

PRAXIS

educativa

Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Humanas
Instituto de Ciencias de la Educación
para la investigación interdisciplinaria



ICEII

Instituto de Ciencias de la Educación
para la Investigación Interdisciplinaria



EdUNLPam



REUN

RED DE ESPACIOS
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES

ISSN 2313-934X
SANTA ROSA, LA PAMPA, ARGENTINA
Correo electrónico: iceii@humanas.unlpam.edu.ar
Disponible en <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis>

Neoliberalismo e identidad docente: precisiones y recaudos que señala la memoria. Artículo de Silvia Bernatené. Praxis educativa, Vol. 27, No 3 septiembre-diciembre 2023. E-ISSN 2313-934X. pp. 1-17. <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270304>

Esta obra se publica bajo Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
CC BY- NC- SA Atribución, No Comercial, Compartir igual



Neoliberalismo e identidad docente: precisiones y recaudos que señala la memoria

Neoliberalism and teaching identity: precisions and precautions indicated by the memory

Neoliberalismo e identidade docente: precisões e cuidados indicados pela memória

Silvia Bernatené

Universidad Nacional de San Martín, Universidad de Río Negro, Argentina
sbernatene@unsam.edu.ar
ORCID 0000-0002-1247-0080

Recibido: 2023-04-08 | **Revisado:** 2023-08-25 | **Aceptado:** 2023-08-30

Resumen

Este artículo presenta parte de los resultados de una investigación más amplia¹ en la que se analizan las concepciones que sostiene la normativa elaborada por el Consejo Federal de Educación (CFE) para la formación docente en Argentina. El artículo contiene las principales características de los cambios conceptuales de la normativa para la formación docente referidas a la identidad docente durante la implementación de políticas neoliberales de la década del 90. Es un estudio de corte cualitativo, que utiliza el análisis de contenido como uno de los métodos predominantes para profundizar el conocimiento de la vida social.

Palabras clave: Consejo Federal de Educación; actuación normativa; formación docente; neoliberalismo; identidad docente.

Abstract

This article presents part of the results of a broader investigation in which the conceptions supported by the regulations developed by the Federal Council of Education (CFE) for teacher training in Argentina are analyzed. The article contains the main characteristics of the conceptual changes of the norms for teacher training related to teacher identity during the implementation of neoliberal policies of the 90s. It is a qualitative study that uses content analysis as one of the predominant methods for deepening the knowledge of social life.

Keywords: Federal Council of Education; normative action; teacher training; neoliberalism; teacher identity.

Resumo

Este artigo apresenta parte dos resultados de uma investigação mais ampla na qual são analisadas as concepções apoiadas nas regulamentações elaboradas pelo Conselho Federal de Educação (CFE) para a formação de professores na Argentina. O artigo contém as principais características das mudanças conceituais nas regulamentações para a formação de professores relacionadas à identidade docente durante a implementação das políticas neoliberais na década de 1990. É um estudo qualitativo que utiliza a análise de conteúdo como um dos métodos predominantes para aprofundar o conhecimento da vida social.

Palavras-chave: Conselho Federal de Educação; ação normativa; treinamento de professor; neoliberalismo; identidade do professor.

Introducción

Las transformaciones curriculares que se produjeron en Argentina en las últimas décadas ubicaron a las prácticas de enseñanza en un lugar central, como eje vertebrador de las propuestas de la formación docente. Desde la década del 90, pero especialmente a partir de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 sancionada en el año 2006, el Consejo Federal de Educación (CFE) recupera un rol de importancia en materia de acuerdos y concertaciónⁱⁱ de políticas que le fue conferido desde sus inicios en el año 1972. La normativa elaborada en el CFE es el actual marco de referencia para la organización de los sistemas educativos en cada una de las jurisdicciones y sus propuestas constituyen los principales generadores de sentido y acción curricular.

En el contenido de esas regulaciones se expresan las definiciones políticas nucleares para la educación en todo el país. Nuestro interés está puesto en las concepciones que sostiene la normativa elaborada por el CFE para la formación docente, su organización político institucional y curricular, focalizando en las definiciones de la docencia que se introdujeron en tiempos del neoliberalismo. El Estado, además de establecer la definición de los contenidos del proceso formativo, diseña el modo en que debe llevarse a cabo. Esto trasciende la formación inicial pues plantea de manera prospectiva el posterior ejercicio de la profesión en todo el sistema educativo. Las regulaciones del CFE se constituyen en la base común para que cada jurisdicciónⁱⁱⁱ elabore sus diseños curriculares expresando la posición asumida por la conducción política del sistema educativo nacional. Por ese motivo, la matriz normativa en la que el sistema educativo funda y sostiene su funcionamiento contiene definiciones de gran valor político. Al decir de Foucault (1996), la emergencia de nuevas formas de subjetividad está ubicada en las prácticas jurídicas, un tipo de práctica social de alto valor para la definición de la verdad.

El Consejo Federal de Educación de la República Argentina fue creado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (PNDyS) en el año 1972 con el propósito de generar un espacio que garantice la integración del sistema educativo. Las preocupaciones en torno a la “integración” giraban sobre la eficiencia y eficacia del sistema, sus recursos y la planificación de políticas con impacto en todo el país. La Ley de creación prevé que el Consejo estará integrado por la Asamblea de ministros y un Comité Ejecutivo. Los ministros provinciales con competencia en educación conformarán la Asamblea, presidida por el ministro de Educación de la Nación. De allí que la concertación necesaria será el resultado de las distancias-cercanías de las provincias al gobierno nacional, no sólo en el plano de las finalidades políticas sino también económicas. Cabe señalar que desde su creación, este organismo se preocupó por la formación de docentes y por los planes de estudio conformes a los principios pedagógicos vigentes de cada época, pero fundamentalmente a los lineamientos políticos de los sucesivos gobiernos a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. La identificación de las posiciones asumidas en ese ámbito respecto de qué docente formar y para qué finalidad, permiten analizar no sólo el vínculo con el contexto sociopolítico y los principios pedagógicos, sino también cuáles son las categorías conceptuales del campo de la Didáctica que sostienen esas posiciones y desde allí, las continuidades y rupturas de su inclusión en la normativa.

Inscribimos el objeto de esta investigación en el campo de la Didáctica teniendo en cuenta los aportes de la disciplina y los diálogos con las políticas en las que se definen las propuestas curriculares para la formación docente. Cabe destacar que esa inscripción disciplinar permite abordar tanto la dimensión epistemológica como la interpretación socio histórica que las tradiciones han legado a los estudios de la formación docente, del

currículum y de las prácticas de enseñanza, objetos preferenciales de la disciplina que históricamente ha incorporado en su agenda de producción de conocimiento, aunque no siempre con el mismo énfasis ni la misma intensidad.

Como se trata de definiciones de políticas públicas para la Educación, tomamos los aportes de Abal-Medina y Barroetaveña (1997) quienes sintetizando a Oszlak (1982), sostienen que las políticas de los gobiernos se construyen en una trama de intereses, en donde el Estado debe presentarse como representante del interés general de la ciudadanía. En nuestro estudio construimos una periodización atendiendo a las características de las lógicas estatales para su definición, considerando su centralidad o no en la definición y sentido de las prioridades. El trabajo del cual este escrito forma parte, está ordenado en cuatro períodos y en cada uno de ellos presentamos la actuación normativa del organismo para la formación docente. El primero, 1972-1976; el segundo, 1976-1983; el tercero, 1983-2003 distinguiendo dos etapas, 1983-1989 y 1989-2003 y el último, 2003-2012. Los aportes que contienen este artículo refieren a la segunda etapa del tercer período en el que las políticas neoliberales fueron las ordenadoras de la vida económica y social de Argentina.

Los estudios sobre la formación docente señalan las múltiples dimensiones de esta temática y la necesidad de realizar un análisis relacional de sus implicancias políticas y académicas. En nuestro trabajo, ambas se desprenden de las concepciones presentes en la normativa elaborada en el ámbito del CFE. Coincidimos con Davini (1995) en entender a la *formación* como el proceso de conformación del pensamiento y del comportamiento socio profesional que se inicia formalmente en la enseñanza de grado y se desarrolla en el desempeño laboral. Producto social de una historia, se trata de un proceso de largo alcance, con fases internas, sucesivos cambios y dimensiones mutuamente influyentes en las que, además, inciden significativamente las biografías escolares de los sujetos y las características de los sujetos e instituciones que intervienen en ese proceso. De esta forma, como señalamos en párrafos anteriores, las tradiciones en tanto configuraciones de pensamiento y acción (Davini 1995), constituyen una referencia ineludible para analizar de qué manera el Estado expresa la finalidad política de la formación docente a través del currículum y los formatos institucionales, como también los lineamientos de su trabajo y su formación permanente.

Es un estudio de corte cualitativo, que utiliza el análisis de contenido (Bardin, 1986) como uno de los métodos predominantes para profundizar el conocimiento de por qué la vida social, la formación docente y las prácticas de enseñanza, se perciben y se experimentan como ocurren. Este método nos permite avanzar en la “paciente empresa de desocultación” (Bardin, 1986) de las concepciones que sostienen las normas elaboradas por el Consejo Federal de Educación durante su trayectoria. El corpus total está integrado por 114 documentos elaborados en el ámbito del CFE desde 1972 hasta el 2012: 80 resoluciones destinadas a la Formación docente y temas afines, 70 resoluciones corresponden a la formación docente y Resoluciones son afines a la temática. Además, tomamos 10 Resoluciones Ministeriales con planes de estudio de formación docente y otros temas inherentes a la formación.

El Consejo Federal de Educación

El CFE fue creado en el año 1972 durante un gobierno militar, cuyas bases se asientan en los lineamientos del “Plan nacional de desarrollo y seguridad (PNDyS) 1971-1975” diseñado en el gobierno de facto presidido por Alejandro Lanusse^{iv}. En ese

momento, las políticas de formación docente se encuentran en plena transformación ya que la llamada tercerización^v de la docencia aún está en curso.

El gobierno elabora en 1971 el PNDyS para contar con una propuesta de lineamientos para la acción del gobierno de facto, entre las cuales las destinadas al sector educación responden a las demandas de las corrientes desarrollistas y tecnocráticas de la época. Para atender a la integración y descentralización del sistema educativo, se crea el Consejo Federal de Educación mediante la Ley 19.682 del 15 de junio de 1972. Fue propuesto por la reunión de ministros y ratificado por el decreto 4.521 del 7 de octubre 1971 para que el Consejo participe en la concreción de los lineamientos fijados en el mencionado Plan. Entre sus funciones se destaca la coordinación de la acción que desarrollan la Nación y las Provincias, tendiente al mejoramiento integral de la educación.

Es importante destacar que hasta ese momento no había un organismo colegiado encargado de intervenir en las definiciones curriculares y, a partir de su creación, la iniciativa de contar con comisiones encargadas de esa tarea institucionaliza un espacio que nuclea a los responsables políticos de la educación de todo el país.

El artículo 2° de la Ley 19682 refiere explícitamente a la obligación de respetar en todos los casos las necesidades propias de cada provincia o región. El significado de “respeto” de las necesidades de las provincias lo analizamos desde los diferentes tópicos que plantea el PNDyS ya que se inicia una etapa de descentralización del sistema educativo, revisión del destino de los recursos en el marco de una corriente modernizadora y racionalizadora del sistema. Si asociamos la idea de “respeto” a la descentralización y a la necesidad de controlar ideológica y materialmente este proceso, se pone en evidencia que no se trata de una intencionalidad política de participación genuina de las diferentes jurisdicciones, sino una expresión que se asienta en la idea de que “cada uno tiene lo que puede según su entorno”. Este proceso de regionalización constituye lo que Tedesco reconoce como “un mecanismo de adecuación a las posibilidades de cada sector social y región” (Tedesco, 1986, p.53). Esta tendencia se mantendrá durante todo el período del gobierno de facto y se repetirá años más tarde, bajo una fuerte concentración de control del sistema en el marco de la descentralización y transferencia de los servicios educativos sin el financiamiento correspondiente.

El CFE inicia su funcionamiento en tiempos de una reforma educativa que no pudo lograrse de manera integral. La única medida de la reforma impulsada por el gobierno militar que prosperó fue la supresión del ciclo del magisterio en las Escuelas Normales a partir de 1969^{vi} y su consecuente pasaje al nivel superior. La iniciativa se sostuvo y obtuvo progresiva institucionalidad, inscripta en una tendencia regional apoyada por los organismos internacionales que a su vez se desplegó en varios países de América Latina. Este movimiento reformista tuvo su correlato en el contenido de la formación para garantizar que el modelo tecnocrático eficientista se desarrollara exitosamente. En este contexto de pasaje de tradiciones, el Consejo se constituye como un ámbito propicio para las orientaciones políticas de las propuestas educativas, sin embargo, no elabora las propuestas curriculares.

Durante muchos años, pero especialmente en su etapa inicial y durante la dictadura cívico militar de 1976, la actuación del Consejo Federal de Educación fue concomitante con el Ministerio de Educación. Evidencia una acción focalizada en opiniones y deliberaciones para garantizar, al menos en el plano de las normas, el sentido de la formación docente capaz de responder al mandato de las políticas educativas promovidas por el Ministerio de Educación e impulsadas por el gobierno nacional.

La transformación educativa neoliberal de los '90 no fue la excepción. La misma se realizó en el marco de la sanción de tres leyes: la Ley de Transferencia de los servicios educativos a las provincias (1992), la Ley Federal de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (Ley 1995). Sus rasgos distintivos se relacionan fundamentalmente con la reformulación del rol del Estado, la primacía del mercado como organizador de las relaciones sociales y económicas, el financiamiento de los procesos de reforma educativa y la enfática injerencia de los organismos internacionales de crédito en la definición de las políticas educativas del país (Feldfeber, 1998; Gentili, Suárez, Stubrin y Gindín, 2004; Olmos, 2008; Paviglianiti, 1993).

Estas políticas se caracterizaron por procesos de apariencia antagónica entre sí, por un lado, la descentralización financiera y administrativa del sistema educativo y por otro la centralización pedagógica ejercida desde el nivel nacional a partir de las definiciones curriculares y los sistemas nacionales de evaluación de la calidad (Carnoy, 2005; Miguez, 2006; Paviglianiti, 1995). Esta situación dual, le permitió al Estado continuar con un rol activo en la transformación curricular que, en el caso de la formación de docentes, ocupó el centro de la escena ya que se depositó en ellos el éxito de la transformación educativa.

En este contexto, los objetivos de la formación docente para su perfeccionamiento y capacitación continua con instancias de aseguramiento de la calidad fueron establecidos en la Ley Federal de Educación (1993), en su capítulo V, artículo 19°. Concibe al docente como “elemento activo de participación en el sistema democrático” y debe ser formado desde “el sentido responsable de ejercicio de la docencia y el respeto por la tarea educadora”. En el marco de un sistema de formación continua, con cuatro instancias (formación de grado, el perfeccionamiento docente en actividad, la capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales y la capacitación pedagógica de graduados no docentes) se propuso “reconvertir” a los docentes para que puedan adaptarse a las nuevas modalidades de producción caracterizadas por la competitividad, la polivalencia, la ampliación horizontal del puesto de trabajo, la ductilidad, la flexibilización, la conformación de equipos de trabajo competitivos, etc. Los documentos elaborados por el Ministerio de Educación para su tratamiento en el Consejo Federal de Educación señalan estas valoraciones en la mayoría de sus fundamentos destacando la necesidad de profesionalización y la intervención de especialistas para lograrlo.

La Ley Federal de Educación de 1993 modificó la estructura y redefinió los objetivos del Consejo Federal de Cultura y Educación. En su artículo 54° incorporó su composición, objetivos y tareas. Le dio continuidad a la función prevista en su génesis, ámbito de *coordinación y concertación* del Sistema Nacional de Educación y agregó funciones referidas a concertación de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), de los contenidos de la formación docente, a los mecanismos para el reconocimiento de títulos, a las exigencias requeridas para la educación artística, a la promoción de las experiencias innovadoras en pos del efectivo aprovechamiento del potencial humano y de los recursos tecnológicos del sistema, como también garantizar la participación de padres, organizaciones de representantes de docentes e instituciones privadas reconocidas oficialmente en el planeamiento del sistema.

La actividad del CFE en este período fue muy prolífica, especialmente después de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que le confirió la responsabilidad de concertación política para la reforma del sistema educativo como nunca había sucedido desde 1972. La formación docente fue un eje de transformaciones sustantivas que se manifestaron en la organización político institucional del sistema y en los contenidos de la

formación. En este trabajo ponemos de relieve un conjunto de características de la producción normativa que contribuyeron al cambio de identidad de la docencia por incorporar concepciones que incidieron en la configuración simbólica del cuerpo magisterial. En primer lugar, la normativa favorece la institucionalización del discurso pedagógico con la participación de especialistas en el sistema y en diferentes dimensiones del proceso formativo e incorporan concepciones provenientes de corrientes progresistas del campo educativo y, por último, por primera vez se incluye en la normativa el concepto “profesionalización” de la docencia. De esta forma, el conjunto de lineamientos políticos destinados a la formación de maestros y profesores producidos en ese ámbito inauguran la construcción de una nueva identidad que tiene como telón de fondo las políticas neoliberales que se despliegan en otros ámbitos del Estado.

Un nuevo discurso pedagógico en la normativa

La producción normativa del CFE destinada a la formación docente en este período se caracteriza por la creación de un discurso pedagógico oficial contenido en el amplio repertorio de textos oficiales que se aprobaron en ese ámbito. La formación docente tuvo como base los documentos aprobados por el organismo específicamente para el sector y otros que referían al sistema educativo en su conjunto. Los organizamos en cuatro grupos: el primero incluye aquellos referidos las definiciones generales de la política educativa que se vinculan a la formación docente; el segundo, a la normativa sobre aspectos técnico-pedagógicos con impacto en la formación docente; el tercero, incluye a la normativa elaborada por el CFE específicamente para el sistema formador y el cuarto, la normativa destinada al funcionamiento interno del CFE.

En la mayoría de los documentos se incluyen concepciones que circulan en el campo académico y por primera vez son incluidas como referencia de las definiciones políticas.

Durante este período el discurso oficial neoliberal incorpora concepciones provenientes de las corrientes progresistas de las ciencias de la educación paralelamente a la inclusión de especialistas en todo el proceso de transformación del sistema. Los documentos expresan una nueva posición -al menos en el plano del discurso- sobre los docentes y su formación: la educación como práctica social, el valor de la práctica y su análisis crítico en los procesos formativos, el docente como agente en la distribución de bienes culturales, entre otros.

Desde principios de los 90 y durante toda esta etapa se observa una institucionalización de este discurso pedagógico que opera en la fundamentación de las reformas realizadas y como contenido de la formación de docente. De esta manera, las renovadas concepciones teóricas se extienden a una mayor cantidad de agentes del campo a partir de las propuestas de formación y capacitación expresadas en la normativa. Las principales características tienen que ver con la profesionalización de la docencia, naturaleza del saber de los docentes, la formación académica permanente y la actuación reflexiva. Todas estas consideraciones incorporan los aportes de la investigación internacional y nacional, de reciente elaboración, que ponían en evidencia la naturaleza y sentido de las mediaciones de los docentes en las aulas:

– Construcción del saber teórico práctico

“Ponderar los saberes y prácticas específicas y comunes” (...) “un docente comprometido en la construcción del saber” (...) “prácticas progresivas desde el inicio de

la formación” (...) “Ser agente de una distribución equitativa de bienes culturales” (Res CFE N° 9, 1990).

“El saber práctico (relativo a la experiencia y a la intuición) del saber teórico (escrito, formalizado, codificado), comenzaron a construirse mecanismos más sofisticados de legitimación y control de las nuevas prácticas” (Res CFE N° 52, 1996).

– Formación permanente

“Se comprometerá la formación académica con la práctica docente superando la dicotomía teórica, práctica desde el inicio de la formación. Se incorporará la investigación educativa como una de las vías para comprender la práctica educativa entendida como práctica social” (Res CFE N° 9, 1990).

– Prácticas reflexivas

“Reflexión y acción formarán parte de un mismo proceso” (Res CFE N° 52, 1996).

La renovación teórica y el cambio del mercado laboral para los egresados del campo educativo hallan en este período el escenario para su formal incorporación definitiva en la transformación del sistema. La Ley Federal de Educación (1993) legitima ese proceso a partir de la normativa elaborada por el CFE que remite especialmente a la presencia de personas e instituciones especializadas para formar, asesora y/o evaluar el proceso en marcha. Las normas incluyen especialistas para todo el proceso de formación de los docentes, para asumir posiciones de evaluación del sistema e integrar equipos técnicos. Al decir de Goodson (1995) se trata del estímulo jurídico dado por la legislación para afianzar el cambio curricular y contar con especialistas que participen en la legitimación del proceso. Además, se formaliza la incorporación de especialistas en diferentes ámbitos del sistema:

– Especialistas para formar a los docentes

“Registro Federal de Perfeccionamiento y Capacitación Docente para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales cuya actividad y/o producción constituyan un significativo aporte para la formación docente continua” (Res CFE N° 36, 1994).

– Especialistas para evaluar

Las autoridades educativas de las provincias presentarán al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación listados de especialistas que proponen para integrar las Unidades de Evaluación. Los candidatos deberán reunir los requisitos establecidos en el punto II.b de este Acuerdo. El Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, aprobará la incorporación de los especialistas propuestos al Registro Nacional de Evaluadores de la Formación Docente (Res CFE N° 83, 1998).

– Especialistas para procesos técnicos

“Se convocará a académicos, investigadores y/o profesores universitarios de reconocido prestigio en la comunidad científica, con inserciones institucionales y sesgos profesionales o de enfoques diferentes. Entre los convocados se deben incluir profesionales que actúen en el interior del país” (Res CFE N° 33/1993).

Del docente modelo al docente profesional y su proceso formativo. Los aportes del CFE en tiempos del neoliberalismo.

Además del cambio conceptual operado en el contenido de las normas, se produce un cambio en la definición de los docentes. La profesionalización de la docencia se incluye

por primera vez en los acuerdos que el gobierno nacional establece con las provincias para la transferencia de los servicios educativos de nivel superior. La construcción de estos inicia un año antes de la Ley 24049^{vii} (1991) en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación.

La Resolución del CFE N° 5/90 establece que comienza un período de transición hasta la transferencia de los servicios educativos, en el marco del proceso de descentralización y que el Ministerio de Educación de la Nación remitirá a las provincias para su conocimiento los criterios sobre descentralización que considere conveniente aplicar con sus propios establecimientos

Ante esa situación, el CFE propuso una redefinición del sistema educativo que debió ser coherente con el proyecto socioeconómico y político de la Nación Argentina, regiones y provincias que la componen. Promovió estos principios orientadores:

- consolidación de la identidad nacional y regional en el contexto latinoamericano, garantía de justicia social a través de la educación,
- democratización de la gestión educativa,
- vinculación del sistema educativo con el desarrollo comunitario a través de la relación con el proceso productivo regional.

Asimismo, afirma que el Estado tiene la responsabilidad irrenunciable e indelegable de formular, conducir y evaluar la Política Educativa. Deberá garantizar de manera preeminente, pero no excluyente el servicio educativo. En este contexto, se establecen tres ejes sobre los cuales se organizará la formación docente:

- formación continua
- profesionalización
- trabajo productivo

Los principios orientadores y los ejes propuestos por los documentos del CFE para la formación docente dan cuenta de un pasaje de la *idoneidad moral y pedagógica* del normalísimo, a la *preparación científica y técnica* enunciada en la década del 70 a la inclusión de la *profesionalización* como horizonte la formación de los docentes. La concepción de la docencia como profesión implica un desplazamiento en las expectativas ya que incorpora atributos de las profesiones liberales hasta ahora restringidos en la definición de la docencia, como lo es la autonomía respecto de su trabajo. La formación continua y el trabajo productivo aparecen como una resignificación de lo que hasta el momento se ha definido sobre perfeccionamiento o capacitación, incorporando además la vinculación con el desarrollo económico del país.

La “profesionalización” de la docencia es uno de los rasgos incluidos con énfasis en las normas del CFE, no solo porque definen a la docencia como profesión sino también por considerarla como un atributo de las tareas de los sujetos. Esta incorporación apareció asociada con la idea de “rol docente” y también las demandas de profesionalización de esta figura.

De esta forma presentan las normas la definición de la docencia:

Como profesionales en el ejercicio de un rol:

El *rol* docente comprende el diseño, puesta en práctica, evaluación y ajuste permanente de acciones adecuadas para el desarrollo integral de la persona, a través de la promoción del aprendizaje y la construcción de saberes, habilidades y actitudes de los educandos. Este *rol requiere de profesionales* que, con una

adecuada formación científica y humanística (...) (Resolución N° 32, 1993, cursivas propias).

Una actividad comprendida también como una profesión:

Este proceso de diferenciación y complejización de la *profesión docente* opera no sólo en el conjunto de los sistemas de formación de profesores, sino en el interior de ellos. (Resolución N° 52, 1996, cursivas propias).

El proceso integral de formación docente contribuirá a la profesionalización:

Las *funciones de formación docente*, de capacitación, actualización y perfeccionamiento docentes y de promoción e investigación y desarrollo configuran un único proceso integrado, dinámico y permanente que *dará sentido al criterio de profesionalización*. Además, la evolución del conocimiento y el eventual desempeño de diferentes roles a lo largo de la trayectoria profesional del docente exigirán permanentes revisiones y actualizaciones (Resolución N° 63, 1997, cursivas propias).

La profesión también es considerada el centro de los procesos de reconversión y perfeccionamiento:

Asegurar que las propuestas de formación docente de grado se articulan integralmente con la formación posterior dado que son dos momentos de un mismo proceso. Enfatizar que la misma, en tanto está centrada en la *práctica profesional*, es necesariamente contextualizada con fuerte anclaje institucional, lo cual supone priorizar como destinatario al personal docente en servicio y como escenario el marco institucional escolar. Generar en las instituciones escolares las condiciones requeridas tiempos, espacios y recursos para el perfeccionamiento y la reconversión docentes (Resolución N° 32, 1993, cursivas propias).

Los atributos de la inclusión de la profesionalización en las normas, recupera lo que Tenti (2007) señala sobre la profesionalización en tiempos del neoliberalismo: la transferencia de modelos de organización postfordista que garanticen la polivalencia, la adaptabilidad y la flexibilidad de los sujetos en el mundo del trabajo. Las normas establecen la profesionalización de la docencia asociada a las demandas de la organización escolar, señalan al respecto:

La evolución del conocimiento y *el eventual desempeño de diferentes roles a lo largo de la trayectoria profesional del docente* exigirán permanentes revisiones y actualizaciones que comporta un reconocimiento profesional, social y laboral, por los resultados del perfeccionamiento. (...) Este rol requiere de profesionales que, (...) *ser capaces de elaborar líneas de intervención que surjan de interpretar realidades*, definir problemas, actuar dentro de ciertos márgenes que no son absolutos y ante situaciones específicas, únicas e irrepetibles. (...) Asuma la *corresponsabilidad* en la elaboración y aplicación de los objetivos, prioridades y programas del planeamiento institucional (Resolución N° 32, 1993, cursivas propias).

La referencia al rol no remite exclusivamente a la persona, es un concepto relacional ya que depende de la posición del individuo en la organización. Es un concepto más vago que el de competencia en el cual la cualificación es la del puesto laboral definido por la organización. Los párrafos seleccionados de las resoluciones del CFE señalan las demandas que la organización hace al rol docente: “El *rol docente* comprende el diseño, puesta en práctica...”; “Este *rol requiere de profesionales* que, con una adecuada formación científica y humanística...”; “El *desempeño profesional del rol docente* como una alternativa de

intervención pedagógica mediante el diseño, la puesta en práctica...”; “...la capacitación de graduados docentes para *nuevos roles profesionales* y la capacitación pedagógica de graduados no docentes”.

Este conjunto de reglas de adaptabilidad a las demandas del sistema se corresponde con el proceso de formación docente que va más allá de la formación inicial. El marco regulatorio prevé cuatro instancias de la formación docente continua, todas ellas presentan el sesgo de la adaptabilidad mencionada: la formación de grado, el perfeccionamiento y actualización de los docentes en actividad, la capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales y la capacitación pedagógica de graduados no docentes.

Los aportes de Dubet (2006) nos permiten afirmar que nuestra sociedad fabrica sujetos en el marco de una actividad profesional organizada como es la docencia. En ese contexto, la normativa promueve una experiencia de socialización a lo largo de toda su vida laboral relacionando el ejercicio de su rol -el establecido por la organización- con sus propias elecciones personales puestas en juego en la elección de la carrera. La docencia regulada por el Estado actúa con un componente moral de mediación entre los valores generales y los sujetos particulares. El primero, es impuesto por los valores de las políticas y el segundo, proviene de las elecciones de los sujetos. Esto se despliega en contextos institucionales legitimados como son las escuelas y los institutos superiores que adquieren funcionalidades diversas conforme a los marcos legales que regulan su funcionamiento. Por ese motivo, las concepciones de docente que sostienen las normas dan cuenta de cómo se espera que sea la implicación de los sujetos en su propio proceso formativo.

Algunos estudios sobre la construcción de la identidad de la docencia (Davini, 1995; Tenti, 2007; 2010; Diker y Terigi, 2003) señalan de qué manera han impactado en su definición como vocación o trabajo, los cambios sociales y culturales como también la modificación de la dinámica interna del sistema educativo y sus mecanismos de control (Lang, 2006). No es la finalidad de este apartado dilucidar estas cuestiones, sino ubicar algunos de los rasgos básicos de la *profesión*, el *oficio* y el *rol* docente por estar mencionados en las normas de manera profusa, y vinculados a una nueva forma de “hacer docencia”. Su ejercicio y las características atribuidas a esta práctica señalan el tipo de intervención que el Estado espera de los docentes, así como también el grado de autonomía conferido para indicar el sentido de esa intervención.

Un estudio de Dubet (2006) que recoge aportes de la sociología del trabajo para analizar los procesos de socialización profesional, establece una clara diferenciación entre las nociones de rol y *oficio*. El autor afirma que el oficio es una calificación social sustancial perteneciente a las personas al término de un aprendizaje metódico y completo. El oficio puede o no ser una profesión dependiendo del grado de reconocimiento institucional y autonomía que se le otorgue a la persona y su poder de transferencia al ámbito laboral. Quien tiene un oficio es capaz de producir un trabajo autónomo y previsible en un contexto concreto. En cambio, el rol no pertenece a la persona, es un concepto relacional ya que depende de la posición del individuo en la organización (Dubet, 2006).

De este modo, la profesionalización de la docencia asociada al cumplimiento de un rol debe comprenderse según las demandas de la organización escolar^{viii}. Los nuevos funcionamientos institucionales requieren que la docencia reúna algunas características con sesgo “profesionalizante” para su ejercicio, además, establece para el rol docente las demandas sociales que el nuevo espíritu del capitalismo solicita a todos los sujetos: el carácter multifacético, el poder de adaptación, mayores niveles de exigencia en un proceso de formación continua.

El análisis de las demandas al rol docente que incorpora la normativa nos permite conocer cómo se manifiesta la institución formadora en la experiencia real. Al decir de Berger y Luckmann (2006) representan el orden institucional en dos niveles, el de los sujetos, el docente que no actúa por sí mismo sino desde las funciones que debe cumplir y el de las instituciones en las que se desempeña el rol, que forman para un tipo específico de comportamiento.

Las normas sostienen discursos que operan en una red simbólica que es necesario analizar en particular para encontrar en ella los facilitadores u obstaculizadores del cambio.

La cultura instalada desde las primeras políticas de los inicios del siglo XX para la formación de docentes se asentó en la endogamia y el isomorfismo (Davini, 1995) y se resignificó a partir de considerar un nuevo conjunto de características que incorporan las normas. La profesionalización de la docencia se asienta en la red de significados que sostiene a la docencia como trabajo construido a partir de la existencia eficaz del orden simbólico generado por el normalísimo fundacional del sistema formador. El pasaje de la docencia como vocación a esta nueva calificación, se realiza por la presencia de normas legitimadas que construyen un nuevo orden simbólico propuesto por el Estado para las instituciones formadoras.

Desde la década del 80, los aportes provenientes de la sociología del trabajo han realizado estudios sobre la profesionalización de la docencia indagando, en perspectiva histórica, de qué manera se instalaron en el campo de la educación la demanda de la formación de docentes profesionales y cuáles son las características que los definen como tales (Davini, 1995; Guinzburg, 1988; Popkewitz, 1994). Dentro de ese grupo de trabajos se destaca una línea de investigación sobre la profesionalidad de la docencia de la Universidad Humboldt de Berlín. Tenorth (1988) señala un número de características de la profesión que, si bien no pretenden ser una lista exhaustiva, se constituyen en un conjunto de dimensiones que permiten clarificar su reconocimiento en la actividad de la docencia:

Ocupación: Las profesiones son actividades de jornada completa que constituyen la principal fuente de ingresos del sujeto.

Motivación: Las profesiones se guían por una serie de expectativas de conducta que se van reforzando durante la formación y que se superponen y acaban por imponerse a otras motivaciones de la actividad.

Organización: las profesiones favorecen formas específicas de organización de sus miembros y las delimita frente a otras actividades profesionales. Las organizaciones basadas en la actividad profesional confían al conjunto del grupo profesional y de su organización su control. Defienden a sus miembros de todo control ajeno al grupo considerado profano.

Formación: Las profesiones se ejercen sobre la base de un saber especializado, adquirido sistemáticamente, conformado por un saber doctrinal, institucional o científico, por una parte, y el saber práctico, sin permitir la clara delimitación de estos tipos del saber.

Orientación del servicio: Las profesiones difieren de otra actividad por el objeto de su quehacer laboral. Orientan su actividad hacia un destinatario y resuelven problemas de gran relevancia para los valores sustanciales de la sociedad.

Autonomía: La profesión, apoyada en el saber específico, define la manera en que el destinatario recibe su servicio. El profesional está protegido, como experto, contra las objeciones del destinatario.

Los márgenes de acción permiten la estructuración de la actividad laboral sobre la base de la competencia profesional y su organización puede fijar las condiciones marco de la actividad.

Si tomamos como referencia estas características, podemos advertir que las condiciones materiales del trabajo de los docentes, la estabilidad y rotación en los cargos, los bajos salarios, las condiciones en las que se despliega el desarrollo profesional no dan cuenta de esta característica, sino que se trataría de un proceso de intensificación del trabajo (Birgin, 1999). El control de su tarea no está dado por el grupo profesional sino por las estructuras burocráticas propuestas por el empleador - el Estado- como también sus reglas, en tanto la educación es cosa pública (Davini, 1995) y está prevista la supervisión jerárquica de las tareas encomendadas.

Por otro lado, las características de una profesión descritas por Tenorth (1988) que se presentan con mayor claridad en la docencia, refieren a las *expectativas de conducta* que presenta la docencia, la *formación sistemática* que integra *saberes conceptuales y prácticos* y la *orientación de la actividad* a intervenir en problemas de relevancia para la sociedad. De este modo, podemos identificar un subconjunto de condiciones y disposiciones de la docencia dentro del orden de la profesionalización propuesto por los estudios sociológicos más generales que se corresponden con el hacer de los maestros y profesores.

Del discurso de la *misión* del docente fundacional en los orígenes del magisterio (asociadas a un deber ser de humildad y de dedicación) al de *responsabilidad* de la *profesión*, se constituyeron en conceptos claves que permiten internalizar diferentes procedimientos de control impuestos por el marco regulatorio (saberes actualizados, actuación acorde a las demandas sociales, del mundo productivo, de la formulación de los proyectos institucionales, de la reconstrucción de los saberes propios, la responsabilidad a través de la propia actuación, entre otros). En el caso de la profesionalización que promovieron las sucesivas reformas, implica una equiparación de la docencia con el concepto de profesión liberal. Lang (2006) sostiene que, al imponer la profesionalización de la docencia sin el consentimiento de los actores, puede ponerse en tela de juicio la propia índole del trabajo, la elección y la naturaleza de las acciones profesionales y la actitud frente al oficio, elementos primordiales de la autonomía de un grupo profesional.

Los aportes de Tenti (2007) citando a Boltanski y Chiappello (1999) son esclarecedores. Para analizar ese atributo, el autor sostiene que el capitalismo en su fase actual de desarrollo pareciera haber encontrado un "nuevo espíritu" que actúa como elemento motivador que induce a los individuos a implicarse "en cuerpo y alma" en las organizaciones de la producción capitalistas. En este modelo de organización emergente los productores se apropian de una parte del sentido de su trabajo, pasando de ser ejecutores de órdenes a trabajar en equipo y tienen la responsabilidad de trabajar con base en proyectos. La flexibilidad y la inestabilidad (en el lugar de trabajo y en el mercado de trabajo), la polivalencia, el pago por rendimiento, se convierten en rasgos que reemplazan las estructuras de cargos jerárquica-mente ordenados y asociados con diplomas o certificaciones. Tenti afirma: "En este sentido, el programa de profesionalización docente no sería más que la transferencia (con las necesarias adaptaciones) de los modelos de organización y gestión del capitalismo postfordista al campo de la educación pública" (Tenti, 2007, p.134).

Todas las referencias a la *profesión* docente, entendida como tal o en el ejercicio de un *rol profesional*, señalan un cambio en la concepción de la docencia con la pretensión de ser legitimada a partir de la norma que regula la vida cotidiana y, por ende, los procesos de

habituación. La sociedad es una realidad objetiva que se constituye por el proceso de institucionalización. Al decir de Berger y Luckman (2006), toda actividad humana está sujeta a la habituación, proceso que antecede a la institucionalización. Esta aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas, es decir “constituyen las instituciones, son accesibles a todos los integrantes de un determinado grupo social, y la institución misma tipifica tanto a los actores individuales como a las acciones individuales” (Berger y Luckman, 2006, p.74). Las características particulares de la profesión atribuidas a la docencia implican reconocer el despliegue de nuevos procesos de tipificación en torno a la autonomía de los sujetos, a la sistematicidad de la formación que se suman a los existentes en las tradiciones formadoras, especialmente aquellos sostenidos por las matrices prescriptivas.

Palabras a modo de cierre (que no cierra)

El CFE fue el escenario de mayor concertación política que tuvo el sistema educativo hasta ese momento que permitió la puesta en práctica de la LFE (1993). En ese contexto, se definió un sistema de formación docente a través de la creación de la Red Federal de Formación docente continua, generando una macroestructura de acreditación y control -centralizada y federalizada a la vez- muy distante de las prácticas reales de las instituciones y los actores. El retiro del Estado como regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo se expresó en la transferencia definitiva de los servicios educativos a las jurisdicciones sin los recursos necesarios para sostenerlos. Paralelamente, en estas décadas se desplegó un cambio estructural del campo educativo que implicó la ampliación y renovación conceptual de la formación como también, y a consecuencia de la transformación del sistema, la ampliación del mercado laboral y la definición de una nueva agenda de la política pública en educación y formación docente. La reforma estructural del sistema educativo de la década del 90 concertada en el ámbito del CFE, expresó en las normas definiciones inéditas para la formación docente, en términos conceptuales y organizacionales. Sin embargo, se despliegan en tiempos de pauperización del sistema conforme a los lineamientos de las políticas neoliberales implementadas en todas las políticas del Estado.

La “profesionalización” de la docencia es uno de los rasgos incluidos con énfasis en las normas del CFE durante el despliegue de las políticas neoliberales. Esta incorporación aparece asociada a la noción de “rol docente” e implica un desplazamiento en las expectativas que incorpora atributos de las profesiones liberales. De este modo, las normas establecen la profesionalización de la docencia asociada a las demandas que la organización escolar realiza a quienes cumplen el rol docente: carácter multifacético, poder de adaptación, mayores niveles de exigencia en un proceso de formación continua, responsabilidad por los resultados, entre otros. La voz de la política tomó aportes del campo académico para incluir en las normas las características esperadas de la docencia. Sin embargo, se desentendió de las condiciones materiales y simbólicas para su sostenimiento. Esta dual convivencia de la profesionalización de la docencia en tiempos de deterioro de la condición laboral de los docentes contribuye a la existencia de fuertes contradicciones en la construcción real de su identidad.

La docencia, entendida como una práctica de mediación cultural reflexiva y crítica nos interroga sobre la finalidad del proceso de formación y puntualmente, para qué tipo de prácticas deben preparar las instituciones a los futuros docentes y de qué manera la definición de su identidad contribuye para ello. La inclusión protagónica de los docentes en

su trabajo y, por ende, en su proceso de formación, implica generar un marco conceptual y dispositivos de formación en los que los propios sujetos participen activamente en la construcción y análisis de su saber. En palabras de Giroux (1990) se trata de formar intelectuales transformativos para recuperar su papel mediador y político en la vida social para dar las discusiones que sean necesarias, entre ellas, los efectos del neoliberalismo en la definición de su propia identidad.

En tiempos en los que abundan discursos que ponen en peligro los derechos de la ciudadanía, entre ellos el sostenimiento de la educación pública, resulta imprescindible ampliar los marcos de referencias para comprender qué es lo que se propone en el ámbito educativo, en este caso, para la formación docente. La perspectiva histórica nos demuestra que ya se delinearon políticas con marcos conceptuales renovados, pero solaparon el sentido político de la educación para la construcción de una sociedad más justa. Enseñar es transformar el modo en el que se lee el mundo. Es esperable que, si las normativas afirman que la educación es un derecho humano, un bien público y social, las concepciones allí presentes deben estar claramente expresadas y ser coherentes con esta finalidad.



ST, técnica mixta. Verónica Aguerrido

Notas

ⁱ Investigación doctoral “El Consejo Federal de Educación y la formación docente: una lectura de su actuación en clave didáctica” Director Juan Carlos Geneyro. UNLA/UNTREF/UNSAM. Tesis aprobada y defendida el 21/7/2020.

ⁱⁱ En el cuerpo del trabajo presentamos la génesis de este organismo y los antecedentes de ámbitos colegiados que lo precedieron como también las diferentes nominaciones que tuvo a lo largo de su historia. A los efectos de facilitar la lectura del trabajo, usaremos la denominación Consejo Federal de Educación porque es la que posee actualmente, sin desconocer que su conformación y denominación ha variado desde sus orígenes.

ⁱⁱⁱ En Argentina, las provincias son responsables de garantizar la educación obligatoria. Esto implica un sistema educativo federal que requiere acuerdos para la definición de políticas para el sector. El Consejo Federal de Educación fue creado para ese fin. Desde hace casi cinco décadas y con diferentes niveles de

intensidad de funcionamiento y capacidad para establecer acuerdos, es el organismo que expresa la voz política del Estado nacional y las veinticuatro provincias argentinas.

^{iv} Alejandro Lanusse (1918-1996) fue un militar argentino que ejerció de facto la presidencia de Argentina entre 1971 y 1973 durante la dictadura cívico militar autodenominada “Revolución Argentina”.

^v Es un término de uso habitual que se utiliza para referirse a los cambios curriculares e institucionales realizados en el año 1969 en la formación de docentes. Los maestros pasarían a formarse en Institutos terciarios con planes de estudio de dos años y medio de duración, dejando atrás lo que se conoce como “Normalísimo”. Ver: Edelstein, G. y Aguiar, L. (2004) *Formación docente y Reforma*. Editorial Brujas, Córdoba.

^{vi} Decreto N° 8051 del 16/12/1968.

^{vii} La Ley 24049 fue sancionada el 6 de diciembre de 1991 y establece que a partir del 1° de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos serán administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos, en las condiciones que prescribe esta ley.

^{viii} Empleamos el término *escolar* de manera genérica para referirnos a instituciones educativas.

Bibliografía

- Abal Medina, J.M. y Barroetaveña, M. (1997) El Estado. En J. Pinto (Ed.) *Introducción a la ciencia política*. (pp. 63-151). Eudeba.
- Bardin, L. (1986). *Análisis de contenido*. Ediciones Akal.
- Berger, P. y Luckman, T. (2006) La construcción social de la realidad. Amorrortu Editores, 1° Ed.
- Birgin, A. (1999). *Trabajo de Enseñar*. Troquel
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de políticas educativas: alcances y límites. *REICE, Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 3 (2), pp. 1-14
- Davini, M. C. (1995). *La formación docente en cuestión*. Paidós.
- Diker, G., & Terigi, F. (2003). *Formación de maestros y profesores: Hoja de ruta*. Paidós.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Gedisa
- Feldfeber, M. (1998). Las políticas de formación docente en los 90. *Revista Versiones* (9), pp. 15-19.
- Foucault, M. (1996). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa
- Gentili, P., Suárez, D., Stubrin, F., y Gindín, J. (2004). Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. *Educação & Sociedade*, 25(89), pp. 1251-1274.
- Goodson, I. F. (1995). *Historia del currículum: la construcción social de las disciplinas escolares*. Pomares-Corredor. (2008).
- Ginsburg, M. B., Meyenn, R., Khanna, I., Miller, H. D. R. y Spaig, L. El concepto de profesionalismo en el profesorado: comparación de contextos entre Inglaterra y Estado Unidos. *Revista de educación*, (285), 5-31.
- Lang, V. (2006). La construcción social de las identidades profesionales de los docentes en Francia: enfoques históricos y sociológicos. En Tenti Fanfani, E (comp.). *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (pp. 71-119). Siglo XXI.
- Míguez, D. (2014). Las reformas educativas argentinas en el contexto latinoamericano. Los sentidos de igualdad y democracia (1983-2006). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 44(3), 11-42
- Olmos, L. (2008). Educación y política en contexto. 25 años de reformas educacionales en Argentina. *Revista iberoamericana de educación*. 48,167-185
- Oszlak, O. y O Donnell, O. (1984). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*, (4)
- Paviglianiti, N. y Echenique, M. (1993). *Ley Federal de Educación*. Buenos Aires, Argentina: Publicaciones FUBA.
- Popkewitz, T. (1994). Profesionalización en la enseñanza y la formación del profesorado: algunas notas sobre su historia, ideología y potencial. *Docencia y formación docente*, 10 (1), 1-14
- Tedesco, J. C. (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar.
- Tenorth, E. (1988). Profesiones y profesionalización. Un marco de referencia para el análisis histórico del enseñante y sus organizaciones. *Revista de Educación*. (285), 77-92
- Tenti Fanfani, E. (2007). Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*, 28(99), 335-353.
- Tenti Fanfani, E. (2010). *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Siglo XXI

Leyes y decretos

Gobierno de la República Argentina (1972) Ley N° 19682 *Ley de creación del Consejo Federal de Educación.*

Gobierno de la República Argentina (1991) Ley N° 19039 *Ley de creación del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975.*

Gobierno de la República Argentina (1993) Ley N° 24195 *Ley Federal de Educación.*

Gobierno de la República Argentina (2006) Ley N° 26206 *Ley de Educación Nacional.*