

## LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA: ENTRE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE

*A reconfiguração da formação docente na Argentina: entre universidades e institutos de formação docente*

*Teacher education reconfiguration in Argentina: within universities and institutes of teacher education*

Alejandra Birgin\*

---

<https://doi.org/10.38117/2675-181X.formov2020.v2i1n3.20-36>

---

### RESUMEN

Este artículo parte de caracterizar la reconfiguración del sistema de formación docente que se produjo en Argentina. Para ello, en primer lugar, realiza un breve desarrollo histórico del problema y describe la reconfiguración contemporánea en términos de gobierno, institucionales y matriculares. En segundo lugar, se detiene en la diversificación y diferenciación institucional, muy particularmente en la tensión Universidad/Institutos de Educación Superior (IES) que, aunque existe desde el origen del sistema formador de profesores, es un debate que ha ido cambiando sus sentidos. Finaliza con un análisis de las políticas vigentes en relación con el objeto del artículo, señalando cómo los nuevos modos de regulación de la formación docente privilegian aquel formato institucional que resulte más flexible para formar “nuevos docentes” en el marco de nuevas formas de privatización y su relación con la Nueva Gestión Pública.

**PALABRAS CLAVE:** Formación docente; Universidad; Normalismo.

### RESUMO

Este artigo parte da caracterização da reconfiguração do sistema de formação docente produzido na Argentina. Para isso, apresenta em primeiro lugar um breve histórico do problema e descreve a reconfiguração contemporânea em termos governamentais, institucionais e matriculares. Em segundo lugar, o artigo se detém na diversificação e diferenciação institucional, particularmente na tensão

Universidade / “normalismo”, isto é a formação nas Escolas Normais, que, embora exista desde a origem do sistema de formação de professores, é um debate que mudou de sentido. Conclui com uma análise das políticas em vigor em relação ao objeto do artigo, apontando como os novos modos de regulamentação da formação docente favorecem um formato institucional mais flexível para capacitar “novos professores” no marco de novas formas de privatização e seu relacionamento com a Nova Gestão Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Formação de professores; Universidade; Normalismo.

### *ABSTRACT*

This paper starts from characterizing the reconfiguration of the teacher education system in Argentina. Thereunto, we first make a brief historical summary of the problem and describe the contemporary reconfiguration in terms of government, institutions and enrollments. Next, this work analyzes institutional diversity and peculiarities within the historical tension between University and Teacher Education systems at high school level, which although has been active since the origins of teacher education system, is now a debate that has changed its sense . We conclude with an analysis of the current public policies in relation to the object studied, indicating how the new means of regulation for teacher education can favor a more flexible format for teacher education institutions in an era of new ways of privatization and their relations with the New Public administration.

**KEYWORDS:** Teacher Education; University; Teacher Education at high school level.

---

## **Introducción**

¿Cuáles son las relaciones entre la formación de docentes y el Nivel Superior en Argentina? ¿Cómo han cambiado a lo largo del tiempo? ¿Qué continuidades y qué transformaciones las atraviesan? ¿Cómo aborda la investigación educativa esta problemática?

La marca de origen del magisterio formado en las escuelas normales pareciera sobrevivir, aunque hace más de 50 años el conjunto de la formación docente se realiza en el Nivel Superior (en adelante NS), con diversas instituciones en tensa armonía. El objeto de este artículo es, justamente, a partir de indagar en la reconfiguración del sistema formador en términos institucionales (crecimiento, diversificación, diferenciación, transformaciones internas) y en términos matriculares, plantear su conflictiva integración al NS, ahondando en la tensión Institutos Superiores de Formación Docente (en adelante

LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA:  
entre Universidades e Institutos de Formación Docente

ISFD) – Universidades y cómo ella atraviesa también las políticas de formación docente vigentes.

Desde 1870, en Argentina tuvo lugar la construcción, desarrollo y diversificación de un sistema educativo nacional nacido de una clara iniciativa e inversión del Estado nacional que edificó también el sistema formador de los docentes<sup>1</sup> que allí trabajarían. Eso contenía, a la vez que una estrategia política para la conformación de la Nación, una propuesta pedagógica, el “normalismo”<sup>2</sup>. La corriente triunfante fue la normalizadora, que entendía que la primera misión del magisterio era educar al ciudadano en íntima relación con combatir la barbarie y promover la civilización.

La población que se formó en el magisterio (heterogénea en sus orígenes sociales y educativos) también fue producto de ese normalismo y poder estatal: aunque para algunos esos orígenes parecían un obstáculo, las maestras egresadas de las escuelas normales contaban con el apoyo inflexible del Estado que las blindaba en tanto sus representantes encargadas de una misión superior.

La docencia para el nivel medio, en cambio, nace marcada por la formación de las elites: por un lado, por el sentido que se otorga a las escuelas secundarias y, por el otro, porque el ejercicio de la función de profesor en ellas no exigía inicialmente acreditación alguna, sino que se accedía por el capital cultural en estado incorporado, generalmente heredado (PINKASZ, 1992). De hecho, el profesorado en los colegios era ejercido por egresados universitarios o intelectuales sin título (extranjeros contratados, políticos reconocidos, magistrados, geógrafos, ingenieros, abogados, etc.) que trabajaban en ellos a la par que ejercían otras responsabilidades – políticas o profesionales (BIRGIN, 1999). Es a comienzos del siglo XX que se abre en el NS una opción específica para la formación de profesoras/es: el primer Instituto Nacional del Profesorado (superior no universitario).

Esa estructura para la formación de los docentes (primaria se forma en media, media se forma en superior) se mantendrá hasta 1969, en que se terciariza la formación del magisterio y toda la formación docente en Argentina forma parte del NS. Aunque esta novedad institucional produce una alteración débil en la formación docente (el pasaje al NS se realiza, en muchos casos, conservando las marcas del normalismo en términos de gramática institucional, de propuesta académico-curricular, de gobierno institucional, etc.) sostenemos que, con la integración del conjunto de la formación docente al NS, se inicia un proceso de reconfiguración de la formación docente que se caracteriza,

---

<sup>1</sup> Para este texto, adoptamos el masculino de forma genérica para referirnos a los/as/xs docentes y estudiantes de magisterio y profesorado.

<sup>2</sup> Modelo de formación docente utilizado como estrategia para lograr uniformidad y homogeneidad en el sistema de educación nacional argentino, con la creación sucesiva de las escuelas normales, a partir de 1870.

básicamente, por dos elementos que destacaremos aquí: la ampliación institucional y la ampliación matricular y que ha tenido diferentes tensiones y dinámicas según varían las políticas hegemónicas.

### **Expansión, diferenciación y diversificación institucional en la reconfiguración del sistema formador**

En Argentina la masificación de la escuela media es más tardía que la expansión propia de la posguerra europea. Si bien la escuela secundaria argentina refleja un crecimiento sostenido en el tiempo, se observan períodos de fuerte aumento de la matrícula entre los años ´1950 y ´1960 (entre 1947 y 1955 la matrícula pasó de 177.912 alumnos a 455.250) y entre mediados de los años ´1980 y fines de los años ´1990 – la tasa neta de escolarización de jóvenes de 13 a 17 pasó del 38,8% en 1980 al 68,5% en 2000 (ACOSTA; BOTTINELLI, 2015).

Dicha masificación empujó la expansión que atravesó al conjunto de la educación superior. Ahora bien, esta “novedad” adquirió rasgos particulares en el caso de las instituciones que forman docentes (BIRGIN, 2019). En particular, interesa destacar aquí como en los últimos 50 años, la institucionalidad de la formación docente está marcada por el pasaje al NS y por procesos de crecimiento que, además, en las últimas 3 décadas estuvieron acompañados por la diversificación y diferenciación institucional.

Con la recuperación de la democracia, se registra un crecimiento muy significativo del NS en su conjunto, como se ve en el cuadro 1. También en la formación docente se observa (junto a la expansión matricular) una expansión institucional remarcable tanto en el sector estatal como en el sector privado.<sup>3</sup> Con la sanción en 1991 de la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (núm. 24. 049) el conjunto de los servicios educativos queda a cargo de las jurisdicciones. El proceso de transferencia constituyó básicamente un desplazamiento de responsabilidades y una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires – y un alivio fiscal para el nivel nacional (FELDFEBER; IVANIER, 2003). Se agudizaron las tendencias a la segmentación de las instituciones del sistema formador (DAVINI, 2005) y se registra una brusca disminución de la expansión que solo sucedió con las instituciones del sector privado.

También en la primera mitad de los 1990 se crean nuevas universidades (sobre todo en el conurbano bonaerense), varias de las cuales incluyeron la formación docente

---

<sup>3</sup> Entre 1990 y 2000 el porcentaje de instituciones privadas crece del 38% al 56,7% del total de Institutos de Educación Superior.

LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA:  
entre Universidades e Institutos de Formación Docente

en su oferta. El conjunto de la expansión se inscribe en un proceso de fragmentación socio territorial y educativa. Aunque existe allí un intenso debate, en lo que coinciden las investigaciones es que se trata de un proceso de diferenciación institucional, marcado por una expansión desigual que incluye, en muchos casos, una precarización institucional, proceso al que no son ajenas las universidades (CARLI, 2012).

**Cuadro 1** - Variación porcentual y variación media anual de la cantidad de universidades e Institutos de Educación Superior. Periodización según subsistemas. 1985-2016.

Período	Total Educación Superior	Var. media anual	Universidades	Var. media anual	Institutos de Ed. Superior	Var. media anual
1985/1990	57,4%	9,5%	22,2%	4,1%	59,5%	9,8%
1990/1995	36,7%	6,5%	40,0%	7,0%	36,6%	6,4%
1995/2000	6,0%	1,2%	0,0%	0,0%	6,2%	1,2%
2000/2005	6,6%	1,3%	5,2%	1,0%	6,6%	1,3%
2005/2010	14,0%	2,7%	17,3%	3,2%	13,9%	2,6%
2010/2016	6,8%	1,1%	15,8%	2,5%	6,4%	1,0%

**Fuentes:** Cano (1985) con datos del Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación; Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Ministerio de Educación de la Nación; García de Fanelli (2005) con datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación; “*Estadísticas de la Educación. Síntesis 1973-1977*” Ministerio de Cultura y Educación; Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Ministerio de Educación de la Nación. Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Anuarios estadísticos 1998-2017, Ministerio de Educación de la Nación.

Considerables cambios se han producido en el gobierno de la educación superior desde las reformas impulsadas en este período como parte de una nueva relación que estableció el Estado con el conjunto de las instituciones del Nivel. Por primera vez, se aprueba una ley que reconoce a los Institutos Superiores como parte de dicho nivel (Ley de Educación Superior N° 24.521), denominando los “no universitarios”. Esa definición (que, aunque fue alterada en 2006 por la Ley de Educación Nacional, permanece en el sentido común y en la estadística educativa oficial) es, al menos, paradójal. Por un lado, va acompañada de un estricto sistema de acreditación institucional para los Institutos Superiores, no así para las Universidades (AIELLO; GRANDOLI, 2013). Por el otro, con la transferencia en la mayoría de las provincias los Institutos Superiores no tienen un espacio jerarquizado y específico de conducción provincial, sino que pasan a depender de estructuras anexas a las Direcciones de nivel secundario. Es decir, aunque se reconoce la pertenencia de los Institutos de Educación Superior (en adelante IES) al NS, ese reconocimiento está lejos de constituirse en igualitario.

**Cuadro 2** - Variación porcentual y variación media anual de la cantidad de Instituciones de Formación Docente\* del subsistema de Educación Superior No Universitaria. Periodización por sector de gestión 1994-2018.

Período	Total Instituciones	Var. media anual	Sector Estatal	Var. media anual	Sector Privado	Var. media anual
1994/1998	9,1%	2,2%	-3,1%	-0,8%	29,1%	6,6%
1998/2004	-2,1%	-0,4%	-7,2%	-1,2%	1,0%	0,2%
2004/2008	6,0%	1,5%	13,5%	3,2%	0,8%	0,2%
2008/2014	9,3%	1,5%	11,6%	1,8%	6,4%	1,0%
2014/2018	5,2%	1,3%	7,6%	1,9%	2,0%	0,5%

**Fuentes.** Elaboración propia con datos de la Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Anuarios estadísticos 1998-2018; Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Ministerio de Educación de la Nación.

\* Se consideran a las instituciones que ofrecen carreras de Formación Docente exclusivamente y también a las que ofrecen ambos tipos de carreras (docente y técnico-profesional).

Otros tres movimientos caracterizan las políticas de formación docente de los 1990: la imposición de un sistema de acreditación (de aplicación desigual a lo largo del territorio argentino) que produce el cierre de ISFD además de un sentimiento de fragilidad y amenaza compartido por el conjunto de las instituciones. El segundo movimiento (que se observa en el cuadro 2) es el notorio crecimiento de la oferta privada en este periodo que, en general, tuvo baja regulación.

**Cuadro 3** - Evolución de la cantidad de instituciones y alumnos en Institutos de Educación Superior según tipo de formación. Período 1994-2018.

Año	Institutos de Educación Superior			Alumnos		
	FD	FTP	Mixtos <sup>1</sup>	FD	FTP	Otros <sup>2</sup>
1994	767	402	269	269	171.041	
1998	826	463	304	226.412	130.427	11.714
2004	644	731	462	266.446	215.271	19.498
2008	573	782	599	320.405	273.801	13.027
2012	567	891	676	421.682	330.019	15.997
2016	597	911	742	581.447	372.911	6.690
2018	595	920	753	581.523	380.970	

**Fuente.** Elaboración propia en base a Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Anuarios Estadísticos 1998-2018 y Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>1</sup> Instituciones que ofrecen carreras de Formación Docente y carreras de Formación Técnico-Profesional.

<sup>2</sup> Alumnos en carreras que ofrecen ambas titulaciones (docente y técnico-profesional).

## LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA: entre Universidades e Institutos de Formación Docente

Por último, se registra un cambio en el perfil de estas Instituciones: muchas de las que solo brindaban formación docente ampliaron su oferta incluyendo carreras técnico-profesionales, seguramente en un movimiento que no es ajeno a la búsqueda de sobrevivencia a la acreditación. Como se ve en el cuadro 3, disminuye significativamente el número de instituciones “especializadas” en formación docente para convertirse en instituciones “mixtas”, es decir que alojan un abanico más diverso de carreras.

Desde los inicios del siglo XXI, y en el marco de políticas de ampliación de derechos (y de obligatoriedad de la secundaria), el sistema formador de enseñantes atraviesa un proceso creciente de *diversificación* institucional: nacen nuevas instituciones en el NS que asumen la formación docente inicial. Nombraremos algunas: se crean profesorados populares<sup>4</sup> ligados a los movimientos sociales urbanos como empresas recuperadas, trabajadores desocupados, territoriales (el Profesorado especializado en Bachilleratos Populares de la universidad popular “Universidad de los Trabajadores” y el IMPA en Ciudad de Buenos Aires o el profesorado de Historia en el Barrio Emerenciano Sena, en Chaco son ejemplos de ello)<sup>5</sup>. Se crean la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires (nacionalizada en 2017) y Universidades Provinciales (como la de Córdoba<sup>6</sup>) que reúnen en su seno profesorados preexistentes y nuevas carreras.

Junto al desarrollo de esta compleja trama, en términos de gobierno se sanciona y desarrolla una nueva institucionalidad, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) en 2006, como una estrategia del Estado Nacional para la jerarquización y recentralización de la formación docente con énfasis en la reconstrucción de lo comunitario.<sup>7</sup>

Entonces, la expansión del sistema formador como parte del NS en su conjunto tiene como rasgos específicos: *crecimiento* (que a veces deviene precarización institucional) y *diferenciación* institucional como característica de los 1990. En el ciclo que se inicia en el siglo XXI, la recentralización como nueva pauta de gobierno del sistema coexiste con la *diversificación* producto de la creación de nuevas instituciones que forman docentes. La coexistencia Universidades-IES que forman enseñantes

---

<sup>4</sup>Denominamos Profesorados Populares a las instituciones de formación docente impulsadas por movimientos sociales que se inscriben en la tradición pedagógica de la educación popular (RESNIK, 2019).

<sup>5</sup>En este período en América Latina los movimientos populares han impulsado la creación de Instituciones de Educación Superior que, en su mayoría, son experiencias universitarias de movimientos campesinos e indígenas. En cambio, en Argentina, pueden distinguirse un mayor número de experiencias relacionadas con la formación docente.

<sup>6</sup>Un antecedente pionero fue la fundación en el 2000 de la UADER, Universidad Provincial de Entre Ríos, que incluye (entre otras) a la Escuela Normal de Paraná, creada en 1870 por Sarmiento.

<sup>7</sup> Se destinaron recursos para crear estructuras orgánicas específicas de gobierno y constituir equipos técnicos en cada una de las provincias dedicados a la Educación Superior – Res. CFE N°72/08 (INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE, 2015).

atraviesa todo el período, pero el impulso a procesos de articulación institucional recién aparece como una línea de políticas y preocupación con el INFD<sup>8</sup> aunque alcanzo un desarrollo débil.

### La ampliación matricular en la reconfiguración del sistema formador

De la mano de la expansión matricular de la escuela secundaria, en Argentina se observa una notable expansión de la matrícula de las instituciones que forman docentes. Por supuesto, no es un crecimiento ininterrumpido ni obedece a razones idénticas.

El análisis que realizaremos en este apartado es parcial, ya que no podemos avanzar en un trabajo acerca del conjunto de la matrícula de la formación docente dada la ausencia de información consistente acerca del número de estudiantes de esas carreras en las universidades. El modo en que se organizan los trayectos orientados a la docencia en el subsistema universitario<sup>9</sup> y también las propias definiciones del sistema estadístico universitario lo impiden. Es decir, sólo podemos conocer con precisión quiénes se orientaron hacia la obtención de una credencial docente de nivel universitario a partir de los egresados. Por ello, este apartado solo abordará la matrícula de los IES.

**Cuadro 4-** Evolución de la cantidad de alumnos en carreras de Formación Docente\* del subsistema de Educación Superior No Universitaria y participación relativa por sector de gestión. 1994-2018.

Año	Total Alumnos	%	Sector Estatal	%	Sector Privado	%
1994	158.031	100	128.114	81,1	29.917	18,9
1996	239.740	100	179.590	74,9	60.150	25,1
1998	238.126	100	171.495	72,0	66.631	28,0
2000	268.906	100	188.682	70,2	80.224	29,8
2002	297.610	100	218.185	73,3	79.425	26,7
2004	285.944	100	204.635	71,6	81.309	28,4
2006	318.562	100	219.580	68,9	98.982	31,1
2008	333.432	100	238.216	71,4	95.216	28,6
2010	377.580	100	278.694	73,8	98.886	26,2
2012	437.679	100	331.083	75,6	106.596	24,4
2014	500.775	100	389.667	77,8	111.108	22,2
2016	588.137	100	474.399	80,7	113.738	19,3
2018	581.523	100	460.755	79,2	120.768	20,8

**Fuente:** elaboración propia en base a Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Anuarios Estadísticos 1996-2018 y Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994, Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>8</sup> Tuvo un antecedente en el proyecto nacional Polos de Desarrollo (2000-2001), que abarcó casi 80 instituciones.

<sup>9</sup> Según las universidades y carreras, la obtención de un título docente forma parte de una instancia intermedia del trayecto o es un título posterior a la licenciatura en un área.

LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA:  
entre Universidades e Institutos de Formación Docente

Hasta 1996 se registra un aumento matricular considerable (al igual que en el crecimiento institucional, al principio en el sector estatal, luego en el privado), lo que significó una creciente heterogeneización en términos sociales, económicos y culturales de la población de los ISFD. Varias razones confluyen allí: crece la demanda de profesores y profesoras con la masificación de la escuela secundaria, se expanden las instituciones formadoras (cuya mayor cercanía actúa como posibilitadora), hay una búsqueda creciente de un trabajo seguro y estable en el marco de un mercado laboral que se restringe y precariza velozmente. Como se ve en el cuadro 4, entre 1996 y 2006 (comparativamente) la matrícula se estabiliza, con pequeños vaivenes.

Es a partir de allí que (hasta 2016) crece nuevamente de modo sostenido la matrícula más que duplicando su número, pasa de 241.000 a 581.500 estudiantes. En ese crecimiento también confluyen diferentes factores: se produce un cambio curricular que pasa todas las carreras de formación docente a 4 años; se crea el INFD, que propuso una jerarquización simbólica y material de la tarea de enseñar; se mejoran las condiciones materiales de trabajo – visto en perspectiva desde 1996 (BOTTINELLI, 2017) – se ponen en marcha políticas estudiantiles que incluyen becas y apoyo académico.

**Cuadro 5** -Evolución de la matrícula de Educación Superior y participación relativa de cada subsistema. Período 1950-2015

Año	Educación Superior		Universidades	Institutos de
	Total	(%)	(%)	Ed. Superior (%)
1950	85.927	100	93,4	6,6
1960	173.935	100	91,8	8,2
1965	246.680	100	90,1	9,9
1970	276.361	100	85,6	14,4
1975	572.045	100	88,8	11,2
1980	487.473	100	80,8	19,2
1985	777.488	100	76,6	23,4
1990	1.116.323	100	70,0	30,0*
1995	1.255.393	100	71,6	28,4*
2000	1.756.892	100	74,9	25,1
2005	2.026.791	100	74,9	25,1
2010	2.368.091	100	70,8	29,2
2015	2.782.022	100	67,6	32,4

**Fuentes.** Período 1950-1980: Cano (1985) con datos del Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Período 1985-1990 Fernández Lamarra (2002) con datos del MECyT, Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria. Período 1995-2015: elaboración propia con datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Ministerio de Educación de la Nación.

\*Los datos de los Institutos de Ed. Superior para 1990 y 1995 no se encuentran disponibles, por lo cual se utilizaron los correspondientes a 1991 y 1996.

Desde los 1960 hasta hoy, el crecimiento del número de estudiantes de los IES más que duplica el de las Universidades, lo cual lleva a un cambio en la composición de la matrícula del conjunto del NS: mientras en 1975 las y los estudiantes de los IES constituyen el 11,2 % del NS, en el 2016 es el 33, 7% del total del Nivel. Es decir, la expansión altera fuertemente la configuración del conjunto del NS. O planteado de otro modo, la expansión de la matrícula del NS es un fenómeno más significativo en los IES que en las Universidades.

Por último, – aunque es un tema que no profundizaremos aquí (BIRGIN, 2000, 2017) – el crecimiento de la matrícula del conjunto del NS es abordado en múltiples discursos públicos desde una lectura particularmente despectiva respecto de quienes optan por formarse para trabajar como docentes. Proliferan discursos que los describen y definen por sus déficits (de capital cultural, de recursos intelectuales, etc.) Se construye así un argumento alrededor de una supuesta “colisión de derechos”: los derechos de esos jóvenes a convertirse en futuros docentes serían contradictorios con los derechos de sus futuros alumnos a tener una educación de calidad (BIRGIN, 2019).

### **Reconfiguración en tiempos neoliberales**

Nos detendremos en este apartado en las políticas de formación docente del gobierno que asume en Argentina en diciembre de 2015, de claro corte neoliberal. Las mismas se inscriben en la Nueva Gestión Pública, aplicando conocimientos y técnicas de la gestión empresarial a la gestión del Estado (VERGER Y NORMAND, 2015). Los anuncios de cambios en esta área<sup>10</sup> plantean avanzar hacia una redefinición del sistema de formación docente (en línea con aquella política de los ´1990 de “reordenamiento y acreditación”) basado en un discurso de eficiencia y calidad. Para ello, debilitan el INFOD<sup>11</sup> (es decir, un espacio concebido para la construcción y desarrollo de políticas proactivas para el conjunto del país) y, en cambio, fortalecen la Secretaría de Evaluación. Ello es evidente en el Presupuesto Nacional, donde la partida destinada a formación docente está congelada desde 2015 en alrededor de 1000 millones, mientras que la de evaluación crece de 73 millones en 2015 a 559 en 2019.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Imprescindible pensarlos en el marco de la reforma laboral y previsional y del ajuste del gasto público, pero eso merece otro análisis.

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Formación Docente.

<sup>12</sup>Es necesario considerar que en este período (de 2016 hasta agosto de 2019) la inflación acumulada en Argentina fue de 237,6%.

## LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA: entre Universidades e Institutos de Formación Docente

Los ejes de política<sup>13</sup> que se proponen para transformar la formación docente se podrían sintetizar en los siguientes: pasar de lineamientos curriculares nacionales de la formación a marcos referenciales evaluables, reformular la agenda de formación continua para priorizar los contenidos que evalúa PISA (y desplazar, consecuentemente, otros que ampliaban la formación en términos pedagógicos, culturales y políticos), evaluar a las instituciones (acreditación) y a los individuos (prueba Enseñar) para que se ajusten a los parámetros establecidos. Se reconoce en este viraje un lugar protagónico para la evaluación (obtener resultados tangibles) en línea con algunos ejes del discurso que los Organismos Internacionales (OOII) vienen desplegando hace casi dos décadas pero que habían tenido una penetración débil en las políticas estatales en Argentina.

Como hemos desarrollado más arriba, la tensión Universidad/IES recorre desde su mismo origen el sistema formador de profesores y profesoras en Argentina. Esa tensión transcurre alrededor de diversos ejes: la discusión por los formatos institucionales, la discusión por los saberes, la discusión por el gobierno y la discusión territorial. En ellos, entendemos, se condensa una disputa que, lejos de ser unívoca, aloja diversos sentidos y conflictos. En las políticas neoliberales, estas tensiones se reactivan de la mano de un discurso que desprecia las tradiciones e historia de instituciones y sujetos a cargo de la formación de enseñantes. Y que entiende que la “modernización” viene de la mano de inventar algo nuevo, que no “cargue” con el pasado. Así, algunas jurisdicciones (como la provincia de Jujuy<sup>14</sup> y CABA) avanzan sosteniendo que la formación docente de los ISFD es la causa de la baja calidad de la docencia y que la salida es crear una nueva institucionalidad. Esta iniciativa fue adquiriendo diferentes formatos: institutos faro (uno por provincia), una universidad (en Ciudad de Buenos Aires, en adelante CABA) o un nuevo Instituto (el Nro. 12 en Jujuy). También se cierran carreras en los ISFD de varias provincias (Mendoza, Salta, Buenos Aires y Jujuy).

En ese marco, se aprueba a fines de 2018 la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente (CNEAC), un sistema de Acreditación institucional que ubica al Estado Nacional como agente responsable de evaluar a todos los ISFD a través de la Secretaría de Evaluación Educativa quien elaborará los instrumentos necesarios para el desarrollo del modelo evaluativo.<sup>15</sup> Se instalan así

---

<sup>13</sup>Aunque no ahondaremos en él, sin dudas un eje central ha sido el particular desprecio por los sindicatos docentes y la suspensión de las paritarias docentes nacionales.

<sup>14</sup>En un reciente decreto (con el que cierra todas las carreras vigentes de formación docente para el nivel inicial y primario), el gobierno de la provincia de Jujuy afirma: “Las instituciones [de fd], que además están ubicadas en zonas con escasa oferta cultural, indefectiblemente redundan en ambientes empobrecidos de formación con escasas oportunidades de enriquecimiento durante el trayecto formativo” (JUJUY, 2017). Posiciones públicas que naturalizan una asociación entre localidades pequeñas, bajo rendimiento y pobreza.

<sup>15</sup> La CNEAC estará integrada por representantes nacionales del ámbito académico y de la conducción política y, a diferencia del sistema de acreditación universitaria, no incluye pares (docentes o directivos de IES) para la evaluación (art. 3).

nuevos modos de gobierno, donde el rendimiento, la eficacia y la eficiencia para la rendición de cuentas acoplan las cuestiones de la gestión con las de la evaluación, argumentos que aparecen luego como legitimadores del ajuste (NORMAND, 2018).

Para un análisis más pormenorizado de estas políticas tomaremos como ejemplo paradigmático la propuesta de la Ciudad de Buenos Aires que venimos de mencionar: la creación de una universidad para la formación docente (UniCABA<sup>16</sup>) y, en el mismo movimiento, el cierre de los 29 Institutos de formación docente existentes.<sup>17</sup> Se trata de una política que solo fue anunciada por los medios de comunicación y de ese modo se notificaron los equipos de los ISFD, los gremios docentes, las universidades. No hubo consultas ni debates públicos ni mesas de diálogo. Sí, en cambio, el gobierno de CABA promovió una encuesta a la ciudadanía con una sola pregunta (con opción de respuesta afirmativa o negativa): ¿estás de acuerdo con que la formación docente pase de ser terciaria a universitaria? Se hizo vía encuestas telefónicas, campañas en el subte, en las oficinas públicas, etc. Esa pregunta (y la propuesta que encierra) no solo es una modalidad de marketing en sí misma, sino que, a la vez, banaliza la complejidad de la problemática al proponer una solución mágica para los múltiples desafíos que plantea formar docentes hoy.

En esa presentación pública de UniCABA se explicitó qué docentes se proponen formar en la futura universidad en tres diapositivas de Power Point. Allí se define así el docente del futuro: "Debe trabajar en equipo, tener actitud emprendedora, habilidades de comunicación, usar las tecnologías, comprender las culturas, estar abierto a la diversidad y ser flexible y adaptarse a los cambios". ¿Qué hay allí de específico? ¿Qué lo diferencia de un vendedor de seguros o de un organizador de eventos? ¿Un docente del futuro no debe saber enseñar? ¿No debe tener una relación curiosa y crítica con los conocimientos? ¿No debe saber pedagogías? ¿No debe saber su disciplina? Este modo de definir la tarea de enseñar es parte de un conjunto de lineamientos de políticas que habilitan, por ejemplo, el reemplazo de docentes que hacen huelga por voluntarios (en provincia de Buenos Aires) o formar líderes educativos en dos meses y medio (el programa Elegir Enseñar del gobierno de CABA).

Inmensas luchas de las Instituciones Formadoras, sus rectores y rectoras, sus estudiantes organizados y los gremios docentes lograron darle visibilidad y construir un debate público plural y extendido acerca de la institucionalidad de la formación docente. Pese a ello, después de un año el proyecto de Ley fue aprobado por la Legislatura porteña<sup>18</sup> con una modificación: la nueva Ley crea la UniCABA a la vez que establece

---

<sup>16</sup> Universidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>17</sup> Recordemos que, de esas 29 Unidades educativas estatales, 16 se fundaron entre 1880 y 1920.

<sup>18</sup> Donde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene mayoría absoluta.

que no se cierran los ISFD, pero se los somete a un control reticular asfixiante. Se trata de una Universidad jurisdiccional, que no responde a los parámetros que exige la normativa universitaria vigente, especialmente en sus sistemas de gobierno. Establece que la Universidad tendrá un formato flexible, que brindará formación presencial y virtual y que cuenta con capacidad para asumir préstamos y autonomía para establecer convenios varios. Se abre allí a un mercado de plataformas de formación que, dirigido por corporaciones transnacionales dedicadas a la preparación de materiales educativos, hoy se ofrecen en un formato estandarizado.

Este somero análisis del proceso de propuesta y sanción de la norma que habilita a la Ciudad de Buenos Aires a la construcción de una universidad nueva para formar enseñantes quiso dar cuenta de un conjunto de rasgos que caracterizan a las políticas de formación docente del actual ciclo neoliberal: desprecio por lo históricamente construido, desplazamiento de la responsabilidad del Estado de generar condiciones hacia la de evaluar y difundir resultados, eje en la eficiencia y eficacia estandarizada, confianza en que la innovación “per se” mejora, normas que producen condiciones para la apertura al mercado de la formación superior. Estos rasgos son parte de la construcción de nuevos modos de regulación de la formación y del trabajo de enseñar.

### **Algunas reflexiones provisionarias**

En Argentina, en el sentido común extendido (que incluye sectores amplios del ámbito académico) está arraigada una sinonimia cuyo origen se explica por razones históricas: la formación docente equivale a la que se brinda en los ISFD y el Nivel superior equivale a la Universidad.

Este artículo quiso discutir ambas afirmaciones<sup>19</sup>dando cuenta de su inexactitud histórica y, mucho más aun, con la reconfiguración del sistema formador de docentes que se inicia hace 50 años, cuando la totalidad de la formación de maestras y maestros, profesores y profesoras queda instalada en el NS. Priorizamos analizar aquí, en el marco de la tensión entre ISFD y Universidades, dos procesos simultáneos: la expansión institucional y matricular.<sup>20</sup>Dicho crecimiento ocurre de la mano de la creación de nuevas instituciones y de la inclusión de camadas de jóvenes de procedencias sociales y

---

<sup>19</sup>Queda para otro trabajo analizar cómo se construyeron esas sinonimias y, sobre todo, su persistencia.

<sup>20</sup>No hay procesos de expansión de la formación docente en el conjunto de los países de la región. Véase al respecto BIRGIN, Alejandra (Coord.). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: Teseo, 2014 y ELACQUA, Gregory et al. *Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001172>

culturales más diversas. Se trata de movimientos de mediano plazo, a la vez que se despliegan políticas de alcance más breve.

El efecto democratizador de la masificación educativa es innegable a la vez que presenta fuertes desafíos para el conjunto de la educación superior en los países de la región (DA CUNHA, 2014). Sin dudas, la expansión del NS lo impugnó en su tradición más selectiva y se abrieron renovados debates acerca de su crecimiento “desigual y combinado”, discutiendo la potencia de su democratización y deselitización ya que persisten y/o nacen nuevas desigualdades en él (EZCURRA, 2011; MERLE, 2002). Poco se ha indagado aún acerca de los rasgos específicos que adquirió en la formación de enseñantes el proceso de expansión y deselitización según los distintos territorios e instituciones que la asumen (ISFD, Universidades – tradicionales y de reciente creación –, profesorados populares, etc.).

En el corto plazo y con la mirada puesta en el nuevo ciclo neoliberal, lo que se observa es un fuerte discurso e iniciativas meritocráticas y de selección de “talentos” para la formación docente inicial y otro abanico de medidas que se fundamentan en un discurso destituyente de la docencia actual. La letra reconoce la matriz de múltiples textos de OOII que funcionan como fuente de legitimidad externa. Son prácticas discursivas acerca de la docencia y su formación que abonan un movimiento que coloca bajo sospecha a las y los enseñantes. Es el negativo del reconocimiento, un proceso activo en el que se evidencia el desprecio (HONNET, 2011). El desreconocimiento y el desprecio erosionan la confianza pública (QUÉRÉ, 2005) en la escuela pública. Las evaluaciones de este periodo y los usos de sus resultados son parte de esta operación. Y es allí, en ese terreno construido, donde la creación de instituciones nuevas (sobre todo Universidades, con el “prestigio” que supone ese significante), pareciera traer una solución venturosa.

Es decir, la tensión entre Universidades e ISFD se renueva en el marco de la reconfiguración de un sistema formador que se expande, se diversifica, incluye instituciones nuevas. Notablemente, cuando la creación de una institución nacional como el INFOD venía a mostrar algunas alternativas de articulación y horizontes comunes en esa pluralidad, esa tensión adquiere nuevos bríos. Es que, en el nuevo ciclo neoliberal, se plantea en otros términos: no es con las instituciones que hay ni los saberes docentes allí contruidos que se renovara la formación de las y los que enseñan sino que se plantea inventar nuevas instituciones, que tienen como condición común el desprecio por lo ya construido.

En la cultura y en la historia argentina, el apego a la igualdad y su relación con la educación pública y las políticas estatales constituyen una marca con la que se han enfrentado las políticas neoliberales, a las que le han puesto freno (con intensidades diversas). Con la preocupación por los derechos del conjunto de la población a una educación justa y emancipatoria, entendemos que colocar a la formación de los docentes

como un problema de la Educación Superior en su conjunto enriquecería el debate, así como las definiciones políticas, tanto para la formación docente como para el NS. Desde nuestra perspectiva, la formación docente se potenciaría si buscamos y asumimos sinergias, tramas, responsabilidades comunes y diferenciadas que solo en la diversidad del NS pueden desplegarse. Allí tenemos una deuda también desde las vacancias de investigación.

## Referencias

ACOSTA, F.; BOTTINELLI, L. La escuela secundaria argentina: la dinámica de incorporación y expulsión simultánea: Matrícula, modalidades y egreso en el corto y en el largo plazo. En: ACOSTA, Felicitas. *La dinámica de incorporación y expulsión en la escuela secundaria: Modelos institucionales y desgranamiento en el ámbito nacional y local. Informe final de investigación Proyecto 30/3156*. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015. p. 10-23.

AIELLO, M.; GRANDOLI, M. E. Evaluación y acreditación de Institutos Superiores de Formación Docente. Análisis Documental de la experiencia nacional. En: FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (Org.). *Estudios de Política y Administración de la Educación*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2013. p. 93-106.

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

BIRGIN, A. La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. En: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Comps.). *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 221-239.

BIRGIN, A. Políticas estudiantiles en la formación docente en América Latina: aportes de la investigación educativa. *Revista Científica RUNAE*, Azogues, n. 1, p. 119-135, abr. 2017.

BIRGIN, A. Formación docente e igualdad en Argentina: políticas públicas en disputa. En: *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia"*. Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Argentina, 2019.

BOTTINELLI, L. Salarios docentes: ¿el fin de una política de Estado? *Le Monde diplomatique, Suplemento La Educación en debate*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, n. 57, p. 1-2, dic. 2017.

CARLI, S. *El estudiante universitario: hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

DA CUNHA, M. I. Os desafios da qualidade acadêmica e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão num contexto de democratização da educação superior.

*InterCambios: Dilemas y transiciones de la educación superior*, Montevideo, vol. 1, n. 2, p. 13-21, dic. 2014.

DAVINI, M. C. *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2005.

EZCURRA, A. M. Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos. En: GLUZ, Nora (Ed.). *Admisión a la universidad y selectividad social: cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

FELDFEBER, M.; IVANIER, A. La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, v. 8, n. 18, p. 421-445, may./ago. 2003.

HONNETH, A. *La sociedad del desprecio*. Madrid: Trotta, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE (INFD). *Memoria de Gestión 2007-2015*, Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2015. Disponible en: [https://cedoc.infed.edu.ar/upload/Memoria\\_INFD\\_20072015\\_1\\_1.pdf](https://cedoc.infed.edu.ar/upload/Memoria_INFD_20072015_1_1.pdf). Acceso en: 15 sep. 2019.

JUJUY. Resolución N° 7239-E/17, 26 de octubre de 2017. Aprobación del Plan de Mejora Integral del Sistema Formador Provincial. Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy, República Argentina. Disponible en: <http://educacion.jujuy.gob.ar/leyes-decretos-resoluciones/> Acceso en: 15 sep. 2019.

QUÉRÉ, L. Les "dispositifs de confiance" dans l'espace public. *Réseaux*, vol. 132, n.4, p. 185-217, 2005.

MERLE, P. *La démocratisation de l'enseignement*. Paris: La Découverte, 2002.

NORMAND, R. A modernização "eficaz" da profissão de professor confrontada às novas políticas de accountability. *Revista da FAEEBA-Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 27, n. 53, p. 18-29, sep./dic. 2018.

PINKASZ, D. Orígenes del profesorado secundario en la Argentina. En: BRASLAVSKY, Cecilia; BIRGIN, Alejandra (Comps.). *Formación de profesores: impacto, pasado y presente*. Buenos Aires: FLACSO/CIID, Miño y Dávila, 1992, p. 59-82.

RESNIK, N. Los procesos de subjetivación política en los profesados populares de C.A.B.A. En: V Seminario Nacional de la Red Estrado. Trabajo y formación docente por la educación pública. Propuestas y alternativas colectivas, 2019, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

LA RECONFIGURACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA:  
entre Universidades e Institutos de Formación Docente

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./sep. 2015.

Recebido em: 03 out. 2019.  
Aprovado em: 28 out. 2019.

\* Alejandra Birgin é professora associada e pesquisadora da Universidad de Buenos Aires (UBA) e diretora da Maestria em Políticas Públicas em Educação da Universidad Nacional Pedagógica (UNIPE). Investigadora da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada em Ciências da Educação e Mestre em Ciências Sociais

E-mail: alebirgin@hotmail.com