajadores de la educación como prioridad dentro de la agenda de inversión del entonces Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, y un nuevo escenario de recomposición vincular con las jurisdicciones luego del antecedente de la Red Federal de Formación Docente Continua y la crisis devastadora del 2001. Esta definición pone en tensión la lógica con que se asumía las decisiones económicas del sector.

“(...) Habían instalado un pensamiento muy angurriente del Estado desde la escasez, desde lo miserable, eso fue un trabajo muy importante que se hizo en la época inicial de la gestión de [Daniel] Filmus [Ministro de Educación, en el periodo 2003-2007]. Una dignificación de la estructura estatal, sosteniendo que la buena política no es ahorrar

como si no tuvieras un centavo, todo lo contrario es poner recursos y mejorar las condiciones (...) "Entrevistada 3

En pos de avanzar con el tejido de análisis, intentaremos describir ciertas evidencias vinculadas con el comportamiento de las definiciones presupuestarias en materia de FDC dentro del conjunto de las líneas programáticas de la cartera educativa. Para ello desde la lectura de un recorte de series del presupuesto general de la Nación, informes específicos de gestión y documentos marco en materia de política de inversión del Estado. También hemos recurrido a algunas comparaciones entre lo proyectado y lo ejecutado, y entre datos de presupuestos de los ciclos fiscales inmediatamente vinculados. En todos los casos, describir evidencias generales de las fuentes estudiadas y ciertos hallazgos de análisis de la información publicada respecto de la Jurisdicción 70 (Ministerio de Educación y Deportes de la Ley N° 27341/16 de Presupuesto General de la Administración Nacional para la serie de Ejercicio Fiscal del período 2003-2015 en la que queda contenido nuestro período- algunas series alcanzan su secuencia de registro al año 2012-).

Desde 2003, la posición de la conducción del gobierno fue trabajar en definiciones prácticas que recompusieran valoración -dentro del planeamiento de la política y administración pública- al área educativa mostrando un comportamiento con tendencia ascendente en el volumen de inversión presupuestaria en dicha cartera. Perspectiva que se sostiene y comparten los asuntos de índole educativo, científico y culturales. Es de destacar cómo desde los mismos enunciados de gestión cobraba visibilidad pública el propósito de recomposición de la presencia del Estado como responsable conceptual, político y económico de los destinos de la producción educativa, cultural y científica. El Estado como responsable de lo educativo, el docente como agente de ese estado y los niños/as, adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho fueron un trípode de hierro en el diagrama de planeamiento que incomodan aún a tradicionales y anquilosadas estructuras escolares.

Desde ese encuadre de situación, las definiciones presupuestarias que dieron curso a las decisiones políticas estuvieron animadas desde la comprensión de que "los diversos sujetos disputan, de manera no predecible, el sentido último de los bienes culturales en juego, tanto a nivel del modo de implementación del plan como del sentido último que se le asignan a las certificaciones educativas otorgadas en el marco del mismo" (Caisso, 2012: 30). En nuestro caso se conjugan disputas de sectores políticos y sociales, así como de sectores componentes de la misma estructura de sistema educativo

y de otras áreas que se vinculan con mayor o menor grado de intensidad (por ejemplo el sector sindical). Ratificando que los esfuerzos presupuestarios del estado nacional en el cumplimiento de metas definidas para un contenido de un eje de la gestión educativa permite aproximarnos a la ponderación relativa del sector dentro de las políticas encaradas por el gobierno (Morduchowicz, 2005).

Sin embargo, no sólo remite a decisiones políticas *in situ*, sino que toda definición de un nivel queda supeditada material y simbólicamente a la historicidad construida por otros niveles de otro orden de concreción y a su mutua representación.

La Ley N° 26.075/05 de Financiamiento Educativo establece que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB)⁸⁷. Mientras que la Ley Federal de Educación N°24.195/93 referenciaba en primera instancia dicho porcentaje y aspectos generales de la composición del mismo. Tomando como base el año 1992 con una inversión educativa del 4% del PBI, se previó como meta el incremento del 50% en el porcentaje del producto bruto interno destinado a educación. Responsabilidad del estado Nacional nunca cumplida. En consecuencia, bajo la base que habilita la reforma constitucional del año 1994 y producto de disputas con el sector sindical y como respuesta a las demandas de las jurisdicciones que habían quedado con significativas diferencias en sus estados económicos financieros (producto de la hiperinflación), se crea una regulación de orden nacional autorizando -en su inciso 3 del artículo 7 – “al Congreso a establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado”.

“Es importante mencionar un antecedente remoto respecto de asignación de fondos a la educación se encuentra en la ley 1.420 del año 1884 [que sólo regulaba las escuelas de la jurisdicción y no los sistemas educativos provinciales]. Allí se crea el Tesoro Común de Escuelas, que fue decisivo para dar motor a la educación en el final del siglo XIX. El mismo estaba constituido recursos como la venta de tierras, los intereses de los depósitos judiciales y parte de los fondos municipales” (Diaz Urrasa 2010, p. 8).

⁸⁷ La Ley de Educación Nacional, N° 26.206, a través de su artículo 9, incrementó esta meta al establecer que la participación del 6% del PBI a partir del año 2010 debería corresponder al presupuesto dedicado exclusivamente a Educación. Esto implica que si se suma el presupuesto de Ciencia y Tecnología la participación será superior al 6% del PBI e incrementará todas las metas parciales de la Ley. La Ley de Financiamiento Educativo se puede hallar en www.mcye.gov.ar/ley_financ.html (Diaz Urrasa 2010,p8)

De ahí que el valor de considerar la lectura sobre la inversión educativa, reconociendo la diversidad de condiciones en los mecanismos y capacidades fiscales existentes en cada nivel de intervención (nacional, jurisdiccional, municipal y hacia los ejes programáticos de cada una de sus agendas de gobierno). Asimismo, incorporando dentro de las líneas programáticas el fortalecimiento de aquellas estructuras que lo demanden (mejora en modernización de equipamientos- formación de sus agentes- implementación de innovaciones en sus sistemas operativos-etc.). Y vinculando al “origen de las disparidades en el gasto educativo con el esfuerzo educativo de cada provincia, pero especialmente con las capacidades fiscales de cada provincia”. Es decir, no sólo tiene en cuenta la prioridad que cada provincia adjudique a la educación, sino también con condiciones estructurales que afectan los ingresos provinciales en relación a su población (CIPPEC, 2019).

Son estas cuestiones, componentes necesarios y parte de cualquier política pública para la actualización y la formación de los docentes. Entendiendo que desde el mapa de situación se reconoce -en parte- como uno de los destinatarios al conjunto de agentes que diseñan y desarrollan las políticas de FDC.

Medrazza y Vera (2205) señalan al respecto que:

“(...) al analizar el presupuesto educativo no sólo estudiamos la distribución de recursos entre algunas categorías presupuestarias, sino que en realidad analizamos la política educativa del gobierno, ya que allí se reflejan las prioridades asignadas, en materia de recursos, a los distintos programas y acciones del sistema educativo provincial. Cuando una política educativa carece de recursos para ser puesta en práctica es más una expresión de deseo que una política (...) y debemos comprender cuál es la dinámica de poder del presupuesto educativo, es decir, quién, cómo y cuándo decide cuánto se gasta en la educación.” (p.1).⁸⁸

Compartimos así, la idea de Villegas (1999) sobre el presupuesto en tanto “(...) acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan a estos últimos para un periodo determinado, que generalmente es de un año.” (p. 789). En el mismo sentido Morduchowicz y Duro (2007) señalan que los recursos

⁸⁸ Si bien los datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) muestran que, para 2014, el porcentaje de Producto Bruto Interno (PBI) destinado a educación alcanzó el 6,3% (lo que indica el cumplimiento de la meta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo), persiste aún la ya prolongada deuda pendiente de una ley que regule el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que contribuya a revertir la desventajosa situación de las provincias que concentran mayor matrícula y cuentan con menores recursos propios (Oreja Cerruti, 2014). Esta disparidad queda ilustrada en los datos proporcionados en el marco del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo cuando revelan que, por ejemplo, para el año 2010, Tierra del Fuego contó con una inversión por alumno estatal de \$17.213, mientras que la provincia de Buenos Aires destinó \$6.520 y Salta \$3.276 (Bezem y otros, 2012).¹² Más allá de que los costos de vida varían de una región a otra (en términos de infraestructura, sistema alimentario escolar, salario docente, etc.), la desigualdad de recursos entre los sistemas educativos provinciales es *evidente* (Migliavacca y Remolgo 2016).

monetarios destinados a la educación son la expresión final de definiciones políticas, aunque estén condicionadas por las restricciones del propio presupuesto. Entonces estamos en condiciones de asumir que todo presupuesto posee una intencionalidad política que le es propia. La tendencia económica y política de un presupuesto educativo se manifiesta en términos de inversión educativa a través de una asignación de recursos como respuesta a ciertas demandas que posean esta finalidad y que han logrado legitimidad ó consenso social necesario para convertirse en contenido efectivo de la gestión de un plan de gobierno.

Consecuentemente, la aprobación de un presupuesto anual por el Congreso de la Nación, lejos está de omitir los procesos de mediación y re significación que necesariamente acontecen entre los mecanismos de intervención técnico-político de los diferentes niveles de gestión dentro del aparato estatal. En esa escalada de mediaciones de la gestión político-administrativa acontece la efectiva materialización de la política económica, generando acceso o no de recursos y manteniendo, ampliando o restringiendo las oportunidades para la ciudadanía.

La evidencia parece indicar que los efectos de incrementos en los recursos son modestos para explicar la gran brecha educativa existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por ello, amerita afirmar que mayores recursos no nos darían inevitablemente un mejor sistema educativo. Se evidencia la necesidad de leer el comportamiento de un sistema en interrelación presupuesto- definición y contexto político- viabilidades normativas vinculantes- demanda/ encuadre sociocultural y capacidad técnica-operativa de gestión, como mínimo.

Por medio de la Ley 26.075, sancionada el 21 de diciembre de 2005, se determinó que el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarían la inversión en educación, ciencia y tecnología entre los años 2006 y 2010 según la siguiente tabla:

En la siguiente tabla podemos observar la progresión nominal de la inversión en Educación, en relación al Financiamiento General de la Nación

Imagen 1: Tabla de Progresión Nominal de la Inversión

| | | Presupuesto General | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|------|----------------------|---------------------|-------------------|---------------|-----------------------|---------|--------------------|-------------------|-----------------|---------------------|--------------------|----------------------|------------|----------------|------------------|
| Ley de Presupuesto | AÑO | Presupuesto Nacional | Carácter Económico | GASTOS CORRIENTES | | | | | GASTOS DE CAPITAL | | | | | | | |
| | | | | Gastos de Consumo | | Rentas de la Propied. | Social | Impuestos Directos | Transf. Comientes | TOTAL | INVERS. Real Direc. | Transf. De Capital | Inversión financiera | Total | | |
| | | | | Remun. | Otros G. | | | | | | | | | | Total | |
| 25967 | 2005 | \$ 77.530.824.823 | Educación y Cultura | 559.267.981 | 166.981.668 | 726.249.649 | 0 | 0 | 112.000 | 3.888.465.017 | 4.611.826.666 | 76.332.683 | 345.941.503 | 821.313 | 423.095.499 | \$ 5.094.927,1 |
| 26198 | 2006 | \$ 93.722.411.314 | Educación y Cultura | 758.548.762 | 215.852.113 | 974.400.875 | 0 | 0 | 96.580 | 5.378.356.268 | 6.352.853.723 | 88.249.560 | 609.021.867 | 580.904 | 697.846.331 | \$ 7.050.700,0 |
| 26198 | 2007 | \$ 113.221.365.459 | Educación y Cultura | 967.004.103 | 328.670.374 | 1.295.674.477 | 10.287 | 0 | 104.814 | 6.607.715.295 | 7.903.504.873 | 142.121.499 | 709.720.436 | 781.000 | 852.622.935 | \$ 8.756.127,8 |
| 26337 | 2008 | \$ 161.486.462.174 | Educación y Cultura | 1.265.038.421 | 429.944.271 | 1.694.982.692 | 4.400 | 0 | 997.860 | 8.498.349.975 | 10.194.334.927 | 152.808.298 | 946.497.392 | 1.081.000 | 1.100.386.690 | \$ 11.294.721,6 |
| 26422 | 2009 | \$ 233.839.709.914 | Educación y Cultura | 1.616.097.658 | 710.132.648 | 2.326.230.306 | 0 | 0 | 875.091 | 11.396.380.832 | 13.723.486.229 | 230.281.314 | 1.342.096.999 | 1.731.000 | 1.574.109.313 | \$ 15.297.595,5 |
| 26546 | 2010 | \$ 275.779.423.917 | Educación y Cultura | 2.186.548.502 | 1.322.151.806 | 3.508.700.308 | 8.000 | 0 | 280.800 | 14.133.916.805 | 17.642.905.913 | 230.312.417 | 1.556.101.757 | 1.731.000 | 1.788.145.174 | \$ 19.431.051,0 |
| Prorroga | 2011 | \$ 372.911.936.778 | Educación y Cultura | | | | | | | | | | | | | |
| 26728 | 2012 | \$ 505.129.953.435 | Educación y Cultura | 3.745.278.864 | 2.233.887.057 | 5.979.165.921 | 103.165 | 0 | 458.964 | 25.663.608.462 | 31.643.336.512 | 3.204.058.639 | 3.628.844.163 | 1.904.000 | 6.834.806.802 | \$ 38.478.443,3 |
| 26794 | 2013 | \$ 628.712.718.165 | Educación y Cultura | 4.810.055.737 | 3.231.303.057 | 8.041.358.794 | 117.721 | 0 | 1.339.371 | 32.417.291.570 | 40.460.107.456 | 1.952.887.320 | 5.365.295.615 | 2.160.000 | 7.320.342.935 | \$ 47.780.450,3 |
| 26895 | 2014 | \$ 859.581.684.176 | Educación y Cultura | 7.177.238.456 | 4.078.466.030 | 11.255.704.486 | 200.284 | 0 | 5.106.244 | 41.261.612.319 | 52.522.623.333 | 2.385.143.616 | 5.975.434.286 | 2.500.000 | 8.363.077.902 | \$ 60.885.701,2 |
| 27008 | 2015 | \$ 125.167.475.968 | Educación y Cultura | 10.116.548.579 | 5.880.982.544 | 15.997.531.123 | 152.000 | 0 | 7.682.297 | 63.304.194.685 | 79.309.560.105 | 6.325.209.305 | 7.410.822.502 | 3.375.000 | 13.739.406.807 | \$ 93.048.966,9 |
| 27198 | 2016 | \$ 1.570.127.635.321 | Educación y Cultura | 12.834.633.114 | 7.572.665.662 | 20.357.298.776 | 155.000 | 0 | 7.832.275 | 87.791.093.296 | 108.156.379.347 | 4.482.179.226 | 10.175.462.253 | 4.593.000 | 14.662.234.479 | \$ 122.818.613,8 |
| 27341 | 2017 | \$ 236.365.890.115 | Educación y Cultura | 18.987.267.781 | 6.194.389.943 | 25.181.657.724 | 204.582 | 0 | 5.727.882 | 113.733.015.109 | 138.920.605.297 | 8.880.317.741 | 12.250.886.197 | 7.388.718 | 21.238.592.656 | \$ 160.159.197,9 |
| 27431 | 2018 | \$ 2.878.796.317.468 | Educación y Cultura | 23.380.677.232 | 4.945.154.217 | 28.325.831.449 | 34.970 | 0 | 4.130.077 | 151.344.494.058 | 179.674.490.554 | 4.884.401.764 | 19.178.624.332 | 21.254.859 | 24.084.280.955 | \$ 203.758.771,5 |
| 27467 | 2019 | \$ 4.172.312.239.441 | Educación y Cultura | 30.366.198.252 | 5.514.673.655 | 35.880.871.907 | 20.000 | 0 | 9.424.770 | 194.911.889.078 | 220.802.205.705 | 2.753.484.175 | 5.722.748.045 | 25.200.000 | 8.501.432.220 | \$ 229.303.637,9 |

Fuente: Síntesis de Planilla 1 anexa al art. 1, documento de la Jurisdicción 70 e publicada en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2005> (2019)

Así observamos una tendencia creciente en los valores nominales de inversión en educación, mostrando un incremento considerable entre período interanual 2010-

2012 y 2013-2015. En tal sentido/ De ahí que podríamos inferir que el motivo de ello remite en parte a la puesta en marcha e intensificación de políticas con proyección universal en relación al incremento salarial que aconteció en el marco del fortalecimiento de mesas paritarias, la expansión de escuela secundaria, de la formación docente continua (el último período coincide con el desarrollo del Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela") y de la política de accesibilidad a las nuevas tecnologías (entrega de netbooks con entrega progresiva para estudiantes y docentes de nivel primario- secundario- superior no universitario- agrupamientos docente partícipes de trayectos de formación y equipamiento vinculante con la implementación del Programa Conectar Igualdad).

Asimismo y fuera de nuestro recorte temporal de trabajo, se evidencia un incremento sustantivo interanual entre período 2016-2018 sosteniéndose en los años sucesivos. Considerando esos valores en relación con procesos inflacionarios sustantivos con alto impacto en los costos, la inversión en educación ha sufrido una constante pérdida de valores. Es decir el achicamiento de los porcentajes invertidos en la materia dentro del valor total del Producto Bruto Nacional. La caída de la actividad económica productiva, agudizó la crisis de financiamiento educativo.

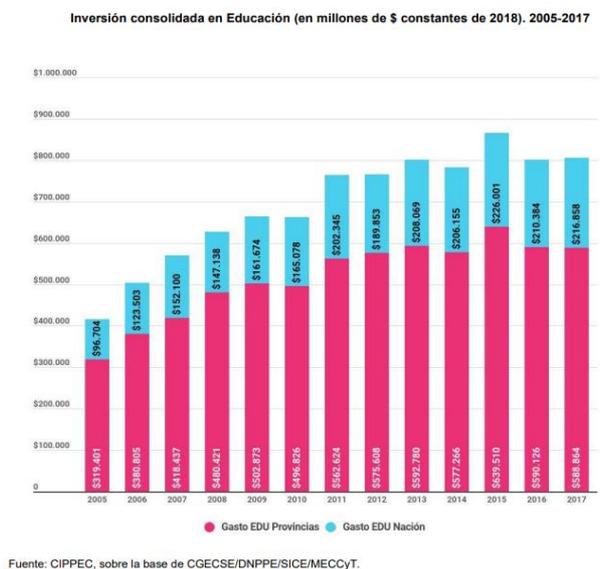
Investigaciones llevadas a cabo por el Cippec (2019) aseguraron que, si se tomasen precios constantes de 2018 (quitando la inflación), el presupuesto nacional educativo para 2016 fue de \$181.439 millones, mientras que en el 2019 se situó en \$165.157 millones. Es decir, hubo una reducción de \$23.143 millones en términos absolutos. Durante 2019 ese número ascendería a 34.700 millones de pesos (también a valores constantes de 2018).

El Centro de Economía Política Argentina (CEPA) elaboró un informe en el cual señala: "Considerando el promedio de salario bruto para un docente de educación primaria, jornada simple y enseñanza común, con 10 años de antigüedad, el 80% de los docentes de la Argentina se encuentra por debajo de la línea de pobreza regional de INDEC y solo siete provincias presentan promedios salariales por encima de la línea".

Según la Ley Nacional de Educación en 2010 se debía alcanzar a la meta del 6% del PBI en el presupuesto asignado a educación. Este objetivo fue incumplido tanto en 2016 (cuando el número fue de 5,8%) y en 2017 (5,65), en donde se observa una desaceleración de la economía iniciada en 2008. La proyección es de valores decreciente, por lo que la meta educativa estaría cada vez más alejada de su concreción.

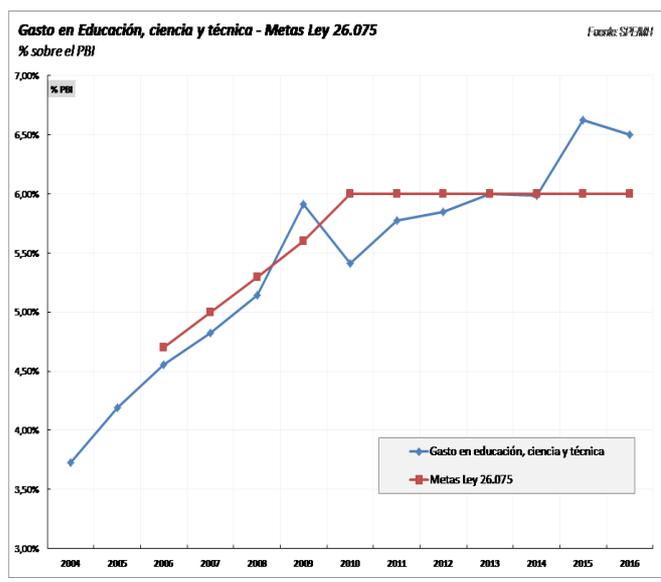
A partir del año 2010 las asignaciones de recursos y la meta de 6% se fueron prorrogando para los siguientes años.

Imagen N°2: Inversión consolidada en Educación 2005-2017



El siguiente gráfico evidencia el comportamiento entre metas y definiciones de inversión en materia de educación; pudiendo advertir momentos de mayor o menor distancia entre ambos elementos que componen dos variables estructurantes de las gestiones de gobierno tanto nacional como de las jurisdicciones.

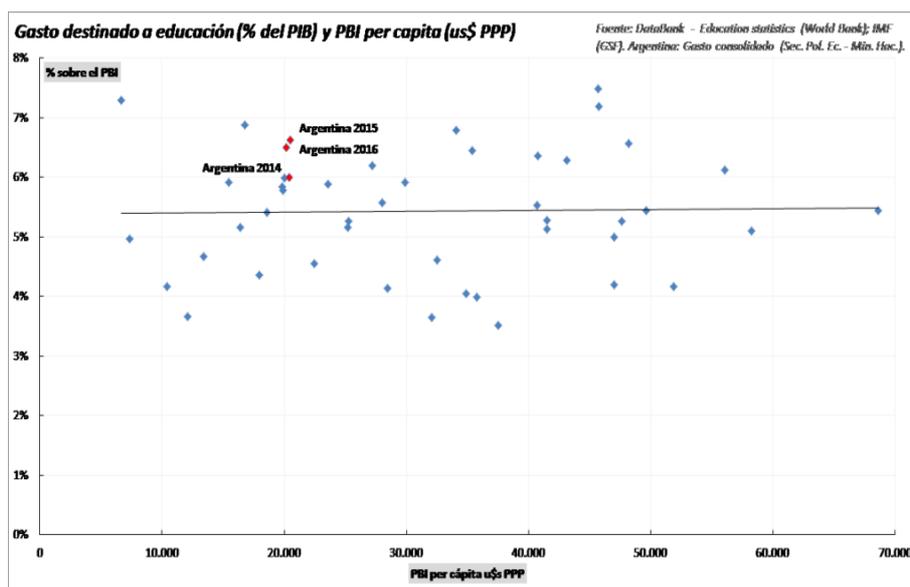
Imagen N° 3: Gráfico del Gasto en Educación, Ciencia y Técnica



Como puede observarse, la inversión en educación aumentó de un 3,2% del PBI en 2004 a un 5,3% en 2012, un récord histórico con un crecimiento del 66%. La meta

fue alcanzada en 2009, pero en 2010 el gasto descendió a 5,4% del producto bruto interno. A partir de 2013 alcanzó nuevamente el nivel propuesto y en 2015 y 2016 la meta fue superada. En el año 2015 el gasto en educación, ciencia y tecnología alcanzó el 6,6% del producto y en 2016 desciende al 6,5% sosteniendo cumplimiento de la meta estipulada.⁸⁹

Imagen 4: Gasto destinado a Educación (% de PBI) per cápita (us\$ 999)



Fuente: CIPPEC, 2019

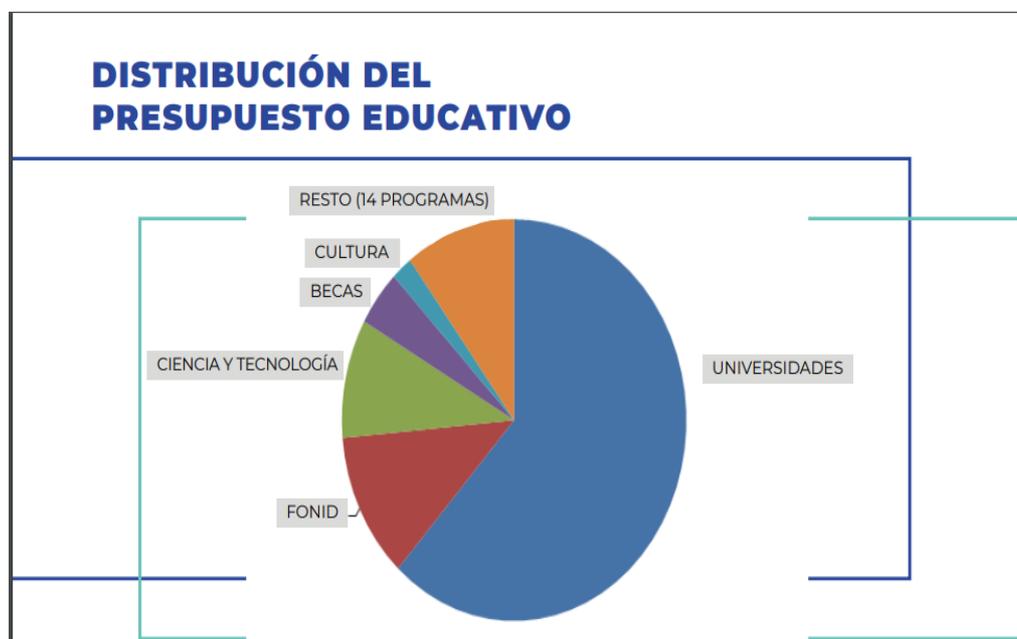
Argentina también sostiene cierto lugar entre los estados de mayor inversión en educación de la Región. Los años 2015 y 2016 se destacan; pero ya en 2011 el gasto en relación al producto en Argentina superaba al de la mayoría de los países considerados (países componentes del MERCOSUR). Este resultado se mantiene si analizamos la relación entre gasto en educación y el PIB per cápita; y se mejora su posición si los valores los vinculamos con las estructuras demográficas de los países.

Morduchowicz (2007) plantea que el criterio dominante para explicar la asignación de recursos destinados a educación es el de la restricción presupuestaria. Por lo tanto, una de las formas de abordar el estudio del presupuesto es observando la cantidad de dinero que el Estado puede dedicar asignar para el gasto en Educación y su interior observar la distribución según componentes que lo configuran. La formación

⁸⁹ Cabe aclarar que las metas fueron formuladas cuando la medición del PIB disponible tenía el año 1993 como año base, sin embargo estamos evaluando el gasto contra una meta calculada sobre el PIB que considera a 2004 como año base, el cual es más de 8% mayor que el anterior. El nivel de gasto real habría cumplido con la meta todos los años si se tomara la serie de producto con base en 1993 para su cálculo.

docente continua es una línea programática dentro del ítem Formación Docente en el conjunto de las dimensiones de gestión del área. La definición estratégica de priorizaciones es un ejercicio irrenunciable al momento de definir líneas de acciones de una política pública sobre la cuestión.

Imagen 5: Gráfico de la distribución del Presupuesto Educativo



Fuente: CIPPEC, 2019. Elaboración sobre la base de proyectos y leyes de presupuesto.

Como ya hemos señalado el INFD, desde su creación fue progresivamente propiciando condiciones para generar planes de fortalecimiento desde un planeamiento periodizado y en pos de lograr síntesis en los procesos de consensos con las jurisdicciones anclados desde una lectura con pretensiones federales. Ser incorporada la formación docente explícitamente a las metas de los planes de educación nacional y materializar como instrumento de gestión a los Planes de Mejora Institucional de la Educación Superior; fueron dos metas que configuraron las definiciones de distribución de recursos a ciertas líneas programáticas.

Desde allí se elaboró han diseñado planes nacionales para el mediano plazo (2007 a 2010- 2012 a 2015) que implicó, por un lado, el reconocimiento de la necesidad de mejora y cambio a largo plazo que excedían los tiempos de gestión; y, por otro lado, la planificación y estrategia para la aplicación de etapas intermedias para allanar el camino en un ciclo de política pública de largo plazo. Se trató entonces de, “una apuesta a pensar el todo; las dimensiones organizacional y formativa del sistema en su conjunto, en el nivel de la Nación, de las jurisdicciones y de las instituciones; y a pensarlo en su

transcurrir, trascendiendo las acciones anuales, atadas a la ejecución del presupuesto y de alcance acotado” (INFD, 2012).

En consonancia con el trabajo de reponer la formación docente continua en clave universal desde el INFD se avanzó, con mayor profundidad desde el 2010, en el incremento de fondos para acciones propias y la transversalidad de dicho objetivo político en otras áreas del MEN buscando aportar al propósito estructural de la mejora de la enseñanza y de las competencias profesionales del colectivo docente con responsabilidad educativa actual (ejemplo de ello fue el despliegue de acciones vinculadas con la Alfabetización Digital)

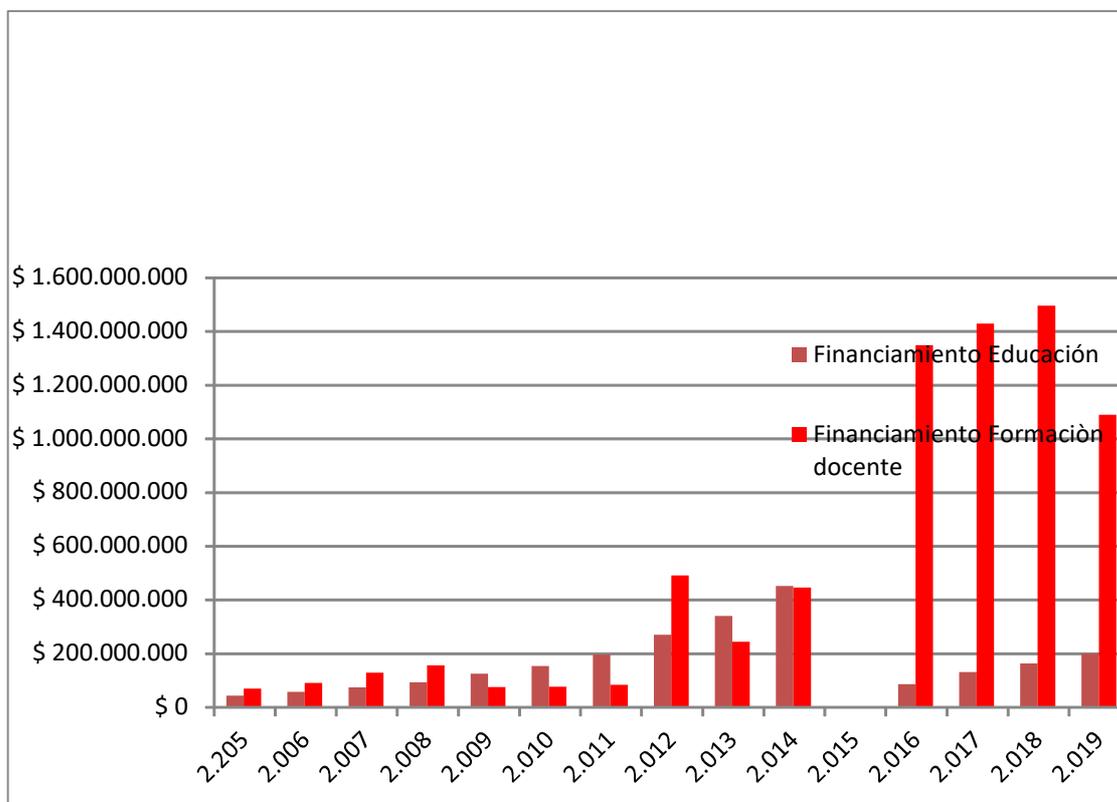
No obstante lo planteado, también resulta útil, observar cómo evolucionó la inversión del conjunto de políticas/ programas que fueron presupuestados colocando el foco del análisis por finalidad/función del gasto, en nuestro caso formación docente continua.

Imagen 6: Cuadro de distribución del componente FDC

| Cuadro Formación Docente | | | | | |
|--------------------------|---------------------|--------------------------|--|--|----------------------------------|
| Año | Finalidad y Función | Financiamiento Educación | Listado de Programas y categorías equivalentes | Unidad Ejecutora | Financiamiento Formación docente |
| 2.205 | Educación y Cultura | \$ 41.031.368 | Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente | Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente | \$ 67.184.042 |
| 2.006 | Educación y Cultura | \$ 54.987.974 | Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente | Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente | \$ 87.695.727 |
| 2.007 | Educación y Cultura | \$ 71.670.888 | Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente | Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente | \$ 126.791.574 |
| 2.008 | Educación y Cultura | \$ 90.515.692 | Gestión Curricular | Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente | \$ 153.794.614 |
| 2.009 | Educación y Cultura | \$ 122.953.267 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 72.288.439 |
| 2.010 | Educación y Cultura | \$ 150.993.677 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 74.000.735 |
| 2.011 | Educación y Cultura | \$ 193.803.997 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 80.682.634 |
| 2.012 | Educación y Cultura | \$ 267.696.227 | Fondo Nacional de Incentivo Docente | Secretaría General del Consejo Federal de Educación | \$ 488.069.768 |
| 2.013 | Educación y Cultura | \$ 338.129.732 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 241.032.149 |
| 2.014 | Educación y Cultura | \$ 449.559.204 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 443.884.863 |
| 2.015 | NO informa | | No informa | | |
| 2.016 | Educación y Cultura | \$ 83.033.094 | Acciones de Formación Docente | Ministerio de Educación y Deportes | \$ 1.345.296.355 |
| 2.017 | Educación y Cultura | \$ 128.173.784 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 1.426.461.285 |
| 2.018 | Educación y Cultura | \$ 160.380.333 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 1.493.421.827 |
| 2.019 | Educación y Cultura | \$ 197.459.754 | Acciones de Formación Docente | Instituto Nacional de Formación Docente | \$ 1.087.212.484 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyectos y leyes de presupuesto, Planilla 1 anexa al art. 1, documento de la Jurisdicción 70 e publicada en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2005> (2019)

Imagen 7: Gráfico comparativo entre financiamiento global del sector educativo y singular de la FD



Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyectos y leyes de presupuesto, Planilla 1 anexa al art. 1, documento de la Jurisdicción 70 e publicada en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2005> (2019)

En estos términos, recuperamos la idea de financiamiento de programas y proyectos en tanto parte de la traducción de generación de condiciones simbólicas y materiales de las políticas públicas, que a su vez se asume como parte de las respuestas a los problemas educativos, en nuestro caso de la FDC. Con ello, el financiamiento es una herramienta material para el cambio y así para la acción que lo contiene.

El financiamiento en el caso de los poderes públicos está asociado al mismo acto de gobernar y de garantizar el derecho, la equidad y la mejora de las producciones de una época-sector- ámbito. Este rasgo reafirma la dimensión política del financiamiento que viene dado por su carácter instrumental como soporte para los procesos de toma de decisiones. Como así también, por el hecho de que en su definición pone en juego una secuencia valorativa de la información existente que implica un juicio- una posición que alguien/es toma/n; por lo que debe concebirse desde el Estado como responsabilidad y compromisos ético-jurídico y político-económico para con un sector o el conjunto de una sociedad.

Seguidamente, enunciaremos algunos rasgos/datos sobresalientes que identificamos en el proceso de definición y materialización del financiamiento educativo del período en cuestión,

- Se reconoce un comportamiento ascendente en los montos nominales destinados a la formación continua en el período de referencia.
- En el período interanual 2008-2009 la tendencia es regresiva. Podríamos suponer que el despliegue de políticas de la terminalidad de la escuela secundaria que aconteció ese año (profundización de la universalización del Programa Fines) redireccionan/ focaliza la distribución presupuestaria (en general la lógica de política de formación continua que se propició fue intervenir con una diversidad de dispositivos formativos a posteriori de la instalación de políticas curriculares- pedagógicas organizacionales- didácticas).
- Se evidencia un incremento sustantivo desde el año 2012 y la designación de recepción y gestión de fondos destinados a formación docente continua en responsabilidad de la subsecretaría de educación del MEN (el cambio de unidad de recepción de los fondos respondería a cumplimiento de normativas que habilitan o niegan la recepción volúmenes de montos por parte de ciertas unidades de gestión). Este incremento remitiría a algunas cuestiones posibles como ser la ampliación del Programa de alfabetización digital y la configuración de plataformas para la capacitación, la generación de material para los docentes, el acompañamiento a las jurisdicciones para la conformación paulatina de equipos de formación continua y la pronta generación de condiciones financieras para el desarrollo de una propuesta universal de formación docente continua.
- En 2013 se incluyeron entre las políticas de formación las líneas de formación de los docentes en servicio, mediante la creación del Programa Nacional de Formación Permanente Docente “Nuestra Escuela” (Resolución CFE 201/13), dirigido a docentes de todas las escuelas de gestión estatal y privada, en acuerdo con sindicatos, universidades y jurisdicciones. Cuando se lanzó este programa, fue inevitable vincularlo con la Red Federal de Formación Docente Continua (del gobierno de Menem), en especial por su función integradora de muchas iniciativas preexistentes (postítulos, numerosos cursos de formación en servicio). Al cierre de la gestión 2015, el Ministerio informaba 800.000 docentes incluidos en el Componente I, 247.000 inscriptos en 13 postítulos nacionales;

90.000 en cursos nacionales, y 39.503 directivos y supervisores para formación específica en la plataforma virtual (Ministerio de Educación, 2015b, pág. 184).

Podríamos agregar que el involucramiento de sectores “asociados/concertados” como beneficiarios y responsables de la ejecución presupuestaria aporta a la dirección de un modelo de cogestión en las políticas públicas, como expresión de esa democracia participativa anteriormente referida.

“ (...) Destaco el tema del financiamiento de los cursos que pudimos gestionar los sindicatos .A mí me parece que en ese orden de la investigación, sobre esa experiencia hay que hacer un foco particular, nosotros por ejemplo en SADOP desarrollamos muchísimos cursos, en distintos lugares del país, tuvimos más de 3000 docentes que pasaron, todo esto lo tenemos sistematizado lo queremos, obviamente, poner a disposición. Sobre eso se hizo una evaluación. A mí me parece que eso marcó una diferencia. Nosotros nos parecíamos a los metalúrgicos o a los mecánicos cuando dimos cursos financiados por el Estado para nuestros propios compañeros. Los compañeros iban a los sindicatos, cada uno tiene en su sindicato su política de formación docente continua, sus cursos y sus carreras en algunos casos, uno las conoce, pero esto significaba algo totalmente distinto. Era en el marco de una definición de ponderación (...)” Referente del sindicato B

Si avanzáramos en el análisis de la evolución del presupuesto y las políticas educativas en los últimos cuatro años de la gestión macrista en un análisis comparativo con el período 2003-2015, se evidencia la modificación de una lógica política en relación al campo educativo.

La degradación del financiamiento de la educación y el sostenimiento de una posición de estado gerencial abandonando el cumplimiento de metas educativas de alcance universal; parecen ser elementos estructuradores de una política-económica de Estado. En contrapartida el relato oficial de la gestión del período que analizamos, sostiene la necesidad de un manejo “racional” de los criterios de designación y ejecución de los recursos en el sector desde una perspectiva de economía distributiva y para la equidad social. La recentralidad de un Estado responsable y garante del conjunto de líneas programáticas que materializan los derechos educativos de la población, fue considerada una condición de urgencia político-económica. Con ello la formación continua del colectivo docente se pensó como la posibilidad de mejorar los modos institucionales e interpersonales de “hacer escuela”.

“ (...) La educación es un servicio en el que la demanda debería tener un rol fundamental en la generación de la oferta. Sin embargo, existen procesos que no encuentran sustento técnico (tales como el sostenimiento de algunos establecimientos, la apertura de nuevos grupos de alumnos, el nombramiento de determinados cargos, la realización de cursos de capacitación prácticamente sin alumnos, etc.) que nos llevan a pensar que se espera que la oferta genere su propia demanda. Y de ahí a la creencia generalizada de que el sector es inherentemente ineficiente, sólo media un paso (...) promover procesos costo-efectivos y

evaluar aquellas dimensiones donde es posible introducir mejoras y un mayor aprovechamiento de los recursos permitiría que el propio gasto educativo se emplee como fuente” (Morduchowicz 2002.pp, 95-96).

En suma, podemos observar cómo la centralidad de la FDC en la agenda gubernamental también estuvo acompañada de un esfuerzo presupuestario que posibilitó la concreción de los programas y las ambiciones del alcance universal al conjunto de los docentes de la Argentina.

5.3 Perspectiva de monitoreo como evaluación participativa

La disociación entre procesos de actualización de saberes profesionales con cuestiones vinculadas con la organización del trabajo de enseñar (condiciones de infraestructura- estado del cuerpo normativo- definiciones de inversión- despliegue de equipamiento- realización de dispositivos socio-educativos) se presenta como situación recurrente en los diseños de las agendas que proponen los organismos internacionales de financiamiento educativo, así como también en ciertas agendas educativas locales (quizás con mayor frecuencia de lo esperado).

Aún se observan resabios de una herencia donde equipos políticos y técnicos sostienen componentes de enfoque neoliberal que vinculan -con mayor o menor linealidad- condiciones subjetivas del trabajo docente con los logros alcanzados en materia escolar o rendimiento de los alumnos; sin mediar las condiciones estructurales y materiales donde acontecen, pese a los intentos del gobierno por resistir a los embates neoliberales. Cabe recordar que el contexto internacional sigue rigiéndose por los principios de esta racionalidad política y presionando para perpetuar sedimentaciones de la misma que permanecen presentes en el pensamiento y acción de equipos políticos y técnicos. La naturalización de una trama cuya tracción amalgama componentes de diferentes índoles y las dispone en cierta funcionalidad conservadora de los principios organizadores de las políticas de los noventa.

En este contexto, las tradiciones de las políticas de la FD suponen que la formación continua permitiría la mejora de los estándares de “rendimiento” de los alumnos y la calidad de la educación. Por ende se argumenta que los bajos rendimientos responden a deficientes prácticas de los docentes, elaborándose patrones que -además- contienen en forma recurrente, alto grado de ajenidad con la trama regional o local de los procesos de construcción de saberes dentro del sistema educativo. De ahí que el significante utilizado en los '90 era “reciclar” o “reconvertir” que desplazaba a la

misión civilizatoria del patrón de normalidad escolar característica de los sistemas educativos modernos.

La revisión de dichas posiciones reduccionistas y redentoras para con la figura del trabajador, se aleja de toda posibilidad de promover trayectos de reflexión para la resignificación de la enseñanza subscribiéndola a meros y autoritarios mecanismos punitivos que se sintetizan en herramientas aportantes a la segregación social. Desde la promulgación de la LEN se instituye la comprensión política del hecho educativo expresada en áreas de gobierno que necesariamente requiere configurarse como ámbito de concertación y de abordajes sistémicos en cohesión con las realidades sociales y político-económicas. De esta forma desde 2006, comienza a tensionarse en forma sustantiva, la relación de dependencia entre gobiernos locales y los lineamientos globales expresados por agencias "autorizadas" que han instalado las políticas neoliberales.

Feldfebert (2010) refiere al respecto que:

La recuperación de un discurso oficial que repone la centralidad en la enseñanza y con ello la preocupación sobre el desarrollo profesional docente, comienza a poner en cuestión ciertos esquemas de valoración de la escuela y la docencia que se basa en un debate educativo en tanto instrumento de cambio y herramienta para el desarrollo de su sociedad es tema de actualidad en espacios académicos, de la opinión pública y de la misma gestión gubernamental. Podríamos decir que una nueva definición de orden político educativo colabora paulatinamente en un tímido avance hacia la autonomía de los educadores como colectivo orgánico de trabajadores de la educación. Es decir autonomía en su tarea como agentes del Estado que no sólo debe ser prescripta en los cánones de la administración pública, sino nutrirse del saber producido en sus propias instituciones educativas. En ese contexto los docentes aún son visualizados como "objetos de las políticas públicas de FD" y no como "profesionales participantes en ella", parafraseando a la autora recientemente citada.

Durante el período indagado en esta tesis, el desarrollo del planeamiento en el área de la educación ha asumido -por elección o por demanda- la tarea de desplegar una agenda de gobierno desde un enfoque estratégico en perspectiva de integralidad. Cuestiones que hacen a la gramática institucional de la escuela y a la matriz de la carrera docente de aula, pero que en el análisis de documentos y entrevistas aún se observa que no han logrado ser objeto consensuado de los abordajes. Ello se evidencia

en que se mantienen con vigencia las normativas que regulan el trabajo docente desde mediados del siglo XX (con una serie de modificaciones posteriores que no terminan por redefinir aspectos sustantivos de él).

De ahí que el escenario en donde se insertan las políticas de FDC se encuentra tensionado por las demandas y compromisos asumidos con los organismos internacionales (como es el caso de las pruebas PISA elaboradas por la OCDE), por la sedimentación de normativas y prácticas de larga data. Así lo expresa una funcionaria:

"(...) Lo que pasa es que vos tenes que ver por dónde empezar. Si realmente encarnas la idea de que el Estado no es un Estado evaluador, no vas a arrancar por la evaluación docente, si sos consistente con esa manera de pensar, se te incendiaron las escuelas. Y los institutos están empobrecidos de una manera espantosa. Yo creo que una política de evaluación tiene que ser la frutilla de la torta, no la harina (...)" Entrevistada 3

En ese sentido y bajo la figura del Estado presente, una de las cuestiones "incómodas" -inferimos que por los débiles consensos logrados fue el abordaje de un planeamiento integral del modelo, las estrategias e instrumentos para la evaluación como parte de la enseñanza en un sistema integral de educación obligatoria y la formación docente. Pese a que el estado del debate entre funcionarios y sindicatos fue estableciendo algunos acuerdos básicos:

"(...) desde los sindicatos comenzamos a plantear que para llevar adelante un proceso de evaluación formativa, o sea que para que en realidad pudiera ser formativa y no punitiva, había que pensarla en término de si servía o no servía para organizar un proceso de formación continua. Y en esta discusión, en este debate lo que se acuerda es que tenemos que empezar por la formación continua y después atender la cuestión de la evaluación. A ver, el eje vertebrador de la gestión de Alberto era restituir el sentido político del hecho educativo. La idea era, que todo el equipo de gobierno de ese momento tenía que ponerle una impronta mucho más política que técnica a la tarea de gobernar y en esto fuimos absolutamente encuadrados. En ese encuadre se puso el tema trabajo docente y de evaluación de ese trabajo docente como nota de agenda. He ahí que las primeras cuestiones, aún tenían que ver con la opinión pública instalada por los medios hegemónicos diciendo "tienen vacaciones de tres meses..." (...)" Sindicato B

No obstante, cabría la pregunta sobre qué cuestiones hacen al sostenimiento de ciertas tradiciones que aún dirimen grados de conflictividad hacia adentro de los sistemas educativos, con un relato público y un corpus de herencias académicas que dificultan asumir la cuestión de la evaluación en tanto proceso de mediación y constructor de producción de información para la toma de nuevas y mejores decisiones en cada uno de los niveles del gobierno educativo. En este sentido, es elocuente como durante el período que trabajamos, el esfuerzo en la revisión sobre políticas globales de implementación de sistemas internacionales de evaluación de la calidad y la puesta en

marcha de mecanismos nacionales de producción de información que pretendieran equilibrar las exigencias de las agencias de evaluación internacional de sistemas educativos y la identidades propias de tiempos/espacios/tradiciones/ expectativas e innovaciones de nuestro sistema de educativo (singularmente para los niveles educación primaria, secundaria y sistema formador).

“(...) hay una rémora de eso, pero también había una lectura de la necesidad de asumir, recuerden en ese momento que sigue de manera permanente, esta valoración social sobre la calidad educativa en general. Entonces la discusión era: no podemos escindir la discusión de la evaluación de la formación. Era la manera en que se pensaba que se podía saldar esta dicotomía que tenían estas dos posiciones, pensar políticamente, proactivamente e ir sobre eso. En ese marco la evaluación comienza a resquebrajarse como posibilidad, el tironeo conceptual, el tironeo político, la posibilidad de la confrontación dentro del gabinete y fuera del gabinete empieza a resquebrajarse. Y surge, emerge una contrapropuesta, ser una gestión que aporte fuertemente a la formación y dejar este tema evaluativo. Ustedes recordarán que obtuvimos desde la evaluación por niveles, las propuestas de evaluación por niveles de toda la educación obligatoria hasta llegar al piso y salir nuevamente con Nuestra Escuela. Este fue el movimiento político que se hizo (...)” Referente funcionaria del MEN.

Es persistente la idea de que dicho sistema de evaluación debía alcanzar masividad en su aceptación, no sólo por los especialistas y de los actores del sistema de educación nacional/jurisdiccional, sino por la opinión pública de la sociedad. En este último factor, las exigencias de conocimiento técnico coexisten con viejas intenciones de ponderaciones cuantitativas inscriptas en planteos explicativos lineales y tecnocráticos, como decíamos anteriormente.⁹⁰ De allí, podríamos explicar en parte, el alto grado de resistencia y desconfianza del colectivo docente en ser parte de procesos de evaluación; más aún se reaviva la composición de la ponderación con la retribución salarial de ese trabajador/a (el llamado *merit pay*). Ya que se la considera una ecuación dañina para los procesos de participación democrática y creativa de los trabajadores de la educación, y altamente funcional a los intereses de los modelos de estado regresivo.

Según los relatos de las voces autorizadas convocadas para este trabajo, luego de un primer período de construcción de confianza político-administrativa dentro del sistema formador, el INFD participa en la definición de agenda del MEN en el propósito de connotar una imagen constructiva de la evaluación desplazando el enfoque tecnocrático y mercantilista heredado hacia una perspectiva participativa y continua

⁹⁰ Remítase como marco legal en el contexto nacional a la Resolución del CFE N° 116/10 que establece los Lineamientos para la Evaluación de Componentes de la Calidad Educativa 2010 – 2020, y las producciones de Lundgren, U. P. (2013); Escandell, Stella (2016); Rodrigo, Lucrecia (2019);

para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Enfoque que demanda un perfil docente en tanto agente del estado, y en parte garante del derecho a una educación de calidad para todos los niños/as, adolescentes y jóvenes (tal como lo prescribe la LEN).

Esta direccionalidad de la evaluación como instrumento de control del gobierno educativo se efectiviza mediante acuerdos mínimos comunes con las jurisdicciones, el sector sindical y con las universidades en la medida de su disposición para la producción de información relevante sobre el sistema educativo. En la puesta en marcha de los dispositivos de evaluación, los ISFD han quedado circunscriptos a sus propios procesos de autoevaluación institucional, específicamente a los que refiere a la formación inicial; propiciando la institucionalización de mecanismos de evaluación participativa de las trayectorias estudiantiles del alumnado de las carreras para la docencia y las ofertas de formación técnica; quedando relegada su implicancia en la producción de información y análisis sistematizada sobre el conjunto del sistema escolar.

El desarrollo de las secuenciadas ediciones del Operativo Nacional de Evaluación (ONE)⁹¹ fue expresión de la producción de nuevas arquitecturas de la gestión del planeamiento del gobierno que permitió poner en juego las mismas competencias técnicas existentes en nuestro país y las habilidades para establecer acuerdos que permitan construir nuevos escenarios de participación en la evaluación del hacer docente y de la reflexión acerca como convertirla en mejora de la calidad educativa. El MEN se asume como autoridad de aplicación de la Ley de Educación

⁹¹ En Argentina, desde el año 1993 se desarrollan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que constituyen una versión nacional de pruebas estandarizadas para medir logros de aprendizaje que se aplican en otras partes del mundo. Como varias de las evaluaciones nacionales que surgieron en la región (Ravela et.al. 2008; Ferrer, 2006), los ONE se inscriben en el proceso de reforma educativa de los años 90 (Gvritz, Larripa y Oelsner, 2006) y se implementa en consonancia, en nuestro país, con la instrumentación de nuevo sistema federal de estadísticas educativas (Oiberman, 2001) en el marco del mandato de la Ley 24.195 (LFE) (Berardi, 2012; Nores, 2002; INAP, 1997). La norma le encomendaba a la Nación y a las jurisdicciones evaluar la calidad del sistema educativo, lo que incluye los aprendizajes de los alumnos (art. 49 y 50 de la LFE); y le asignaba específicamente al entonces Ministerio de Educación y Cultura nacional la responsabilidad de diseñar un "...un sistema de evaluación y 23 control periódico de la calidad concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación" (art. 53 inciso k de la LFE). Así, en 1993 se crea un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) cuya responsabilidad recae en una Dirección Nacional de Evaluación creada a tal efecto (Nores, 2002; Tulic, 2002). Los ONE se aplicaron anualmente desde 1993 a 2000. En el año 2001 no se realizó ninguna evaluación y el siguiente operativo se realizó en 2002. A partir del ONE 2003 se pasa de una periodicidad anual a una bianual, realizándose operativos en 2005 y en 2007, en esta última edición con la particularidad de que se extiende al 2008 para abordar también otros campos de conocimiento. En el 2005, se cambió la metodología de la evaluación. El siguiente operativo se realiza en el 2010 y allí se modifica una vez más la periodicidad, que pasa a ser trianual, siendo el ONE 2013 (Scandell 2016, pp.22-31) [en el 2013 el último operativo realizado en el período de estudio de este trabajo]. Para profundización del tema, se recomienda la lectura del trabajo de tesis de la especialista citada y los documentos ministeriales soporte de los operativos de evaluación desarrollados que se referencian en la bibliografía de esta producción.

Nacional y como responsable principal del desarrollo e implementación de una política de evaluación continua y periódica del sistema educativo para “la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social” tal como se establece en la LEN en su Artículo 94.

En 2010 se aprobó la Resolución CFE N° 116/10 que definió el concepto de calidad educativa en tanto su carácter social e históricamente situado. En ese marco, la evaluación de desempeños es sólo un indicador de la calidad educativa. Por otra parte la letra de la norma colocó posición sobre los encuadres y alcances de ese instrumento de control al servicio de principios éticos-políticos que la nuclean.

“En este marco, la evaluación de desempeños, debe ajustarse a los objetivos que se buscan con ella: producir información complementaria, necesaria para la toma de decisiones de política educativa y constituir un insumo para la mejora de la práctica pedagógico-didáctica para lo cual debe asumir un carácter eminentemente formativo. Por lo tanto, la evaluación de desempeños debe promover la interpretación y comprensión en torno a los mismos, en términos de qué transmiten y qué muestran”, refiere la letra normativa.

Uno de los funcionarios señala...

“(...) me parece que es importante que se sepa, que no es monolítico ninguno de estos procesos. Pero sí que había fuertes tensiones alrededor de esto. Es en ese contexto en el que en el marco de las primeras reuniones, a una reunión paritaria a la que yo voy asiste Stella [Maldonado, Secretaria General de CTERA durante el período 2007-2014]. Allí es donde se plantea que va a haber que avanzar con la formación permanente, la evaluación formadora, y que empezamos a pensar un lineamiento. Ahí hay toda una historia previa a que se constituya la mesa en la que hubo hasta un documento de Cristina Davini⁹²; hubo muchísimos borradores muchas discusiones muchas versiones (...)”. Referente del INFD

⁹² El Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final, señala que “Si bien se observa un nivel considerable de titulación y capacitación de los docentes del subsistema de educación superior no universitaria, se señala que las acciones de formación y capacitación docente desarrolladas por el Estado Nacional, han mostrado discontinuidad en el tiempo y escaso impacto al nivel de las instituciones y las prácticas (...)Una característica que se destaca mayoritariamente como problemática es la organización del trabajo docente por hora cátedra –que dificulta la posibilidad de conformar un cuerpo docente con mayor compromiso institucional, que pueda asumir las funciones de investigación y capacitación que le son asignadas a los IFD-IFT por la normativa vigente(...)Respecto a las relaciones y diferencias entre la formación no-universitaria y la universitaria en el caso de la formación docente, en las jurisdicciones estudiadas prevalece una perspectiva crítica respecto a la participación de las universidades en la formación de grado, considerando que esta ha sido una función asignada históricamente al nivel superior no-universitario. En cuanto al postgrado, la investigación y la capacitación, los actores consultados reconocen que estas funciones son más específicas del sistema universitario y que podrían realizarse acciones conjuntas tendientes al fortalecimiento de los vínculos establecidos entre los IFD y las universidades (carreras de articulación, especializaciones, capacitación, investigación, etc.)(...) El estudio permite advertir que las experiencias de articulación o trabajo conjunto entre los institutos y otras instituciones educativas y sociales carecen de organicidad y no se enmarcan en lineamientos políticos claros, sino más bien se han desarrollado en algunos casos como respuesta a demandas particulares, como consecuencia de los requerimientos del proceso de

Es desde allí, que podríamos señalar nuevos posicionamientos sobre el tema como punto de inflexión desplazando en gran parte a la relación entre FD, carrera profesional y ascenso como único sentido de las políticas de formación permanente de las/os docentes en los diferentes roles a ocupar dentro del sistema educativo (docente-directivo- equipo de orientación- equipo de supervisión-equipo técnico, etc.) que contrariamente a lo esperado ha generado comportamientos desacertados de abandono del estímulo y el involucramiento en la tarea de la reflexión sobre la práctica; como hemos trabajado en el capítulo anterior referenciando por ejemplo a Gloria Edelstien. Es altamente comprobado que los esquemas de valoración cuantitativa y acumulativa no son los mejores instrumentos para el incentivo de docentes en relación con la participación en procesos de FDC, sino aquellos circunscriptos en políticas de desarrollo profesional y mejora de las propuestas institucionales⁹³.

“ (...) En ese contexto nosotros empezamos a pensar que la evaluación tiene que ser formativa y participativa y que, todavía no estaba dicho así la iba a absorber el Programa Nacional de Formación Permanente. Pero eso fue a posterior, por que el programa todavía no había nacido. Cuando nace, cuando empieza a tomar forma el programa, que tuvo varias versiones previas. Incluso hasta llegar a los dos componentes, toda esa historia, desde el lado nuestro, desde la construcción desde el INFD que tenía el mandato legal de responsabilidad sobre la formación continua, referente INFD. Pero aun así, fíjense ustedes, yo creo que promediaba el 2014, a lo mejor estoy equivocado con las fechas. Me acuerdo que impulsado por Marisa, que fue la que trajo el tema “bueno compañeros este año tenemos que darle una vuelta de tuerca a este tema, es muy importante” produjimos un cuadernillo denominado “autoevaluación institucional y participativa”. Ese cuadernillo para nosotros fue como una especie de biblia para discutir con la postura de que los gremios no queremos la evaluación. No, no. No solo la queremos, la queremos de esta manera. Esta es nuestra propuesta (...)” Referente de sindicato B

Estas experiencias, y tantas otras que están silenciadas en nuestro territorio, encuentran en la valoración inicial de los saberes de los educadores el moldeamiento de una posición contra-hegemónica de modelos tradicionales de transferencia de “recetas”

acreditación, o como generación de recursos adicionales para las instituciones. Sin embargo parece necesario producir algunos criterios acordados para favorecer el establecimiento de vínculos más orgánicos entre los IFD y otros niveles educativos, instituciones sociales, ONG, municipios, etc. tendiendo a dar mayor relevancia a la importancia estratégica local de los Institutos al interior del país. Sin duda, ésta es otra deuda pendiente” (Davini, 2015.p144).

⁹³ En América Latina nuevos modos de organización de los educadores, basados en la conformación de redes que permiten realizar intercambios y producciones colectivas de conocimientos acerca de las propias prácticas, a partir de un proceso de participación protagónica. Entre estas experiencias se encuentran la Red de Cualificación de Educadores en Ejercicio, en Colombia; el Programa de Transformación de la Educación Básica desde la Escuela, en México; la Red de Docentes que Hacen Investigación Educativa, en Argentina; la Red de Investigación en la Escuela, en Brasil, y las redes que abordan la problemática de la lengua materna, en los casos de Chile y Perú. Estos nuevos movimientos son alternativas de formación, cuyo factor común es el desarrollo de proyectos de innovación de la práctica docente e investigación educativa, mediante la participación colectiva de los educadores en sus propias aulas y en la creación de redes a nivel local, nacional y regional (Cardelli y Duhalde, 2001).

para la enseñanza y corpus de saberes disciplinares colocando a las instituciones formadoras como meros mediadores en la distribución de saber específico. Consecuentemente, resisten a la reproducción de modos verticalistas que han sido carácter identitario de las reformas neoliberales educativas en nuestro país.

En una primera observación, el programa Nuestra Escuela encuentra escenario para poner en relato público gran parte de estas cuestiones de inflexión y re-direccionalidad en tema de evaluación, participación de la producción de saberes para la mejora de la enseñanza y posicionamiento del docente para disponerse al trabajo colectivo y cooperativo en el desarrollo profesional. En ese marco, recolocar el debate sobre carga docente de aula encontraría terreno más fértil que en otros momentos. La complejidad nuevamente acontece en las continuidades e interrupciones de las políticas públicas trasvasadas por las temporalidades de las gestiones de gobierno.

Referente del sindicato A: cómo era? “Mirar, reflexionar y actuar”.

“(…) Ahora bien, es indispensable traducir las metas nacionales, provinciales e institucionales al contexto situado de cada escuela en particular. Desde esa perspectiva, y como parte del proceso de formación, presentamos el segundo bloque cuyo objetivo principal es impulsar la evaluación institucional participativa. El recorrido que impulsamos ahora convoca a las instituciones educativas a llevar adelante un dispositivo de interrogación, reflexión y acción con el propósito de promover necesarias y decisivas transformaciones en el sistema, las instituciones y los sujetos en pos de una educación más justa para todos. Así, las preguntas y respuestas colectivas por los sentidos e implicancias del trabajo escolar encuentran en el Programa —y particularmente en este nuevo bloque— la posibilidad de una revisión que integre miradas, posicionamientos ideológico-políticos; experiencias y tradiciones pedagógicas, laborales y organizativas que en cada escuela y en cada equipo docente configuraron y configuran una condición identitaria. Cabe recordar que el acuerdo paritario firmado por el estado nacional y las organizaciones nacionales sindicales representantes de los trabajadores de la educación regula la realización de un proyecto formativo centrado en la escuela, que incluye un componente de autoevaluación formativa e integral. En efecto, ese acuerdo enfatiza:

El reconocimiento de los docentes como constructores de saber pedagógico destinado a producir procesos de mejoramiento de la enseñanza y de los aprendizajes, fortaleciendo así su autoridad política, ética y pedagógica.

· El reconocimiento de la formación permanente en ejercicio como constitutiva del trabajo de los docentes y como parte de su jornada laboral, con tiempos específicos en el período anual de trabajo, y con espacios colectivos de realización.

· El desarrollo de un enfoque formativo que contiene un componente de autoevaluación formativa e integral. De igual modo, la Resolución del CFE N° 201/13 expresa que el Programa Nuestra Escuela asume la evaluación como parte de un proceso de formación y una tarea de gran valor político. Por lo tanto, la evaluación institucional participativa prevista en el Programa reconoce la condición del trabajo docente como una práctica pedagógica situada y contextualizada, que integra acciones individuales y colectivas en el marco de una institución pública de carácter educativo, y que supone la participación de toda su comunidad.

Esta intencionalidad combina enfoques y estrategias evaluativas que buscan superar la mera producción de información diagnóstica o descriptiva de la realidad de una institución escolar, para avanzar en la producción de conocimiento acerca de: a) las relaciones entre las instancias de gobierno, el sistema, las instituciones educativas y los sujetos en el desarrollo de las políticas; y b) los efectos que se producen en la práctica concreta de la institución y el aula.

Momento 1: Mirar para interpretar-

Momento 2: Reflexionar para comprender y actuar-

Momento 3. Actuar para transformar

“La evaluación se constituye en un proceso que se aprende en la misma acción, que pretende resignificar lo realizado hasta el momento y proyectarse hacia escenarios y modos de hacer que recuperen los aspectos y prácticas valiosas y significativas para transformar aquello que se analiza como problemático. Esto sólo es posible si se genera un clima de confianza que permita al equipo asumir responsablemente las dificultades propias y de la institución” (en Cuadernillo del Bloque 2, Programa Nacional de Formación Permanente Nuestra Escuela. 2015).

Los relatos oficiales trabajados dan cuenta sobre la posibilidad de divisar nuevos horizontes de un sistema educativo que direcciona su intervención en cualificar la pertinencia entre las necesidades de los territorios y las expectativas de la agenda política. Asimismo, la sedimentación y resistencia en el campo de las prácticas y del pensamiento político-educativo son componentes de sentido presentes en las lógicas evaluativas; y se asumen como materia viva en las luchas por la legitimidad de un tipo del vínculo entre FDC, producción de saberes profesionales y procesos de evaluación/acompañamiento en la mejora de las prácticas.

Estas cuestiones fueron ocupando lugar en la agenda de prioridades de la cartera ministerial en el nivel nacional y en el contenido de la opinión pública; debiendo resistir a la embestida de las llamadas "agenda globales para la educación" que fuerzan incansablemente hacia los intereses de los monopolios mundiales, las formas, los efectos y relatos de valoración sobre la escuela y la tarea docente mutan en cada época para cada país; desafiando la capacidad de comprensión y respuesta interna de sus gobiernos y redoblando la apuesta a la posibilidad de construcción de posiciones regionales comunes.

CAPÍTULO VI

A MODO DE EPÍLOGO: NARRATIVAS DEL ARTE DE GOBERNAR

LA FDC EN PRIMERA PERSONA

5.1 De los factores que intervienen y algunas voces relevantes en la implementación de las políticas públicas de FDC

“Según Foucault, la cultura de Occidente ha generado diversas “tecnologías” para la construcción de la subjetividad (Foucault 1990; 2001). Pensarnos a nosotros mismos como sujetos y agentes, nos condiciona a un modo de estar insertos en el mundo. Por el contrario, la ausencia de una identidad así como la falta un relato que dé cuenta de nuestras acciones desde un marco de intenciones y propósitos, hace imposible que nos reconozcamos como agentes. Si no se sabe quién se es, qué se quiere ni para qué, tampoco se sabe cómo actuar ni por qué” (Dante G. Duero y Gilberto Limón Arce 2007, p.232)

Empezando a transitar el inicio del cierre del trabajo, invito a compartir este breve pero no menos sustantivo capítulo, en el que busco poner en primer plano los relatos de quienes han sido generosamente informantes en su calidad de responsables directos de las políticas públicas de FDC que desde el MEN se pusieron a rodar en una construcción de trama con las jurisdicciones, los sindicatos, otras unidades de gestión de gobierno y distintos referentes sectoriales. En esos relatos hay una riqueza de saberes puestos al servicio de proyectos educativos de una nación, una jurisdicción, una comunidad, una escuela.... Miles y millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, esperanza de nuevos y mejores futuros.

Ahora bien, el valor no está puesto en la individualidad de cada relato ni en su propia complejidad conceptual, su valor no está en los pormenores y datos de color acerca de las relaciones de poder en el espacio de los equipos de gobierno y sus “aliados” en los proyectos; su riqueza está la producción de un mapa comprensivo de la dinámica, los argumentos, las marchas y contramarchas, la pulsión de pensamiento de quienes ponen cognición y emoción en el arte de gobernar. En consecuencia, poder adentrarnos en sus ideas acerca de la reflexión del conjunto de la gestión abona a ese mapa que el lector puede ir fileteando.

Haciendo el ejercicio de revisitar desde el 2003, tal como se ha intentado analizar a lo largo de esta tesis, el relato oficial muestra cierta intención de re-centralizar lo político como herramienta para el cambio social y contribuir a una nueva configuración de la condición pública de la acción del Estado. La institucionalidad y

con ello la tarea de sus agentes, comienza a reperfilarse el sentido de la FDC, diferenciándose de esquemas de reconversión pre-existentes. Esta nueva etapa se diferencia de lo acontecido en la década de los noventa en materia de planeamiento y gestión gubernamental, época en la que predominó la explícita intención de colocar en el centro de la escena una "exacerbada" cultura de la programación de la mano de una disputa por la especificidad técnica para diseñar política pública. Este sentido desvió la atención del problema político de la desligazón del Estado en materia de producción y evaluación de los asuntos públicos según los principios constitucionales. En consecuencia, se produjeron agendas de gestión compuestas por listado de acciones escindidas de una propuesta propia de sistemas democráticos robustos; es decir instrumentos diseñados a modo de carta de actividades que desplazan el poder de control por parte del Estado hacia lo organismo de financiamiento, las entidades del tercer sector y el sector económico productivo vinculado en mayor o menor medida con la educación escolar y la formación de ciertos desarrollo profesionales en sintonía.

De igual manera cabe mencionarse, aunque excede al período de análisis de esta tesis, que durante los últimos cuatro años en la Argentina se ha instalado una ideología política desde la visión de los CEOS e incorporado a representantes de los monopolios que asumieron funciones dentro del gobierno educativo nacional y abordaron sus temáticas en oposición a la idea de gobierno desde una democracia participativa desarrollada durante la década del 2000.

En ese proceso en el que se debilitó el contenido de la acción estatal se desplegaron estrategias de intervención del sistema de educación desplazando la condición pública y por ende social del derecho educativo a configurarse como privilegio de una posición individual sobre el mismo, entendida como propiedad obtenida mediante herencias sectoriales.⁹⁴

⁹⁴ Giovine (2012) amplía el tema describiendo que "La retórica liberadora del sujeto, basada en la exaltación del individualismo enfatiza los aspectos positivos del proceso de autonomización y se asocia a perspectivas tales como la sostenida por los teóricos de la estructuración de la acción (Beck, Giddens y Lash, 1997), según la cual dada la pérdida de relevancia de la tradición en esta Modernidad tardía y frente a la multiplicidad de opciones que se le presentan, los individuos se ven forzados a realizar elecciones diversas y contrapuestas –"proyecto reflexivo del yo" al decir de Giddens-, convirtiéndose en "el rasgo central de la estructuración de la identidad propia" que conlleva su progresiva emancipación. La diferencia entre ambas perspectivas radica en el valor que le adjudican los neoliberales a las fuerzas de autorrealización de los individuos en el mercado y la mercantilización de los objetos culturales: la inteligencia, el rendimiento y la moralidad son tratadas como "*hechos objetivos*" que se poseen del mismo modo que los bienes materiales. Si bien esto no es nuevo, ya que Macpherson lo considera una característica del discurso democrático liberal a la que denomina *individualismo posesivo*, la novedad estaría en que ahora se le quita la utopía de la igualdad social y se la redefine en términos de eficiencia que entiende a la calidad en términos de excelencia; reforzando la idea de que el conocimiento válido es aquel que genera beneficios económicos (Popkewitz, 1994) y el desplazamiento de la educación como derecho social al de propiedad/no propiedad "(p. 62).

En el capítulo III hemos comenzado a indagar sobre esta cuestión para comprender el valor asignado a la formación en cuestiones de planeamiento y desarrollo integral de las políticas públicas en virtud de lograr su condición de política de Estado.

Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, especialistas ya nombrados en esta producción, desarrollan una investigación desde la Universidad Nacional Arturo Jauretche en materia de políticas públicas puestas en juego durante las últimas tres décadas. En ese proceso de producción identifican "ciertos factores relevantes" que serían elementos condicionantes en el terreno de la implementación de la política pública. Entre ellos, la razonabilidad de la política, la calidad del diseño (estatuto) de la política, el liderazgo en el proceso, las capacidades estratégicas y las capacidades organizacionales.

A efectos de nuestra intención de análisis tomaremos en singular el criterio de razonabilidad de los diseños de política pública de formación docente⁹⁵. Entendiéndola como la adecuación entre los postulados de "lo político" -corpus de una posición ideológica-, los relatos oficiales en tanto contenido de la gestión de gobierno y los argumentos que operan en la misma realidad. La condición de razonabilidad se presenta como componente matriz que moldea y modela el conjunto de decisiones; sin que por ello se desconozca el lugar preponderante que tiene la disponibilidad de recursos económicos para la concesión de futuras acciones decisorias (tal como se ha trabajado en el capítulo anterior).

Así, dicha racionalidad es la expresión agenciada por un gobierno que genera, regula e invierte en las condiciones necesarias para que unos puedan enseñar y otros puedan aprender. Es, en parte, el modo en que el derecho social de la educación se materializa en relato oficial y de los sectores involucrados en el tema en cada territorio y, más concretamente, en cada escuela de nuestro país. De esta manera alcanzar pertinencia, pertenencia y cohesión en los argumentos sobre los que se sustentan las políticas públicas aproximará a mejores niveles de razonabilidad como síntesis y base político-técnica para el despliegue de una estructura de planeamiento. Esto debe considerarse como uno de los propósitos de agenda estratégica concibiendo el desarrollo de una gubernamentalidad y fortalecimiento de la distinción democrática de una gestión de gobierno asociada a la participación social y a una ciudadanía activa. Pero que

arrastra elementos políticos de las diferentes tradiciones del arte de gobernar liberal, y social-popular; que se amalgama a elementos que se imponen como dominantes en ese tiempo histórico y otros que van surgiendo de las urgencias e imprevistos que la agenda política de la FDC va atendiendo o dejando de lado.

En la extensión de los relatos se evidenciamos la ponderación respecto de un incremento de la intervención estatal en cuanto a un progresivo trabajo de regulación de las prácticas dentro del sistema formador que si bien habría mejorado condiciones generales de integración o articulación, aún es escaso en su intensidad y cumplimiento de expectativas comunes en la diversidad generacional. Acompasar esas disonancias fue asumida por parte del INFD (del MEN) como una de su responsabilidad específica; aún más se evidenció como preocupación constante en la definición de procedimientos técnicos y de formas de instrumentalización del PNFP que se presentaban como temas de debates y proponían desde la mesa técnica paritaria en la medida de avance en los acuerdos (una de las cuestiones de complejidad fue la articulación entre los tiempos de este ámbito de concertación, las negociaciones con gobernadores en trabajo bilateral, con los ministros mediado el CF y el conjunto de las tensiones o no acuerdos con diversos sectores que debían ser abordados).

En ese mapa, se observa un Estado que fue marcando su interés en controlar las instancias previas a las condiciones de implementación de las políticas de FDC, como así tanto las relaciones de fuerza existentes como las herramientas o dispositivos puestas en juego. Con mayor grado de debilidad o escasez abordó los mecanismos de evaluación y acreditación. Aunque cabe destacar dos cuestiones: el trabajo por construir una norma de encuadre federal para la definición de acreditación jurisdiccional del PNFP "Nuestra Escuela" y la concreción de dispositivo de monitoreo nacional del mismo desde una propuesta de participación de los agentes de los gobiernos educativos jurisdiccionales.

Ahora bien, cabe indagar sobre cuán ha sido la capacidad del aparato del gobierno nacional en sus distintos niveles y unidades de gestión en otorgar a la descentralización de la FD un sentido político; es decir en delegar responsabilidades no sólo responsabilidades del orden técnico-pedagógico del planeamiento estratégico de programas de FDC que remiten a lo "operativo"; sino de las definiciones del orden político que desde los formatos hayan logrado penetrar en las estructuras de los gobiernos educativo territoriales. Esto, bajo la sostenida atención en contener la

diversidad de identidades, trayectorias y culturas institucionales y desde formas constructivas del buen gobierno educativo y no en términos de intervencionismo gubernamental.

En reiteradas situaciones, las voces autorizadas que componen la empiria de este trabajo, refirieron a un llamado "doble comando" que ha moldeado la lógica de trabajo de los equipos técnicos y la complejidad que ello generó en la construcción de una coherencia hacia el interior de las mismas líneas de FDC, así como también en la cohesión entre la programación de sistema de acciones entre unidades centralizadas y gobiernos descentralizados (muchas veces expresada como centralización en la dirección o epistemología y descentralización en su ejecución, en término de Giovine,2013).

Lo anteriormente señalado, implica un proceso de distribución del poder con implicancia de las instancias de definición política, de las áreas administrativas-legales y de gestión y de las áreas económicas-financieras que definen la capacidad de decisión y autonomía en diferentes niveles de las burocracias.⁹⁶

Así, estas cuestiones pueden reconocerse en los relatos de políticos, funcionarios y sindicalistas convocados a participar de la reconstrucción de narrativas sobre el Programa Nacional de FDC "Nuestra Escuela". La puja que se va evidenciando entre equipos de segunda y tercera línea de la gestión de gobierno, tanto a nivel nacional como de las jurisdicciones, da cuenta de cierta intención -frente a una propuesta original centralizadora respaldada en los acuerdos alcanzados en los ámbitos de concertación política- de disputar las herramientas que legitiman la forma de autoridad, las representaciones y participación en los territorios escolares y ellos en las comunidades⁹⁷.

Ello implicó en algunos casos redefinir o ajustar algunos aspectos de la política:

" (...) Pero lo que quiero tratar de transmitir es que si tengo que mirar la gestación y el nacimiento tomando estas metáforas, hay un algo de la política de Estado o si quieren de la acción gubernamental y no usemos la categoría política de Estado, que tuvo la

⁹⁶ Disponibilidad de recursos. Toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad cuáles son las condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito de la implementación (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya. p.110)

⁹⁷ Legitimidad de la política. Con ello se hace referencia al consenso o apoyo que ha concitado la política pública en cuestión. Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios no solo en la implementación sino incluso en la fase de diseño de la política (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya. p.111)

sensibilidad de una lectura diferente. Una apertura a otros aprendizajes porque la construcción colaborativa se instaló y perduró mucho tiempo. Y esto también me parece que toleró la política gubernamental, la necesaria temporalidad para la construcción de la decisión. Es de destacar que en términos de aprendizaje fue valioso. Estamos a ¿cuántos años de esta experiencia? Más allá de los otros sujetos y de nuestras pertenencias y participaciones y demás. Lo dejo para retomarlo después, pero para mí en esa etapa, y no es que minimice las dificultades, pero todas las cuestiones que tuvimos que limar lo que tuvimos que reponer. Fue un momento absolutamente consecuente con una concepción compartida en la necesidad de la construcción y a mí eso me queda como nota distintiva (...)” Referente del MEN

“ (...) Convicción también había, en ese gabinete había diferencias, pero había convicciones fuertes con respecto al trabajo docente y la acción del Estado (...)” Referente de sindicato A

“ (...) Yo quiero recordar como parte de esa conducción, cierta reformulación que aconteció y como cambio en la mirada de las funciones del sistema formador; en el sentido de que salimos, también parte de ese camino que ha desandado, de la idea de que las funciones eran de los institutos. Eso era una prédica previa, muy fuerte, que para mí fue una novedad empezar a escucharla en el momento que surgió el INFD. Desde el INFD las funciones eran del sistema, no de los institutos (...) Ahí hubo una fuerte prédica política, conceptual, de que le da marco del programa Nacional Nuestra Escuela, también se reinstaló. Ahora, ¿cuál es la línea de coherencia entre el programa Nuestra Escuela con esa concepción sistémica? (...)” Referente INFD.

Destacar los giros de sentido respecto de la mirada de sistema y con ello de las correlaciones de fuerza entre sus componentes, estaría dando cuenta de la necesidad de pensar en una nueva unidad e integralidad de las acciones que permitiese respetar la diversidad histórico-territorial respecto de las prácticas de FDC. Así mismo, reconocer la continuidad de cierta centralización en la toma de decisiones de los diferentes niveles políticos de gestión, más allá de la instrumentación de mecanismos de delegación de tareas que acontecen dentro del sistema educativo. Directivos y docentes de los ISFD produciendo y siendo evaluados en la construcción de procesos de performatividad mediante recurrentes mediaciones y apropiaciones que van adecuándose con mayor o menor equilibrio a los contextos escolares. En consecuencia aportando valor a la política de construcción de un subsistema de gubernamentalidad de la educación superior, a la formación docente en singular y con ello a parte del constructo del sector público.

Ball (2003)

“ (...) la performatividad es una tecnología, una cultura y una modalidad de reglamentación que utiliza evaluaciones, comparaciones e indicadores como medios para controlar, desgastar y producir cambio. El desempeño de sujetos individualmente considerados u organizaciones sirve como medida de productividad o rendimiento, o como índice de “calidad” o “momentos” de evaluación o ascenso (...) Quién controle ese ámbito es un asunto crucial; las luchas y cambios en cuanto a él y sus valores constituyen un aspecto esencial en el

movimiento global de reforma educativa. La performatividad, o lo que Lyotard también llama “control del contexto”, está íntimamente ligada a las seductoras posibilidades de una clase especial de “autonomía” económica (más que moral) tanto para instituciones como para, en algunos casos, individuos -directores de escuela, por ejemplo-. Esa subjetividad “autónoma” de individuos tan sumamente productivos se ha convertido en un recurso económico de primer orden en el reformado empresarial sector público” (p.89-90)

Es decir se expresa una pretensión totalizadora de diseñar una política en la que se comprometiesen todos los actores involucrados, desde un diseño que se acuerda entre políticos/funcionarios, especialistas y sindicalistas expresadas como un instrumento performativo de las decisiones y sus concomitantes prácticas ¿Cuál es el espacio decisional que se les otorga a directivos y docentes? ¿En qué áreas o temas? ¿Cómo fueron pensados en tanto agentes del gobierno escolar, qué “gobiernan” en forma autónoma y qué a través de sus representantes?

Disponerse a trabajar esas y otras preguntas en la misma dirección, así como visibilizarlas en la hechura de las políticas públicas de la FDC, propiciará develar la existencia de una conceptualización de la democracia participativa diferente a la de los '80 que remite a distinguir entre la idea de democracia representativa y participativa, y en qué medida logra superar la textura interpretativa de los agentes y logra configurarse como la posibilidad material y simbólica de instituirse en un relato oficial (que no por ello desestima las permanentes adecuaciones y acomodaciones que debe hacer a los contextos y las fuerzas antagónicas existentes)⁹⁸.

El discurso oficial del MEN en el período analizado evidencia cierta adhesión conceptual entendiendo lo democrático como participativo y constitutivo de las instituciones del gobierno educativo, así mismo recoloca al conjunto de las agentes de la burocracia educativa en una nueva lógica de acción.⁹⁹

⁹⁸ Al respecto Ball (1993 en Beech, 2007) distingue entre la política como “texto” y como “discurso”. En el primer caso alude a las “posibilidades de interpretación que tienen los agentes que las tienen que poner en práctica (...) Existen circunstancias sociales, institucionales y personales que afectaran la manera en que las políticas son entendidas por quienes deben ponerlas en práctica” (p.161). En el segundo caso –como discurso- refiere a las posibilidades de que determinados significados e interpretaciones del mundo emerjan inhibiendo, al mismo tiempo, la posibilidad de que surjan otras. Se entiende que esas “limitaciones discursivas” que demarcan el “terreno dentro del cual se pueden dar las interpretaciones” (p.162) están construidas dentro de esa configuración histórica que posibilita, por ejemplo habilitar algunos parámetros o “estándares” y no otros, como pueden ser las pruebas de medición de la calidad, evaluación docente, incentivos a la capacitación, arancelamiento o financiamiento a la demanda, entre otras” (Mendez, 2018p.29-30).

⁹⁹ Ball (2003) señala que “El trabajo del administrador implica inculcar en los trabajadores una actitud y una cultura en las cuales éstos se sientan responsables y, al mismo tiempo, de alguna manera, personalmente involucrados en el bienestar de la organización (...) Las tecnologías normativas incluyen el despliegue calculado de técnicas y artefactos con el fin de organizar las fortalezas y capacidades humanas como redes funcionales de poder. Varios elementos dispares se interrelacionan en ellas, incluyendo formas arquitectónicas, relaciones jerárquicas, procedimientos motivacionales y mecanismos de reforma o terapia” (p.90-91).

La gestión de Raúl Alfonsín intenta reinstalar un régimen democrático–social inclinado hacia la defensa de los derechos humanos y de una cultura política democrática.¹⁰⁰ Seducido por argumentos de solución parlamentaria, confrontativo con sectores que no reconozcan al Estado como garante de ese sistema y sustentada sobre un sistema de representación ciudadana, de partidos y parlamentaria (omitiendo en gran medida la representación de las corporaciones en las disputas por el poder y aún más negando su participación).

La recolocación de un sistema de democracia participativa, anclado en los derechos humanos y la concepción de Estado como garante del orden social, llega nuevamente de la mano del gobierno de Néstor Kirchner pero anteponiendo un modo distintivo de concebir la forma de participación en la reconstrucción del aparato estatal. En la década de los '80 se apeló a la ciudadanía en su conjunto (el Congreso Pedagógico Nacional y los referéndum son ejemplo de ello), en esta nueva etapa a la adhesión al líder y a la movilización del “pueblo”. Parafraseando a Laclau (1978), el pueblo como vehículo de aparición de la clase cuando esta se constituye en principio de articulación de los elementos, haciéndose presente a partir del antagonismo y en calidad de principal herramienta para la constitución de una nueva hegemonía. Esto se hace más evidente en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cuando, por ejemplo, se enfrenta a los “poderosos”: Clarín, sector agropecuario, el sector financiero.

En ese marco cobró preeminencia el debate acerca de “quiénes son el pueblo” y en correspondencia sobre quiénes es responsable en primera instancia del Estado como tal; son los excluidos (desempleados –piqueteros-), son los jóvenes, los trabajadores. En qué medida, con qué intensidad o prioridad contenerlos. En este encuadre, desde el 2003 el texto político estableció como horizonte un gran movimiento de revalorización de la participación como instrumento para el cambio social. Lema que se sostuvo durante la década e impregnó de sentido los modos de intervención del aparato gubernamental habilitando ámbitos de diálogo y abordando las tensiones entre niveles de distribución de un poder en trama federal como parte de la construcción de la política

¹⁰⁰ Mendez (2018) refiere que “la transición democrática de 1983 para presentar algunas características del nuevo gobierno y de su agenda política conceptualizada como una “agenda de modernización” (Quiroga, 2005). Desde allí se buscó promover una “convergencia democrática” a través de significantes como pluralismo, participación y ética de la solidaridad. Ello implicaba un llamamiento amplio a la ciudadanía, los partidos políticos y las organizaciones sociales en general en pos de construir una nueva democracia. Esta propuesta incluyó varias limitaciones y oposiciones que obstaculizaron el logro de las grandes promesas que el nuevo régimen democrático supuso” (p.99).

pública (se reactivaron los debates en torno a la ligazón entre el estado nacional y gobierno jurisdiccionales).

“ (...) cuando decías, cómo juega el Estado. Por lo menos en el sindicato al cual pertenezco, también era inédito que este sindicato acordase, estuviese dentro de ese proyecto político. Ante la voluntad política y la resistencia nuestra, también tuvimos que poner otra mirada para salir de la resistencia y avanzar. Ahora hay que ver qué pasó en este tiempo [período del gobierno de Mauricio Macri]. Fueron cuatro años donde todos nos horripilamos de tal manera que cuando vos decís, a ver miremos para adelante, tenes que volver a repensar o reconfigurar qué significa la formación continua como parte constitutiva de nuestro trabajo. Qué significa que nuestro trabajo produce conocimiento y cómo se disputa. Porque hasta ahora lo único que hicimos fue encerrarnos, armar un paredón (...)” Comenta referente sindicato A

“ (...) Esa territorialidad que sólo se logra con un Estado que construye y amplía derechos, es una territorialidad a volver a resignificar su sentido y su significante para poder actuar (...)” Referente de sindicato A

“ (...) Entonces políticamente ¿qué es lo que se puede proponer? Desde los sindicatos creemos que esto [el PNEP] sirvió y puede seguir sirviendo. Aquí yo creo que por lo menos desde mi organización vamos a incentivar que el punto de la paritaria que está escrito [Documento Paritario de FDC] vuelva a tener vigencia como así también, la paritaria salarial y todas las otras comisiones; principalmente la de carrera docente, etc. etc. Hay que ponerlo otra vez en marcha (...)” Referente de sindicato D.

“ (...) Haciendo un recuento de toda la historia de la educación, prácticamente nunca hubo políticas de Estado en la parte educativa que haya llegado a todas las escuelas. No había políticas de Estado universal. Entonces creo que en la parte educativa armar una política de Estado en la continuidad y más allá de la gente que gobierne, los presidentes que vengan, mantener en primera, segunda, tercera, cuarta línea una estructura de gestión que quieran mantener una política de estado es imprescindible (...)” planteo de referente de sindicato D.

Voz del sindicato B: ¿Pero que es una política de Estado?

Respuesta de referente del sindicato D: una política de estado es la continuidad de un programa; nosotros estamos viviendo nada más que procesos (...)

La política de FD inscribe parte de su sentido en el imperativo ético del reconocimiento de la reflexión político-educativa como herramienta para la definición pedagógico-didáctica; sin que ello se desvincule de la lucha por el reconocimiento de la legitimidad de los saberes más aún, las contenga. En recurrentes relatos persiste el estado latente de la construcción efectiva de justicia educativa que, tal como lo trabaja Fraser (2000) depende inevitablemente de la conjunción de procesos de redistribución y reconocimiento del papel preponderante del estado nacional en la definición y conducción de la política, en tanto liderazgo en un accionar que construye y amplía el derecho a la educación.¹⁰¹

¹⁰¹ Liderazgo del proceso. La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. El carácter complejo y multidimensional de los problemas que las

Identificamos la presencia de una lógica de sentido de centralización de la producción de herramientas políticas que obedecerían a la necesidad de introducir nuevas racionalidades en el autogobierno del campo educativo y reestablecer los criterios de prioridad para la definición de su agenda gubernamental.

“(...) Adriana Puiggrós lo plantea con tanta claridad cuando dice que el Programa de gobierno es la Ley. Ahora paso a las preguntas ¿qué características asumen la formación docente continua en esta propuesta? (...) No fue nada fácil haber mantenido el programa de Nuestra Escuela ¿Cuál ha sido su valor? Yo creo que ha tenido dos líneas de desarrollo muy fuertes al pensar la formación continua desde cómo se pensó en esta mesa. Una tenía que ver con el propio crecimiento y desarrollo de la subjetividad docente, no sólo como parte de lo que después va a ser el colectivo, pero creo tuvo mucho que ver con poder construir otra subjetividad o por lo menos estaba en la propuesta que así fuere. Y esto se sustentó en lo que es la última pregunta de este espacio que estamos ahora intentando responder. Tuvo que ver con la seriedad y la categoría que tuvieron los materiales que se seleccionaron para que llegaran a los docentes. Creo que ahí hubo un valor bibliográfico para la formación, que subjetiva a un colectivo y posiciona lo que debe ser dentro de la escuela. Además de enriquecer personalmente a cada uno, aportaba contenidos para lo que, creo, tiene ser la recuperación en este próximo gobierno, nuestro también, que es la centralidad pedagógica de la escuela. No estaba pensada la formación continua sólo como un derecho laboral docente, sino también en un sentido más amplio. Lo que pensábamos es cómo se pudiera transmitir un conjunto de acciones en nuevo valor, en conocimientos acumulados, en recuperación de nuestra tradición; por nuestra historia en las escuelas. Creo que esa recuperación le dio el sentido que el Programa debía tener (...)” referente del MEN

En este sentido podríamos afirmar que identificamos un contexto atravesado por un movimiento político e intelectual bajo procesos de involucramiento en temas sensibles que se instalan no sólo en la agenda pública, sino en las mismas líneas programáticas de las unidades y equipos de gestión gubernamental. Esto amerita superar explicaciones e intervenciones educativas de corte conservador o supuestamente innovador.

Se sostuvo durante el período y con mayor énfasis entre 2013-2015, una acción común direccionada hacia la construcción de otra “subjetividad docente” que supuso el despliegue y la sistematización (débilmente alcanzada) de una serie de estrategias/mecanismos dispuestos para un programa nacional de FDC. Configuración

políticas abordan hace que esa ejecución requiera el aporte de conocimientos y capacidades específicas de un número muy amplio y diverso de actores. La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación. Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. Esa articulación puede lograrse a través de relaciones formales, pero esto solo será eficaz en contextos de tareas poco complejas, que utilizan tecnologías estandarizadas y que demandan escasa autonomía por parte del operador. (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013, p112).

de un nuevo cuerpo legal, apertura de ámbitos y formatos de diálogo y concertación, incorporación y promoción de perfiles técnicos locales para la formación para la producción de una tecnología de comunicación y materiales de trabajo con perspectiva a instalar un específico modelo de trabajo presencial en formato virtual, la inversión en estructuras y sistemas operativos para la accesibilidad y utilización de nuevas tecnologías de la comunicación y la información, la producción de sistemas tecnológicos que permitiesen la identificación y socialización de "buenas prácticas de enseñanza". Toda una ingeniería dispuesta para el desarrollo de una política pública de carácter universal, gratuito y en servicio para los trabajadores de la educación del país en tanto derecho laboral (como ya se ha trabajado en capítulos anteriores).

Dos notas valen destacar, por un lado que parte de las acciones se concentraron en reponer el énfasis en el dialogo con la funciones de investigación y de la formación en sentido de territorialidad que desde 1995 se anunciaba en la normativa como competencia de los ISFD. Por el otro, que la tendencia centralizadora de la producción de una gubernamentalidad no refiere a la instalación de escenarios homogéneos e idénticos entre las jurisdicciones entendida como paquetes enlatados a ejecutar. Más aún, podemos identificar casos como fue por ejemplo en la jurisdicción de Santa Fe que en una álgida disputa por la correlación de fuerzas decide inscribir las políticas de FDC del INFD, pero decidiendo escindirse de la propuesta nacional y denotar hacia sentidos propios dicha línea programática de la agenda gubernamental. En tal sentido esta provincia decidió nombrar al Programa como Nueva Escuela y producir sus propios materiales, escindido de los acuerdos anclados en consensos comunes en el ámbito del CFE.

Otro aspecto significativo a considerar, es cómo los relatos estarían develando el tránsito de un tiempo para la configuración de nuevos interrogantes que pretende poner en jaque parte del relato escolar tradicional; constituyéndose en un momento de inflexión -salvando las distancias- como el acontecido durante la reforma educativa neoliberal

Para ello,

" (...) Pusimos el sentido político-pedagógico en ese lugar claramente disputando con otras perspectivas, vaciantes, tecnocráticas, instrumentales, apolíticas, individualistas, aplicacionistas que dicen: " enseñá esto así, que está fuera de todo problema escolar". En cambio el hilvanar que se venía armando [en referencia al PNFP] permite tejer entre la biografía y la historia es lo que te permite direccionar con sentido la comprensión de quién

sos, del lugar en el que estás, el mundo en el que estás y cómo te posicionas en él como una decisión personal y colectiva. Esto estaba en de centro del programa. Y yo coincido totalmente en que esa disputa es la disputa de la formación; disputa que estaba presente y que estaba en medio de otras cuestiones. Que sin duda el INFD disputaba otra cosa, que era su lugar central en la conducción de ese proceso. Ser la nave insignia. Se disputaba la capacidad de constituirse... No por vanidad sino por mandato de la Ley (...)” Referente de gremio C

También recreando herramientas para que se logre un ambiente o clima de trabajo colaborativo:

“(...) el trabajo es colectivo pero también se generan las condiciones para que esto suceda. Yo siempre digo, condiciones de posibilidad, si no, es un buen propósito que no acontece... Eso por un lado. Por otro lado también hay una construcción colectiva del grupo de gestión de esta mesa la cual constituimos y que emociona volver a activar la tarea (...) cuando me convocaron a esta mesa habíamos hablado por otras cuestiones y se dijo “en algún momento nos reuniremos para pensar” y dije “qué bueno”, qué bueno porque esto fue una construcción que hicimos durante un largo tiempo que tuvo sistematicidad, permanencia, tuvo acuerdo, confianza (...)” otro referente de sindicato A.

Asociando la dimensión política y pedagógica del trabajo docente es entendida como práctica social:

“(...) Por un lado el dispositivo que se arma pero también la construcción en acuerdo político que nos permitió incidir y construir una forma de la formación docente continua totalmente inédita. Porque no estábamos apuntando a la carencia, sino pensábamos que nosotros trabajamos en una escuela, que es nuestro lugar. Ahí hay un grupo de trabajadores pensando en las cosas que suceden en esta escuela, armando, pensándolas desde algunos materiales sobre los que lamentablemente algunos ministros los referían como “esas resoluciones...”. No lo entendían como una cuestión pedagógica sino como un encuadre que era innecesario, con demasiada cuestión política para pensar cuestiones más instrumentales. Esto fue una dificultad en el trabajo porque estábamos formateados de esta manera. Y a pesar de que eran ministros del color político ó con buenas intenciones, costó. Pero, el formateo en general es así. Y una última cosa a destacar en las líneas de conceptos del Programa: pesar que la formación es constitutiva del trabajo, y generar las condiciones pero también como parte de este trabajo, que la evaluación sea formativa, integral, también fue unacuestión muy importante (...) Referente del sindicato A

Las experiencias de FDC acumuladas en diferentes períodos de nuestra historia educativa nacional (a las que nos hemos referido brevemente en el capítulo III) muestra indicios de que Argentina estaría en condiciones de posicionar cierto sendero propio de desarrollo, sosteniendo una atención epistémica y evitando caer en relatos dogmáticos y predecibles. Sendero que vincule el saber de los especialistas con el saber de los docentes y que demanda la predisposición política y de pensamiento para transitar las necesarias incomodidades de una intervención desde un posicionamiento reflexivo y crítico. Para ello, uno de los principales objetivos podría ser la interpelación a viejas y rígidas estructuras de comprensión y argumentación dentro del proceso de construcción del conocimiento pedagógico; es decir una sostenida atención epistemológica.

“la unidad de la vida social ya no descansaría en la coherencia de un sistema funcional y en la difusión de valores comunes transmitidos por las instituciones de socialización para que cada uno esté conforme con el rol que debe ocupar. La cohesión es considerada como producida por los actores mismos, en función de su dinamismo, del capital social y de la confianza, que resultan de sus interacciones” (Donzelot et al 2003 citado en Dubet, 2014, p. 41).

A esto se añade que las concepciones personales no se corresponden únicamente con imágenes de la realidad; sirven también a las personas como puntos de anclaje en la apropiación de otros saberes, pues se constituyen en la base y el medio en el cual ocurren las asociaciones e interpretaciones de las nuevas informaciones, a pesar y con las mismas resistencias de las matrices instituidas en el ámbito de la conducción gubernamental o sectorial.

Dicha vinculación se fue construyendo, pero no exenta de conflictos y resistencias, marchas y contramarchas.

“ (...) Ahora como bien decía la colega, pensábamos la política y pensábamos la resolución. Teníamos la doble misión de hacer el dispositivo y al mismo tiempo construir la acción en donde íbamos realizando todo el proceso. Teníamos que resolver la complejidad de lo inédito, no sólo la complejidad del objeto sino la complejidad del inédito mientras transcurría el calendario escolar. Pensar cómo explicarnos para que hubiera menos resistencia. Las pensábamos las resistencias, no podíamos aventurar la totalidad de las resistencias. Esto no es una defensa irrestricta. Pero en ellas es donde podemos buscar, no la explicación de los errores, sino la búsqueda de aquellos lugares que nos quedaron vacíos porque no los terminamos de tomar (...) ” expone referente sindical A

Ante tal responsabilidad asumida por el Estado en un escenario de profundas transformaciones, amerita reponer la pregunta sobre ¿qué integra un trayecto de FDC? Los modos de subjetivación de la tarea docente y de institucionalización del trabajo de enseñar refieren a la necesidad de comprender los procesos de configuraciones vinculares y la materialidad de la llamada “autoridad pedagógica”, y con ello intentar comprender la capacidad de los sujetos de agenciar prácticas institucionales que hacen a los procesos de gubernamentalidad.

5.2 Mirar, reponer y expresar la agenda pública nacional de la FDC

Arribando a estas instancias del proceso de producción de este trabajo, nos permitimos reponer la pregunta que ha hecho Gloria Edelstein (2015) ante el problema de la formación en y para la práctica de enseñanza; y que bien vale repensarla en la dimensión de la FDC:

“¿Cómo identificar los problemas centrales que contribuyan a orientar los cambios en dirección a una mejora efectiva de los procesos cotidianos que comprometen a sujetos e instituciones (que confluyen en un entramado, en un mapa escolar territorial) y no quedar anclados en postulaciones meramente declarativas, o en propósitos que se diluyan desde la distancia que suele mediar en los procesos de elaboración curricular (del currículum en su conjunto), entre las lógicas relativas al diseño y a lo procesual-práctico?” (p.1).

¿Cómo abordar esos problemas en clave de desarrollo de políticas públicas direccionadas hacia la institucionalización de criterios comunes sobre el trabajo docente dentro de las fronteras nacionales?

Decidir trabajar sobre la formación docente continua como uno de los componentes temáticos de las agendas de gobierno, como hemos expresado, responde a intereses de orden profesional y a la consideración de la existencia de condiciones propiciatorias para poner en situación de debate muchas de las cuestiones que hemos abordado y que -desde las voces autorizadas- se han planteado. Construir planes, programas y proyectos como herramientas del aparato de gestión gubernamental y como instrumento de una ingeniería para la gubernamentalidad de los docentes, remite a escenarios de elecciones susceptibles con el configurar no sólo condiciones futuras probables, sino expectativas de proyección en materia de política educativa deseadas. Elecciones que –como ya hemos manifestado- son del orden ideológico, conceptuales, estratégicas, legales con inscripción histórica e incidencia en la matriz escolar, y con ello en el desarrollo profesional docente. Escenario en tanto continente de lucha de fuerzas y contradicciones entre sectores, sujetos e instituciones que componen el Estado moderno y la relación Estado-Sociedad. Herramientas e instrumentos que demandan tareas de ponderación, vinculación, planeamiento, validación de trayectos de FDC anclados en una doble referencia: respecto de la condición subjetiva de quienes desarrollan la docencia en tanto miembros de una realidad social, así como de la condición profesional como partícipe de un sistema con centralidad en la institución escuela y responsabilidad sobre el enseñar a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Recuperar ciertos relatos sobre esos procesos decisorios a nivel central permiten poner en marcha posibles esquemas de comprensión inferencial sobre los temas y ciertos rasgos epocales ponderados en relación con la FDC y que han quedado como

cuestiones/ aspectos irresueltos o como vacancias evidenciadas en el hacer de las mismas políticas públicas de un período. Aunque cabe aclarar que por breve que sea la extensión temporal de una estrategia de gestión gubernamental permite avizorar la construcción de un mapa político-educativo con mayor o menor grado de cohesión en relación con el estado de situación del territorio escolar.

A continuación, consideramos sustantiva citar cuestiones que los entrevistados han señalado como aspectos a resolver en el campo de la FDC y sobre los que podemos identificar núcleos temáticos resultantes de la lectura sobre proyectos de políticas educativas. Dichas cuestiones podrían conformar el cuerpo de una nueva narrativa sobre la formación docente.

- ***Definición de contenidos***

Definir los contenidos de la formación continua de los docentes demanda no sólo superar las tensiones de poder en el ámbito de la academia y los desarrollos disciplinares, sino implica establecer acuerdos respecto de los elementos que configuran una lectura comprensiva de los contextos, los sujetos y procesos de subjetivación; así como construir posición respecto del saber y el procesos de producción de conocimiento en entornos institucionales.¹⁰²

En palabras de una de las entrevistadas, ello supone centrar la atención en la enseñanza de la lectura y escritura; posibilitando poner en acción las estrategias políticas y pedagógicas enunciadas en el *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016* y acordando con las provincias las “necesidades e intereses colectivos” y las “interpretaciones no unívocas sobre los logros y desafíos de la educación nacional”, con el fin de lograr “ampliar las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de todos y todas y promover un proceso que integra definiciones, recursos, responsabilidades y metas a concretar”

¹⁰² Edelstein (2018) refiere que “La formación disciplinar tiene como propósito que el docente se apropie de las gramáticas básicas de un campo del saber y se prepare en los aspectos conceptuales y metodológicos inherentes a su producción, en atención a los desarrollos más actuales. De esta manera podrá compartir luego con sus estudiantes las lógicas históricas de construcción del conocimiento y no sólo los resultados. La formación en los aspectos pedagógicos se fundamentará en las propuestas de los profesores, en las dinámicas de reflexión de sus propias prácticas, en la discusión y crítica argumentada a partir de dar visibilidad a sus modos de intervención y el desafío de construir nuevos conocimientos a partir de ello. La formación contextual permitirá al estudiante-maestro/profesor reconocer los ámbitos en los que se mueve y moverá como profesional y hallar significados a los hechos, fenómenos y procesos que allí encuentre. La doble perspectiva teórica y de lectura de contextos como una constante, lo hará sensible al reconocimiento de lo cotidiano como fuente de saber y le exigirá recurrir a indagaciones genealógicas, a bucear la construcción histórico-social de diversas teorías para dar significado a los hechos” (pp.4-5).

" (...) Un irrenunciable de la formación docente continua a pensarse a futuro es lograr que los profesores, maestros y todos sepan enseñar a leer y escribir en las distintas etapas de la vida, la formación de lectores y formación de producción escrita es prioritaria. Es la llave para retener y hacer efectivo el derecho al aprendizaje. Si no logramos que todos sientan que eso es parte de su tarea, vamos a capacitar en un montón de cosas, pero vamos a seguir recibiendo muchos adolescentes que vienen con déficits muy grandes en el manejo de la lengua oral, en el manejo de la lengua escrita y en el manejo de la lectura. Nosotros hemos descuidado a la formación de lectores, pero no la formación de lectores de literatura, la formación de lectores que puedan comprender un texto informativo, un texto argumentativo, un texto prescriptivo; leer el mundo (...) " entrevistada 5 referente del INFD en su primer etapa.

La selección y ponderación de los contenidos de ese currículum de la FDC acuñaría una lógica de definición en relación con los modelos de organización y definición de la matriz gubernamental que le sirva de soporte. Prescribir la valoración de áreas y contenidos prioritarios fueron el resultado de un conjunto de negociaciones iniciales que abrieron a una secuencia de mediaciones político- académica respecto de enfoques- conceptualizaciones en vinculación con reglas/modos apostados y hasta naturalizados en las prácticas educativas escolares.¹⁰³ Los sentidos que asuman esos procesos podrán resignificar o distanciarse del sentido mismo de la formación continua para el desarrollo profesional docente.

" (...) Muchas veces, en algún tiempo me preguntaban si íbamos a hacer el diseño curricular de la formación continua, yo dije "el día que hagamos eso estamos matando la formación continua", porque no estamos entendiendo la naturaleza de la exigencia que un sistema tiene respecto a esta particular forma de intervención formativa.

Entrevistador: ¿Y qué herramientas o instrumentos necesitaríamos para institucionalizar esa formación continua? ¿Cómo imaginar esa posibilidad de institucionalizarla?

¹⁰³ Bajo nuevo marco (LEN) corresponde a los gobiernos provinciales definir y aprobar sus propios diseños curriculares en el marco de una pauta general acordada que define "[...] estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria." A partir de este segundo momento, el lugar central que ocupó la política curricular del Ministerio Nacional de Educación parece diluirse en relación a la posición estratégica que ocupó en los '90 (*El término "Ministerio Nacional de Educación" se utiliza en sentido genérico ya que, en estos años el organismo cambió varias veces su denominación: Ministerio de Educación, de Educación y Cultura, de Educación, Ciencia y Tecnología*-). Por un lado, porque la referencia que constituyen los Núcleos de Aprendizaje Prioritario es menor en comparación con su antecedente, los CBC, ya que su intención es menos prescriptiva. Por otro, porque en el transcurso de una década varias provincias desarrollaron otras condiciones a través del fortalecimiento de sus equipos técnicos para definir su currículum. De hecho, las iniciativas políticas de muchas provincias tomaron distintas direcciones. En algunos casos, basados en dinámicas propias y muy ambiciosos en cuanto a su extensión y alcance: Buenos Aires (2007), Córdoba (2009) y Entre Ríos (2011); otras que han optado por adaptar más fuertemente las indicaciones de los NAP (La Pampa, Salta) y un grupo que sigue trabajando con documentos preexistentes a las disposiciones curriculares actuales, mayormente con los lineamientos de los Contenidos Básicos Comunes, (Santa Fe, San Luis)(...) Estrechamente ligado con la fijación de marcos curriculares de referencia, se encuentra el énfasis en los procesos de sistemas de evaluación externos a la escuela. En Argentina, este papel lo cumplieron los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) -el instrumento creado para medir el rendimiento de los estudiantes en las áreas básicas del currículum- administrados por el Ministerio de Educación nacional. Los contenidos a evaluar son acordados entre la Nación y las provincias sobre la base de los Diseños Curriculares Jurisdiccionales, los NAP, los resultados de los ONE anteriores y los libros de textos más utilizados en el país. Sin embargo, la discontinuidad del funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad operó como obstáculo importante a la hora de tomar decisiones sobre la marcha de los procesos de cambio del currículum y la mejora de las prácticas docentes (Feeney y Feldman, 2016. pp-33-35)

Referente de INFD: Yo pasé por todas las respuestas posibles y todas tienen una flojera en su perdurabilidad. Es decir, lo que no son es ser perdurables. Cualquiera de las respuestas posibles va a ser perdurable e institucional cuando el docente acepte que como parte de su trabajo la formación continua es una obligación. Hasta aquí, los gremios han luchado para que sea un derecho y más menos en la paritaria del 2011 lo lograron. Desde allí que esté la paritaria y que las formas institucionales sean un derecho, es un avance. El problema es que muchos compañeros y compañeras docentes, y ahí me pongo del lado de CTERA, porque trabajé en CTERA desde el 2012 al 2014 al lado de Estela Maldonado, entiendan que ese es un derecho que se tiene que acompañar con una responsabilidad. (...)

Referente Legal del INFD

“ (...) De responsabilidad, yo le llamo de responsabilidad profesional. Mira, ni un dentista ni ningún médico cree que puede trabajar con la tecnología de hace 15 años, los tipos lo tienen en su ADN profesional... para ponértelo en una cosa bien concretita. Entonces si vos logras empezar a generalizar una cultura de estar en la escuela con responsabilidad, ahí, eso hay que institucionalizar. Yo estoy segura que vamos a poder inventar formas de institucionalizar las maneras de llegar sistemáticamente a la formación continua. Tenemos una base fundamental, las jornadas institucionales no se discuten más. Bueno, discutamos qué hacemos ahí adentro. Y ahí tenemos que incidir en la cultura, si no logramos eso... y para incidir en la cultura que, de verdad y no de mentiritas, hay que preguntarle a la gente a que está dispuesta a comprometerse y después cómo se puede comprometer, darle un tiempo y darle alternativas, todo eso viene después, pero hay que motivar ahí (...) ”

Entrevista 4, referente Legal.

- ***Entramado de una estructura político gubernamental con sentido sistémico***

La pregunta origen y destino que ha recorrido esta indagación ha sido cómo hacer de las políticas públicas una política significativa y estructurante del accionar de la institución escuela, la construcción de un gobierno territorial educativo, el desarrollo profesional docente y el derecho educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Cómo y qué necesariamente se reinscribe, qué se direcciona y cuánto es propio de las decisiones autónomas de los colectivos escolares.

Con todo los esfuerzos que expresan los entrevistados y las intenciones que se enunciaron también en el marco normativo como motores del accionar del INFD, se podría evidenciar una cuenta aún pendiente para consolidar una propuesta de política pública educativa que se involucrase en la matriz misma de la reorganización del trabajo docente, del formato escolar y las formas de imbricación entre distintas institucionalidades; amén de mostrar evidencia de haber producido algún movimiento de sensibilización y problematización en la lógica de la experiencia de los sujetos que participaron en diferentes propuestas ministeriales en general y en singular del PNFP Nuestra Escuela por la intensidad en aspectos nodales de la FDC (como lo hemos trabajado en el capítulo III).

Cual punteo de cuestiones de agenda pendiente, pasamos a revistar algunas enunciaciones que ameritan ser explicitadas a la luz de los debates en relación con una futura agenda de FDC.

✓“(…) varias cosas que me parece que quedan planteadas y como problema difícil de resolver nombro al tema del federalismo y sobre cómo se avanza en un proyecto de mediano y largo plazo en una estructura nacional, con mesas nacionales, mesas jurisdiccionales, temas de gestión Estatal y Privada...parece que ahí hay un nudo de los más difíciles de tratar.

Otro asunto que creo que tendríamos que llegar a poder definir hoy, de acuerdo a la experiencia transitada en Nuestra Escuela es avanzar en una respuesta sobre ¿qué es la formación docente permanente y en servicio universal y gratuita? Esos atributos son atributos que Nuestra Escuela instala sobre las cuales no debería volver hacia atrás es cierto, pero no se convirtió en una política de Estado. Si bien es cierto que esos atributos fueron tan marcados que deberían ser irrenunciables sin embargo hoy no están. Y sobre esto no hay discusión. No se puede atrasar la discusión sino esa propuesta no queda instalada.

Fue como un antes y un después pero hay que definir entonces qué sería hoy la formación continua y aparte qué atributos habría que darle normativamente. Pero además si la seguimos pensando, con qué vinculación sobre lo que solemos llamar inicial y con qué vinculación sobre las otras funciones del sistema: investigación claramente y apoyo pedagógico a las escuelas. Porque el otro irresoluble es el asunto componente dos, no solamente pensando desde la perspectiva del “actor sindicatos”, sino los otros actores institucionales, la enorme dificultad de articular universidades e institutos. La enorme dificultad desde el INFD de incidir sobre el comportamiento de las universidades en la formación como sistema de educación superior. Esos son los asuntos que yo creo que son nudos sobre los cuales creo que tenemos que seguir pensando en esta mesa para lograr desandar algunas cosas que nos permitan proyectar (...)” Referente MEN

✓“(…) yo agregaría a esto último el cómo trabajar de manera más consciente universidad- institutos- escuelas. Pero además qué pasa con los institutos si siguen reproduciendo lo que sucede en el sistema y no genera nuevos y mejores aprendizajes, que me parece que en un proceso de formación continua no podemos renunciar a repensar seriamente en ese reproductivismo que se observa muy claramente en los estudiantes en el momento de su práctica y residencia docente (...) Referente del MEN

✓“(…) Yo creo que hay que revisar los sistemas pero que tiene que estar a cargo no sólo de la formación inicial sino de la formación permanente. Para eso se necesita no como un agregado al profesor para que después pueda dar la formación permanente sino una línea de trabajo en el sistema formador del mismo tipo que tiene que ser el campo de la investigación dentro de un sistema formador. No se puede sostener más a los institutos con unas cuantas horas para que los docentes indaguen... Por eso digo que hay que meterse seriamente a pensar, a tener algunas ideas y el sistema formador tiene para trabajar el campo de la investigación, el campo de la educación permanente y el campo de la formación inicial. En ese sentido me parece bien que revisemos, que nos hagamos preguntas. Pero determinadas preguntas y con regulaciones diferentes no como añadidos que se enganchan al instituto; sabiendo que ahí está la gran diferencia que tenemos entre universidad: en la construcción teórica. Al sistema formador y su construcción teórica que tiene, teórica y práctica. Hay una parte, un soporte que falta y que algún día tomaremos la decisión de decidirlo en la política de gestión... creo que son tiempos en que se puede discutir siempre dentro de un marco de regulación del trabajo (...)Referente de sindicato A

✓“(…) Yo quiero agregar una pregunta para ver si lo podemos conceptualizar la próxima reunión que va a haber. No porque no lo hayamos hecho sino porque creo que necesito una

nueva síntesis. Nosotros hemos revisado los aspectos del programa y hemos marcado a nivel de las superestructuras, de los acuerdos macro-políticos, de los espacios de concertación, de los ámbitos jurisdiccionales y de su disímil apropiación institucional. Aspectos críticos y aspectos positivos, salientes, notas virtuosas. Creo que hay un elemento que recorre todas nuestras reflexiones que tiene que ver que por un conjunto de razones que están en los mismos fundamentos pedagógicos y ético-políticos del diseño. Allí está parte de la respuesta y hay un poco parte de la respuesta. Hay una potencia, hay una de las claves a través de las cuales empuja renovaciones, democratiza renovaciones, interpelaciones profundas, algo mueve ahí que te obliga a revisar los contenidos, te obliga a revisar la carrera, te obliga a revisar las normativas, que articulan la carrera docente, puestos de trabajo, mueven distintos aspectos que nosotros consideramos virtuosos. Vos lo dijiste en un momento, algo que no es excelente perfecto ni mucho menos pero que ofrece un camino de gobierno, de construcción democrática y algo distinto de otros proyectos que habíamos pensado. Me parece que nos debemos una vuelta más a esto, una nueva vuelta de tuerca para poder ordenar, intentar conceptualizar y ordenar todas estas fichas. Dónde está el conjunto de claves pero una manera un poco más sistemática sobre todo con mirada prospectiva. Porque si tenemos que pensar de qué formas entrarle a este paquete complejísimo, esperando que la formación continua, hay un conjunto de preguntas: ¿Hasta cuándo se le endilga a la formación continua la capacidad de producir acciones reparatorias?(...)” Referente del INFD

✓ “ (...) esto es lo que plantea, tiene que ser una integralidad de la formación inicial y la docente continua y cuando hablamos de la investigación, realmente ese proceso realmente tenga contenidos que permitan revisar todas las prácticas. ¿por qué en general qué se hace en los institutos? etnográfica. Entonces las soluciones tienen que ver con la descripción (...)” Referente de sindicato B. ”

✓ (...) Me parece que está bien porque por ahí va la línea, me parece que estamos pensando un proyecto integral educativo. Encontramos que el programa ha ofrecido algunas pistas importantes (...) ” Referente del INFD.

Diker y Terigi (1995) señalan que algo queda en el orden de la experiencia es una formación que no se mide, pero que produce tracción en los sujetos para seguir formándose. Romper la lógica del curso y de instalar algo experiencial al moverse en los territorios - compartir mesas de trabajo - seminarios y espacios de intercambio- han sido dispositivos variados que el INFD fue progresivamente universalizando. Eso genera una diferencia sustancial en el acceso a la información, permite cierta equidad en la circulación e implicancia con la producción de saberes pedagógicos. Hay algo del orden de la experiencia que queda como marca y que demanda creatividad y estrategia para quienes tiene la responsabilidad de que ello sea sustentable en el tiempo, produzca cambios cualitativos y sea carnadura de una definición de políticas públicas que anhelan materializar la trama de decisiones dentro de un proyecto de Estado, así de lo que llamamos “Estado docente”. Asumiendo el doble juego en el constructo de saber pedagógico que contiene a lo político, lo disciplinar y la lectura de contextos como constante. Así, adviniendo un hacer profesional docente “sensible al reconocimiento de

lo cotidiano como fuente de saber que exigirá recurrir a indagaciones genealógicas y a bucear la construcción histórico-social de diversas teorías para dar significado a los hechos” (Edelstein 2018).

“ (...) La idea es poder tener un sistema lo suficientemente complejo y flexible que permite a relevar todo esto y tener un sistema, en estos tiempos de información al instante, y poder difundir este tipo de producción pequeña. Luego claro, como todo, vienen las tensiones acerca de la masividad. Entonces, cuando vos estás trabajando con los cargos más jerárquicos, podés hacer un programa nacional masivo para todos, porque vos decís tengo 705 institutos de gestión Estatal, puedo hacer un programa nacional para el rector y los tres vicerrectores que hay, porque no tengo una población de más de 500 personas. Yo no puedo hacer un programa nacional idéntico para todos los profesores de lengua de todos los institutos del país. Bueno, ahí vinieron los postítulos. Ahí tenes un salto diferente respecto a lo que yo te decía. Todo lo que es formación continua está al servicio para resolver los problemas de actualización disciplinar o pedagógica y para resolver los problemas de difícil comprensión de cómo enseñar. Estamos lejos de resolverlo, muy lejos de resolverlo, lamentablemente. Vos lo podés encarar con dispositivos más o menos a la medida de las demandas. Cuando vos querés llegar a todos y además prometés un certificado, que lo voy a decir en términos estatutarios cómo le diría un sindicalista, cuando le vas a ofrecer un punto en otros títulos, tenes que garantizar que la formación sea para todos, entonces ahí estás incidiendo en la persona, dejaste de incidir en la institución solamente. Porque ahí lo que tiene la formación continua, es que tiene dos destinatarios en términos políticos. Un destinatario es el individuo, siempre es el individuo. Pero otro destinatario es la institución y en ello hay una decisión. Cuando vos generas un dispositivo que se enraíza en la institución estás incidiendo en los individuos y en la institución. Que vos capacites al director es una manera indirecta de incidir en la institución. Porque no hay garantía de que esto ocurra. Pero cuando vos incorporas a un grupo de formadores a hacer una formación en servicio con los maestros de primer ciclo o con los profesores de sociales en una escuela secundaria o le propones al director conducir una jornada institucional, ahí estás metiendo la mano en la institución, toca la dinámica; y tenes que ser consciente de eso. Entonces ahí cobra asunto el formato, si es un dispositivo uno a uno con los individuos, sabiendo que vas a tener X resultado y otros no; o si es los individuos en su escuela. Yo creo, que como política de formación docente lo que no debe ocurrir es priorizar un solo tipo de dispositivo. Ese me parece que es un error. Uno puede decir “bueno, por un año voy a poner todo el dinero acá” y ya está hecho por un año, pero ya sé lo hiciste por dos años o tres ahí te equivocás. Te equivocás porque estás priorizando un tipo de política de llegada que tiene estos logros. Pero dejó afuera todo esto (...) Referente del INFD

(...) No es casual el tipo de construcción política, porque están los contenidos pero también está el tipo de construcción política. La construcción política disputando para poder juntarse con los diferentes actores de responsabilidad política; poder hacer mesas técnico-paritarias o sea sindicales y escuchar a las jurisdicciones. ¿Qué se estaba disputando? ¿Y por qué introduce el concepto de territorio? porque en esa integralidad empezamos a ver y a darnos cuenta que eso... que en ese corazón que estamos intentando poner en juego (que lo articulaba la Resolución del CFE N° 188 en un primer plan nacional de formación docente y de educación obligatoria) estábamos pensando el sistema en conjunto y la formación iba a ser el espacio de construir esa integralidad que pudiera poner en diálogo la lectura personal, política, pedagógica del docente, de la escuela como colectivo y no con la llegada de 200 programas que te devastaban y te mezclaban; sino como una unidad. Como un trabajo articulado con sentido donde todas esas líneas, todas esas lecturas fragmentadas, todos esos tironeos, tuvieran

un ordenador común (ESI, género, memoria, primaria, ciencia y tecnología en la escuela, matemática para todos, plan de lectura...) Que todo eso se articulara en un sentido y después de haberlo discutido mucho. La Resolución N°188 nos permitía poner todo eso una prioridad y el programa era el vehículo. Y ahí nos quedó y ahí armamos una lógica que era de rizoma, de telaraña, de trama, no sé cómo llamarlo (...) ¿qué es lo que construye la viabilidad política de esta política? ¿Cómo persuadís a los ministros? Alguno les importaba verdaderamente un carajo eso (voces) ¿desde dónde le entrabas?

Nosotras ahí entendimos que para la viabilidad de la política no importaba por ahora que todos estuvieran persuadidos del mismo modo, lo importante era poner en marcha el barco e ir generando confianza...

Colega vos lo sabes mejor que nadie, esto produjo un reordenamiento del planeamiento del sistema porque nos permitió ver todas las escuelas del sistema y su situación. Empezamos a reordenar el sistema, empezamos a ver y ordenar de formas imprevistas. Hubo un efecto telaraña, donde estaban los encuentros en las provincias, los encuentros en nación; y todo lo que ocurría en las escuelas y los territorios sin que nosotros hiciéramos nada... Que unos docentes se fueran a una provincia a los encuentros de otra, que las jornadas institucionales reagrupaban colegas habla de la mística del movimiento pedagógico que se produce desde la articulación macropolítica de persuadir a los ministros, juntar a los subsecretarios, armar a las mesas en las regiones educativas, los directores y hasta las tramas más territoriales y rizomáticas, tiene que ser en el territorio tiene que ser en la escuela internivel, no llegamos a todo.

Es un programa que quedó inconcluso pero seguramente este intercambio da la oportunidad también para ver estas fisuras para ver estos huecos. Ese es el punto que sigue a la propuesta de la reunión.

Un punto que quiero recalcar es que armar un programa de formación permanente y de formación obligatoria articulado por primera vez y pensarlo.

La segunda es la lógica rizomática ésta de trama que para mí es fundamental y la noción de territorio.

La idea de construir integralidad es muy difícil y ahí sí creo que le pongo un agravante: ahora tenemos un retroceso que se noscuela en la subjetividad, cosas que te hacen volver para atrás que son estos cuatro años quiete reinstalen la despolitización, que te reinstalan todas las miradas que velan la desigualdad, una mirada distinta sobre el sujeto y sobre tu propio trabajo y sobre el lugar de la enseñanza y sobre lugar de la escuela (...) "desarrollaba referente del INFD.

"(...) pero eso está dentro de la escuela y en el colectivo docente muchas veces (...), Referente del MEN.

(...) Por supuesto, de eso estoy hablando y ese es motor para seguir trabajando en nuevas formas de hacer la docencia (...) " responde el referente del INFD

En estas citas se advierte como "unidad problema" al proceso de configuración de nuevos sentidos y modos de entramar herramientas para la formación docente continua en tanto apertura de espacios que habiliten procesos reflexivos y que coloquen como objeto a la indagación, revisión teórica y argumentativa de las prácticas escolares.

Esto significa, también, visibilizar la diversidad de experiencias de FDC producidas por los gobiernos educativos en los diferentes niveles de gestión, en dos líneas rectoras:

a) en capitalizar y transparentar relaciones fundantes entre acciones, decisiones y supuestos nucleares de la trama gubernamental (del orden de lo político, lo legal, lo administrativo, lo pedagógico, etc.). Pudiendo identificarse así un canon transhistórico que amalgama prácticas institucionales y discursivas (Giovine, 2012).

b) En deconstruir modelos internalizados por los sistemas de burocracia del Estado a través del cual las acciones son moldeadoras para sí y formativas para otros agentes necesariamente partícipes (en unidad de un gobierno centralizado, serían el conjunto de agentes componentes de los gobiernos jurisdiccionales, y a su vez de los gobiernos educativos territoriales, de la institución escuela y sustantivamente cada docente en sus recorridos profesionales). Podríamos decir un estado performativo, reflexivo y dispuesto para operar en la variabilidad de situaciones y contextos, con la capacidad de poner en suspenso cuestiones para ponderar otras en sus agendas de gestión; un estado dinámico.

Entendemos así que el proceso de producción de políticas públicas de la formación docente continua requiere ser adoptado desde un compromiso epistemológico, ético y político de acuerdos y desacuerdos; en una sucesión de instancias superadoras de idea de cuyunturas hacia un constructo con sentido de cohesión histórica. Por lo tanto, reconociendo que dichas políticas “no constituyen un todo coherente y homogéneo, sino que dan cuenta de un pensar reflexivo, pero también que responden a urgencias, a imprevistos que luego se vuelven objetivos y ocupaciones estratégicas de la política, como diría Foucault (2004)” (Giovine, 2016, pp. 472-473). Y que lograrán diferente robustez en su capacidad de síntesis entre los aspectos de un modo de racionalidad (como tecnología gubernamental) y los sentidos- contrasentidos que dan cuerpo a la direccionalidad que asumen estos sistemas prácticos en la FDC (como libertad y autonomía de ser); los que fueron abordados en este capítulo.

Esto en clave de la producción de una “gubernamentalidad política” que opera y contiene el desarrollo de las políticas nacionales de formación docente.

CONCLUSIONES

“Las creencias no surgen de la nada, son fruto de correlaciones de fuerza, de luchas, de enfrentamientos. Las instituciones no surgen de la nada, son frutos de luchas, muchas veces de guerras, de sublevaciones, revoluciones, de movimientos, de exigencias y peticiones”

“muchas veces el Estado es uno mismo, son las ideas, los prejuicios, las percepciones, las ilusiones, las sumisiones que uno lleva interiorizadas, que reproducen continuamente la relación del Estado en nuestras personas”

“Por eso, rompiendo el protocolo académico, me dirijo a ustedes como luchadores, como estudiantes, como revolucionarios, como gente comprometida que ama a su país” Conferencia pronunciada por el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 8 de abril de 2010.

Llegando a esta instancia, ratificamos que el presente trabajo no pretende innovar en contenidos ni construir una mirada totalizadora sobre el tema, sino, por el contrario, busca identificar y comprender las líneas fuerza que atravesaron las decisiones al momento de definir prioridades y construir condiciones para el desarrollo de las políticas públicas de Formación Docente Continua desde el estado nacional. Cabe señalar que cada nueva cuestión que abordamos sobre el tema nos invitó a bucear en el corpus de producción de colegas de nuestro país que han escrito focal o colateralmente sobre el tema/problema de la FD, no sólo en la lectura local sino desde una mirada de estudio comparativo sobre las experiencias de la región sur latinoamericana, como las mexicanas y cubanas que nos han nutrido.

Hemos buscado recorrer la diversidad en la literatura y los desarrollos de investigaciones que reponen el tema y lo abordan desde diferentes aristas. Sin embargo, amerita explicitar que esa riqueza de producción académica, en general, ha transcurrido escindida de los procesos de la gestión de los diferentes niveles del gobierno educativo, en menor nivel en los tres últimos años del período de análisis. Ante este hecho, consideramos valioso intensificar los mecanismos por los cuales no sólo se logre abreviar la distancia de cohesión entre ciertos aspectos de los documentos oficiales, la literatura existente, los desarrollos investigativos y el relato escolar -sin obviar sus identidades y funciones diferenciadas en referencia institucional-, sino además, adscribir a una cierta unidad de saber común. De la misma forma pensar la producción con autoría de los sindicatos amerita superar cierta relación de prelación para con parte de ese cuerpo de saberes.

Fue un desafío metodológico analizar un proceso de construcción de la política de reciente curso en el que hemos participado como agentes de la educación. Por otra parte, resulta complejo identificar “efectos” de las políticas desarrolladas durante el período 2006-2015, entre otros factores, por la discontinuidad de un modelo y programa gubernamental en materia de FDC; producto de la instalación brusca de un sentido de tinte gerencial expresada en la propuesta de gobierno de Mauricio Macri. En consecuencia se produjo la reinstalación de lo que llamaríamos estado post-neoliberal de economía financiera. Contexto que alojó nuevamente a la estructura de los gobiernos educativos jurisdiccionales en la suspensión de una intervención constructiva por parte del Estado, generando un creciente sentimiento de inseguridad como régimen de verdad, parafraseando a Giovine (2012).

Cabe destacar la riqueza conceptual que brindaron para el análisis cada una de las reuniones compartidas con políticos, funcionarios y referentes sindicales del ámbito nacional involucrados en ese período. Queda como deuda ampliar esta producción conteniendo las voces de las jurisdicciones, las universidades y del colectivo docente.

El trabajo presente estuvo pensado y organizado en dos partes (dos capítulos en la primera y 3 capítulos en la segunda).

En la primer parte, se trabajó en la composición de un encuadre conceptual general sobre componentes, factores y variables que privilegian los modelos del buen gobierno del Estado educativo en los últimos 40 años en nuestro país; dando cuenta de un sistemas de valores y de significados que lo contienen. Ello, en una segunda instancia de la producción, permitió centrar la atención en la identificación de rasgos comunes de las políticas públicas de FDC desarrolladas desde 2007 a 2015 identificando los procesos que se presentan como ciclos de tensión entre los enfoques de corte liberal (neo o post liberal) y perspectivas de desarrollo distributivo (o redistributivo). Entendiendo que la instalación de políticas públicas son dialécticamente procesos y producto claves en la materialización de la gubernamentalidad, cabe destacar que todos los niveles de gobierno merecen un análisis de las transformaciones que han tenido ante el giro de discurso político expresado desde el relato oficial de 2001 y que expresa cierto cambio de direccionalidad. En este caso nuestra unidad de trabajo fue desde el gobierno nacional anclado en la figura del INFD hacia la trama de relaciones constituida- no exenta de conflictos y tensiones- con los gobiernos jurisdiccionales, los

ISFD y las universidades, como instituciones de un mismo sistema de educación superior y los sindicatos como sector necesario en sistemas de democracia participativa.

Consideramos la definición sobre qué contenido de la capacidad del arte de gobernar se redistribuye y qué continente simbólico y material necesitó constituirse como interrogante para dar curso a un entramado de integración de la autoridad política con la pedagógica desde una intervención del gobierno educativo nacional. Esto fue nodular en la cuestión de la descentralización del poder gubernamental. Asimismo, dirimir cuándo es que la acción prima en su función de direccionalidad y cuándo su objetivo está dado desde la idea de intervención de una unidad sobre otra unidad del gobierno, permitió comprender los grados de referencia -autonomía y dependencia entre componentes de una racionalidad de poder y por ende de la capacidad para aproximarse o distanciarse del ejercicio de un buen gobierno.

Ello, puesto en el plano de la FDC, nos condujo a la inexorable reflexión acerca de la significación de la institucionalidad del INFD en la tarea de construcción de políticas públicas, de su rol en la promoción de mecanismos de control desde la participación de las unidades de gobierno y las áreas de un sistema de burocracia del Estado, sectores organizados y los trabajadores de la sociedad civil en su vinculación con el ejercicio de la docencia. De esta manera, demarcamos un período de la historia reciente de la FD sobre la que -desde la antesala a su tratamiento específico contenido del capítulo 3 de la segunda parte del trabajo- destacamos la intención de profundizar en la medida en que se ha institucionalizado el tema e instalado modelos de concertación política entre funcionarios, sectores de representatividad sindical y una estructura de gestión de la administración que en forma ascendente engrosaron un aparato de regulación muchas veces en circuitos paralelos a las unidades formales de gobierno; decantando ello en una materialidad territorial de la FDC constituido su desarrollo en la capacidad de permeabilidad de la estructura gramatical de sistema educativo existente.

La paulatina integración de nuevas tecnologías de gobierno en materia de FDC identificadas en el desarrollo empírico, implicó en primera instancia determinar un encuadre desde categorías generales de las ciencias políticas y de la educación, hacia estrategias de mediaciones/ajustes en forma recurrente para situar el análisis dentro del tema en cuestión.

Una segunda parte del análisis refiere a las políticas de formación permanente, dándole centralidad al período que transcurre desde la creación del ISFD al 2015. Documentos legales, literatura gubernamental y testimonios de voces autorizadas dieron cuerpo a un nuevo relato descriptivo sobre la producción de tecnologías para el gobierno de la formación docente. Es el momento del trabajo en el que nos proponemos desmenuzar y develar rasgos configurativos dentro del proceso de formulación y argumentación de las políticas públicas expresada por algunos agentes o referentes que tuvieron a cargo parte de la enunciación legislativa, la articulación con grupos participantes y las definiciones tanto del orden político-pedagógico como presupuestarios; es decir fueron parte constitutiva en el proceso de materialización de un tipo de racionalidad del poder y de la autoridad política.

Como hemos señalado, resulta significativo un “nuevo giro de sentido” que asumieron las políticas educativas basadas en un rol activo del Estado, en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales coincidiendo, con Southwell (2005).

Nuevas formas de pensar la FP y de los mecanismos de configuración del desarrollo profesional docente, ponen en cuestión líneas de continuidad y discontinuidad desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta el primer tercio de la década del 2000. Podríamos afirmar que empieza a corporeizarse un nuevo status de la FP que demandará –tanto en los hechos como desde los relatos- la continuidad temporal de las propuestas de agenda como condición sine qua non para resignificar niveles de sedimentación existente (condición no lograda ante la perpetuidad del esquema gubernamental en el que se empatiza la agenda de política pública con la definición de agenda programática de gobierno, que muchas veces desconoce acuerdos concertados entre las distintas fuerzas políticas y respaldados legalmente por mandatos preexistentes. La alternancia electoral es un factor a considerar en el análisis).

Este nuevo escenario fue el contexto de producción de la segunda parte de la tesis y propició aproximarnos a desarrollos y vacancias de la formación docente e indirectamente de algunos aspectos que configuran una política nacional sobre la carrera docente. Tema que también queda en la puerta de una nueva línea de producción académica.

Ya en un estado de cierre, decidimos reponer algunas preguntas que planteamos en la primera parte y desde donde nos dispusimos la lectura del campo epistémico. Aquí

citaremos algunas ideas que emergen y anhelan arribar a nuevas síntesis conceptuales sobre el tema central de nuestro trabajo.

¿Cómo se ha constituido el tejido de gubernamentalidad de la formación docente en Argentina durante el período 2006-2015 considerando la creación del INFD como hito y la universalización de las propuestas de FP como parte de las metas?.

La construcción de un tejido para la conducción gubernamental, en la Argentina de la etapa que está en cuestión en esta tesis, debe considerarse como condición nodular en el proceso de mediación, entendida como efecto de la puesta en marcha de artefactos y patrones de conducta que acontecen entre el nivel central, los gobiernos jurisdiccionales y los colectivos docentes en inscripción institucional. Asimismo, el pasaje de una matriz “mercado centrada” a una “estado centrada” es parte de los valores declarados en la intervención gubernamental.

La concreción de una composición mínima común como condición de derecho es un anhelo distante de ser cumplimentado en el desarrollo de las agendas programáticas de políticas públicas. Sin embargo, el sostenimiento de ese propósito en lo analizado permitió en cierta forma correr el horizonte de expectativas, aunque sea en forma disgregada entre ejes de un planeamiento estratégico de la FDC.

Puede observarse como el estado nacional fue generando cierto comportamiento de lo que entendió como buen gobierno en materia de la formación docente continua, en tanto propició el achicamiento de la distancia de sentido de criterios entre decisiones nación-jurisdicciones, incrementando de algún modo la intensidad en su función de vigilancia y seguimiento, no sólo en asuntos de envergadura administrativa, sino sustantivamente en direccionalidades de lo político educativo. Un buen gobierno que se tradujo en la configuración de un entramado de relaciones concertadas que autorregularon las intervenciones de sectores y en los que jugó un papel preponderante, para habilitar o restringir, aquellas tradiciones de acumulación de poder en la serie federalización-descentralización y participación más allá del campo educativo.

El relato oficial del nivel nacional (políticos–funcionarios) y del sindicalismo de representatividad nacional remarcan sus preocupaciones en los mecanismos que garanticen la creación de una tecnología gubernamental pensada para la redistribución de los bienes materiales y simbólicos como parte de los propósitos “justicia educativa” pronunciados paulatinamente con mayor énfasis.

La ecuación entre buen gobierno y procesos de democratización (del acceso al conocimiento y la toma de decisiones) fue un componente irruptivo en una primera etapa, de encuadre, pero también de tensiones y vaivenes en una segunda etapa, y de impronta conceptual de la agenda política en los últimos años del período. Sin embargo, aspectos del orden de la necesidad de nuevas técnicas no pudieron traducir las exigencias del contexto político en matrices operativas que fortalecieran los gobiernos descentralizados, incrementando el poder de conducción, traduciéndolo en premisas para una nueva gubernamentalidad local. Si bien los relatos refieren a la reestructuración del mapa preexistente de alianzas con las jurisdicciones, no sucedería ello con la misma fuerza desde esa estructura de gobierno provincial hacia su propia territorialidad. Un territorio que se muestra con una intensa diversidad a lo largo de la extensión territorial del país y que en forma simultánea actúa como componente habilitante y como condición que desafía la capacidad de un planeamiento integral de la FDC.

La tensión entre la concepción de buen gobierno y menos gobierno a nivel provincial, no fue resuelta, más allá de los momentos de mayor celebración por la invitación a los funcionarios, especialistas y docente para reponer desde la participación cierta ideología sobre la práctica educativa.

No obstante se fue erigiendo en la cúpula simbólica para el buen gobierno tanto a nivel nacional como jurisdiccional del sistema educativo, un sentido de valoración del saber experto en el campo pedagógico que va dando cuenta de sucesivas habilitaciones de ámbitos para la coexistencia y complementariedad entre sí. Definición que a principio de la etapa trabajada resultaban como irrupciones o exigencias de algunos funcionarios o sectores dentro de los trayectos de acción ministerial.

En otro momento la consulta a expertos se desplazó a la convocatoria para asumir la conducción de tareas o áreas específicas; y será en el periodo de universalización de un discurso político- pedagógico de revalidación del status docente donde, desde el ámbito de la gestión política-educativa, se contiene a la academia como "socio relevante" en determinados asuntos, y a los sindicatos en otros.

La producción de una compleja red política permitió avanzar en cierta nueva lógica de la FD sustentando nuevas racionalidades, a veces disonantes con los sentidos y estructuras formales para la FDC preexistentes. Por otra parte esas redes fueron soporte en el tránsito de un desacople entre modos heredados de vinculación del MEN con los actores señalados y esquemas de participación que no sólo se enunciaron y

convocaron sino que llegaron a cobrar entidad normativa (por ejemplo el acuerdo paritario sobre la creación del PNF “Nuestra Escuela”). Esta estrategia con carácter de criterio para la construcción de la política pública fue cobrando identidad en los modelos de gestión del INFD y siendo fortaleza en su gradual institucionalidad.

¿En qué medida los mecanismos de una racionalidad política propiciaron nuevos escenarios de la acción gubernamental desde el INFD hacia/ con/ sobre el conjunto de las jurisdicciones en materia de FDC? y ¿Qué novedades generó el desarrollo de políticas de FDC con carácter federal, en los aparatos burocráticos y normativos existentes?

La reposición desde la agenda de política pública de la cuestión federal como contenido y sentido político –financiero, legal y administrativo- pone nuevamente la atención en la zona de delimitaciones, diferenciación y corresponsabilidades entre unidades centralizadas y la constitución de unidades de gobierno jurisdiccional con mayor grado de autonomía para la decisión dentro de un encuadre político común. Esa zona de intersticios y de correlación de fuerzas parte de una mutua definición de la dinámica en el tejido que contiene dichos sentidos, son expresión del diseño de un tejido local cual estructura rizomática. Distanciamientos, solapamientos, niveles de autonomía delegada o de dependencias serán marco en la “maniobra” gubernamental y se traducirán en la configuración de mecanismos de control y en la capacidad de conducción de las conductas -hacia arriba y hacia abajo- ambicionando la imposición de una narrativa hegemónica.

El grado de desarrollo de una trama de gubernamentalidad mostraría la posibilidad para sostener cierto acto de conducción del poder político hacia una ubicación propositiva en torno a los ejes ordenadores que venimos trabajando. Lo que se debate y distingue en el campo político no es sólo la priorización de temas/problemas, sino la tecnología dispuesta para abordarlos y el lugar que ocupan las unidades gubernamentales en tanto prioricen la producción de un Estado nacional como único productor, un estado que descentraliza funciones y condiciones o nuevas formas de instituir cierta diversidad de Estado sostenido en un esquema de concertación anidado en escenarios de puja por el poder representativo en cuestión; que no es más que la posesión de la capacidad del arte para gobernar las identidades en un sistema democrático como condición estructurante del buen gobierno.

En nuestro tema de estudio, ese gobierno de la formación docente encuentra en el INFD una decisión política desde el Ministerio de Educación para la formalización de

responsabilidades respecto de un doble esquema de concentración del poder. Por un lado en la definición de sentidos y significados acerca de la matriz de formación inicial y el desarrollo profesional docente vinculados con la escolarización, y por el otro en la validación de una estructura de tecnología de las burocracias ante un débil sistema normativo y de la administración del subnivel de educación superior. La actualización de los circuitos, la innovación de las tecnologías para la administración pública, la formación de los agentes involucrados y la puesta en marcha de una plataforma electrónica de gobierno; fueron algunos de los temas de responsabilidad del INFD sobre el fortalecimiento del planeamiento de subsistema de formación docente. Superado ese desarrollo, en algunos momentos, a la capacidad exitosa de un conjunto de intervenciones de agentes políticos y sectores de poder vinculados con la docencia, que permitieron materializar acuerdos políticos-presupuestario; en otros casos a la decisión exógena al sistema educativo en tanto respuesta a las demandas de orden político-social que excedieron a la problemática escolar pero así mismo se le exigió dar respuestas en el tiempo coyuntural.

El Instituto conjuntamente con determinadas áreas ministeriales, concentraron la producción de instrumentos de control y dispusieron mecanismos para la expansión de sentidos a través de una agenda con líneas programáticas que fueron cobrando mayor unidad dentro del diseño de las políticas públicas de la formación docente continua. Lógica de sistema que dejó en evidencia la necesidad de configurar o reconfigurar - según sean las tradiciones jurisdiccionales y adscripciones partidarias en juego- un desempeño de acción política adecuada entendida como explicaciones de eventos políticos flexibles que ponen de manifiesto tensiones entre propuestas centralizadas y demandas jurisdiccionales. Esa dirección habría sido motor de la sinergia producida durante 2003 al 2015 desde el Ministerio nacional respecto de la instalación de políticas transversales que abonasen a abreviar la inequidad existente dentro del propio subsistema y desde allí al establecimiento de expectativas mínimas comunes deseadas como contenido de calidad educativa. En ese esquema la instalación, con cierta regularidad, de reuniones bilaterales entre agentes políticos y de orden técnico fue una estrategia privilegiada que aportó sustantivamente en esa dirección. Si bien poco han descrito los entrevistados al respecto, el sostenimiento y ampliación de los espacios de diálogo bilateral en tanto ámbito para el establecimiento de acuerdos políticos y operativos, como así también para el desarrollo de las instancias de monitorio y evaluación desplegadas en la última etapa del período, nos permite inferir su lugar

estratégico en el fortalecimiento de la trama de gobierno del sistema. Instancias que han llegado a contar con la participación de referentes de las universidades y de los niveles de educación obligatoria.

El análisis de la secuencia de propuestas de políticas públicas post crisis neoliberal evidencia cierta búsqueda continua de equilibrio entre esos mecanismos de intervención y la apertura de espacios de participación propiciando grado de autonomía (por ejemplo en la habilitación de trabajos colaborativos de FDC, en el diseño de las adecuaciones de las propuestas en la formación situada, la delegación en el espacio escolar de la conducción de los espacios de reflexión y formación bajo la conducción de la autoridad pedagógica de ese ámbito). Sin embargo, el análisis de las fuentes producidas dan cuenta de la complejidad en encontrar cierto equilibrio entre la prescripción y la acción autónoma en contextos políticos de alta movilidad que impactan en la calidad y sostenimiento de las relaciones concertadas; resistiendo a efectos de la persistencia de mecanismos de prácticas anidadas en un orden neoliberal.

Esta situación devela la necesidad de construir en los sistemas democráticos participativos mayores los grados de representatividad como resorte ante la persistencia de acción de matrices y sectores que trabajan en la reinstalación de dicho orden. En tal sentido cabe recordar cómo una de las entrevistadas de perfil político encuadró explícitamente todo su relato de análisis en la irrenunciable necesidad de reconocer la existencia de la matriz normalizadora en los docentes, independientemente del tiempo activo en el sistema, que aún persiste con fuerza en la gramática de la formación inicial y desde donde se configuran los nuevos perfiles docentes. Trabajar en desnaturalizar percepciones, juicios e ideas es considerado como un ordenador del currículo de la formación docente.

Si bien se evidencia un nuevo mapa de producción política en el marco de una federalización de la FDC, las políticas de la época analizadas han sido objeto de tendencias de recentralización por parte del Estado nacional e intentos de aproximación a esquemas de gubernamentalidad que alcancen cierto nuevo equilibrio entre lo centralizado y lo delegado vinculado con organización del poder del Estado. Tensiones que decidió transitar bajo la instrumentalización de mecanismos de concertación con representatividad nacional.

En esta línea de intención política, un trabajo de reordenamiento, unificación y producción del cuerpo legal del conjunto de la formación docente y sus ponderaciones

dentro de una matriz de carrera docente fueron parte de la columna central del accionar del INFD. La simultaneidad entre esas tres líneas de intervención, agregado el trabajo de institucionalización del área legal hacia la conformación de unidades de desarrollo jurídico ministeriales y así la producción de un saber experto sobre lo normativo del subsistema de educación superior; fueron condiciones para la generación de nuevas y mejores condiciones para el diálogo en los procedimientos de acuerdos federales.

Asimismo esta ambición de la política pública demandó, en principio, buscar resoluciones respecto de: a) la necesidad de recolocar en la agenda de gestión la problemática de una escasa o inexistente designación de partidas presupuestarias para la configuración del área; b) en consecuencia de dicha escasez, la simultaneidad, el volumen e intensidad de trabajo en tiempos acotados con equipos pequeños o unipersonales (o sea sin equipo legal como tal); c) la triangulación entre la demanda de la agenda política, la agenda programática de gobierno y la capacidad de respuesta de una débil estructura de la micropolítica de los asuntos legales; d) la imperiosa necesidad de definir un lenguaje normativo que sintetice con mayor grado de claridad de sentido la relación entre lo pedagógico y lo jurídico; e) por último y no menor, la necesidad de legitimar una nueva figura legal no sólo como herramienta para la regulación y de control, sino como parte necesaria de la decisión, representación y responsabilidad de la gubernamentalidad de la FDC en tanto marca de una forma de concebir la política pública y la acción gubernamental con cierta letanía preexistente en el campo legal.

Coincidiendo con Feldfebert y Gluz (2018) los constructos legislativos de ese período permitieron -en forma progresiva, quizás con ciertas des-temporalidades entre sí y aún insuficiente- el incremento de la inversión educativa y sus criterios de redistribución federal, el establecimiento de un piso salarial docente en todo el país producto de acuerdos paritarios nacionales, un intento de recuperar políticas de inspiración universal tanto en la formación inicial como en la FDC del colectivo de educadores del país, una mayor preocupación por la articulación del sistema educativo nacional sobre bases federales no sólo en términos políticos, sino en una estructura de gestión de gobierno, la producción de políticas ante temas específicos con una proyección universal y alcanzando espacios educativos no escolares.

No obstante, aún quedan cuestiones pendientes para un proyecto con fortaleza jurídica y sustentabilidad de la figura del Estado como garante del derecho educativo, aspectos vinculados con formatos escolares, criterios comunes de unificación de la

organización del trabajo docente y con ello de las necesidades formativas que posibiliten otorgarle coherencia dentro del mismo cuerpo legislativo. Como así también una mayor cohesión de sentido e instrumentación normativa entre jurisdicciones, la matriz normativa y los procesos formativos de la carrera docente, por nombrar algunos principales.

¿Qué dimensiones ha asumido la política de concertación como herramienta de poder en la arquitectura de un proyecto de FDC, durante el período en cuestión?

En la comprensión del procesos de toma de decisiones de la unidad política del recorte histórico que hemos hecho, necesitamos ubicar en ese período lo que enunciamos como la búsqueda de una nueva "intelligentzia del poder" cual ingeniería de una gubernamentalidad que fue desarrollándose y que contuvo a un bloque de profesionales e intelectuales -más o menos móvil- participando e implicándose con un proyecto político que requería una específica estructuración de la gestión ministerial. Cabe enunciar que, con diferentes intensidades pero en forma sostenida, ese escenario se mostró interpelado e incluso regulado por las transferencias de disputas que acontecen en ámbitos extra-ministeriales y que se constituyen como circuitos dentro de un esquema de meritocracia para la validación del saber experto propios del campo de la innovación en las ciencias y las tecnologías.

En ese sentido podemos decir que la generación de mecanismos de control que propiciaron condiciones de legitimidad de acción desde el Estado nacional hacia toda la extensión territorial en materia de FDC, decidió instalar la presencia directa, por un lado, de las organizaciones sindicales en la definición de las principales políticas públicas y, por el otro, de las instituciones universitarias para definiciones generales y desarrollo de dispositivos específicos. En ese mapa, los ISFD atravesados por procesos de reformas curriculares, de reorganización de su formato de gobierno, reconfiguración de ciertos aspectos de la gramática y con ello de los mecanismos de participación-producción de saberes específicos y vinculación territorial institucional, quedaron en menor posibilidad para la intervención de las políticas de FDC, primando en ello la fortaleza en el capital pedagógico institucional acumulado. Así, en algunas latitudes del país, pudo observarse por registros de la acción de monitoreo la existencia de tensiones entre validaciones diferenciadas desde el colectivo docente sobre diferenciación de la calidad entre las propuestas de formación ofrecidas por ISFD o las Universidades (incluso en aquellas situaciones donde los formadores eran los mismos profesionales).

La histórica escisión dentro del sistema de educación superior quedaba develada en esos acontecimientos de las realidades jurisdiccionales.

Tal como hemos observado, será por intermedio de la presencia directa de la representación sindical y de los equipos técnicos movilizados en distintos niveles del aparato estatal (gubernaciones, ministerios, secretarías, direcciones, unidades técnico-pedagógicas de gestión de planes/programas, el gobierno educativo territorial y la mismas conducciones institucionales) desde donde se fue propiciando determinada nueva racionalidad sobre la condición de "lo público" en tanto idea rectora de las políticas públicas de FDC. El sostenimiento en el tiempo y la intensidad en el abordaje de la actualización y formación continua de los agentes decisores y de quienes tuvieron a cargo la operatividad político-pedagógica de planes y programas fue una de las cuestiones de expresión fluctuante en el planeamiento de la FDC durante el periodo y por ende de mayor o menor grado de empatía entre las acciones de la estructura nacional y de cada gobierno jurisdiccional.

El INFD desde su creación fue mostrando una agenda de intervención que, desde el relato de los entrevistados, traccionó hacia la instalación de unidades de participación con carácter consultivo y con horizonte en la definición de un discurso de corte representativo federal. Ello pudo sostenerse no sólo por su propia eficacia técnica y habilidad política, sino en consonancia con condiciones promovidas desde el accionar del conjunto del MEN e incluso desde un modelo de producción del Estado como unidad.

La riqueza de los argumentos que se han ido transcribiendo a lo largo de la tesis, fueron dando cuenta de una experiencia en la construcción de nuevos escenarios revalidando el poder decisonal que demandaron nuevas delimitaciones de los sentidos de relación entre representaciones del Estado y de la sociedad civil. Pese a que este impulso se mantuvo con alto nivel de nucleamiento desde el Estado nacional, presentado como modelo para las jurisdicciones, y con escaso desplazamiento de estrategias de apoyo y fortalecimiento de los equipos técnicos en relación con las demandas pronunciadas en los relatos obtenidos, en términos de Souza dos Santos (2008), el Estado dejó de ser el problema para volver a ser parte de la solución.

Podríamos inferir que en esa cuota pendiente, la proliferación de normativas generales de carácter prescriptivo, una voluminosa producción de recursos pedagógicos-didácticos, la instrumentación de guiones programáticos, la puesta en marcha de

políticas de monitoreo y acompañamiento tanto en los dispositivos de corte universal como en los de abordaje individual (presenciales y no presenciales), la expansión progresiva de las condiciones tecnológicas para la gestión en general- administrativa y académica-, entre otros componentes; fueron sustanciales en una correlación de fuerzas compensatorias en un sistema de formación con vacancias y omisiones producto de una política neoliberal desplegada en los '90. Política, que como hemos referido, había dejado un sistema de la FD desarticulado, con lábil institucionalidad, abandonando la responsabilidad sobre el trabajo de creación de regulaciones que organizaran una cotidianeidad constructiva de los ISFD y desde ellos de las líneas de políticas públicas para FDC.

Las unidades gubernamentalizadas de las jurisdicciones mostraron una diversidad de comportamientos como respuesta a ese planteo desde el Ministerio de Educación de la Nación (en sus diferentes denominaciones dentro del período de análisis), derivando en un nuevo abanico de situación con más o menos diferenciación con las tradiciones locales en la "traducción" del planeamiento nacional en clave del proyecto local. Pero si queda explícita la atención política en romper la lógica de fragmentación del sistema en los agrupamientos provinciales que generó el mapa neoliberal.

Una cuestión a considerar en ese esquema de situación, es el reposicionamiento que asumieron los equipos técnicos de la propia estructura gubernamental, en un contexto de post-crisis 2001, se evidencia un progresivo esquema de intervención estatal que se desplaza desde una lógica de control técnico-administrativo en el que la evaluación se la concibe para la mejora hacia el desarrollo de procesos de monitoreo como instrumentación de su propia formación para la mejora de la intervención que dispondría la generación de posibles nuevas condiciones desde donde pensar y decidir el ejercicio docente. En esa matriz, la inscripción de nuevos perfiles supone la necesidad de reformar ese eslabón del sistema en la formalización de dispositivos de trabajo colaborativo y a su vez de reconocimiento de la carrera de gestión en la administración pública de ese agente como criterio y acción componente de la gubernamentalidad de la FDC. Un tema a considerar en el debate, son las condiciones de empleabilidad con que ingresan y desarrollan la actividad laboral esos agentes. Y en consecuencia, las condiciones de sustentabilidad generadas para que ciertas líneas programáticas de

políticas públicas puedan materializarse como parte de la política educativa con imbricación de sistema.

Ese mapa diverso de condiciones profesionales de cada jurisdicción en relación con los soportes presupuestarios existentes, supone la puesta en marcha de estrategias diferenciadas en el arte de gobernar con la atención necesaria para no subsumir una perspectiva federal en la resolución de tantos intereses particulares o focales como gobiernos provinciales existentes; debilitando así la construcción del mismo principio federal. Requiere, ello, un complejo juego de equilibrio de fuerzas de poder entre lo concentrado en una unidad de lo común y lo autónomo sin llegar a ser autorreferencial.

El abordaje de la recomposición de la carrera docente y la carrera del agente de la gestión del gobierno educativo, ha quedado en el listado de los pendientes del período y seguramente en cierta profundización de lazos de confianza política entre los sectores involucrados y hacia el conjunto de actores parte de su mismo interior que no vehiculizaron mecanismos de responsabilidad compartida sobre el tema.

¿Qué cuestiones debieron enfrentar las áreas de gobierno y los agentes intervinientes en la construcción de una agenda federal de las políticas públicas de la FDC en el contexto histórico?

A lo largo del trabajo fuimos abordando posibles respuestas desde a este interrogante y reconstruyendo un cuerpo argumentativo considerando las voces de intérpretes claves en la identificación de componentes performativos de las políticas públicas de FDC; estos presentes en algunas circunstancias como matriz modélica, otras veces como elementos influyente, otras en expresiones de resistencia. Todas diferentes formas de presentación de un entramado histórico de la burocracia escolar que subjetiva y constituyó pertenencia y sistema. Como hemos visto, hacia el interior de los sistemas de gobierno en forma recurrente hallamos espacios y prácticas que muestran continuidad de un habitus producto de lógicas de una burocracia estatal tradicional que entorpece las propuestas de reformas en el sistema educativo.

El INFD como órgano nacional con responsabilidad nodular sobre la definición de un proyecto nacional de docencia y lo vinculado con la organización del trabajo docente, se constituyó como una nueva síntesis del proceso de políticas públicas que desde los inicio de la década del 2000 la agenda educativa nacional venía desarrollando.

Un conjunto de condiciones fueron cobrando enunciación en las líneas programáticas ministerial y algunas de ellas alcanzaron a materializarse; por ejemplo las sucesivas reorganizaciones de la estructura de gestión de la cartera educativa hacia un sentido programático de niveles- modalidades y áreas de importancia, el reordenamiento normativo del subsistema unificando criterios y diseñando acciones/estrategias que garanticen la movilidad y convergencia de certificaciones académicas entre jurisdicciones, la redireccionalidad de los temas/problemas del curriculum de FD, la revisión de criterios-condiciones y prioridades en asuntos presupuestarios, el incentivo para el desarrollo de acciones y áreas vinculadas con la investigación y producción de saberes pedagógicos y el trabajo para fortalecer al subsistema de FD dentro del nivel de la educación superior.

Esos trayectos en general han contado con definiciones de escasos presupuestos en relación con las necesidades pero en una lenta y sostenida inercia de incremento. Sin embargo, ese comportamiento del presupuesto educativo nacional muchas veces no lograba penetrar las formas de las políticas públicas preexistentes y la modelación de los perfiles de gran parte de los trabajadores en el sector derivando en situaciones de tensiones entre enunciaciones del orden político y mecanismos de concreción de las mismas.

El 2001 para algunos y el 2003 para otros, serán el comienzo de un nuevo punto de inflexión y destitución de una secuencia de procedimientos que dilataron y/o anularon la realización de la obra pública y el desarrollo de la seguridad social. Desde ese momento y en respuesta a la instalación progresiva de un nuevo modo de administrar la riqueza desde una política redistributiva se apeló a cierta capacidad regulatoria de los equipos de conducción de los niveles del gobierno escolar, advirtiendo una presente pero no tan evidente, herencia del orden práctico y argumentativo propia de un régimen centrado en la administración de carente del MEN. Una de las funcionarias de alto rango, en su entrevista remitía la situación al momento de asumir un nuevo espacio con responsabilidad central en la FD, encontrarse con estructuras de la administración pública "entrenadas" en gestionar en la pobreza y cómo ello obstaculizaba el inicio de nuevos procesos de diseño y puesta en marcha de una agenda gubernamental con líneas creativas y superadoras de un canon pedagógico, organizacional y legal del desarrollo profesional docente. Esto se hacía más vivido en el nivel de las estructuras descentralizadas de los gobiernos jurisdiccionales.

Así una de las primeras tareas asumidas y sostenidas desde el INFD fue la reconstrucción de esa matriz simbólica corporeizada en la retórica eficientista e individualizadora de las subjetividades involucradas en la trama gubernamental. De la misma manera, se trabajó en el diseño de instrumentos para la legalidad de un tipo de status docente que respondiese a los principios de una igualdad educativa. En esa tarea algunas ideas que fueron colocadas son:

- ✓ La existencia de un sistema poroso y situacional que debilita los intentos de articulación, secuencialidad y por ende de instalación de la concepción de trayectorias educativas y profesionales como parte del "Estado escolar".
- ✓ La hibridez de una figura de adulto contenido en un docente que ya no tiene el mismo status para la representación de ciertas tradiciones de referencia cultural y donde ser adulto no es condición de valorización en ciertos contextos sociales.
- ✓ La existencia de un estado de simultaneidad entre docentes y alumnos respecto de un estado inaugural frente a un canon de nuevas tecnologías de la información y la comunicación que han atravesado la noción de temporalidad, espacialidad y vínculo.
- ✓ La formación docente permanente en tanto concepción político-epistemológica y no como anomalía producto de ineficiencias o situaciones defectuosas. Es decir, como continente y contenido que propicie la criticidad y autonomía del desarrollo profesional desde una perspectiva política, reflexiva, crítica y propositiva.
- ✓ La docencia como trabajo profesional institucionalizado y parte de los procesos democráticos al interior de las instituciones educativas y de las aulas.
- ✓ La docencia como práctica del trabajador de la educación centrada en la enseñanza con lo que ello conlleva (inciso Resolución del CFE 25/07, inciso 4)

El desplazamiento de un sentido legalizado expresado mediante la LEN, supuso la emergencia de la puesta en acción de una agenda de gobierno que progresivamente habilitó, instaló, institucionalizó y buscó legitimar buenas prácticas docentes en su calidad de cohesión de sentido político con un proyecto educativo de derecho, inscripto en una institución pensada originariamente desde otras valoraciones.

La configuración de cierta perspectiva del planeamiento de esta agenda también puso a prueba al conjunto de agentes, intelectuales y académicos que han resistido y cuestionado el avasallamiento neoliberal y que desde el 2001 han sido partícipes

necesarios en dicha reconfiguración. Escenario de disputas, tensiones, nuevas reagrupaciones de sectores los que componen el campo educativo.

En los procesos de un estado educativo y en singular de la formación docente, podemos observar que, en esa constelación de factores que venimos describiendo, desde la recuperación democrática en 1983, no se han podido arraigar las políticas de FDC con la fuerza e inscripción de una política de Estado. Sin embargo resaltamos en esa dirección a ciertos criterios, componentes o reglas que han cobrado mayor estado de legitimidad que otros: por ejemplo la condición de análisis situado. Si bien el PNFP fue un relato público con esa intención, al romperse su continuidad temporal como condición material para la institucionalidad de una política pública y la debilidad de inscripción alcanzada en referencia a una matriz de sistema, no posibilitaron avanzar en esa dirección. Ya que al asumir la presidencia Mauricio Macri (en diciembre de 2015), la cartera educativa priorizó dentro de sus primeras acciones de gobierno la suspensión, el rediseño y el cambio de sentidos originarios del PNFP subsumiéndolo a la realización de acciones denominadas "formación situada", desarrolladas sin acuerdos paritarios ni intervención del Consejo Federal de Educación. Como hemos aproximado en la apertura de esta sección aún sigue como cuestión pendiente superar un modelo estable de la formación continua y su vaga relación con la carrera docente; cuestión que reiteramos que implicará la maduración de una agenda de política pública que como principio elemental supere los tiempos electorales.

En este campo de sentido que se fue estructurando a lo largo del periodo analizado, podemos señalar que las formas de gubernamentalidad de la política de la FDC tendieron a la consolidación de un nuevo orden de los desempeños y su institucionalidad; producto de acuerdos y desacuerdos en la puja entre sectores con diversos y disímiles intereses según sus espacios de referencia y trayectorias tanto profesionales como políticas.

Las decisiones de los gobiernos en generar condiciones materiales y simbólicas que permitan construir cierto discurso político-pedagógico común, fue acompañada por procesos de revisión y fortalecimiento del planeamiento educativo que permitiese concretar un diseño de expansión universal de las políticas de FDC. Asumiendo propositivamente la tensión en alcanzar ciertos acuerdos comunes sobre la lectura y abordaje de problemas complejos que atraviesan la organización de las prácticas de enseñanza escolares (y que hemos desarrollado en este trabajo). Tarea que no habría

logrado la intensidad necesaria para inscribirse como relato oficial del colectivo docente, sin embargo ha inscripto condiciones habilitantes para futuras posibles construcciones participativas (como condición habilitante podemos señalar la valoración que se enuncia por parte de los agentes de la cartera de educación, sobre la formación en contexto/situada como formato para la producción de saberes compartidos y hacia la mejora de la propuesta educativa institucional y del gobierno territorial escolar).

El Instituto Nacional de Formación Docente desde su creación hasta 2015 asumió sostenidas luchas por un status de autoridad política, pedagógica y administrativa y el ejercicio de direccionar y unificar las diversas interpretaciones en pos de un relato político que se fue traduciendo en decisiones y acciones de aquellas voces autorizadas a decidir y gestionar. Ese rol lo sostuvo diferenciándose de viejos modelos de intervención descalificatorias y expulsivas de los saberes y prácticas de los docentes; llevándolo a cabo desde la instrumentalización de dispositivos con la garantía de un mínimo nivel de concertación sobre criterios para las tareas de planeamiento, monitoreo y evaluación participativa. Así mismo, uno de los principales objetivos pendientes sigue siendo la construcción de cierta unidad frente a la diversificación de temáticas, formatos, mecanismos de FDC existente y de las políticas de acreditación de los mismos (líneas de acciones que incluso sostiene su pertenencia conceptual con otros marcos ideológicos a la direccionalidad política del período y las que han sido objeto de recurrentes procesos de sedimentación). En la definición del problema cabe enunciar la complejidad del abordaje de la institución escuela inscripta en un dinámico contexto que subjetiva en forma diversa el desempeño docente, la heterogeneidad de perfiles según sus trayectorias de formación inicial, la cobertura de puestos de trabajo en disímil estructuras organizativas de los sistemas educativos jurisdiccionales y los modos de evaluación permanente de los que haya participado cada agente.

En correspondencia podemos observar cómo el Instituto propició el trabajo sobre su propia institucionalidad con el propósito de hallar cierta corporeidad del ejercicio de la política y sus representaciones hacia la construcción de un arte de gobernar la docencia; situación que se muestra aún en un estado de alto grado de centralización. Y con necesidad de abordar el tema desde el diseño de agenda política integral para/ desde y en torno a la configuración de nuevo proyecto nacional de carrera docente.

Finalmente reconocemos al período 2006-2015 como una época virtuosa para mostrar las narrativas de los modelos de FDC y como evento de la historia educativa que se propone- una vez más- correr el velo de significantes vacíos ante la demanda de nuevas textualidades sobre las aún que no existen acuerdos generales.

Un período cuyo relato oficial recolocó al Estado en una posición de referencia en la construcción de una gubernamentalidad con anhelos en el sentido federal y desde allí transitó múltiples tensiones en un entramado de regulaciones cuyo vector fue anidar condiciones para un nuevo status docente.

Un período de la FDC que desde la construcción de cierta racionalidad política buscó penetrar en la viscosidad de la cultura escolar y avanzar en la consolidación de mecanismos de participación en el gobierno escolar que se involucren con el trabajo de reconfiguración de "la escuela que queremos y necesitamos".

Elegir el camino, acordar el horizonte, disentir y volver a acordar, caminar con las diferencias, intervenir sin ingenuidad pero con las dudas necesarias para avanzar; caminar hasta en las zonas más incómodas, construir- retroceder y rearmar; no como posición romántica sino con la convicción en que nuestro lugar es como sujetos políticos. Elegir el camino con la certeza de que esa trayectoria será con otros, otras, otros y Que en ello estará la territorialidad de los nuevos y mejores inéditos viables.

ANEXO I

Entrevistas

A continuación presentamos la segmentación temporal que se tomó para la organización de la información y realización de entrevistas como de "reuniones científicas". Período de desarrollo de las entrevistas: octubre-noviembre 2019

| Tiempo | Area ó programa | Entrevistados convocados |
|-----------|--|--|
| 2005 | Programa de Renovación Pedagógica | Responsables de programa y miembros de la mesa de trabajo de la unidad de gestión en el gobierno educativo ministerial a nivel Nacional. Especialistas en Educación. |
| 2005-2007 | Dirección Nacional de Gestión Curricular y Capacitación docente. | Responsable de unidad de gestión de gobierno de carácter nacional. Especialista en educación. |
| 2007-2013 | Creación y desarrollo de una primera etapa del INFD | Responsables de unidad de gestión de gobierno de carácter nacional. Especialistas en educación y asuntos legales. |
| 2013-2015 | Desarrollo del Programa Nacional Nuestra Escuela- INFD. | Responsables de unidades de gestión de gobierno de carácter nacional. Referentes de sindicatos docentes miembros de la mesa técnica-paritaria nacional- Especialistas en educación, el derecho y el campo del trabajo |

Guiones de entrevistas

A continuación se anexan los guiones utilizados para la indagación. Los mismos sostienen ciertas cuestiones comunes y aspectos adecuados al programa ó desarrollo de área en cuestión. Todas las entrevistas se efectuaron en espacios universitarios (UNIFE-FLACSO)

Entrevista 1 y 2 (Entrevistas de a dos y en forma individual respectivamente realizada a 3 especialistas coordinadores responsables de orden técnico con este mismo guión)

| |
|--------------------------------|
| Programa Renovación Pedagógica |
|--------------------------------|

Entrevista 1 y 2

Recibimiento

- Encuadre de la actividad
- Presentación del entrevistado
- Guión de entrevista

De la construcción de condiciones iniciales...

- 1- ¿Cómo recuerda usted el nacimiento del proyecto en términos de política de formación docente? ¿qué acuerdos se priorizaron?
- 2- ¿Qué referencias teóricas o de modelos de políticas públicas repuso esta nueva propuesta que luego se nominó " Programa de Renovación Pedagógica"?
- 3- ¿Cuáles consideran que fueron las principales fortalezas de esta política pública?
- 4- ¿Qué organizaciones/instituciones/unidades de gobierno participaron?
- 5- ¿Qué resistencias/obstáculos identifican en el desarrollo del Programa?
- 6- ¿Qué destacarían de la relación lograda o no lograda entre nación- jurisdicciones en el desarrollo de acuerdos y tareas?
- 7- ¿Qué similitudes y qué diferencias presentó en las diferentes jurisdicciones?

De los sentidos en tanto política de formación docente...

- 8- ¿Qué características asume la formación docente continua desde esta propuesta?
- 9- ¿Qué hitos/ momentos señalarían como mojones en el planeamiento político y de gestión gubernamental dentro de la temporalidad del Programa?
- 10- ¿Qué logros identifican vinculados en la centralidad de enseñanza formativa?

De la ejecución y monitoreo...

- 11- ¿Cuáles eran las cuestiones que hicieron que se pueda implementar ?
- 12- ¿Qué evaluarían de los aspectos técnicos del Programa, de los perfiles profesionales que ameritaban involucrar?
- 13- ¿Qué cuestiones/discusiones demandaron redireccionar del Programa?
- 14- ¿Qué cuestiones consideramos que no funcionaron, no alcanzaron lo esperado o no se pudo advertir y que replantearíamos en un nuevo esquema de formación docente?

De la evaluación y proyección...

- 15- ¿Qué aportes supuso esta experiencia en el aspecto político, del planeamiento educativo y la formación docente en singular?
- 16- ¿Qué aportes supuso esta experiencia en su rol profesional?
- 17- ¿Qué continuidades se pudieron sostener de la experiencia más allá del cambio de la gestión de gobierno?
- 18- ¿Qué irrenunciables deberíamos tener al momento de repensar y rediseñar una política de formación docente continua?
- 19- Otros comentarios que quieran sumar...

Entrevista 3 (Entrevista a funcionaria)

Formación Docente Continua- Período de gestión del MEN 2005-2007

Entrevistada 3

- Recibimiento
- Encuadre de la actividad
- Guión de entrevista

Del recorrido del entrevistado.

20- Presentación de su recorrido profesional y en singular de su intervención en el área de gestión vinculada con la formación docente, en el MEN.

21- De la construcción de condiciones institucionales...

22- ¿Cómo recuerda usted el proceso de configuración de la unidad de gestión vinculada con la formación docente durante el período 2005-2007? ¿Qué vinculación temática tuvo con el desarrollo de los Programas antecedentes, por ejemplo el Programa de Renovación Pedagógica?

- 23- ¿Qué referencias teóricas o modelos de políticas públicas vinculadas con la formación continua y la mejora de la escuela se buscaba reponer?
- 24- ¿Cuáles fueron las ppales. líneas programáticas?
- 25- ¿Qué organizaciones/instituciones/unidades de gobierno intervinieron directa e indirectamente?
- 26- ¿Qué resistencias/obstáculos identifica en el desarrollo de dicha política?
- 27- ¿Qué destacarían de la relación lograda o no lograda entre nación- provincia en el desarrollo de acuerdos y tareas?
- 28- ¿Qué similitudes y qué diferencias presentó en las diferentes jurisdicciones?
- 29- ¿Cuáles consideran que fueron las principales fortalezas de esta política pública?

De los sentidos en tanto política de formación docente...

- 30- ¿Qué características asume la formación docente continua en ese período?
- 31- ¿Qué hitos/ momentos señalarían como mojones en el planeamiento político y de gestión gubernamental dentro de la temporalidad de ese período?

De la ejecución y monitoreo...

- 32- ¿Cuáles eran las cuestiones que hicieron posible la implementación de las líneas programáticas?
- 33- ¿Qué características se consideraron para la inclusión de perfiles profesionales? Continuidades, distinciones y necesidades en relación con equipos previos, situarlo en MEN como en las Jurisdicciones.
- 34- ¿Qué sentidos direccionaron la tarea de esos equipos técnicos?
- 35- ¿Qué cuestiones/discusiones demandaron redireccionar dichas políticas públicas que se estaban llevando a cabo en el período de referencia?
- 36- ¿Qué cuestiones considera que no funcionaron, no alcanzaron lo esperado o no se pudo advertir en un esquema universal de formación docente?

De la evaluación y proyección...

- 37- ¿Qué aportes identifica en materia de gestión pública alcanzados en dicho período- en el aspecto político, del planeamiento educativo y la formación docente en singular-?
- 38- ¿Qué aportes supuso estas experiencias en su propio rol profesional?
- 39- ¿Qué razones específicas dieron cierta continuidad a las experiencias más allá del cambio de la gestión de gobierno?

40- ¿Qué irrenunciables deberíamos tener al momento de repensar y rediseñar una política de formación docente continua?

41- Otros comentarios que quieran sumar...

Entrevista 4 (Entrevista a autoridad política)

| |
|---|
| Formación Docente Continua- Inicio INFD 2007- |
|---|

Entrevista 4

- Recibimiento
- Encuadre de la actividad
- Guión de entrevista

Del recorrido del entrevistado.

42- Presentación de su recorrido profesional y en singular de su intervención en el área de gestión vinculada con la formación docente, en el MEN.

De la construcción de condiciones institucionales...

43- ¿Cómo recuerda usted el proceso de configuración legal de la creación y desarrollo del INFD durante el período 2007-2015?

44- ¿Qué referencias teóricas o modelos de políticas públicas vinculadas con la formación continua y la mejora de la escuela se buscaba reponer durante ese período?

45- ¿Cuáles fueron las ppales. líneas programáticas entre gobierno nacional y los equipos jurisdiccionales?

46- ¿Qué similitudes y qué diferencias presentaron las diferentes jurisdicciones respecto de la FDC?

47- ¿Qué estructura de gobierno legal se gestionó y cómo se definió su agenda de acción?

48- ¿Qué resistencias/obstáculos identifica en el desarrollo de dicha política gubernamental?

49- ¿Qué destacarían de la relación lograda o no lograda entre nación- provincia en el desarrollo de acuerdos y tareas?

De los sentidos en tanto política de formación docente...

50- ¿Qué características asume la formación docente continua en ese período?

51- ¿Qué hitos/ momentos señalarían como mojones en el planeamiento político y de gestión gubernamental dentro de la temporalidad de ese período?

52- ¿Qué cuestiones del estado del arte legal se potenció y qué cuestiones debieron generarse para garantizar el desarrollo de los formatos de FDC?

53- ¿Qué rol asumieron los sindicatos docentes en este proceso?

De la ejecución y monitoreo...

54- ¿Cuáles eran las condiciones que hicieron posible la implementación de las líneas programáticas?

55- ¿Qué características se consideraron para la inclusión de perfiles profesionales que desarrollen las líneas de acción del INFOD? Continuidades, distinciones y necesidades en relación con equipos previos, situarlo en MEN como en las Jurisdicciones.

56- ¿Qué sentidos direccionaron la tarea de los equipos técnicos legales?

57- ¿Qué cuestiones demandaron **ser redireccionadas** las políticas públicas en materia de FDC en el período de referencia?

58- ¿Qué cuestiones considera que no funcionaron, no alcanzaron lo esperado o no se pudo advertir en un esquema universal de formación docente?

De la evaluación y proyección...

59- ¿Qué aportes identifica en materia de gestión pública alcanzados en dicho período- en el aspecto político, del planeamiento educativo y la formación docente en singular-?

60- ¿Qué aportes supuso estas experiencias en su propio rol profesional?

61- ¿Qué razones específicas dieron cierta continuidad a las experiencias más allá del cambio de la gestión de gobierno?

62- ¿Qué irrenunciables deberíamos tener al momento de repensar y rediseñar una política de formación docente continua?

63- Otros comentarios que quieran sumar...

Entrevista 5 (Entrevista a responsable legal técnico)

Reuniones científicas (Entrevistas simultáneas a 4 autoridades políticas y 6 referentes sindicales; se concretaron dos instancias de 3 hs de duración aproximadamente cada una)

Programa Nacional de Formación Docente "Nuestra Escuela"

Entrevistados: Miembros de la mesa técnica paritaria 2013-2015

- Recibimiento

- Encuadre de la actividad
- Presentación de las/os presentes.
- Guión de entrevista

De la construcción de condiciones iniciales...

- 64- ¿Cómo recuerdan ustedes que fue el nacimiento del proyecto en términos de la mesa técnica paritaria? ¿qué acuerdos se priorizaron?
- 65- ¿Qué referencias teóricas o de modelos de políticas públicas repuso esta nueva propuesta que luego se nominó " Nuestra Escuela"?
- 66- ¿Cuáles consideran que fueron las principales fortalezas de esta política pública?
- 67- ¿Qué organizaciones/instituciones/unidades de gobierno participaron?
- 68- ¿Qué resistencias/obstáculos identifican en el desarrollo del Programa?
- 69- ¿Qué destacarían de la relación lograda o no lograda entre nación- provincia en el desarrollo de acuerdos y tareas?
- 70- ¿Qué similitudes y qué diferencias presentó en las diferentes jurisdicciones?

De los sentidos en tanto política de formación docente...

- 71- ¿Qué características asume la formación docente continua desde esta propuesta?
- 72- ¿Qué hitos/ momentos señalarían como mojones en el planeamiento político y de gestión gubernamental dentro de la temporalidad del Programa?
- 73- ¿Qué logros identifican vinculados en la centralidad de enseñanza formativa?

De la ejecución y monitoreo...

- 74- ¿Cuáles eran las cuestiones que hicieron que se pueda implementar rápidamente?
- 75- ¿Qué evaluarían de los aspectos técnicos del Programa, de los perfiles profesionales que ameritaban involucrar?
- 76- ¿Qué cuestiones/discusiones demandaron redireccionar el Programa?
- 77- ¿Qué cuestiones consideramos que no funcionaron, no alcanzaron lo esperado o no se pudo advertir y que replantearíamos en un nuevo esquema universal de formación docente?

De la evaluación y proyección...

- 78- ¿Qué aportes supuso esta experiencia en el aspecto político, del planeamiento educativo y la formación docente en singular?
- 79- ¿Qué aportes supuso esta experiencia en sus roles profesionales?
- 80- ¿Cómo se expresó el sentido de la “Formación situada”?
- 81- ¿Recuperando el trabajo que la mesa técnica paritaria la definiríamos prioritariamente como “actor” político, técnico, experto, especialista? En qué medida?
- 82- ¿Qué razones específicas dieron cierta continuidad a la experiencia más allá del cambio de la gestión de gobierno? ¿qué modificaciones prioritarias sufrió? ¿Qué nuevos efectos/materialidades se generó en nombre de Nuestra Escuela?
- 83- ¿Qué irrenunciables deberíamos tener al momento de repensar y rediseñar una política de formación docente continua?
- 84- Otros comentarios que quieran sumar...

ANEXO II

Síntesis de Informe del desarrollo del INFD 2003-2015

“Las inversiones del MEN a través del INFD efectuadas en el Nivel Superior, destinadas especialmente a la formación docente, se incrementaron en forma acumulada en un 94,5% entre los años 2007-2011. Están comprendidas en esos valores las becas de Nivel Superior, acciones de desarrollo profesional docente Superior, destinadas especialmente a la formación docente, se incrementaron en forma acumulada en un 94,5% entre los años 2007-2011. Están comprendidas en esos valores las becas de Nivel Superior, acciones de desarrollo profesional docente y el Programa Conectar igualdad, que entrega *netbooks* a docentes y alumnos de formación docente. Sintéticamente, entre los cambios más significativos deben mencionarse la extensión de la formación inicial a cuatro años académicos, acompañada de un crecimiento de la matrícula del 35,3% en esos profesorados y de un 29% en el total, el ordenamiento de títulos (pasando de los más de 2.300 existentes hasta 2007 a tan sólo 185), la creación de un registro federal de instituciones, el fortalecimiento de los equipos técnicos para el desarrollo curricular, institucional, la investigación, el inicio del proceso de evaluación, la conformación de la red virtual más numerosa de la región, el relevamiento del *corpus* legal para homologar condiciones de acceso y promoción en los cargos docentes. *En la primera etapa se genera la normativa-marco del sistema formador.* Las Resoluciones del Consejo Federal 23, 24 y 30 de 2007 logran precisar las principales decisiones sobre formación docente contenidas en la Ley de Educación Nacional: establecen el Plan Nacional de Formación Docente (2007-2010), los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Inicial, los Lineamientos Nacionales para la Formación Continua y el Desarrollo Profesional, y acuerdan las características de la institucionalidad del Sistema de Formación Docente en la Argentina. A través de la Resolución CFE 72/08, se definen las facultades del INFD; se establece la necesidad de que existan en todas las jurisdicciones áreas específicas de gobierno para el nivel superior (con jerarquía de Dirección o equivalente), se enuncian sus funciones específicas; y se establecen los acuerdos básicos con respecto a la elaboración de las regulaciones marco de construcción colectiva – Reglamento Orgánico, Régimen Académico y Concursos Docentes–, las cuales involucran en su elaboración a los ISFD, a los docentes y a los estudiantes. Se inicia, además, el proceso de sistematización de los títulos docentes de la formación inicial; se establecen criterios ordenadores en función de su duración, alcance y denominaciones, orientados a mejorar los procedimientos para otorgarles validez nacional. Se organiza el Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente. Se elaboran los nuevos Diseños de la Formación de Profesores de Nivel Inicial y Primario con una duración de cuatro años académicos y 2.600 horas reloj en todas las jurisdicciones, que entran en vigencia a partir de 2009; se inicia la elaboración de nuevos Diseños en Educación Especial, Educación Física y Educación Artística.

Una segunda etapa estará signada por la necesidad de discriminar cada vez con mayor claridad las responsabilidades específicas de la Nación y las jurisdicciones; y de articularlas en pos de consolidar construcciones de carácter federal. En esta etapa se pone el énfasis en diferenciar las intervenciones en función de las responsabilidades y competencias de cada estamento (ministros, directores de nivel superior o equivalentes, rectores y estudiantes; gremios, universidades y sector de gestión privada). En esta línea cabe señalar la importancia del requerimiento de que cada jurisdicción elabore un Plan de Fortalecimiento Jurisdiccional que respete los acuerdos federales pero los contextualice en función de su situación, su historia, sus condiciones organizativas, etcétera. Y de que dicho plan jurisdiccional funcione como marco y sostén de los Proyectos de Mejora Institucional (PMI) que representan una importante fuente de financiamiento de iniciativas de todos los ISFD de gestión estatal; se articulan con otros dispositivos del INFD que ponen el énfasis en determinados contenidos (el mejoramiento de las prácticas de enseñanza, la consolidación de la relación con las escuelas asociadas, la sistematización de experiencias innovadoras, etcétera). A través de la Resolución CFE 140/11 se aprueba la definición de Institutos Superiores y de las condiciones institucionales que se requieren para que sean reconocidos como tales, lo que permite decidir sobre la validez nacional de los títulos de formación docente inicial que emiten; la efectiva instalación de las funciones del sistema formador que marca la Ley Nacional; la modificación, paulatina y gradual, del diseño organizacional para adecuarlo a las necesidades del nivel superior; y la presentación de algunos avances en materia de planeamiento del sistema y de sus ofertas, como una herramienta sistemática de la elaboración de políticas de formación docente orientadas al mejoramiento de su calidad. Se consolida la *relación con las universidades*, a través de Proyectos de Articulación diseñados e implementados en conjunto con las Direcciones de Nivel Superior; y de la producción de materiales para alimentar los Proyectos de Mejora del Nivel Secundario desde la formación docente: se producen recomendaciones para la mejora de la formación de profesores de nivel secundario en Biología, Física, Química, Matemática, Lengua y Literatura, Historia, Geografía, Lenguas Extranjeras, agregándose Educación Física y Arte en el año 2012. En ambos casos, cabe señalar la importancia de conformar equipos mixtos, integrados por profesores de los institutos y de las universidades, porque la necesidad de sostener la tarea compartida funciona como una interesante herramienta integradora. Con respecto a la formación de los docentes, en nuestro país se promueve un continuo desde la *formación inicial* de los futuros docentes, la *formación de docentes principiantes* que se insertan por primera vez en el sistema educativo obligatorio y la formación continua, es decir, la *capacitación de los docentes en ejercicio*. En materia de formación inicial se formularon, a partir de los Lineamientos Curriculares Nacionales, los diseños curriculares jurisdiccionales asegurando niveles de formación equivalentes, logrando mayor articulación para facilitar la movilidad de los estudiantes y entre jurisdicciones. Estos diseños curriculares se han implementado (nivel inicial

y primario) y se están elaborando los de nivel secundario y modalidades que incluyen las prácticas profesionales a lo largo de toda la carrera. Con relación a la formación continua, la misma resulta efectiva cuando se ancla en la práctica cotidiana de los docentes y en los problemas de la enseñanza y del aprendizaje; promueve reestructuraciones, reflexiones y conceptualizaciones que abren nuevas perspectivas y permite el planteo de estrategias didácticas preocupadas por mejorar el aprendizaje y la comprensión de los alumnos. El desarrollo profesional de los docentes supone distintos formatos a lo largo de toda la trayectoria profesional. Se produce cuando los docentes construyen conocimiento relativo a la práctica – propia o de los demás–, trabajan en el contexto de comunidades docentes, teorizan sobre su trabajo y lo conectan con aspectos sociales, culturales y políticos más amplios. Al tiempo que asumen su responsabilidad en la construcción de un proyecto educativo basado en la igualdad, el respeto a la diversidad, la formación integral de las personas y la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos. (...)La reciente aprobación, por unanimidad, en el marco del Consejo Federal de Educación, de la Resolución 188/12 “Plan Nacional de educación obligatoria y formación docente” brinda una plataforma de acuerdos y metas a alcanzar para el conjunto del sistema y su articulación con la formación docente. Por ello, el Plan de Fortalecimiento Jurisdiccional 2013 orienta sus ejes a partir de las prioridades establecidas en este gran consenso federal. El imperativo es, por ende, planificar, evaluar y proponer mejoras en las zonas de debilidad o vacancia, pensar la formación como un derecho de los estudiantes, mirar, en perspectiva política y estratégica. Seguir avanzando en la democratización, la jerarquización académica y la visibilidad de la formación docente” (Piovani 2013.pp.232-235).

FUENTES DOCUMENTALES

Documentos gubernamentales de referencia

- Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. (1988). Creación del Magisterio de Educación Básica. Resolución Ministerial N°1679/88.
- Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. (1991) Programa de transformación de la Formación Docente. Resolución Ministerial N° 2547/91.
- Argentina. Congreso de la Nación. (1991). Ley de Transferencias de Servicios Educativos N°24.049/91. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>
- Argentina Congreso de la Nación. (1993). Ley Federal de Educación N° 24.195/93. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>
- Argentina. Congreso de la Nación. (1995) Ley de Educación Superior N° 24.521/95. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Argentina. Ministerio de Cultura y Educación (2000). Decreto N°3/00.
- Argentina, Consejo Federal de Educación (2001) Resolución N°166-01 CFCyE Criterios básicos de orientación para el Sistema Nacional de Capacitación Docente
- Argentina, Ministerio de Educación (2001).La política de capacitación docente en la Argentina La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)
- Argentina. Consejo Federal de Cultura y Educación. (2004) Políticas para la formación y el Desarrollo Profesional Docente. Resolución N°223/04. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html
- Argentina. Congreso de la Nación. (2005) Ley de Educación Técnico- Profesional N° 26.058. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm>
- Argentina. Congreso de la Nación. (2005) Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000114999/112976/norma.htm>

- Argentina. Congreso de la Nación. (2006) Ley de Educación Nacional N°26.206/06. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Argentina, Consejo Federal de Educación (2010) Anexo I Resolución CFE N° 116/10 Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010 – 2020 C.F.E
- Argentina, Consejo Federal de Educación (2011) Los lineamientos Federales para el Planeamiento y la Organización Institucional del Sistema Formador. Resolución N° 140/2011
- Argentina. Consejo Federal de Educación (2012) Plan nacional de educación obligatoria y formación docente. Resolución N° 188/12. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html
- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología - DINIECE. Estado de Situación de la formación docente en el marco de la educación superior no universitaria – Marzo de 2005.
- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología - La formación docente en el marco de la educación superior no universitaria. Tendencias Cuantitativas- 1994-2003” - Marzo de 2005.
- Operativo de Evaluación Nacional. Documentos de Apoyo para docentes y estudiantes <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002733.pdf>
- En Operativo Nacional de Evaluación 2010 3° y 6° año de la Educación Primaria Informe de Resultados <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/2010-primaria.pdf>
- En Diagnóstico y consideraciones metodológicas necesarias para el análisis y difusión de sus resultados. 2013 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/secretaria-de-evaluacion-educativa-diagnostico_y_consideraciones_metodologicas_-_one_2013.pdf

Normativa específica en torno al tema producida durante período indicado

(2006/2015)

- Ley de Educación Nacional N°26206.
- Ministerio de Educación de la Nación: Resolución 30/07 del Consejo Federal y sus anexos: Anexo I: “Hacia un acuerdo sobre la Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina”; Anexo II: “Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional” Res. CFE N° 30/07(anexos I y II).
- Resolución N° 117/10 Anexo I (Aprobar el documento “Marco regulatorio federal para postítulos docentes” -Anexo I-. Se establecen definiciones sobre los postítulos docentes, tipos de postítulos, criterios para su desarrollo y competencias jurisdiccionales).
- Resolución N° 132/11 Anexo I (Aprobar para la discusión el documento: “Lineamientos federales para el planeamiento y organización institucional del sistema formador” –Anexo-.
- Resolución N° 134/11 (Establecer que el Ministerio de Educación Nacional y los Ministerios jurisdiccionales arbitrarán los medios necesarios para la continuidad y profundización de las políticas educativas, a los efectos de garantizar en todos los niveles y modalidades del sistema, la mejora progresiva de la calidad en las condiciones institucionales de escolaridad, el trabajo docente, los procesos de enseñanza y los aprendizajes, a través de estrategias y acciones acordadas para la Educación Inicial, Primaria, Secundaria y la Formación Docente, respectivamente).
- Resolución N° 140 Anexo I (Aprueba el documento “Lineamientos federales para el planeamiento y organización institucional del sistema formador” (RES 132/11)
- Resolución CFE 188/12 (Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012)
- Resolución CFE N° 201/13(creación del PNFP)
- DINIECE, Ministerio de Educación. Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados Definitivos. Disponible en http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/estadisticas/censos/censo_completoi mprenta.pdf [Accedido en octubre de 2007].

Normativa vinculante (se enuncia su propósito a fin de mayor comprensión de los entornos en relación al tema de trabajo)

- Resolución N° 16/07 Anexo I(Encomendar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología la creación de un Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente. Aprobar los criterios para el “ *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente*”).
- Resolución N° 24/07 Anexo I(Aprobar el documento "Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial" –Anexo- y la agenda de trabajo 2008 para la Formación Docente durante 2008).
- Resolución N° 72/08 Anexo I ANEXO II ANEXO III (Establecer criterios y condiciones para el gobierno de la formación docente a nivel federal y jurisdiccional. Aprobar los criterios para la elaboración de la normativa jurisdiccional en materia de “Reglamento Orgánico Marco para los Institutos de Formación Docente” (Anexo I); “Régimen Académico Marco para las carreras de Formación Docente” (Anexo II) y “Concursos docentes” (Anexo III). Disponer que el NSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE ejercerá en concordancia con lo dispuesto por la L.E.N. las facultades ejecutivas, interpretativas y de asistencia técnica y financiera inherente a la coordinación y articulación del Sistema de Formación Docente, que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de formación docente establecidos por el MINISTERIO DE EDUCACION y el CONSEJO FEDERAL DE EDUCACION).
- Resolución N° 73/08 Anexo I(Aprobar el documento “Recomendaciones para la adecuación de ofertas y títulos de Formación Docente Inicial a la Resolución CFE N° 24/07” –AnexoI-).
- Ministerio de Educación y Cultura en Documento “*Desarrollo Profesional Docente centrado en la Escuela*”, Buenos Aires, INFD, 2012.
- Análisis de la dimensión de las políticas de desarrollo se enfoca en dos sentidos diversos pero relacionados: a) Políticas en cuanto a las relaciones estructuradas en las que la autoridad pública del Estado asume la **rectoría o gobierno**, define los principios y criterios de coordinación, mecanismos y normativas y plantea una planificación del desarrollo; b) Políticas en cuanto a las formas de **regulación** de instituciones y grupos que construyen y alinean un modo de ver, producen prácticas

sociales y generan una identidad. En este sentido, asignan y reasignan el significado que los sujetos otorgan a los asuntos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- **Acosta Silva, Adrián (2000)** Entre Weber y Marx Capitalismo, Estado y poder social. Sinopsis de Michael Mann: The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, 826 páginas. Revista Nueva sociedad, N° 170. Buenos Aires, Argentina
- **Aguilar Villanueva, Luis F. (1996)** "Problemas Públicos y Agendas de Gobierno". Grupo Edit. Miguel Porrúa. México.
- **Abal Medina, Juan Manuel (2003)** "El Estado", en Julio Pinto (Comp.) Introducción a la Ciencia Política, Buenos Aires, Eudeba.
- -----**(2010)** Manual de Ciencia Política, Buenos Aires, Eudeba.
- **Abal Medina, Juan Manuel, Martín Alessandro y Gabriela Cheli (2007)** "Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical", en Juan Manuel Abal Medina (Ed.) Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas, Buenos Aires, Prometeo.
- **Abal Medina, Paula (2016)** Los Trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas. Nueva Sociedad 264, Julio - ISSN: 0251-3552
- **Abéles, Marc (1997)** "La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos". En Revista Internacional de Ciencias Sociales, No.153: Antropología, 1997.
- **Aguerrondo, Inés. (2007).** *Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)*. Buenos Aires, IPE UNESCO.
- -----**(2009)** "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) Política pública y democracia en América Latina, México, Miguel Ángel Porrúa.
- **Alliaud. Andrea (2003)** "La formación docente en Argentina. Aproximación a un análisis político de la situación" Coord. OEI, xiii Conferencia Iberoamericana de Educación. Plan de Cooperación. Renovación de Ideas y Formulación de Estrategias tendientes al fortalecimiento de Políticas de Formación Docente. Tarija, Bolivia.

-(2010) “La formación docente. Estado de situación y desafíos a futuro”, en Voces del Fénix. Revista del Plan Fénix, año 1, núm. 3, septiembre de 2010.
-(2014) “Los Sistemas de Formación Docente en el MERCOSUR : Planes de estudio y propuestas de formación continua” Edit. Teseo. Ciudad de Buenos Aires. CDD 371.1
- **Ávalos, B. (2007)** “El desarrollo profesional continuo de los docentes. Lo que nos dice la experiencia internacional y de la región Latinoamericana”, Revista Pensamiento Educativo, vol. 41, núm. 2, pp. 77-99, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Almeida-Pasqual- Schneider -Moleres Vázquez (2018)** Estado, políticas públicas y educación / Antonio Bolívar ... [et al.] ; compilado por Maria de Lourdes Pinto de Almeida ; MarildaPasqual Schneider ; Jaime Moreles Vázquez . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Campinas : Letras Libres.
- **Almandoz, M.R, Vitar, A., (2008)** Senderos de la innovación: las políticas y las escuelas. Disponible en: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso3/Almandoz.doc>.
- **Alucin, Silvia (2013)** “Categorías nativas de política: reflexiones en torno a las representaciones de docentes de escuelas secundarias”, en, Revista propuesta Educativa Nro 39, pp. 67-76
- **Álvaro García Linera (2010)** “La construcción del Estado”, Conferencia magistral. Facultad de Derecho UBA. Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC), dependiente de la Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil
- **Armendano, C. (1998)** El caso del PTFD. En A. Birgin (Ed) La Formación Docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias. Buenos Aires: Troquel.

- **Ávalos, Beatrice (2007)** Formación Docente Continua y factores asociados a la política educativa en América latina y el Caribe. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Ávalos, Beatrice (2007)** «El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana» en *Pensamiento Educativo*. vol.41, n2, 2007b, pp.77-99.
- **Balbi, Fernando y Ana Rosato (2003)** “Introducción”. En Balbi y Rosato (comp.) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde antropología social*, Editorial Antropofagia, Rosario, 2003.
- **Ball, Stephen (2002)** Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de la educación*, 2(2 & 3), 19-33.
- **(2003)** “Profesionalismo, gerencialismo y performatividad”. *Revista Educación y Pedagogía*. Medellín. Universidad de Antioquia, Facultad de Educación. Vol.XV. No.36.pp87-104.
- **Beech, J. (2007)** “La internacionalización de las políticas educativas en América Latina” en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, pp. 153-173
- **Bentancur (2010)** “La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? (análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay)”. Ponencia. Congreso XXIX de LASA, Toronto, Canadá (p.15)
- **Birgin, Alejandra; Dussel, Inés; Tiramonti, Guillermina (1995)**. “Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar”, en *Revista Contexto e educação*, Río de Janeiro, Brasil.
- **Birgin, A. Duschatzky S., y Dussel, I. (1998)**. Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad. *Revista Propuesta Educativa*, 9(19), 24-35.
- **Birgin, Alejandra, Dussel, Inés y Tiramonti, Guillermina (1998)**. “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos ” en *Revista Propuesta Educativa* N° 18, Buenos Aires, FLACSO.
- **Birgin. Alejandra. (2016)** ¿El INFD en jaque? Deudas, debates y perspectivas. Artículo publicado en *Conversaciones Necesarias, Formación Docente*.

- **Boneti, Lindomar (2017)** Políticas públicas por dentro / LindomarBoneti. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo : Mercado de Letras.
- **Bonilla, Adrián (2013)** en El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.
- **Bourdieu, Pierre (1997)** Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona Anagrama.
- **Braslavsky, Cecilia y Acosta, Felicitas (2004).** *Proyecto de actualización de formadores en gestión y política educativa.* Buenos Aires, IPE UNESCO.
- **Castells (1999)** p. 436
- **Canan, Silvia Regina (2017)** Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales: ¿sólo hay intervención cuando hay consentimiento? / Silvia Regina Canan - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo : Mercado de Letras, 2017. Archivo Digital: descarga ISBN 978-987-722-299-1
- **Cardelli, Jorge y Duhalde, Miguel (2001)** Formación Docente en América Latina. Una perspectiva político-pedagógica. Cuadernos de Pedagogía N°308, Dic. 2001, Barcelona.
- **Claus, Agustin y Sanchez, Belen (2019)** El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década Documento de Trabajo N° 178, 2019. CIPPEC
- **Coraggio, J. L. (1995)** "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?", Ponencia presentada en "O Banco Mundial e as políticas de Educação no Brasil" Sao Paulo (*extracto sobre World Bank Education and Social Policy (1995) Department, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, Washington.P 27*)
- **Coria, J. y Mezzadra, F (2012)** “La formación docente continua”, Cipepec, Documento De Trabajo N°104, 2012. (disponible online en:

<http://www.cippecc.org/documents/10179/51827/DT+104.pdf/e1ef023d-1976-4d23-bf13-2933ac465772> [cons. Jul 2014]

- **Cuevas, Y. & Rangel, K. (2019)** Análisis de la carrera docente en la educación primaria en México: Entre el credencialismo y la meritocracia. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 27(44). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.4323>
- **Dale, Roger (2004)** En "Globalización: demostrando la existencia de una "cultura educacional mundial común" y localizando una agenda globalmente estructurada para la educación. Traducción al portugués en Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.Brasil. Disponible en : file:///C:/Users/Raquel/Downloads/Globalizacao_e_educacao_demonstrando_a_existencia_.pdf
- **Davini, María .Cristina (1998)** El Currículum de Formación del magisterio. Planes de Estudio y Programas de Enseñanza. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- (2005) Estudio acerca de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Agosto.
- (2015) Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final / María Cristina Davini. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- **De Souza Santos, Boaventura. (2010)** Decolonizar el saber, reinventar el poder. Ediciones Trilce.Montevideo, Uruguay.
- **De Urrasa, Matias (2010)** Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo. Aspectos Teóricos y Empíricos. Documento de Trabajo N°3 en bajo a la producción de Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Centro de Estudios en Finanzas Públicas Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Plata. Buenos Aires argentina.

- **Diker G., y Terigi F. (1997)** La formación de maestros y profesores. Hoja de ruta. Buenos Aires: Paidós.
- **Diker, G. (2008)** “La cuestión docente: Argentina, las políticas de capacitación docente”, Buenos Aires: Fund. Laboratorio de Políticas Públicas.
- **Dualde, Miguel (2018)** La participación del sindicalismo docente en la formación de las/los futuras/os maestras/os. Voces en el Fénix. Buenos aires Argentina
- **Dubet, F. (2010/2014)** Repensar la justicia social. Buenos Aires, Siglo XXI.
- **Durkheim, Emile (2013)** Las reglas del método sociológico, Fondo de Cultura Económico, México, 2001. Pensar. Epistemología y Ciencias Sociales N° 8 | ISSN N°: 1852-4702 | Editorial Acceso Libre.
- **Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2008)** “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En Duschatzky (comp.) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós, Buenos Aires, 2008.
- **Dussell, I, Tiramonti, G. y Birgin, A. (1998)** "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina" en Revista de Estudios del Currículum, Vol. 1, N° 2, Abril.
- **Edelstein, Gloria (2018)** Educación, Formación e Investigación, Vol.1, N°1. ISSN 2422-5975 (en línea).
- **Edwards, Verónica (1992)** «Hacia la construcción del perfeccionamiento docente» en Cómo aprende y cómo enseña el docente. Informe del Seminario Internacional de Perfeccionamiento Docente. Santiago de Chile: piie-ici.
- **Enen Décimo y Maglier (2013)** El INFD y su incidencia en los actuales procesos de transformación de la Formación Docente. Estudio de caso en un IFD de la Provincia de Córdoba.<trabajo de Tesis.file:///C:/Users/Raquel/Downloads/12213-Texto%20del%20art%C3%ADculo-32299-1-10-20150904%20(1).pdf
- **Escandell, Stella (2016)** Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional (2010

- 2015) Trabajo Final de Maestría. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires, Argentina.
- **Escudero, Juan (1998)** «Consideraciones y propuestas sobre la formación permanente del profesorado» en Revista de Educación n.317. Madrid: mec, 1998, pp.11-29.
 - **Esteve, José (2006)** «Identidad y desafíos de la condición docente» en Tenti Fanfani, Emilio (comp.) El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo xxi. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
 - **Falleti, Tulia (2001)** en Novick , Silvia “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (comps.): El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina. Buenos Aires: EUDEBA.
 - **Feldfeber, Myriam e Ivanier, Analía.(2003)** "Reforma del Estado y descentralización educativa". En Revista Mexicana de Investigación Educativa. mayo-agosto 2003, vol. 8, N' 18. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
 - **Feldfeber, Myriam (2003)** (comp.). Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo, Buenos Aires: Noveduc Frederic, Sabina
 - **(2010)** Las políticas de formación docente. Revista Voces en el Fénix Año 1- N°3. Argentina.
 - **Fernandez Lamarra, Norberto (2002)** La Educación Superior en Argentina (Análisis a partir de las evaluaciones externas de la CONEAU), vinculado con Primer Informe de Avance de Investigación, Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación, UNTREF, Buenos Aires, 2002 (inédito).
 - **Feeney, Silvia y Feldman, Daniel (2016)** Dossier Regulaciones nacionales sobre el currículum: Argentina, las nuevas formas de gobierno e instrumentos curriculares .Revista de educación. vol.32 no.2 Belo Horizonte .Brasil. <https://doi.org/10.1590/0102-4698153047>
 - **Filmus, Daniel (1998)**. La descentralización educativa en el centro del debate. En Isuani y Filmus (comps.) La Argentina que viene. Buenos Aires: UNICEF/FLACSO/Norma.

- **Finocchio, Silvia y Martín Legarralde (2006)** Modelos de Formación Continua en América Latina. Buenos Aires. Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- **Fontaine, G. (2015)** El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Anthropos, Barcelona.
- **Foucault, M (1978/1979)** "Nacimiento de la Biopolítica". Curso en el Collège de France. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2007. Páginas 305-330
- **Foucault (1991b)** La gubernamentalidad", en Castel et al., Espacio de poder, Madrid. La Piqueta.
- **Fraser, Nancy (2000)** "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista" en *Revista Pensamiento Crítico contra la dominación*, N° 0. Madrid, Akal.
- **Galarza, Daniel (2007)** Los organismos estatales de gobierno y planificación. En *Educación, Conocimiento y Política. Argentina 1983 2003*, compilado por Palamidessi, M., Suasnabar, C. y Galarza, D. Buenos Aires, FLACSO-Manantial.
- **Gaztañaga, Julieta (2009)** "La política como construcción social y un análisis comparativo de tres casos etnográficos". En: Boivin, Heredia, Rosato (comp) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*, GIAPER, Buenos Aires, 2009.
- **Giovine, Renata (2003)** "Balance de una década de reformas: Los procesos de descentralización en el gobierno del sistema educativo bonaerense". *Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 26 al 28 de Junio de 2003. Publicación ponencia completa en Actas, formato CD
- (2003) Sindicalismo y Gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina, FLACSO/PREAL, Buenos Aires (94 pp.), www.preal.org/GTSD

- (2008) Nuevos escenarios, nuevas figuras y actores en el gobierno educativo: De la monopolización estatal a la pluralización de centros de regulación de las escuelas. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6096/ev.6096.pdf
- (2009) “La reconfiguración del gobierno del sistema educativo: descentralización y pluralización de centros” en Bittencourt, A. y Corbalán, A. (coord) Américas y Culturas. Biblos (pp.73-90).
- (2012) El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas. Colección Cuadernos Universitarios, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal
- (2012) “Escuelas... ¿para qué ciudadanías? En Manzione, Lionetti y Di Marco (ed.) Educación, infancia[s] y juventud[es] en diálogo. Saberes, representaciones y prácticas sociales. La Colmena
- (2016) “El oficio de enseñar política educativa: desplazamientos políticos y epistemológicos en los programas de formación docente universitaria en Argentina” en Revista de estudios teóricos y epistemológicos en política educativa, n° 1 vol. 2 pp. 451-476.
- **Graizer,O (2008)** “Gobierno de la relación educación y trabajo: arenas de recontextualización. Archivos de Ciencia de la educación. UNLP. Año 2, N°2.4° Época. 2008 Pp.47-62
- **Hunter, Ian (1998)** *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica.* Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- **Hurtado de Mendoza, Diego Fabián; Zubeldia Brenner, Lautaro (2017)** El rol de las universidades públicas argentinas en el desarrollo económico. Federación Nacional de Docentes Universitarios. Instituto de Estudios y Capacitación; Política Universitaria. Buenos Aires, Argentina
- **Jacinto, Claudia (2006)** La escuela media : reflexiones sobre la agenda de inclusión con calidad - 1a ed. - Buenos Aires : Santillana, 2006.

- **Kessler, Gabriel (2002)** La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2002.
- **Jaime, Fernando ; Dufour, Gustavo; Alessandro, Martín y Amaya, Paula (2013)** Introducción al análisis de políticas públicas / Fernando Martín Jaime ... [et.al.]. - 1a ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- **Jean-Luc Nancy (2010)** “Democracia finita e infinita”, en AAVV, Democracia, ¿en qué estado?, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, (p.77)
- **Laclau, E. (1978 [1977])** “Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo”. Madrid. Siglo XXI citado en Retamozo, Martín (2017) La teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).
- **(1996)** ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En Emancipación y diferencia (pp. 69- 86). Buenos Aires: Ariel.
- **Lapenda, P. (2015)** Novedades normativas y de jurisprudencia sobre trabajo y formación docente. [En prensa].
- **Lundgren, U. P. (2013)** “PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA” en Revista de currículum y formación del profesorado. Vol. 17, N° 2 (mayo-agosto), pp. 16-19/24-29.
- **Magliavacca, Adriana y Remolgo, Matias (2016)** Las políticas educativas en la Argentina de cambio de siglo” Urricelqui <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/viewFile/4133/3733>
- **Mann, Michael (1993)** Sinopsis. The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914, Cambridge University Press, Cambridge, Revista Nueva sociedad, N° 170. Buenos Aires, Argentina https://nuso.org/media/articles/downloads/2897_1.pdf.
- **Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Formación docente (2018)**- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Investigación en los Institutos Docentes) ISBN 978-987-46981-6-2 1. Enseñanza. 2. Formación Docente. I. Título. CDD 371.1

- **Mendez, Jorgelina (2018)** ¿Quiénes hacen las reformas? Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática (1983-1989)”. Universidad Nacional de la Plata
- **Moe, Terry (2008)** “La teoría positiva de la burocracia pública” en Carlos Acuña (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- **Morin, E,(2002)** “La cabeza bien puesta- Repensar la reforma, reformar el pensamiento”. Ed- Nueva Visión, Buenos Aires.
- **Murdochowicz, A. (2002)** *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*, Documento de Trabajo No. 23, PREAL.
- **(2003)** Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. Aporte para el Debate. <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf>
- **Morduchowicz, y Novick Silvia (2008)** Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. Cap III.(p.13) en Pensar lo Público de Roxana Perazza (compiladora).AIQUE Educación. Argentina
- **Murillo, M.V (2013)** Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia» en Revista saap vol. 7 No 2, 11. Argentina.
- **Nuñez, Pedro (2010)** Política y poder en la escuela media. La socialización política juvenil en el espacio escolar. Tesis de doctorado, IDES, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- **O’Donnell, Guillermo (1993)** “Delegative Democracy”, Journal of Democracy, 5 (1): 55-69.
- **(1994)** “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. Desarrollo Económico, 33 (130).
- **(1998)** Estado, Democratización y ciudadanía. Revista Nueva Sociedad N° 128, Noviembre- Diciembre de 1993, ISSN: 0251-3552.Disponible en <http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnelpoliarquiaII.pdf>

- **Ortega Sylvia (2011)** Borrador para discusión. Proyecto Estratégico Regional Sobre Docentes. UNESCO-OREALC / CEPPE. Tema: Formación continua.**Ortiz, Renato (2013)** Taquigrafiando lo social, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004. Pensar. Epistemología y Ciencias Sociales N° 8 | ISSN N°: 1852-4702 | Editorial Acceso Libre |
- **Oszlak, Oscar (2007)** Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio. Lecturas de Estado y las políticas públicas. Jefatura de Ministros de Gobierno. Argentina.
- **(2008)** “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en Carlos Acuña (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- **Parsons, Wayne (2007)**. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila editores
- **Pineau, Pablo (2018)** Formar docentes: tradiciones y debates en la historia. en La Revista del Plan Fénix. Años 9 Número 75, Argentina
- **Piovani, Verónica (2013)** en **Las políticas públicas de formación docente en la Argentina actual**. Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional / Gary L. Anderso ... [et.al.] ; coordinado por Margarita Poggi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2013.223-237
- **Pogré, Paula; Allevato, Cristina; Gawiansky, Cinthia (2004)** “Situación de la formación docente inicial y en servicio en Argentina, Chile y Uruguay”, Documento de OEI, 2004. Disponible online en: http://www.oei.es/docentes/articulos/situacion_formacion_docente_chile_uruguay_argentina.pdf (cons. Agosto 2014)
- **Porta, L, y Aguirre, J. (2017)** Las principales políticas públicas de Formación Docente desde las voces de los actores. El caso de los Polos de Desarrollo (2000-2001). Archivos de Ciencias de la Educación, 11(12), e033. <https://doi.org/10.24215/23468866e033>

- **Puigros,A, (2017)** Adiós, Sarmiento. Educación pública, Iglesia y mercado. Editorial Colihue.

- **Rivas, Axel (2008)** *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa.* Buenos Aires, CIPPEC, Proyecto Nexos.

- **Rivas.A, (2017)** Cambio e innovación educativa. Las cuestiones cruciales. Fundación Santillana. Buenos Aires.

- **Rockwell, Elsie (1987)** Reflexiones sobre el proceso etnográfico. Departamento de Investigaciones educativas. Centro de Investigaciones y Estudios avanzados del IPN, México, 1987.

- (1995) “De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana de la escuela”, en Rockwell, E. (coord.), La escuela cotidiana. Fondo de Cultura Económica. México

- **Rodrigo, Lucrecia (2019)** “Los programas internacionales de evaluación estandarizada y el tratamiento de sus datos anivel nacional. El caso de Argentina en el estudio PISA de la OCDE”. Foro de Educación, v. 17, n. 26, enero-junio /January-june, pp. 73-94.

- **Roth, A.(2007)** Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: J.I Cuervo y otros (eds). Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

- **Ruiz, G. (2011)** La investigación científica y la formación docente. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- **Sabatier, y H. Jenkins- Smith (1991)** Policy Change and Learning: An Advocay Coalition Aproach, Boulder, Westview Press, 1993. Véaseademás: P. Kenis y V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en R., Mayntz, (Eds), Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Boulder, Westview Press.

- **Salvia Sebastián (2015)** La caída de la Alianza. Neoliberalismo, conflicto social y crisis política en Argentina (P.110) Colombia Internacional 84..COLINT 84.

PP. 256 ISSN 0121-5612. PP. 107-138. Disponible en [dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.04).

- **Sandoval Moreno, Francisca (2014)** en "La formación permanente del docente en Latinoamérica". *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* ISSN 2007 - 7467. Vol. 6, Núm. 11 Julio - Diciembre 2014 RIDE
- **Senen González, S. (2008)** "Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica". En Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Aiqué, Ciudad de Buenos Aires
- **Serra, Juan Carlos (2002)** en "La política de capacitación docente en la Argentina La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)". Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación
-(2004) "El Campo de la capacitación docente-Políticas y tensiones en el desarrollo profesional-", 2004 Edit. Miño y Dávila. Argentina
- **Shore, Cris (2010)** "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, n.º 10.21-49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>
- **Southwell, Myriam (2004)** "La escuela bajo la lupa: una mirada sobre la política de "Subversión en el ámbito educativo"", en Revista **Puentes**, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata.
- (2006) "La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido de sus avatares en el Río de la Plata", en Martinis, Pablo y Redondo, Patricia (comps.) **Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas**. Del Estante Editorial. Buenos Aires.
- (2007) "Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por organismos internacionales", en **Anuario de Historia de la Educación. Sociedad Argentina de Historia de la Educación**. Prometeo. Buenos Aires.

- **Southwell, M. y Boulan, N. (2019)** Política de formación docente en la provincia de Buenos Aires (2004-2007): Curriculum, horizontes formativos y praxis política. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 61-82.
- **Suasnábar, Claudio (2018)** [et al.] ; coordinación general de Claudio Suasnábar ; Laura Rovelli ; Emilia Di Piero. *Análisis de política educativa : teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina / - 1a ed . - La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; La Plata : EDULP, 2018*
- **Tenti, Emilio (2007)** La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, Siglo XXI, Argentina.
- **Terigi, Flavia (2007)** “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina en los noventa”, *en Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol. 15, N° 10.*
- **(2009)** “Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional” en *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI-Fundación Santillana, España.
- **(2010)** *Desarrollo profesional continua y carrera docente en América Latina.*, Serie Documento N°50 , Informe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Chile.
- **Tiramonti, Guillermina (2003)** Informe final y anexo I: La nueva configuración de la discriminación educativa. Buenos Aires, FLACSO. http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/areas/ae/investigacion_incdlde.jsp
- **(2004)** (comp.). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires, Manantial.
- **Tyack y Cuban (1997)** “Por qué persiste la gramática de la escolaridad” en: *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- **UNESCO**, *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. Chile, 2016

- **Vassiliades, Alejandro (2012)** *Regulaciones del trabajo de enseñar en la provincia de Buenos Aires: posiciones docentes frente a la desigualdad social y educativa*, Tesis de Doctorado.
- **Vaillant, Denise (2005)** *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro.
- **Veleda, Cecilia (2012)** *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Ed. Stella y La Crujía. Buenos Aires.
- **Vezub, Lea (2004)** «Las trayectorias de desarrollo profesional docente: algunos conceptos para su abordaje» en *Revista iice* n.22. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - Miño y Dávila Editores.
- (2010) *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Disponible en: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos> [Accedido en diciembre de 2010].
- (2014) “La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad”, Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 11, n 1, 2007 (disponible online en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev111ART2.pdf>) [cons. Jul 2014]
- (2019) “Análisis Comparativos de Políticas de Educación: Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina es un mapeo exploratorio en 13 países” Estudio comparativo sobre políticas de formación docente continua en 13 países de la región. UNESCO- IIPE. Disponible en <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/analisis-comparativos-politicas-docentes>
- **Viñao Frago, A. (2002)** *Sistemas Educativos, Culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Ediciones Morata, Madrid. Cap. 4 y 5.
- **Vior, Susana y Paviglianiti (1994)** Norma. “La política universitaria del gobierno nacional. 1989- 1994”. *Revista Espacios* n° 15, Dic/94-Mzo/95, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires.

- **Vior.S y Rodriguez. L. (2012)** La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 91-104.
- **Vior. Susana y Oreja Cerruti Ojera (2015)** en El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980/2012). Revista Atlántida, 6; octubre 2015, pp. 201-236; ISSN: 556-4924
- **Ziegler. Sandra (2003)** Los docentes como lectores de documentos curriculares Aportes para el análisis de la recepción de la reforma curricular de los años noventa en Argentina. Revista Mexicana de Investigación. Vol.8, N°19.México.
- ----- Escuela media y predicciones sobre el destino de los jóvenes: una mirada acerca de la desigualdad educativa. Cuadernos de Pedagogía Rosario, Año VII, N° 12.

