

**LOS SABERES EN LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL BAJO LA LUPA:  
DISPUTAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI**

THE KNOWLEDGE IN THE INITIAL TEACHER TRAINING UNDER THE  
MAGNIFIER: DISPUTES IN ARGENTINA OF THE 21ST CENTURY

OS SABERES NA FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES SOB A LUPA: DISPUTAS  
NA ARGENTINA DO SÉCULO XXI

**Alejandra Birgin** 

Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Universidad Pedagógica Nacional – Argentina

**Luciano De Marco** 

Universidad de Buenos Aires – Argentina

**Resumen:** Este artículo analiza las políticas de formación docente inicial en Argentina entre 2003 y 2019 desde una perspectiva teórica que indaga los modos en que los discursos educativos intervienen en el trabajo docente y su formación. Se analizan las disputas por los núcleos de sentido con los que se construyeron horizontes acerca de lo deseable en materia de formación docente haciendo una revisión de diversos textos de las políticas educativas del período, con un énfasis particular en los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (2007) y el Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial (2018). El artículo muestra que durante el período se entramaron dos grandes discursos educativos con núcleos de sentidos disímiles. Mientras que entre 2003 y 2015 los puntos nodales que articularon lo representable en política educativa se organizó bajo la metonimia igualdad-inclusión educativa, durante el período 2015-2019 se organizó teniendo a la evaluación, los resultados de aprendizaje y las capacidades como núcleo de sentido. Si bien significantes como evaluación y capacidades estaban presentes en el discurso educativo previo, ocupaban un lugar marginal y fueron desplazados hacia el centro con el cambio de gobierno de 2015. Del análisis de los textos de la política educativa se desprende el carácter abierto a la significación de los modos de intervenir sobre la docencia y su formación así como de los significados en disputa.

**Palabras clave:** Análisis del Discurso. Formación docente. Políticas educativas.

**Abstract:** This article analyzes initial teacher training policies in Argentina between 2003 and 2019 from a theoretical perspective that investigates how educational speeches influence on teaching work and its training. Also in this work we explore disputes over the cores of meaning that build horizons about what is desirable in teacher training, we make this approach by reviewing different texts of the educational policies of the period: the National Curricular Guidelines for Teacher Training Initial (2007) and the Reference Framework of Professional Capacities of Initial Teacher Training (2018) among others. The article shows that during the mentioned period two considerable educational discourses were

articulated with dissimilar cores of meanings. While in the years 2003-2015 the nodal points that articulated what is representable in educational policy were organized under the educational metonymy equality-inclusion, during the period 2015-2019 those discourses were organized taking evaluation, learning results and capacities as the core of meaning. It is also analyzed that although signifiers as evaluation and capacities were present in the previous educational discourse, they occupied a marginal place and were displaced towards the center of the debate with the change of government of 2015. Taking the analysis of the educational policy texts it is clear that there is an open-to-meaning nature in the ways of intervening on teaching, teachers training as well as the disputed senses involved.

**Keywords:** Analysis of discourse. Teacher training. Educational policies,

**Resumo:** Este artigo analisa as políticas de formação inicial de professores na Argentina entre 2003 e 2019 a partir de uma perspectiva teórica que aborda os temas como os discursos educacionais intervêm no trabalho docente e na formação. As disputas sobre os núcleos de sentido com os quais se construíram horizontes sobre o que é desejável na formação de professores são estudadas a partir da revisão de diversos textos das políticas educacionais do período, particularmente as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores (2007) e o Marco de Referência de Capacidades Profissionais de Formação Inicial de Professores (2018). O artigo mostra que no período se articularam dois grandes discursos educacionais com núcleos de sentidos díspares. Enquanto entre 2003 e 2015 os pontos nodais que articulam o que é representável na política educacional se organizaram sobre a metonímia igualdade-inclusão educacional, no período 2015-2019 se organizou tomando a avaliação, os resultados de aprendizagem e as capacidades como núcleos de sentido. Observa-se também que embora significantes como avaliação e capacidades estavam presentes no discurso educacional anterior, elas ocuparam um lugar marginal e foram deslocadas para o centro com a mudança de governo de 2015. Da análise dos textos da política educacional emerge o caráter aberto da significação das formas de intervenção sobre a docência e sua formação, assim como os significados em disputa.

**Palavras clave:** Análise de discurso. Formação docente. Políticas educacionais.

## Introducción:

Argentina inició el siglo XXI atravesada por una profunda crisis económica, política e institucional que en diciembre de 2001 derivó en la renuncia del Presidente De La Rúa. Luego de un período de transición, en 2003 asumió como presidente electo Néstor Kirchner, inaugurando una etapa de recuperación económica y estabilización política e institucional. Se trató de un gobierno de nuevo signo que construyó su discurso en oposición al consenso dominante en los 90 y con una fuerte impronta por la centralidad del Estado en la implementación de políticas que reduzcan las desigualdades (Feldfeber y Gluz, 2011).

En materia educativa, las primeras dos décadas del siglo XXI acarrearón una serie de disputas sobre los núcleos de sentido que organizaron el discurso pedagógico oficial bajo los cuales se construyeron las políticas educativas y que se jugaron especialmente en los modos de intervención sobre el trabajo y la formación docente. Entre 2003 y 2015<sup>1</sup> las políticas educativas a nivel nacional se realizaron a partir de un discurso en torno a una metonimia entre igualdad e

<sup>1</sup>Las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015).

inclusión educativa que derivó en el encadenamiento de significantes como la educación como un derecho social; la centralidad de la enseñanza; la construcción de lo común y la atención por la diversidad y la principalidad del Estado en materia educativa (Southwell,2018; Vassiliades,2014), siendo una de sus mayores expresiones la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (en adelante “LEN”) sancionada en el 2006. En el campo de la formación docente, con la creación en el 2007 del Instituto Nacional de Formación Docente (en adelante “INFD”) se edificó un organismo rector que centralizó las políticas para esta área, buscando reconstruir lo común de modo federal luego de la transferencia a las jurisdicciones de la Formación Docente y su descentralización del Estado Nacional<sup>2</sup> implementada en 1992, lo cual produjo disparidades y desigualdades dentro del sistema formador (Davini, 2005; Birgin, 2018).

Con el cambio de gobierno en el 2015, siendo Mauricio Macri presidente de Argentina, los núcleos de sentido que articularon el discurso educativo viraron hacia las nociones de calidad (en tensión con la de inclusión), la de enseñanza (como medible según su eficacia) y la de igualdad (entendida como oportunidades para la competencia meritocrática). Estos elementos se articularon con un desplazamiento de la pedagogía como campo de saber legítimo para pensar el trabajo y formación docente y la construcción sistemática de una mirada deficitaria de la docencia y su formación desarrollada en los ISFD (Vassiliades, 2020).

Un modo de indagar las disputas por los sentidos otorgados al trabajo y la formación docente es el análisis de los textos de la política, específicamente cómo se encadenan allí los significantes. En este artículo analizamos los discursos educativos en torno a las políticas de formación docente inicial (en adelante “FDI”) entre 2003 y 2019 haciendo foco en dos normativas: la Resolución N°24/07 del Consejo Federal de Educación<sup>3</sup> “Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial” (en adelante “Lineamientos Curriculares”) y la Resolución N°337/18 “Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial” (en adelante “Marco Referencial”).

Desde una mirada que cruza una perspectiva pedagógica (Masschelein y Simons, 2014; Meirieu 1998, Larrosa, 2019; Dussel, 2018) con los estudios acerca de las políticas educativas (Ball, 2002) y los aportes teóricos sobre análisis del discurso de Laclau y Mouffe (1985

<sup>2</sup>En 1992 se sancionó la Ley Transferencia de los Servicios Educativos (N° 24.049) que transfirió de la escala nacional a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires las instituciones educativas de los niveles secundarios y superior no universitario (incluidos los ISFD). En nombre del federalismo las provincias quedaron libradas a su suerte para garantizar el sostenimiento del sistema educativo produciendo grandes desigualdades entre jurisdicciones y al interior de estas (Feldfeber, 2009).

<sup>3</sup>La Ley de Educación Nacional establece como espacio para la concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional al Consejo Federal de Educación (creado en 1972). para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Lo integran los/as Ministros/as de Educación de todas las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y lo preside el Ministro de Educación de la Nación.

[2015]), nos proponemos indagar el campo de sentidos que articularon ambas resoluciones. Específicamente, nos interesa indagar las continuidades y rupturas que se establecen entre ambas normativas, los núcleos de sentido en los que cada una se anuda y los significantes en disputa que allí se encuentran.

El artículo se organiza en cuatro pasos. Primero recuperamos algunas notas conceptuales para pensar las políticas educativas. Luego presentamos los principales rasgos del discurso educativo del período 2003-2015, para lo cual analizamos los modos de intervención sobre la formación de la docencia en los Lineamientos Curriculares y sus efectos en las políticas posteriores, en especial en las políticas de evaluación de la FDI. En el tercer paso describimos el núcleo de sentidos del discurso educativo y los textos de la política educativa del período de gobierno 2015 – 2019, en especial el Marco Referencial y los giros que significantes como *evaluación* y las *capacidades* tuvieron en las construcciones discursivas. Finalizamos con algunas reflexiones provisorias acerca de cuáles serán los debates a futuro en torno a los saberes de la FDI.

### 1. Notas conceptuales sobre el análisis de las políticas educativas

En Argentina a partir de la transferencia de todas las instituciones que forman docentes a las provincias (1992), las políticas curriculares de la FDI se construyen como una propuesta nacional que se hibridiza con las traducciones que realizan las provincias y cada institución formadora. Al tratarse de un complejo proceso en que los textos de la política educativa se someten a diversas lecturas y puestas en actos, está lejos de ser una implementación lineal, sin ruidos ni tensiones. Mas bien, constituye un juego de disputas por la hegemonización de los significantes entre las diferentes escalas del sistema formador (Morelli e Iturbe 2018; Evangelista Dias, 2015).

Como señala Ball, las políticas educativas pueden analizarse como textos y como discursos. Los textos de la política educativa constituyen el discurso educativo del Estado que busca constituir y cambiar las prácticas educativas mediante un juego complejo de codificación y decodificación que produce una pluralidad de interpretaciones. Esto es central ya que las políticas educativas no suelen prescribir el plano de la acción sino que más bien crean los contornos en los que los actores pueden desenvolverse a partir de determinados márgenes de acción. Por lo tanto, los cambios que sugieren los textos de la política siempre son diferentes según los contextos o escenarios y diferentes a las intenciones de los hacedores de la política (Ball, 2002; Beech y Meo, 2016).

La política como discurso construye marcos de referencia y márgenes para las interpretaciones. Se trata de una trama con discursividades generales y específicas, con tensiones, vacíos y silencios que se vale de una materialidad desplegada por artefactos y tecnologías que expresan y fijan sentidos. La política como discurso nos remite al ejercicio de poder que éstas ejercen al definir qué es posible pensar, desear, hacer o decir así como también aquello que los sujetos no piensan, dicen, desean o hacen (Ball, 2002).

Dado que los textos de la política educativa atraviesan procesos de hibridación, se trata de indagar las construcciones discursivas que les otorgan sentido y que sirven como prismas para comprender las prácticas institucionales. El eje de análisis se centra en las cadenas equivalenciales que anudan diferentes significantes mediante algunos puntos nodales y que construyen núcleos de sentido sobre lo justo, lo deseable y lo correcto en el ámbito educativo (Laclau y Mouffe, 1985 [2015]; Southwell y Vassiliades, 2014).

Analizar las políticas curriculares desde esta óptica permite inscribirlas en el campo de la lucha política por los significantes que fijan sentidos parciales en los discursos entendidos como una totalidad estructurada nunca del todo suturada con la que se construyen posibilidades de percepción, pensamiento y acción. El discurso se constituye como intento de dominar el campo de lo representable pese a la precariedad de toda fijación (Laclau y Mouffe, [1985]2015). Es en el campo del discurso que se da la lucha por la hegemonización de los significantes sobre lo educativo y bajo los que se imponen determinados significados sobre la tarea escolar, el trabajo y la formación docente, el rol del Estado y el horizonte al que aspiran las políticas educativas.

Asimismo, desde un espacio de negociación, tensión y discusión es preciso indagar en los procesos de hegemonización contingentes bajo los que estas políticas se llevan a cabo y construyen consensos siempre precarios; de lo contrario, daríamos como socavado todo debate. Mientras que la política es el conjunto de prácticas e instituciones a través de las que se crea un determinado orden, lo político es el espacio de poder, conflicto y antagonismo. Es decir, se vincula con los procesos de hegemonización en los que se visibilizan los actos de institución social. Cuando algún elemento de lo político se estabiliza y se vuelve hegemónico, se sedimenta en lo social y pasa a formar parte del “orden natural” (Mouffe, 2013). Desde este enfoque, el análisis de las políticas educativas supone reactivar aquellos elementos sedimentados en lo social para restituir su carácter político y contingente. De este modo se habilita un espacio de disputa sobre las cadenas de significación que le otorgan sentido al trabajo y tarea docente. Alejarnos de un enfoque consensual permite, así, dimensionar los modos en que lo político incide en la vida política, en este caso en las políticas para la FDI.

Como veremos con los textos en cuestión, los encadenamientos que se producen a partir del significante “capacidades” son una arena de negociación y lucha. En este artículo centramos el análisis en los discursos educativos en disputa, también existen fructíferos análisis desde la didáctica sobre la cuestión de las capacidades y las competencias (Díaz Barriga, 2014; Perrenoud, 2007).

Tanto el Marco Referencial de Capacidades como la normativa anterior (Lineamientos Curriculares Nacionales) se inscriben en dos discursos educativos singulares. Para comprender con mayor profundidad esos textos normativos, es preciso detenerse a inspeccionar cuáles eran las construcciones discursivas bajo las que se construyeron.

## **2. Inclusión educativa e igualdad. Núcleos de sentido de las políticas educativas entre 2003 y 2015**

A partir del 2003 y hasta el 2015 el discurso pedagógico oficial (Vassiliades, 2014) se organizó a partir de la equivalencia entre los significantes de *igualdad e inclusión educativa*. Si bien no es una novedad histórica que la igualdad —en particular en la formación docente (Birgin, 2019)— operó como núcleo de sentido en el discurso educativo del Estado, durante este período se encadenó con algunos elementos específicos. Estos se construyeron como contraposición a los efectos de las políticas de los 90 que aumentaron los niveles de pobreza, ampliaron las desigualdades y crearon fuertes fragmentaciones al interior del sistema educativo. En el plano educativo, el inicio del período (2003-2007) se caracteriza por fuertes transformaciones a nivel legislativo que buscaron recentralizar las responsabilidades políticas en materia educativa en el Estado Nacional (Feldfeber, y Gluz, 2011; Vassiliades, 2015).

Con la sanción de la LEN (2007) y luego de un proceso específico de debate acerca de los rumbos de las políticas de formación docente a nivel nacional, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente<sup>4</sup>, institución que se edificó sobre un sistema formador fuertemente fragmentado, que carecía de planificación de su oferta, librado a las presiones del mercado y con grandes desigualdades en su interior producto de la transferencia abrupta e inorgánica de los servicios educativos a las jurisdicciones en 1992 (Davini, 2005).

Al momento de creación del INFD existían a nivel nacional más de 1500 planes de estudio con una variabilidad amplia de diseños curriculares y de la cantidad de horas asignadas a la formación general y a la práctica docente. Conforme avanzaron los años se logró reducir

---

<sup>4</sup>En Argentina la formación docente se lleva a cabo en Institutos Superiores de Formación Docente dependientes de cada jurisdicción y en universidades nacionales que son autónomas. El ámbito de incumbencia del INFD son los ISFD. Si bien existieron políticas orientadas a los profesorado universitarios, los procesos de negociación y puesta en acto de las políticas para la formación docente en las universidades tienen una complejidad diferente y otro ritmo que las dirigidas a los ISFD.

esta dispersión curricular a menos de 40 títulos de base (INFD, 2015c) aunque persisten desigualdades y disparidades en la formación brindada entre jurisdicciones, algunas de las cuales aún tienen pendiente la actualización de los planes de estudios según las normativas sancionadas por aquellos años. El INFD se fue constituyendo en una institución rectora de la formación docente a nivel nacional, con una estrategia centralizada de asistencia política y técnica a las jurisdicciones y un presupuesto que creció año a año hasta el 2016 (Birgin, 2018; Morelli e Iturbe, 2018).

## **2.1 Lineamientos Curriculares Nacionales como regulación de las políticas en la formación docente**

El INFD recentralizó las políticas de formación docente nacional a partir de acuerdos federales; no asumió una estrategia de nacionalización luego de la transferencia operada en los 90. Para ello, se estableció una base normativa inaugurada por los Lineamientos Curriculares con la que se buscó que las jurisdicciones y las instituciones adecuaran sus planes de estudio para obtener niveles de formación y resultados equivalentes. Con esta política de recentralización curricular (Morelli e Iturbe, 2018), el Estado Nacional construyó una herramienta de gobierno sobre el sistema formador en tanto que las provincias debieron adaptar su normativa para obtener la validez nacional de sus titulaciones. Los Lineamientos Nacionales establecen para los diseños curriculares las siguientes directivas: una formación de 4 años para todas las carreras<sup>5</sup>, una carga horaria mínima de 2600 horas reloj, la organización de los contenidos en tres Campos de la Formación de desarrollo simultáneo (Campo de la Formación General, Campo de la Formación Específica y Campo de la Formación para la Práctica Profesional). También se establece la realización de prácticas en escuelas asociadas desde el primer año con un incremento progresivo de los tiempos y responsabilidades que asumen los/as estudiantes, recogiendo el saber acumulado en el campo educativo (Edelstein y Coria, 1995; Edelstein, 2013; Davini, 2015) y una residencia docente en el cuarto año.

Además, los Lineamientos Nacionales, en su capítulo 3, presentan una serie de articulaciones sobre la definición de la docencia y de los saberes involucrados para su ejercicio con la finalidad de orientar hacia un determinado perfil profesional. Se define a los/as docentes como trabajadores/as intelectuales y de la cultura que producen conocimientos específicos en su propia práctica ejercida en un trabajo profesional institucionalizado. La práctica docente es entendida en los siguientes términos:

“práctica de mediación cultural reflexiva y crítica, caracterizada por la capacidad para contextualizar las intervenciones de enseñanza en pos de encontrar diferentes

<sup>5</sup>En aquel entonces la formación docente para los niveles inicial y primario era de 2 años y medio o 3 años.

y mejores formas de posibilitar los aprendizajes de los alumnos y apoyar procesos democráticos en el interior de las instituciones educativas y de las aulas, a partir de ideales de justicia y de logro de mejores y más dignas condiciones de vida para todos los alumnos.” (Lineamientos Curriculares, 2007, p.25).

También se afirma que un elemento central de la docencia es la práctica pedagógica en la que no solo está presente la transmisión de conocimientos sino también las diferentes formas de ponerlos a disposición, considerando las dimensiones específicas de los contextos. La docencia es entendida como práctica centrada en la enseñanza que implica capacidad para una serie de formulaciones (16) de amplio alcance (Lineamientos Curriculares, 2007). Para este artículo, hemos organizado dichas formulaciones en seis grupos teniendo en cuenta los saberes, prácticas y sensibilidades a los que refieren: 1) Los saberes a enseñar, sus sentidos educativos y los horizontes culturales en los que se inscriben; 2) La lectura atenta de los aprendizajes de los/as estudiantes y sus necesidades considerando los contextos culturales como fuentes para la enseñanza; 3) El involucramiento activo de los/as estudiantes en sus procesos de aprendizaje así como la tarea con los factores que lo potencian u obstaculizan; 4) El manejo de la organización de la clase, sus ritmos, las tareas dispuestas, los recursos seleccionados (incluyendo las tecnologías digitales) y los distintos agrupamientos áulicos; 5) El diseño de dispositivos pedagógicos atentos a la diversidad y centrados en la confianza en la posibilidad de aprendizaje<sup>6</sup> de los/as estudiantes; 6) El trabajo en equipo docente en proyectos institucionales con la participación de las familias considerando sus características y necesidades.

El ejercicio de la docencia entendido como la “capacidad de” involucra un conjunto de saberes, prácticas y sensibilidades que van más allá de lo que engloba el término *capacidad* cuando es presentado como una cuestión procedimental o técnica acerca de cómo llevar adelante una clase escolar. Esto evidencia que el sentido de los significantes se juega en el encadenamiento al que se los somete. El significante *capacidad* operó por fuera del núcleo de sentidos en el discurso de la política durante este período, aunque ocupará un lugar nodal en las articulaciones discursivas en la política educativa iniciada en 2015.

Inscritos en el marco de la LEN, los Lineamientos Curriculares fueron uno de los pilares sobre los que se construyó un discurso de la política en FDI que operó en posteriores textos normativos y con el que se definió al trabajo de enseñar y su formación. Un discurso sobre la docencia que encadenó una sensibilidad ante las desigualdades sociales, la igualdad

---

<sup>6</sup>El enunciado “*confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as estudiantes*” está presente en diversos textos de la política educativa del período, entre ellos en el artículo 71 de la LEN en la que se establecen las finalidades de la formación docente. Se trata de un enunciado que remite a una declinación de la igualdad hacia la igualdad de inteligencias acuñada por Rancière (2003[1987]).

como un punto de partida y la preocupación por enmarcar los conocimientos a enseñar en un horizonte cultural más amplio.

## **2.2 Los procesos de evaluación de la Formación Docente iniciados a partir de los Lineamientos Nacionales**

Los Lineamientos Curriculares establecen directivas sobre la evaluación del desarrollo curricular de la FDI entendida como “tarea y proceso permanente en forma mancomunada entre las instituciones y las jurisdicciones” (2007:57). Este modo de plantear la evaluación buscó resignificar el rol que tuvo el Estado Nacional en la acreditación institucional en los 90 cuando se corrió de su lugar de garante para sostenerse solo como evaluador externo de las condiciones que cada ISFD debía producir. El inicio de los procesos de evaluación curricular en 2011 activó el espectro de la acreditación padecido en aquellos años, planteando la necesidad de deconstruir las resistencias que las instituciones expresaron al inicio. Luego, los Planes Nacionales de Formación Docente<sup>7</sup> fueron los textos normativos que establecieron los objetivos, estrategias y líneas de acción de la FDI. El Plan Nacional del 2007 fijó, entre otras, la política de desarrollo curricular con la que el INFD buscó realizar una actualización, integración, seguimiento y mejora de los Diseños Curriculares jurisdiccionales que debían ajustarse a las directrices de los Lineamientos, para lo que estableció una agenda de desarrollo y evaluación curricular.

El Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015 planteó como línea de trabajo la “Evaluación Integral de la formación docente”<sup>8</sup> con el objetivo de producir información para la mejora en los tres niveles de concreción de la política (nacional, jurisdiccional e institucional), supuso la continuidad de la evaluación de las políticas nacionales, jurisdiccionales, del desarrollo curricular e incorporó la evaluación a estudiantes. Así, desde el INFD (2015a, 2016, 2017) se llevaron a cabo diversas evaluaciones del desarrollo curricular<sup>9</sup>. En éstas, los diseños curriculares se concibieron como el resultado de un proceso en el que diferentes actores

---

<sup>7</sup>La Resolución del CFE N°23/07 estableció el primer “Plan Nacional de Formación Docente” que estableció una agenda de las políticas de formación docente en el país con una estrategia de intervención de corto y largo plazo. A este plan le continuaron los de los períodos 2010-2011 (Res CFE N° 98/10), 2012-2015 (Res CFE N°167/12) y 2016-2021 (Res CFE N° 286/16)

<sup>8</sup>Esta trabajo implicó cinco líneas de acción: el diseño federal del Sistema Nacional de Evaluación de la Formación Docente; la instalación de mecanismos permanentes de evaluación participativa de los diseños curriculares y su implementación; el diseño e implementación de la evaluación integradora de los estudiantes de 2°, 3° y 4° años de la formación docente inicial; el Diseño e implementación de los procesos de evaluación institucional y el diseño e implementación de los procesos de evaluación docente.

<sup>9</sup>La evaluación del desarrollo curricular se organizó en tres etapas. La primera (2011-2012) se centró en los Profesorados de Educación Inicial y Educación Primaria, que eran aquellos a los que se les agregaba un cuarto año de cursada. En 2014 se realizó el segundo dispositivo centrado en los Profesorados de Educación Especial, Educación Física y los del Campo de la Educación Artística. En 2017 se llevó a cabo el tercer dispositivo centrado en Profesorados de Educación Secundaria, específicamente en siete disciplinas: Lengua y Literatura, Geografía, Historia, Biología, Matemática, Física y Química.

acuerdan aspectos nodales de la formación y proponen cambios en los textos curriculares para mejorar su futura puesta en acto (Borioli, Lifschitz y Novotny, 2015; INFD, 2015b). Se realizaron dispositivos de diagnóstico y evaluación de alcance nacional que centraron su foco en las condiciones existentes de los procesos de organización y distribución de tareas y de la coordinación, articulación y seguimiento de la puesta en acto de los planes de estudio.

En cuanto a la evaluación diagnóstica a estudiantes<sup>10</sup> (INFD, 2015d), se buscó conocer en qué medida se habían apropiado de los saberes de la formación. Esta indagación (de carácter exploratorio) se propuso también como una experiencia formativa para los actores involucrados, en particular los/as estudiantes. Para esto, se llevó a cabo un diseño flexible y colaborativo que tuviera en cuenta los procesos y los contextos de formación y la perspectiva de los actores. El análisis de la información producida se organizó por carreras y se explicitó que “en ningún caso, la comparación fuese entre institutos ni entre jurisdicciones”<sup>11</sup> (INFD, 2015d, p. 19). Finalmente, se trató de un dispositivo de evaluación que supuso un espacio de gestión local en los ISFD que involucró a directivos, docentes y estudiantes en la puesta en acto de la política.

Esta evaluación pretendió generar información sobre “los saberes, las capacidades y los valores” adquiridos por los/as estudiantes avanzados/as de los profesorados para los niveles inicial y primario. Nombrar así los conocimientos involucrados en el trabajo de enseñar evidencia un intento de construir un referente conceptual que lejos de homogeneizar la tarea docente la aborde en su complejidad. Todos estos procesos de evaluación contemplaron en su diseño la realización de talleres en los que participaron equipos directivos, docentes y estudiantes (Toranzos, Cappellacci, y Fleitas, 2015). Si bien estos dispositivos enriquecieron los procesos de autoevaluación de las instituciones, se produjeron informes técnicos sobre su perspectiva teórica, metodológica y operativa (INFD, 2015d) y proveyó bases de datos y pautas para la elaboración de informes a las provincias, implicó un procesamiento de la información que tuvo una complejidad y volumen tal que no lograron generar un informe nacional de sus resultados pese a que su diseño estadístico permitía construir una representatividad nacional. De todas formas, es un antecedente en la construcción de dispositivos de evaluación que distan de la lógica estandarizada que homogeneiza realidades diversas.

<sup>10</sup>Esta evaluación seleccionó como población a estudiantes de los Profesorados de Educación Primaria y de Educación Inicial que estén cursando el espacio curricular de Práctica III en Institutos de Formación Docente de gestión estatal o gestión privada. Involucró a 10506 estudiantes de 513 carreras de Educación Inicial y de Educación Primaria ofertadas en 392 ISFD de gestión estatal y privada de las 24 jurisdicciones (Toranzos, Cappellacci, y Fleitas, 2015).

<sup>11</sup> El artículo N° 97 de la LEN establece que para las jurisdicciones como la órbita nacional “La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.” Este artículo que prohíbe la publicación de rankings educativos intentó ser modificado por el partido gobernante en el 2019.

En estas evaluaciones se delinearon recomendaciones y orientaciones bajo una hipótesis de confianza en estos actores institucionales como engranajes fundamentales de la puesta en acto de la política. El trabajo de los equipos técnicos del INFD con las jurisdicciones también buscó fortalecer la capacidad técnica y especificidad de los equipos jurisdiccionales luego de la transferencia así como construir procesos de evaluación sin la pretensión de funcionar como dispositivos estandarizados de control externo (Borioli, Lifschitz y Novotny, 2015; INFD, 2015b).

En suma, el significativo *evaluación* durante este período de gobierno no ocupó un lugar nodal en los núcleos de sentido que organizaron su discurso pedagógico. De todos modos, fue un significativo presente en los textos de la política y se articuló con otros sentidos bajo los que se llevaron a cabo políticas específicas de evaluación de la FDI. Parte de ese núcleo de sentidos estuvo vinculado a una lectura de las realidades locales y a la concertación de las políticas de formación docente, en ambos casos teniendo presente tanto la órbita jurisdiccional como institucional. En estos textos, la evaluación se articula con sentidos en torno a lo progresivo y a lo formativo en tanto que la relevancia y valoración de los resultados se construyó en relación con los puntos de partida a fin de proveer aportes para su problematización y abordaje.

Ahora bien, este discurso educativo bajo el que se pensó el Estado y se organizó el núcleo de sentidos con el que se llevaron adelante las políticas educativas, en particular en la formación docente, viró hacia un discurso bien diferente con el cambio de gobierno en el 2015.

### **3. Capacidades, eficacia y evaluación. Núcleos de sentido del discurso educativo en las políticas de formación docente inicial entre 2016 y 2019**

El discurso educativo viró—no sin algunas continuidades, resistencias, marchas y contramarchas—hacia otra articulación discursiva durante los últimos cuatro años, con Mauricio Macri (2015-2019) como nuevo presidente de la Argentina. Esta articulación se construyó a partir del paradigma de la Nueva Gestión Pública (en adelante “NGP”) que, desde un enfoque de gestión empresarial, priorizó mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos (Verger y Normand, 2015) y en la que se puso bajo sospecha la construcción equivalencial entre “inclusión educativa” e “igualdad” como contradictoria a la “calidad educativa”. Además se construyó una discursividad de desreconocimiento y destituyente de la docencia y de los/as estudiantes de la FDI, poniendo bajo sospecha su idoneidad y desplazando la responsabilidad del Estado hacia los individuos y las instituciones (Birgin, 2020).

Esta discursividad, presente en algunos documentos oficiales, se alineó claramente con el discurso hegemónico de los organismos internacionales y en particular con sus

recomendaciones en políticas para la FDI (Bruns y Luque, 2014; Elacqua, Hincapié, Vegas y Alfonso, 2018). Un discurso que moldea un perfil de “buen docente” en torno a un núcleo de sentidos que tiene elementos como la productividad, la meritocracia, los estándares de cualificación asociados a competencias y la selección de los/as mejores (De Marco, 2019), importando un lenguaje propio del ámbito empresarial que coloniza el lenguaje educativo (Larrosa, 2019). A su vez, construye a la evaluación externa como una herramienta predilecta para regular al sistema educativo, despojada de las disputas por las significaciones políticas que esta puede tener.

Al respecto el proyecto de ley Plan Maestr@<sup>12</sup> (2017) afirmaba:

El desempeño profesional de los docentes constituye un factor clave para la mejora de la calidad educativa. La experiencia internacional muestra que la calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores (p,24).

En cuanto a los ISFD, el encadenamiento entre la sospecha de su idoneidad y la búsqueda de la mejora de la calidad se construyó colocando como llave a la evaluación externa. El proyecto de ley Plan Maestr@ (2017) afirmaba:

Las instituciones de formación docente también requieren de procesos de fortalecimiento que les permitan enfrentar con éxito los desafíos de la educación. El instrumento más importante para lograr este objetivo es un proceso de acreditación de los ISFD (p,26).

Asimismo, fueron recurrentes las expresiones acerca del exceso de estudiantes e institutos existentes en el país lo que se materializó en el cierre (o intento) de institutos, carreras o comisiones. Las evaluaciones estandarizadas y sus resultados fueron parte fundamental de esta construcción discursiva. La desconfianza construida en algunos territorios consolidó un efecto de frontera (Laclau y Mouffe, 1985 [2015]) entre las comunidades educativas de los ISFD y algunas gestiones provinciales y la nacional de aquellos años.

El viraje de las políticas educativas no estuvo acompañado de una reforma normativa ni de una prolífica producción de documentos, sino que se operó manteniendo las normativas centrales existentes. Durante este período, en diversas políticas educativas el peso del texto legaliforme tuvo un lugar secundario en su producción. En esos escenarios, ese vacío o ausencia suele contrapesarse con una fuerte presencia de intervenciones en redes sociales que construyen una representación mediática de la política educativa que performa su identidad, operando

---

<sup>12</sup>El Plan Maestr@ fue un proyecto de ley que presentó el partido gobernante en el Congreso en marzo de 2017 pero nunca fue tratado.

como elementos que las constituyen incluso antes y en mayor medida que los textos legaliformes (Ingrata, 2021). Esto complejiza la tarea de sistematizar y analizar el clima y los discursos preponderantes que primaron durante esos años. En lo que respecta al INFD, el Marco Referencial (que a continuación analizaremos) es uno de los pocos textos específicos de la política en FDI.

El significativo *evaluación* ocupó el centro en la agenda de la política y del discurso educativo desplazando otros puntos nodales. Por ejemplo, estuvieron ausentes el discurso y los saberes pedagógicos para pensar los procesos de enseñanza y aprendizaje (Vassiliades, 2020).

El núcleo de sentidos de este discurso educativo articuló la evaluación con las capacidades. El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 plantea como objetivo primero el mejoramiento de la calidad de la formación inicial y como primera línea de acción “consensuar marcos referenciales sobre los conocimientos, capacidades y actitudes esperados en los egresados”. Entre las finalidades que sostienen esta línea se encuentra que “mejorar la calidad de la formación docente inicial requiere de manera insoslayable contar con parámetros comunes sobre lo que en la Argentina se defina como buen docente en el siglo XXI”, para “orientar a las instituciones y a los estudiantes con un parámetro público de referencia sobre las metas de la formación docente, y a la vez, para acordar los criterios de evaluación de la calidad de la formación” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016:7)

A su vez, el documento marco del operativo Enseñar (Secretaría de Evaluación Educativa, 2017:12) afirma que “la ausencia de un marco referencial común para la formación docente es una limitación para diseñar los instrumentos de evaluación”.

### **3.1. El Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial. Problemas, limitaciones y vacancias**

La resolución del Consejo Federal de Educación N° 337/18 “Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial” es un documento breve (10 páginas), se propone “explicitar con claridad un conjunto de capacidades profesionales que orienten a los Institutos –sus directivos y profesores– en la tarea de enseñarlas” (Marco Referencial, 2018: 3).

En esta resolución las capacidades profesionales son planteadas como construcciones complejas de saberes y formas de acción que permiten intervenir en las situaciones educativas para llevar adelante la tarea de enseñar, promover aprendizajes de una manera adecuada y eficaz y resolver problemas característicos de la docencia. Esas capacidades están asociadas con ciertas funciones y tareas propias de la actividad docente, en términos individuales y como parte

de un equipo institucional. Según el documento, estas capacidades se construyen a partir de los saberes disciplinares (entendidos como aquellos que deben ser enseñados) y los que son necesarios para enseñar, como también a partir de actitudes entendidas como la construcción de ambientes favorables para el aprendizaje, el desarrollo eficaz de la enseñanza y la participación democrática en la vida escolar. Finalmente, estas capacidades profesionales se expresan en seis capacidades generales (desglosadas en treinta específicas): 1) Dominar los saberes a enseñar; 2) Actuar de acuerdo con las características y diversos modos de aprender de los estudiantes; 3) Dirigir la enseñanza y gestionar la clase; 4) Intervenir en la dinámica grupal y organizar el trabajo escolar; 5) Intervenir en el escenario institucional y comunitario y 6) Comprometerse con el propio proceso formativo (Marco Referencial, 2018: 3).

En el periodo previo en el INFD se habían producido documentos que tratan la cuestión de las capacidades desde la perspectiva de la didáctica. Uno con firma de María Cristina Davini (2008) que incluye la cuestión de las capacidades como un elemento específico del Campo de la Formación Profesional Docente. En el otro (que no fue publicado) colaboró Daniel Feldman (2008) en su hechura y se enfoca en las capacidades que deberían orientar la formación de un/a docente de nivel primario. Ambos documentos problematizan la cuestión y brindan herramientas para la construcción procesual de las capacidades aunque difieren en los modos de articularlas respecto de lo que plantea el Marco Referencial años después. Lo que nos interesa señalar es que en la arena de disputa de sentidos identificamos aquí un desplazamiento.

Mientras que en los Lineamientos las capacidades se articulan como un elemento que se forma específicamente durante el Campo de la Práctica Profesional y se construye de modo contextualizado poniendo foco en la enseñanza en un nivel educativo determinado, en el Marco Referencial las capacidades ocupan el eje central de la formación, construyendo una nueva totalidad.

Respecto del Marco, un primer elemento llamativo no está dado por lo que la resolución expresa sino por sus ausencias. Específicamente, no enuncia los modos o estrategias con que se llevarán adelante las reformas, variaciones y creaciones para la formación de esas capacidades en ninguna de las tres escalas de concreción de la política (nacional, jurisdiccional e institucional). Esta ausencia sobre la creación de las condiciones necesarias para que estas capacidades logren construirse durante la formación no es menor, menos cuando surge en el marco de un discurso educativo afecto a la evaluación estandarizada y al control externo como herramientas predilectas de gobierno del sistema.

Un segundo elemento que queremos señalar tiene que ver con la primera capacidad general: “Dominar los saberes a enseñar”. Esta capacidad no solo sobre-dimensiona los saberes

disciplinarios por sobre otros involucrados en la tarea docente, pese a la existencia de estudios recientes que plantean definiciones más amplias sobre los saberes involucrados en la FDI (Terigi, 2013; Edelstein, 2013; Meirieu, 2018) sino que también abona una mirada técnica de la enseñanza (Coria, 2018) ya que pareciera proponer que es suficiente con que los/as docentes sepan solamente aquello que estrictamente enseñan. En definitiva, esta capacidad remite a una enseñanza en los términos clásicos de la transmisión en la que no hay interferencias, traducciones, marchas y contramarchas que deben ser resueltas con saberes pedagógicos. Tampoco pareciera necesario saber algo más que aquellos contenidos que los/as estudiantes deben aprender.

En tercer lugar, las capacidades profesionales para ejercer el trabajo de enseñar se ligan con las actividades para gestionar la clase, delimitando la tarea docente a la práctica en el aula. La heterogeneidad solo aplica a los diversos modos de aprendizajes, desconociendo la diversidad de contextos, territorios, niveles y modalidades educativas. Este encadenamiento vuelve a la enseñanza una tarea homogénea ligada a lo que señala Coria (2018): estas capacidades remiten a *“una dimensión instrumental del quehacer docente, con un rasgo de prescripción y detalle minimalista”* (p.127).

En cuarto lugar, quisiéramos detenernos en la última capacidad: “Comprometerse con el propio proceso formativo.”, especialmente en dos términos, el del compromiso y que éste sea individual. El significante *compromiso* estuvo presente en otras políticas educativas del período 2015-2019 como fueron las *Becas Compromiso Docente*. La emergencia de este significante se inscribe en la noción del sujeto como emprendedor, nodal en el discurso de la política que primó durante el período desde el Estado nacional. Un sujeto que individualmente se hace responsable de sus actos y devenir propio sin un Estado que efectiviza derechos o que (en el ámbito educativo) mejore las condiciones para aprender y enseñar. En definitiva, articula un horizonte que pareciera cerrarse sobre cada individuo y diluye la dimensión colectiva y común que en lo educativo se anudó fuertemente durante el período de gobierno anterior al 2015 (Vassiliades, 2020). A su vez, se apela al compromiso personal para la formación y no se mencionan las responsabilidades del Estado en la formación continua de sus docentes<sup>13</sup>. Las consecuencias de enunciar el proceso formativo para la tarea de enseñar como individual corroe el carácter de trabajo institucional y actividad situada y colectiva que implica la docencia (Ezpeleta, 1992, Terigi, 2013).

---

<sup>13</sup>Se trata de un derecho garantizado por el artículo 67 de la LEN y desplegado por el INFD con el Programa Nacional de Formación Permanente «Nuestra Escuela» (CFE N° 201/13).

Por último, quisiéramos detenernos en el significante *capacidades* que opera como punto nodal de este texto de la política, en particular sobre las articulaciones que construye. Algunos autores plantean una equivalencia entre capacidades y competencias (Diaz Barriga, 2014) a la vez que existen posturas encontradas acerca de su uso para reflexionar sobre los procesos formativos. Una mirada crítica vincula las competencias con la acumulación de saber hacer que aumenta la productividad y redundante en un beneficio económico. Desde este punto de vista, las competencias suponen una colonización de lo educativo al servicio de las necesidades de la economía (del Rey, 2011). Otras perspectivas pedagógicas (Meirieu, 2019), rescatan las competencias en el ámbito educativo aunque diferenciándolas del productivo. A su vez remarcan que no alcanza formar en competencias, sino que resalta la necesidad de incluir en la formación la apuesta ético-pedagógica por la educabilidad de sus estudiantes, “que ninguno/as puede ser dejado a mitad de camino” (p. 9).

El Marco Referencial articuló la enseñanza con la eficacia produciendo un encadenamiento que no deja de ser problemático cuando se confunde el ámbito escolar, sus tiempos, ritmos y finalidades con los del ámbito de la fabricación (Meirieu, 1998) o de la producción en los que se trata de controlar las contingencias más que trabajar a partir y con ellas. Las consideraciones acerca de una enseñanza eficaz no están necesariamente fundadas por su cronometría. Nos interesa remarcar que, como toda articulación, se trata de un encadenamiento abierto a la resignificación. Toda articulación es contingente y otro encadenamiento posible de una enseñanza eficaz puede ser aquella en la que se busca dar a conocer lo que se desconoce, que permita buscar algo que no se sabe que se busca, en dedicarle tiempo a estudiar aquellas cosas del mundo que las viejas generaciones hemos decidido que valen la pena preservar y dar a conocer. (Larrosa, 2019).

El significante *capacidades* estaba presente en los Lineamientos Curriculares aunque de un modo diferente al Marco Referencial: se inscribía en un discurso que tenía como núcleo de sentidos a la igualdad y a la inclusión educativa. Esto provocaba un encadenamiento entre la docencia y las capacidades específicas.

La docencia como práctica de mediación cultural reflexiva y crítica, caracterizada por la capacidad para contextualizar las intervenciones de enseñanza en pos de encontrar diferentes y mejores formas de posibilitar los aprendizajes de los alumnos y apoyar procesos democráticos en el interior de las instituciones educativas y de las aulas, a partir de ideales de justicia y de logro de mejores y más dignas condiciones de vida para todos los alumnos. (Lineamientos Curriculares, 2007: p. 25)

El Marco Referencial encadena a las capacidades en otro núcleo de sentidos que reduce el horizonte y potencial que tiene la tarea y trabajo docente. Aunque no se trata de un

encadenamiento fijo y cerrado, nos parece relevante recuperar la dimensión de lo político como espacio de activación de lo social y el potencial desnaturalizador que detenta para pensar cuáles son los saberes, prácticas y sensibilidades en los que se debe formar a la docencia.

### 3.2 La evaluación estandarizada como regulación externa del sistema formador

El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 planteó una rearticulación de la evaluación. Por un lado, incorporó a los dispositivos ya existentes una evaluación estandarizada a estudiantes denominada “Enseñar”. El mismo fue llevado a cabo por la Secretaría de Evaluación Educativa<sup>14</sup>—2017—, lo cual implicó un desplazamiento del INFD de las políticas de evaluación de la FDI según lo establecido en la LEN<sup>15</sup>. Es decir, un achicamiento del Instituto en contraposición con el crecimiento de las funciones y el presupuesto de la Secretaría de Evaluación Educativa. Durante todo el período 2015-2019, hubo una relación inversamente proporcional entre el presupuesto asignado a la Secretaría de Evaluación Educativa y al INFD (Birgin, 2018, 2020)<sup>16</sup>.

Para este artículo, tomamos los dos dispositivos principales que se diseñaron para la evaluación de la formación docente entre 2015 y 2019: la prueba Enseñar (ya mencionada) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente<sup>17</sup> (en adelante “CNEAC”).

“Enseñar” fue una política de evaluación estandarizada de alcance nacional con un carácter muestral que evaluó a los/as estudiantes del último año de las carreras. En algunas jurisdicciones e instituciones presentó fuertes resistencias por parte de las comunidades educativas y académicas, razón por la cual “sus hallazgos deben ser considerados como orientativos” dado que su muestra “no es representativa a nivel nacional” (Secretaría de Evaluación Educativa, 2018: p. 16). Este operativo articuló dos tendencias (Coria, 2018): por un lado, fue un dispositivo que intentó fungir como herramienta de control y regulación sobre los ISFD, desplazando los procesos de evaluación ya descriptos, construidos procesualmente. Así, el operativo intentó construir una línea de causalidad entre sus resultados y la enseñanza

<sup>14</sup> Hasta el 2015 existió la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Con el cambio de gestión, el área fue elevada a secretaria por lo que paso a depender directamente del Ministro. Con el gobierno entrante en 2019 se mantuvo el rango de secretaria modificando su denominación (Secretaría de Evaluación e Información Educativa).

<sup>15</sup> El artículo 76 de la LEN establece las responsabilidades del INFD entre las que está la de “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”.

<sup>16</sup> La Secretaría de Evaluación Educativa tuvo un presupuesto en valores reales de \$150 millones en 2016, alcanzando los \$325 millones en 2017 y finalizando en aproximadamente \$200 millones en el proyecto de 2020. Mientras tanto el INFD en valores reales pasó de \$1345 millones en 2016 a \$382 millones en 2020 debido a la inflación acumulada del 200% en cuatro años (UNIFE, 2019).

<sup>17</sup> Resolución N° 347/18 del Consejo Federal de Educación.

que los institutos imparten. Por otra parte, este operativo se construyó con el encuadre de capacidades prescripto por el Marco que, como ya señalamos, descontextualiza los saberes propios de la docencia y los declina solamente en una dimensión utilitaria.

Los resultados que obtenían los/as estudiantes en el Operativo Enseñar se articularon con las becas *Compromiso Docente*<sup>18</sup> que ofrecían hasta un 70% del salario docente testigo a los/as futuros/as estudiantes en las carreras docentes prioritarias. En algunas jurisdicciones se condicionó la continuación del estipendio de Compromiso Docente al resultado del examen Enseñar. Para su asignación, en su primera edición (2016) para acceder a la beca los/as estudiantes del último año de secundaria debían rendir el examen Aprender<sup>19</sup> y señalar allí su deseo de ser parte del programa de becas. También al momento de evaluarlos/as, el 60% del puntaje asignado fue ponderado según el nivel académico medido en el operativo Aprender (Ingratta, 2021). *Compromiso Docente* no fue la primera línea de becas estudiantiles dirigida específicamente a aspirantes a la docencia aunque tuvo como singularidad priorizar los méritos individuales. Esta línea de becas estuvo orientada por una política de igualdad de oportunidades que prioriza la equiparación de los puntos de partida para que, por medio de la competencia, “las desigualdades sean justas” (Dubet, 2011, p. 55).

La otra política que señalamos fue la creación de la CNEAC, dedicada a la acreditación institucional de los ISFD y al otorgamiento de la validez nacional de sus títulos y carreras. Desde el Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010, los dispositivos de evaluación se fueron construyendo en conjunto con los ISFD. En cambio, el mayor desplazamiento que esta normativa produce tiene que ver con el apartamiento de los ISFD de los procesos de evaluación. En la memoria sedimentada de los ISFD, esta expulsión activó las reminiscencias que dejaron las políticas de acreditación de los 90. Así, se busca construir un nuevo modo de regulación y gobierno bajo el paradigma de la NGP que centra su mirada en la rendición de cuentas bajo parámetros de eficiencia, rendimiento y eficacia (Verger, 2015). Cabe remarcar que la sesión en la que se votó la CNEAC estuvo signada por la ausencia de varias jurisdicciones como también por el voto negativo de otras, cuestión no menor en tanto que el Consejo Federal es el espacio de concertación de la política educativa entre Nación y las jurisdicciones.

<sup>18</sup>En su primera edición, para acceder a la beca las/os estudiantes de secundaria debían rendir en el último año de la escuela secundaria el examen Aprender y señalar allí su deseo de ser parte del programa de becas. Debido al bajo impacto y convocatoria que este mecanismo de reclutamiento tuvo, el gobierno nacional modificó los criterios de selección permitiendo que aspirantes que no habían rendido el examen Aprender sean parte de la propuesta (en estos casos se consideró el promedio de la escuela secundaria).

<sup>19</sup> El Operativo Aprender fue un dispositivo de evaluación de aprendizajes estandarizado aplicado en los niveles primarios (3° y 6° grado) y secundario (2° o 3° año y 5° o 6° año según jurisdicción). En todos los casos en las áreas de Lengua y Matemática y en el último año de la secundaria también en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Este dispositivo fue significativamente diferente a los procesos de evaluación implementados con anterioridad y fue una pieza clave de la comunicación gubernamental en materia educativa (Escandel, 2019)

Si el significante *evaluación* ocupaba un lugar secundario en el núcleo de sentidos del discurso pedagógico en la órbita nacional entre 2003-2015, en esta etapa fue desplazado al centro. La evaluación fue el punto nodal que operó como punto de inicio y de llegada en la agenda de las políticas educativas y dotó de sentido al conjunto de articulaciones con términos como la medición, la homologación y la búsqueda de estándares o resultados de aprendizaje. De este modo, *evaluación* pasó a designar una forma de producir información con la finalidad de comparar instituciones o jurisdicciones (pese a que públicamente nunca se expresó de este modo), una comparación que pretendía hacer homogéneo aquello que no lo es.

### Reflexiones finales

En la formación docente, el derecho a la educación en términos pedagógicos se traduce básicamente en una igualdad de doble significado. Por un lado, asumir la educabilidad de cada estudiante (todos/as pueden aprender) y por otro lado, sostener la aspiración utópica comeniana que “todo el mundo puede aprender todo” (Masschelein, 2018). Esta traducción pedagógica del derecho a la educación es la que está en juego en la pretensión de hacer del espacio escolar un lugar de suspensión, una aspiración que sigue valiendo la pena para pensar lo escolar y sus políticas (Meirieu, 2011). Desde esta perspectiva político-pedagógica y desde el enfoque teórico del análisis político del discurso abordamos una lectura de los documentos curriculares y de evaluación de la FDI formulados en Argentina entre 2003-2019 y elaborados desde el INFOD, institución nacional responsable de la formación de enseñantes en todo el país.

Sostuvimos que los textos de las políticas educativas, en particular los textos curriculares, expresan una política cultural pública entendida como una arena de negociación y disputa de sentidos contingentes y provisorios. Los Lineamientos Curriculares (2007) y el Marco Referencial de Capacidades (2018) aquí analizados nombran una serie de saberes, prácticas y sensibilidades a formar que se consideran constitutivas de la tarea y el trabajo docente con el significante “*capacidades*”. Esto nos anuncia el carácter precario que tienen los términos para la fijación de sentidos y el campo abierto de disputa por su significación. El carácter vacío del significante “*capacidades*” evidencia su potencia para lograr absorber otros. De lo que se trata, entonces, es de analizar los encadenamientos de sentidos que producen los discursos plasmados en los textos de la política, cuál es el horizonte que construyen y de qué modo se enlazan con una preocupación por la igualdad y la construcción de lo común. *Evaluación* fue otro significante que sufrió un desplazamiento en el discurso educativo oficial, conformándose como núcleo de sentido entre 2015 y 2019. Este desplazamiento reconfiguró el

encadenamiento de elementos en torno a la evaluación, pasando de propuestas procesuales, situadas y articuladas en diversas escalas del sistema educativo a dispositivos estandarizados de control externo centralizado.

Es interesante destacar que el viraje en el discurso educativo<sup>20</sup> operado en 2015 no estuvo acompañado de una modificación sustancial de las normativas educativas existentes. Si bien los textos de las políticas educativas de ese período se presentan como continuadoras de lo realizado previamente, el análisis muestra que traman núcleos de sentido que contradicen a las construcciones discursivas del período anterior, a la vez que se ocupan poco de reemplazarla. Por eso, los Lineamientos Curriculares y el Marco Referencial, con todas las tensiones señaladas, conviven.

Entendemos que discutir estos textos, con especial hincapié en el Marco Referencial de Capacidades, es un primer paso en la disputa por los significantes que le otorgan sentido a la formación docente. El Marco alinea los saberes docentes con los aprendizajes de sus estudiantes, circunscribiendo la mirada a un terreno muy delimitado, que corta lazos con perspectivas más amplias de las disciplinas, de la cultura general y de las claves de la época que posibilitarían mejores condiciones para la enseñanza y las propuestas pedagógicas. Así, la docencia es nombrada no como un trabajo intelectual de transmisión de las culturas sino como una operaria del saber “a enseñar”, reduciendo la complejidad involucrada en los saberes, prácticas y sensibilidades de la formación y el trabajo docente.

Sin dudas, ese debate requiere tramarse con lo que deje la pandemia producida por la COVID-19 y deberá tomar nota de los rasgos de época que impregnaron el ámbito educativo como las aceleraciones en la hibridación entre la cultura escolar y digital, la oclusión del carácter separado de lo escolar, la profundización y visibilizaciones de las desigualdades y la creación de otras nuevas vinculadas con la conectividad y los artefactos tecnológicos digitales y su uso. Es y será necesario rediscutir qué políticas para la formación docente, inscriptas en la trama entre las huellas que nos componen y las nuevas claves que este tiempo propone y queremos transformar.

## REFERENCIAS

BALL, Stephan. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas 2 (2/3)* 19-33.

---

<sup>20</sup>En este artículo nos hemos detenido en los textos de la política de formación docente; las hibridaciones que se producen en los procesos de recepción y traducción de la política en FDI quedan para investigaciones futuras).

- BEECH, Jason y MEO, Analía. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Ball. Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Vol 24 N°23-
- BIRGIN, Alejandra. (2018). Una nueva institución para el gobierno de la formación docente en argentina: el INFD. *Revista Práxis Educativa* 28 (14), 41-63.
- BIRGIN, Alejandra. (julio de 2019). *Formación docente e igualdad en Argentina: políticas públicas en disputa*. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. <https://drive.google.com/file/d/1GaiO0CfIl6HSjhCpKwuNfIOh9G-yOV5R/view>
- BIRGIN, Alejandra. (2020). La reconfiguración de la formación docente en Argentina: entre universidades e institutos de formación docente. *Formação em Movimento* 2(3), 20-36.
- BRUNS, Barbara. y LUQUE, Javier. (2014). Profesores Excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- BORIOLI, Ana; LIFSCHITZ; Carolina y NOVOTNY, Andrea. (2015). *Evaluación del desarrollo curricular de la formación docente inicial un proceso de construcción y compromiso institucional*. En Seoane, V; Feldfeber, M; Saforcada, F.; Duhalde, M.; Villa, A.; Martínez, M.; Birgin, A. coordinadora editorial (2016). Seminario Nacional de Red Estrado. Formación y trabajo docente: aportes a la democratización educativa. Universidad Nacional de La Plata.
- ELACQUA, Gregory, HINCAPIÉ, Diana, VEGAS, Emiliana y ALFONSO, Mariana. (2018). *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación UNIPE, OPPPED FFYL-UBA, CCC Floreal Gorini, Aula Abierta UNAHUR, UNDAV, NIFEDE-UNTREF, UNGS Y CEIECS-UNSAM (2019). *En caída. Balance del presupuesto educativo nacional durante el gobierno de cambiamos*.
- CORIA, Adela. (2018). Políticas de formación docente en argentina: una aproximación crítica a las definiciones curriculares y de evaluación. *Revista Práxis Educativa* 14 (28), 118-135.
- CRES (2018). III Conferencia Regional de Educación Superior “*Declaración y Plan de Acción sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*”.
- DAVINI, María Cristina (2005). *Estudio de la calidad y la oferta de la formación docente*. Ministerio de Educación de Argentina.
- DAVINI, María Cristina (2008). *Acerca de las prácticas docentes y su formación*. Área de Desarrollo Curricular. INFD. Ministerio de Educación de Argentina.
- DAVINI, María Cristina. (2015). *La formación en la práctica docente*. Bs.As.: Paidós.
- del REY, Angélica. (2011). Crítica de la educación por competencias. *Universitas Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 15, 233-246.
- DE MARCO, Luciano. (agosto, 2019). *La docencia ante la incertidumbre del futuro. Sentidos sobre lo educativo y el trabajo de enseñar en dos documentos recientes del BID*. XIII Jornadas

de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

DIAZ BARRIGA, ÁNGEL. (2014). Competencias. Tensión entre programa político y proyecto educativo *Propuesta Educativa*, núm. 42, noviembre, 2014, 9-27.

DUSSEL, Inés. (2018). Sobre la precariedad de la escuela. LARROSA, J. (2018) *Elogio de la escuela*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

DUBET, François. (2011) *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI

EDELSTEIN, Gloria y Coria, Adela. (1995). *Imágenes e imaginación. Iniciación a la docencia*. Buenos Aires: Kapeluz.

EDELSTEIN, Gloria. (2013). *Formar y formarse en la enseñanza*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

ESCANDELL, Stella. (2019). *Las razones del aprender. el rol de la evaluación educativa en la estrategia de comunicación gubernamental*. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd) – FFyL.

EVANGELISTA DIAS, Rosanne. (2015). La práctica en las políticas curriculares iberoamericanas para la formación docente. *Revista mexicana de investigación educativa*, 20(65), 443-459.

EZPELETA MOYANO, Justa. (1992). El trabajo docente y sus condiciones invisibles. *Nueva Antropología* 12 (42), 27 – 42.

FELDFEBER, Myriam. (2019). Políticas educativas en el siglo XXI: analizar el presente para pensar el futuro. En Saforcada, F. y Feldfeber, M. (coomp.) *La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI: miradas desde Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires,

FELDFEBER, Myriam. y GLUZ, Nora. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educación & Sociedad*, 32(115), 339-356

FELDFEBER, Myriam. (2009) Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, 15(28), 25-43.

FELDMAN, Daniel. (2008). *Treinta y seis capacidades para la actividad docente en escuelas de educación básica*. Área de Desarrollo Curricular. INFD. Ministerio de Educación de Argentina.

LACLAU, Ernesto. y MOUFFE Chantal (1985 [2015]). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.

LARROSA, Jorge. (2019). *Esperando no se sabe qué. Sobre el oficio de profesor*. Buenos Aires: Noveduc.

MASSCHELEIN, Jan. (2018, junio). El derecho a la escuela desde una perspectiva educativa: el movimiento de niños/as a estudiantes. Diálogos sobre pedagogía, a propósito de la escuela en el

siglo XXI. Recuperado de

[https://www.youtube.com/watch?v=5xiySqJZUdY&list=RDCMUCXiKTCbUmnPBK3J2gMMgexQ&start\\_radio=1&t=1](https://www.youtube.com/watch?v=5xiySqJZUdY&list=RDCMUCXiKTCbUmnPBK3J2gMMgexQ&start_radio=1&t=1)

MASSCHELEIN, Jan. y SIMONS, Maarten. (2014). *Defensa de la escuela. Una cuestión pública*. Buenos Aires: Miño - Davila.

MEIRIEU, Philippe. (1998[1996]). *Frankenstein educador*. Editorial Laertes.

MEIRIEU, Philippe. (2011). Entrevista por Alejandra Birgin. *Revista del IICE*, 30, 5-15.

MEIRIEU, Philippe. (2018). *La riposte. Écoles alternatives, neurosciences, bonnes vieilles méthodes. Pour en finir avec les miroirs aux alouettes*. Paris : Éditions Autrement.

MEIRIEU, Philippe. (2019). Riquezas y límites del enfoque por “competencias” del ejercicio de la profesión docente hoy. *Pedagogía y Saberes*, 50, 97-108.

MORELLI, Silvia. y ITURBE, Erica. (2018). *Tensiones y traducciones en las políticas curriculares para la formación docente en Argentina*. Educação Unisinos, vol. 22, núm. 1,

MOUFFE, Chantal (2013). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PERRENOUD, Philippe. ([1999]2004). *Diez nuevas competencias para enseñar. invitación al viaje*. Graó, Colofón, México.

RANCIÈRE, Jacques. (2003[1987]). *El maestro ignorante: cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.

REY, Bernard. (2014). En torno a las palabras. “Competencia” y “competencia profesional” *Propuesta Educativa* 42 (23), 28-38.

SOUTHWELL, Myriam y VASSILIADES, Alejandro (2014). El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. *Revista Educación, Lenguaje y Sociedad*, 11, 163-187.

SOUTHWELL, Myriam. (2018). Enunciación, interpelación y producción de políticas educativas recientes. Preguntas desde la teorización del populismo. *Ferentario* 12 (1), 70-88.

TERIGI, Flavia. (2013). *Saberes docentes. Qué debe saber un docente y por qué*. VIII Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires: Santillana.

TORANZOS, Lilia; CAPPELLACCI, Inés y FLEITAS, Dolores (2015). *Evaluación de estudiantes en el marco de la evaluación integral de la formación docente del INFD*. En Seoane, V; Feldfeber, M; Saforcada, F.; Duhalde, M.; Villa, A.; Martínez, M.; Birgin, A. coordinadora editorial (2016). Seminario Nacional de Red Estrado. Formación y trabajo docente: aportes a la democratización educativa. Universidad Nacional de La Plata.

VASSILIADES, Alejandro. (2014). El discurso pedagógico oficial en Argentina (2003-2013): trabajo docente e igualdad. *Cadernos de Pesquisa*, 154 (44), 1012-1027.

VASSILIADES, Alejandro. (2015). Articulaciones y disputas en la trama entre trabajo docente e igualdad educativa en Argentina. *Perfiles Educativos*, 37(150),158-170.

VASSILIADES, Alejandro. (2020). “Impugnaciones de la enseñanza y desplazamientos de la pedagogía: políticas docentes y discursos estandarizados en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)”. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 30(2), 247-262.

VERGER, A. y NORMAND (2015). Nueva gestión pública y educación elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educación y Sociedad*. v. 36, N°. 132, p. 599-622.

### **Normativa**

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006). Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007). *Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial*. Resolución N° 24/07, Consejo Federal de Educación.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2010). *Plan Nacional de Formación Docente 2010/2011*. Resolución N° 98/10, Consejo Federal de Educación.

Ministerio de Educación y Deportes. (2016). *Plan Nacional de Formación Docente 2010/2011*. Resolución N° 286/16, Consejo Federal de Educación.

Ministerio de Educación (2013). *Programa Nacional de Formación Permanente «Nuestra Escuela»* Resolución N° 201/13, Consejo Federal de Educación.

Ministerio de Educación (2018). *Marco Referencial de Capacidades Profesionales*. Resolución N° 337/18, Consejo Federal de Educación.

Ministerio de Educación, (2018). *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente (CNEAC)*, Resolución N° 347/18, Consejo Federal de Educación.

### **Documentos oficiales:**

INFD (2015a). *Evaluación del desarrollo curricular y condiciones institucionales de la formación docente inicial: Informe nacional sobre los Profesorados de Educación Inicial y de Educación Primaria*. Serie Evaluación Integral de la Formación Docente. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Formación Docente.

INFD (2015b). *Estado de situación de la renovación curricular de la formación docente inicial*. Informe del Área de Desarrollo. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Formación Docente.

INFD (2015c). Ministerio de Educación, (2015). *Memoria de Gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Formación Docente.

INFD (2015d) Evaluación de estudiantes de los profesorados de Educación Inicial y Educación Primaria. 2013-2015. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Instituto Nacional de Formación Docente. Recuperado de: <https://cedoc.infed.edu.ar/review/evaluacion-de-estudiantes-de-la-formacion-docente-etapa-2013-2015/>

INFD (2016). Instituto Nacional de Formación Docente. *Serie Evaluación Integral de la Formación Docente. Informe Nacional: Profesorados de Educación Física, Educación Especial*

y *Educación Artística*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Formación Docente.

ISFD (2017) *Evaluación del Desarrollo Curricular. Informe nacional sobre los Profesorados de Educación Secundaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Instituto Nacional de Formación Docente.

Proyecto de Ley Plan Maestr@. (2017) Versión borrador  
<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005527.pdf>

Secretaría de Evaluación Educativa. (2017) *Documento de trabajo. Enseñar. Evaluación diagnóstica de estudiantes del último año de formación docente en Argentina*. Ministerio de Educación y Deportes.

Secretaría de Evaluación Educativa. (2018) *Evaluación diagnóstica 2017. Estudiantes avanzados de carreras docentes*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

#### SOBRE LOS AUTORES:

##### **Alejandra Birgin**

Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación). Universidad Pedagógica Nacional. Directora Provincial de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. E-mail: alebirgin@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2017-0037>

##### **Luciano De Marco**

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) E-mail: luciano.demarco1@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5205-2633>

Recebido em: 25 de março de 2021  
Aprovado em: 19 de abril de 2021  
Publicado em: 01 de julho de 2021