

## **GESTIÓN POLÍTICA DE LA FORMACIÓN DOCENTE: 40 años de actuación del consejo federal de educación (Argentina)**

*Political management of teacher training: 40 years of activity of the federal council of education (Argentina)*

**Silvia Bernatené<sup>1</sup>**

**RESUMEN:** Este artículo presenta parte de los resultados de una investigación más amplia<sup>2</sup> en la que se analizan las concepciones que sostiene la normativa elaborada por el Consejo Federal de Educación (CFE) para la formación docente, su organización político institucional y curricular, focalizando en aquellas referidas a las prácticas de enseñanza. El recorte presentado en este artículo contiene las principales características de la actuación normativa del CFE para la formación docente, desde su creación en el año 1972 hasta el año 2012. Como se trata de definiciones de políticas públicas para la Educación, 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 y características de la formación docente. Es un estudio de corte cualitativo, que utiliza el análisis de contenido como uno de los métodos predominantes para profundizar el conocimiento de por qué la vida social, la formación docente, se perciben y se experimentan tal como ocurren. El corpus está integrado por un total de 114 documentos que son analizados a partir de las relaciones de su contenido con el contexto sociopolítico y las categorías del campo de la Didáctica seleccionadas.

**Palabras clave:** Consejo Federal de Educación – actuación normativa - formación docente

**ABSTRACT:** This article presents part of the results of a broader investigation in which we analyze the conceptions supported by the regulations drawn up by the Federal Council of Education (CFE) for teacher training, his political institutional and curricular organization, focusing on those referring to teaching practices. The clipping presented in this article contains the main characteristics of the CFE's normative definition for teacher training, from his creation in 1972 to 2012. As it is about definitions of public policies for

---

<sup>1</sup> Doctora en Educación (UNLA-UNTREF-UNSAM) Profesora Adjunta regular del área de Didáctica de las carreras de Educación de la Escuela de Humanidades (UNSAM); profesora adjunta Didáctica IV (UNLZ). Integrante del Laboratorio de Ciencias Humanas (LICH) de la Escuela de Humanidades UNSAM. [sbernatene@gmail.com](mailto:sbernatene@gmail.com)

<sup>2</sup> Investigación doctoral “El Consejo Federal de Educación y la formación docente: una lectura de su actuación en clave didáctica” Director Juan Carlos Geneyro. Programa Interuniversitario de Educación UNLA/UNTREF/UNSAM. Tesis aprobada y defendida el 21/7/2020.

Education, we construct a periodization according to the characteristics of the state logics for their definition, considering their centrality or not in the definition and sense of the priorities and characteristics of teacher training. This work is a qualitative study that uses content analysis as one of the predominant methods to deepen the knowledge of why social life, teacher training, are perceived and experienced as they occur. The corpus have 114 documents that they are analyzed from the relationships of their content with the sociopolitical context and the categories of the field of Didactics selected.

**Keywords:** Federal Council of Education - normative definition - teacher training

## INTRODUCCIÓN

El Consejo Federal de Educación<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> A los efectos de facilitar la lectura, a lo largo 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. El actual Consejo Federal de Educación se creó en el marco de la Ley de Educación Nacional 26.206 del año 2006 y sustituyó al Consejo Federal de Cultura y Educación creado a través de la Ley 22.047 del año 1979. El primer ámbito de este tipo fue creado en el año 1972 mediante la Ley 19.682, con el mismo nombre que el actual organismo.

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 curriculum 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. 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. Nuestro trabajo 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.

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 didácticas que sostienen las normas elaboradas por el Consejo Federal de Educación a lo largo de cuarenta años de trayectoria. El corpus total está integrado por 114 documentos elaborados en el ámbito del Consejo Federal de Educación 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.

## **PRIMER PERÍODO 1972-1976. CREACIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN**

El primer período se inicia con la creación del CFE en el año 1972 hasta marzo de 1976 con la irrupción del golpe cívico militar. Si bien en este tiempo hubo gobiernos elegidos por el pueblo<sup>4</sup>, cabe destacar que este organismo colegiado toma como base los lineamientos del “Plan nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975” diseñado en el gobierno de facto presidido por Alejandro Lanusse<sup>5</sup>. En ese momento, las políticas de formación docente se encuentran en plena transformación ya que la llamada tercerización<sup>6</sup> 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 el 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 se institucionaliza en un espacio que nuclea a los responsables políticos de la educación de todo el país.

El artículo 2º 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

---

<sup>4</sup> La recuperación democrática del período se desarrolla desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 24 de marzo de 1976 se sucedieron 3 presidencias constitucionales a cargo de Héctor Cámpora, Juan D. Perón y María Estela Martínez de Perón, como también el gobierno interino de Raúl Lastiri.

<sup>5</sup> 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”.

<sup>6</sup> 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 “Normalismo”. Ver: Edelstein, G. y Aguiar, L. (2004) *Formación docente y Reforma*. Editorial Brujas, Córdoba.

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 (1986) reconoce como “un mecanismo de adecuación a las posibilidades de cada sector social y región” (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<sup>7</sup>. 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.

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 moral de las políticas educativas promovidas por el Ministerio de Educación e impulsadas por el gobierno nacional. Las mismas sostienen el discurso del legado normalista al poner en el centro al docente como ejemplo y modelo, modificando la finalidad de su misión: al servicio de los valores que “la patria” requería en este período: la modernización promovida por el gobierno de facto de Lanusse y conforme a la recuperación democrática del año 1973, la liberación e identidad nacional.

En el año 1973, durante el gobierno del Gral. Perón, la III reunión ordinaria de la Asamblea del Consejo Federal de Educación da tratamiento a un despacho sobre Formación docente presentado por la Comisión Recursos Humanos y tecnológicos. El documento presenta enunciados que señalan la importancia política de la formación docente: “Todo cambio educativo debe ser pensado en función de la reconstrucción y de la liberación, de acuerdo a una concepción humanista y cristiana”. Se hace referencia explícita a la necesidad de evitar los imperialismos y la educación nacional está en el lugar opuesto a

---

<sup>7</sup> Decreto N° 8051 del 16/12/1968.

la penetración que supone el imperialismo. “La formación docente, vale decir el actual educador en actividad es tema decisivo y esencial”. El despacho propone un plan integral de formación docente para un “docente con vida en movimiento”. Prevé las siguientes formaciones: “filosófico histórico político” con eje en las relaciones económicas, políticas y sociales de la dependencia. A su vez, se presentan los fundamentos filosóficos, históricos y sociales del cristianismo. Para “Formación humanístico pedagógica”; “Formación científico didáctico tecnológica”; “Formación Práctica comunitaria: local, regional, nacional” y “Continental universal” no se especifican ejes como en la primera formación descripta. Respecto de la práctica docente y residencia, se sostiene que será de “forma intensiva en todos los medios antropológicos y de diferentes estatus”. Los valores enunciados para la formación docente hacen referencia a los legados del normalismo, el maestro apóstol, cuya misión política tiene otro sentido, pero está sostenida en los valores de esa tradición.

De esta manera, durante los gobiernos democráticos del período, el CFE dio continuidad a uno de sus objetivos fundacionales, ser espacio de concertación, aunque presentó disonancias con las definiciones políticas que se gestaron en otros ámbitos del gobierno como el plan elaborado por Gelbard<sup>8</sup>.

## **SEGUNDO PERÍODO 1976-1983. LA DICTADURA MILITAR Y LA FORMACIÓN DOCENTE**

El segundo período es el que transcurre durante el golpe cívico militar de marzo de 1976 hasta diciembre de 1983. El proyecto político sostenido en la implementación de políticas económicas neoliberales, el terrorismo de estado, la supresión de toda forma institucional de participación de la sociedad, la represión como una práctica sistemática de acción política, provocaron una crisis nunca antes vivida en el país y su correlato en el sistema educativo. En este escenario, el CFE estableció las normas necesarias para instrumentar esas políticas donde los funcionarios de las carteras educativas<sup>9</sup> de esa época,

---

<sup>8</sup> José Bel Gelbard fue el jefe de la Confederación General Económica, donde se nucleaba en la década del 70 a la mayoría de las empresas de capital básicamente nacional. Fue mentor del Comité del Plan Trienal (Decreto 685, 1973) que elaboró el Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre 1973.

<sup>9</sup> Así se señala en el Discurso del Ministro de Educación de la Provincia del Chaco, Dr. Ernesto J. A. Maeder, ante la Primera Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 26 de agosto de 1980.

reconocían la importancia de la actividad del Consejo como brazo ejecutor de las políticas educativas del llamado proceso de reorganización nacional.

En consonancia con esos lineamientos, el CFE continuó con el objetivo fundacional: ser un órgano de coordinación entre las provincias y la nación para la definición de los acuerdos y expresión formal de los principios descritos en el apartado anterior. Las exigencias de la dictadura hicieron que se fusionase con otro organismo similar, el Consejo Federal de Coordinación Cultural. En el año 1979, el Ministro Llerena Amadeo impulsa la creación del Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>10</sup> (CFCyE), organismo que se propone sustituir y fusionar a los actuales Consejo Federal de Educación (Ley N° 19.682, 1972) y Consejo Federal de Coordinación Cultural (Ley N° 19473, 1972).

La unificación de ambos Consejos fortalece el control ideológico sobre la cultura y la educación. El artículo 1° de la Ley 22047 (1979) le otorga al CFE esta función: “(...) para asegurar el desarrollo educativo y la vigencia de la cultura nacional como la consolidación de los valores éticos cristianos de la tradición del país”. A partir de esa fecha, con cambio de denominación y concentración de funciones, la coordinación avanzó hacia las políticas culturales por entender, como veremos más adelante, que se trata de un espacio potencial de “inculcación ideológica extranjerizante”.

La preocupación por el control ideológico y político se mantuvo con vigor durante todo el período. De este modo, el CFE fue el escenario donde se puso de manifiesto la permanencia y evolución de los “valores” de la dictadura sobre los cuales se asentaron las políticas educativas. En cada reunión de la Asamblea General se ratificaba el núcleo de sentido de la acción educativa sostenido por el gobierno militar, al mismo tiempo que se presentaban algunos rasgos de los resultados favorables de acción emprendida.

El funcionamiento del CFE garantizó una plataforma de coordinación política sobre la acción de todas las jurisdicciones a los fines de reafirmar los valores de la educación, la misión de los maestros y el tipo de comportamiento que se esperaba de ellos. Sobre el funcionamiento general del sistema operó la descentralización y los mecanismos de planificación asociados a la distribución eficiente de recursos humanos y materiales. Sobre los procesos formativos, en el plano del curriculum y en las aulas, operó el control ideológico sobre una figura de maestro que sostendría el legado vocacional del normalismo para sostener un maestro ejemplar, conducente y efectivo en su tarea de formar a los niños y jóvenes.

---

<sup>10</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Ley 22047 del 3 de agosto de 1979, creación del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Durante este período el organismo cumplió con la tarea de establecer los contenidos mínimos para cada nivel. Si bien en los objetivos de la Ley de fusión del CFE no figura explícitamente la definición de los contenidos mínimos, sí están las referencias a las “exigencias mínimas” de los niveles, las comisiones del organismo elaboran contenidos mínimos. El binomio de descentralización administrativa y contenidos mínimos causaba controversias entre las autoridades provinciales. Varios documentos (Acta de Asamblea, 1979, 1980) señalan un trabajo insistente en lograr una metodología para hacer efectiva la descentralización. No obstante, dada la importancia sobre la descentralización y la definición de los contenidos mínimos, podemos afirmar que el peso mayor estaba dado en el debate ideológico de los contenidos más que en el respeto a las identidades regionales. La descentralización no propició mayores niveles de participación de los involucrados en el diseño curricular, “la adaptación no siempre estuvo dinamizada por requerimientos culturales locales sino por debates ideológicos generales” (Tedesco, 1986, p.53) que traducidos, pasaban a integrar los planes de estudio para la formación docente elaborados por el Ministerio de Educación.

### **TERCER PERÍODO. PRIMERA ETAPA: 1983-1989. LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA.**

En este período distinguimos dos etapas: 1983-1989 y 1989-2003. En la primera, predomina el despliegue de un proyecto educativo democrático para revertir los efectos del gobierno militar en el sistema educativo y en la segunda, la transformación del sistema educativo en el marco de un Estado promotor de políticas neoliberales.

La llegada de la democracia en 1983 constituyó el inicio de un proceso de recomposición económica, política y social del país, sin embargo, para la conducción de la política educativa, se trataba de llevar adelante en esa área “un proceso fundacional”. Los estudios de la ciencia política denominaron al período alfonsinista<sup>11</sup> como un momento de realización de diagnósticos y de implementación de políticas “de transición” llamado “transición democrática”<sup>12</sup>, en el que no pudieron avanzar en la recomposición del lugar

---

<sup>11</sup> Raúl Alfonsín (1927-2009) fue un abogado, político, estadista argentino que se destacó como dirigente de la Unión Cívica Radical. Fue el presidente electo en las elecciones de octubre de 1983 que gobernó el país hasta julio de 1989.

<sup>12</sup> Ver: Lesgart. C. (2003) *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, Ciencia y política en la década del 80*. Editorial Homo Sapiens, Rosario. La autora sostiene que, convertida en macro modelo, la fórmula transición a la democracia procuró describir, explicar y evaluar una amplia gama de fenómenos. Por lo que, poco tiempo después, ella se convirtió en marco de referencia conceptual omniabarcativo a través del cual se describieron y



central del Estado, sino que sirvieron de puente hacia la implementación de políticas corte neoliberal que definitivamente posicionaron al Estado en los '90 (Wanschelbaum, 2013). Sin embargo, la autora define al conjunto de políticas educativas de la época como “el proyecto educativo democrático” (PED) que se propuso objetivos tendientes a revertir la situación heredada y a eliminar el autoritarismo, en donde la educación fue una estrategia fundamental para la formación de los valores de la democracia representativa y republicana. Las transformaciones operaron sobre la democratización de las instituciones, la eliminación del autoritarismo en todas las dimensiones del sistema y la implementación de políticas que favorecieron el crecimiento de la matrícula en todos los niveles del sistema educativo y en la universidad. Sin embargo, los cambios no fueron profundos. Los debates del Congreso Pedagógico Nacional (CPN) no confluyeron en políticas activas que implicasen cambios sustantivos (Miguez, 2014; Puiggrós, 1999; Wanschelbaum, 2013) pero logró concentrar la atención de las discusiones educativas del período.

En esta etapa el Consejo Federal de Educación fue el escenario en el que las provincias con gobiernos justicialistas se confrontaron con el gobierno nacional por las políticas en curso (Puiggrós, 1999). Uno de los documentos del CFE relevados, “Síntesis de la labor del CFE 1983-1989”<sup>13</sup>, señala de manera sintética los temas abordados por las diferentes comisiones y manifiesta expresamente respecto de la reglamentación de su funcionamiento: “el artículo 6° de este Decreto debilita la competencia del Consejo Federal de Cultura y Educación y resulta especialmente irritativo para los Representantes Provinciales que ven cercenadas sus facultades”<sup>14</sup>. Ese artículo refiere al cumplimiento de los acuerdos: “(...) el Comité Ejecutivo del Consejo Federal dará cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea, *si las mismas cuentan con la aprobación posterior de los respectivos gobiernos*, de conformidad con sus ordenamientos institucionales” (Decreto 943, 1984, cursivas propias).

Esta configuración de la participación de los ministros de educación en el organismo, tornó a las decisiones del propio consejo de un matiz deliberativo, ya que el Comité Ejecutivo requirió el acuerdo de los gobiernos de las jurisdicciones que lo integran para hacer efectivas las medidas tomadas en ese ámbito. Esto implicó complejizar la dinámica de

---

compararon diferentes sistemas políticos, aun entre procesos lejanos experiencialmente. Así, se nombraron con el mismo término los procesos políticos de Europa del sur (España, Grecia y Portugal) los cuales fueron comparados con los del Cono Sur en particular, y con los de América Latina en general.

<sup>13</sup> Documento elaborado por la Profesora Elsa Maldonado de Sastre (1989).

<sup>14</sup> Decreto 943, 1984. El Comité Ejecutivo del Consejo Federal dará cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea, si las mismas cuentan con la aprobación posterior de los respectivos gobiernos, de conformidad con sus ordenamientos institucionales.

su funcionamiento, incorporando a partir de ahora las lógicas particulares de cada jurisdicción para llegar a los acuerdos con el gobierno nacional. El documento da indicios de conflictividad en el funcionamiento del CFE para arribar a los mismos y más aún, para iniciar espacios de trabajo.

En este contexto, el impulsor de la renovación de las propuestas de formación docente fue el Ministerio de Educación. La creación del plan de estudios “Magisterio de educación básica”<sup>15</sup> (MEB) y el Programa de Transformación para la Formación docente (PTFD) son dos iniciativas impulsadas desde el Poder ejecutivo y consideradas en el ámbito del Consejo. Ambos proyectos modificaron las funciones de las instituciones formadoras, ampliando las posibilidades de generar propuestas de capacitación y de investigación como también una renovación conceptual de la formación práctica de los docentes. A pesar de los cambios significativos que proponían, no congregaron la atención de los responsables políticos en el CFE, como tampoco promovieron propuestas significativas, sino planteos de atención a las demandas regionales e institucionales.

El funcionamiento del organismo tuvo rasgos deliberativos más que impulsores de políticas integrales sin mayor participación en el curso de las acciones y sin incorporar nuevas preocupaciones en la agenda de la formación docente para intervenir sobre las condiciones concretas en las que se desarrolla la formación. Las definiciones políticas sobre la formación docente operaron casi reactivamente a las políticas estatales, considerando al docente -en términos individuales o interindividuales<sup>16</sup>- como el efector modelo capaz de lograr desde el aula el direccionamiento requerido por las políticas. Para ello, se sostuvieron los modelos institucionales vigentes aún en el pasaje del magisterio al nivel superior. Los esfuerzos se concentraron en la coordinación que podía hacerse desde el CFE a nivel macro, naturalizando y legitimando el funcionamiento habitual de las instituciones.

### **TERCER PERÍODO. SEGUNDA ETAPA: 1983-1989. FORMACIÓN DOCENTE Y NEOLIBERALISMO**

---

<sup>15</sup> El Plan fue creado durante la gestión de Ovide Menin a cargo de la Dirección Nacional de Educación Superior. No se advierte tratamiento en el Consejo Federal de Cultura y Educación en ninguna de las comisiones, previo a su creación. Si bien muchas de ellas no funcionaron plenamente, tampoco está la discusión de su formulación en los temarios de las asambleas, salvo las consideraciones de la Recomendación 3/88. Las características de los planes de estudio serán abordadas en los capítulos siguientes.

<sup>16</sup> Davini (1998) refiere a este concepto para aludir a una mirada centrada en el docente y en el alumno alejada de las condiciones materiales de trabajo.

La transformación educativa de los '90 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<sup>17</sup> 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 Cultura y

---

<sup>17</sup> Miguez (2005) afirma: “Uno de los temas más debatidos en el Parlamento fueron las implicancias del nuevo marco normativo respecto de la responsabilidad del Estado en el financiamiento y la provisión del servicio educativo al conjunto de la población. Ya en los debates parlamentarios de la Ley de Transferencia hubo controversias sobre las “verdaderas” intenciones de sus promotores. El sector oficialista argumentaba que la transferencia favorecía una descentralización de la gestión que contribuía a la igualdad educativa, ya que facilita la adecuación del sistema a las realidades regionales. En cambio, para los opositores esa transferencia respondía a la necesidad de lograr el “equilibrio fiscal” exigido por los organismos internacionales de crédito, y llevaría a la inequidad” (p.24).

Educación, señalan estas valoraciones en la mayoría de sus fundamentos destacando la necesidad de profesionalización y la intervención de especialistas para lograrlo.

Las transformaciones estructurales del campo educativo que se desplegaron a partir de la recuperación democrática, afectaron no solo la diversificación del mercado laboral y la ampliación del mundo académico, sino también la renovación de los marcos teóricos de referencias, muchas de las cuales están expresadas en la normativa que produce el CFE. Durante esta década 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 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.

Con estas modificaciones conceptuales incluidas en la normativa, el Estado presenta líneas de capacitación a partir de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC, Resolución 36/94) destinada a brindar circuitos de capacitación de acuerdo con el nivel en el que se desempeñan y las funciones que cumplían los docentes. Si bien la Red se definió “como un “sistema articulado de instituciones que aseguraban la circulación de información para concretar los lineamientos acordados en el CFE” las propuestas de capacitación no daban cuenta de las necesidades e intereses de los docentes y sí de los lineamientos políticos acordados. Los discursos de profesionalización del docente, lo ponían en el centro de una capacitación que poco tenía que ver con la necesidad real de los profesores y más con el temor a perder el trabajo (Feldfeber, 1988).

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. El organismo produjo normativa para todo el país a partir de la cual las provincias establecían sus propias definiciones, las organizamos en cuatro ejes: el primero corresponde a las definiciones generales de la política educativa con impacto en 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.

Si bien en este período hay cambios de gobiernos, hay continuidad en la implementación de políticas neoliberales que conducen a una profunda crisis económica, social y político institucional en el 2001/2002. El organismo produce documentos expresando la necesidad de elaborar acuerdos por sobre las diferencias partidarias que representan los actores de las diferentes jurisdicciones para atender la grave crisis que atraviesa el sistema educativo.

#### **CUARTO PERÍODO 2003-2012. LA FORMACIÓN DOCENTE COMO POLÍTICA DE ESTADO**

El Estado ha intervenido desde la década del 70 en un proceso de reestructuración del sistema educativo con descentralización administrativa y financiera sin los fondos necesarios para su sostenimiento que se mantuvo hasta finales del siglo XX. Los efectos de las políticas neoliberales a partir del 2001-2002 se manifestaron en la grave crisis económica y social que dejó huellas muy profundas en la vida institucional del país. Varios estudios señalan que la vida en las instituciones educativas, fue tal vez uno de los pocos espacios de resguardo y contención social para los niños, jóvenes y adultos que las habitaban (Dussel, 2013). El gobierno de Néstor Kirchner<sup>18</sup> en 2003 generó el restablecimiento de los mecanismos institucionales de representación y abrió paso a una etapa de mayor estabilidad política que en materia educativa se tradujo en la agenda legislativa y en el desarrollo de programas a través de los cuales el Ministerio de Educación nacional sostuvo la iniciativa política (Terigi 2016). Se sancionaron leyes muy importantes para revitalizar el sistema

---

<sup>18</sup> Néstor Kirchner (1950-2010) fue un abogado, político argentino y presidente de la Nación Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007.

educativo: Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003)<sup>19</sup> ; Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004); Ley de Educación Técnico Profesional (2005); Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (LEN) (2006) que contiene una de las principales modificaciones conceptuales: concebir a la educación como bien público y como derecho social además de sostener la centralidad del Estado en la garantía de este derecho y el carácter público de todas las escuelas, reconociendo los diferentes tipos de gestiones.

Teniendo como marco el conjunto de leyes sancionadas en el período estudiado y las definiciones políticas que se desprenden de ellas, especialmente las formuladas en la LEN (2006), en este período se modificó la estructura y funcionamiento del CFE. En su articulado se incluye al hasta entonces Consejo Federal de Cultura y Educación, transformando su alcance y consecuente denominación, ahora Consejo Federal de Educación<sup>20</sup>, como también sus objetivos. El Artículo 76 de la LEN (2006) establece que el CFE será un “organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional”. El artículo 118° de la LEN (2006) establece que “las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos”. Si bien son vinculantes, la recurrencia de los diagnósticos sobre necesidad de coordinación y definición de políticas comunes expresados en los fundamentos de la normativa<sup>21</sup>, parecen indicar que los acuerdos generados hasta el momento en ese ámbito no permitieron superar la fragmentación de políticas y de esta manera, obtener resultados cualitativamente superiores. Esto pone en evidencia la permanencia durante décadas de la tensión entre las políticas centralizadas y la autonomía de las provincias en política educativa.

Con respecto a esto último, el CFE definió en el año 2008 las principales características organizacionales del sistema nacional de formación docente de acuerdo a los principios de integración federal y convergencia de las políticas jurisdiccionales con la política nacional. Esa normativa señala que los diseños organizacionales y los reglamentos orgánicos que le den sustento deberán, en todos los casos e independientemente del tipo de

---

<sup>19</sup> Una de las primeras medidas del gobierno de Néstor Kirchner en su primera semana al frente del Poder ejecutivo nacional (mayo 2003) fue brindar ayuda financiera a la provincia de Entre Ríos para pagar salarios docentes, una provincia que no tenía clases desde hacía dos meses.

<sup>20</sup> Como señalamos al inicio del trabajo, decidimos nombrarlo de este modo en toda la extensión de esta investigación a los efectos de aportar claridad en su lectura.

<sup>21</sup> Ver Plan de Educación Obligatoria 2009-2011 y Resolución CFE 188/12.

gestión y ofertas que se desarrollen en cada institución, garantizar los principios que caracterizan a una organización democrática a través de la participación de docentes, estudiantes, graduados y personal de apoyo de la actividad académica. Con respecto a los docentes, la profesionalización de la docencia continúa formalmente en las políticas educativas para el sector y contará con un organismo creado por la LEN (2006), el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), para la planificación, ejecución, coordinación y promoción de políticas a nivel nacional.

En este período el CFE recibirá del INFD los insumos conceptuales y normativos para la discusión y establecimiento de acuerdos. El Ministerio de Educación (ME), en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, reservó para sí la definición de los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones. En este contexto, el INFD se incorporó al campo educativo como una agencia más en la producción de estudios y conocimientos para la definición de políticas públicas para la formación docente.

El trabajo político durante este período se centra en la formación docente inicial, la formación continua y el desarrollo profesional docente. Esta posición implica establecer definiciones que pongan en diálogo a los institutos superiores de formación docente y a las escuelas asociadas en el proceso de formación. Por ese motivo, el CFE elaboró normativa con impacto en la formación docente en diálogo con el conjunto de las políticas educativas. Además, se sancionaron normas destinadas específicamente a la organización y funcionamiento del sistema formador: tanto lineamientos políticos para organizarlo integralmente como a sus instituciones, sus planes de estudio y sus títulos. Por primera vez, el CFE aprueba políticas sostenidas en planes operativos, evaluables y con impacto en instituciones, sujetos y temáticas específicas propuestas por el INFD conforme a los fines establecidos.

La profesionalización del rol docente establecida en las normas de la década del 90 es redefinida en las formulaciones que el CFE realiza a partir de la sanción de la LEN. Esa redefinición consiste en recuperar la docencia desde la centralidad de la enseñanza, la transmisión de la cultura y su valor político para la construcción de una sociedad más justa. Esas tres características -centralidad de la enseñanza, transmisión de la cultura y construcción de una sociedad más justa- devenidas de la LEN (2006), son retomadas y ampliadas en el resto de las definiciones políticas. De este modo, la enseñanza entendida como una práctica social, incorpora con énfasis el carácter político de este concepto en

todos los documentos aprobados por el CFE. El docente es concebido como un agente privilegiado en el campo social y cultural para ampliar las posibilidades de las intervenciones humanas. Asociado a esta inclusión se advierte el abandono del concepto “rol docente” en todo el cuerpo de resoluciones y documentos. Las demandas que el sistema le realiza al docente, no refieren a su posición en la organización como sí lo fue en la década anterior, sino a la especificidad de su tarea. La normativa señala la importancia de superar la fragmentación y segmentación del sistema expresado en el conglomerado de instituciones para dar paso a una construcción integral de la formación docente. El CFE, a través de la Resolución 30/70, introduce por primera vez regulaciones sobre los múltiples ámbitos de interés de la formación docente como también, sobre los procesos de tomas de decisiones de las instituciones. Se establecen los siguientes dispositivos: el Reglamento Operativo Marco, el Reglamento Orgánico Institucional, el Régimen Académico Marco para las carreras de Formación Docente y propuestas de diseño organizacional de los institutos formadores. Se establecen estructuras mínimas y criterios para su definición. Por primera vez en el ámbito del Consejo Federal un documento normativo presenta una densidad y coherencia conceptual que permite fundamentar la posición asumida, otorga claridad en la definición del trabajo a realizar y favorece una construcción política diversificada y compartida entre los integrantes del sistema.

La formulación de los planes operativos elaborados para la formación docente permitió identificar el modo en el que se construyó la concertación para lograr la construcción integral de un sistema formador. Estos documentos visibilizan la acción política acordada en ese ámbito y llevada a cabo por el INFD y las jurisdicciones superando el modelo de “caja negra” en el que se desconocen los procedimientos específicos que realizan los sujetos en el contexto institucional para lograr los fines establecidos. Se trata de tres tipos de intervenciones: intervenciones de base política, intervenciones de base técnica e intervenciones financieras.

Los “Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial” propuestos mediante la Resolución CFE 24/07 son el marco regulatorio y anticipatorio de los diseños curriculares jurisdiccionales y las prácticas de formación docente inicial, para los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Asentados en las definiciones políticas establecidas en la LEN (2006), conciben a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado para construir una sociedad justa. Los LCN presentan un conjunto de definiciones estructurales formales como también criterios para la definición de los diseños en todas las



modalidades e incluyen por primera vez al campo de la formación en la práctica profesional, como un campo diferenciado de la orientación en la propuesta curricular para la formación de maestros y profesores.

## **PALABRAS FINALES**

La producción normativa del CFE destinada a la formación docente contiene un núcleo de significados que recuperan los aportes del campo académico para ser reconstruidos por la “voz de la política” en una amalgama particular que responde a una variedad de intereses explícitos e implícitos. El Consejo Federal de Educación es un organismo creado en el contexto de un gobierno dictatorial para la concertación de las políticas educativas. Sin embargo, la preocupación de los sucesivos gobiernos por resolver el federalismo en materia educativa se sostiene a lo largo de los 40 años estudiados, aunque sus objetivos cobraron mayor especificidad a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en el año 1993.

Desde su creación en el año 1972 hasta la reforma educativa de la década del 90, el CFE produjo normativa de baja intensidad regulatoria sobre la formación docente. Sin embargo, se manifestó con vehemencia sobre la importancia de la formación docente para el proyecto político de país durante esos años. Las propuestas curriculares son generadas en el ámbito del Ministerio de Educación y las provincias, a través de su participación en el CFE, emiten aportes para su implementación a nivel nacional. Sin embargo, la heterogeneidad de la formación docente dada por la convivencia de diferentes modelos organizacionales, impidió su aplicación integral en todas las jurisdicciones.

A partir del año 2003, la recuperación de la centralidad del Estado en la definición de las políticas públicas en materia educativa se expresa en el nuevo marco legal de la educación nacional. La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 confiere al CFE un rol protagónico para la coordinación de la política educativa a nivel nacional a partir de los aportes del INFD para la consolidación de un sistema formador. En este contexto, el organismo produce normativa de alta intensidad regulatoria del sistema de formación docente que impacta en dimensiones de la vida institucional hasta el momento no reguladas. La finalidad política de la educación nacional expresada en la LEN será el marco político de referencia en el que se inscriban las decisiones curriculares e institucionales para la formación docente: centralidad de la enseñanza, transmisión de la cultura y construcción de una sociedad más justa.

**REFERENCIAS**

Abal Medina, J.M. y Barroetaveña, M. El Estado. En J. Pinto (Ed.) **Introducción a la ciencia política**. Buenos Aires, Argentina, Eudeba, 1997, pp. 63-151.

Bardin, L. **Análisis de contenido**. Madrid, España: Ediciones Akal, 1986.

Carnoy, M. **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), 2005, pp. 1-14.

Davini, M. C. **El curriculum de formación de magisterio. Planes de estudio y programas de enseñanza**. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila, 1998.

Dussel, I. **El sentido de la justicia. 30 años de Educación en democracia**. Buenos Aires, Unipe, 2013.

Edelstein, G., y Aguiar, L. **Formación docente y reforma: un análisis de caso en la jurisdicción Córdoba**. Cordoba, Argentina, Edit. Brujas, 2004.

Feldfeber, M. **Las políticas de formación docente en los 90**. *Revista Versiones* (9), 2005, pp. 15-19

Gentili, P., Suárez, D., Stubrin, F., y Gindín, J. **Reforma educativa y luchas docentes en América Latina**. *Educação & Sociedade*, 25(89), 2004, pp. 1251-1274.

Lesgart. C. **Usos de la transición a la democracia. Ensayo, Ciencia y política en la década del 80**. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens, 2003.

Míguez, D. **Las reformas educativas argentinas en el contexto latinoamericano. Los sentidos de igualdad y democracia (1983-2006)**. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 44(3), 2005, pp.11-42.

Oszlak, O. y O'Donnell, O. **Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación**. *Documentos del CEDES*, (4), 1984.

Olmos, L. **Educación y política en contexto. 25 años de reformas educacionales en Argentina**. *Revista iberoamericana de educación*. 48,2008, pp. 167-185.

Paviglianiti, N. y Echenique, M. **Ley Federal de Educación**. Buenos Aires, Argentina: Publicaciones FUBA, 1993.

Puiggrós, A. **Del golpe de 1955 al golpe de 1976**. En A. Puiggrós, **Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo**. Buenos Aires, Kapelusz, 1999.

Tedesco, J. C. **Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)**. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Solar, 1986.

Terigi, F. **Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.** *Revista Análisis* (16), 2016, p.3

Wanschelbaum, C. **La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (argentina, 1983-1989).** *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología* 25, (48), 2013, pp.75 – 112.