



**“Investigar la actividad docente situada para la formación. Hacia la construcción de una plataforma abierta para el desarrollo profesional docente” (PICO REDES, 2023)**

**Políticas de formación docente permanente en contexto de pandemia COVID-19**

**Noralí Boulan y Claudia Santillán**

## **INTRODUCCIÓN**

### ***Algunos planteos iniciales***

En este trabajo, que forma parte del Proyecto PICO REDES<sup>1</sup> “Investigar la actividad docente situada para la formación. Hacia la construcción de una plataforma abierta para el desarrollo profesional

---

<sup>1</sup> PICO REDES. CONVOCATORIA: 2022. NÚMERO DE PROYECTO: 1-PICO-2022-12-00044. TIPO A. TÍTULO: “Investigar la actividad docente situada para la formación. Hacia la construcción de una plataforma abierta para el desarrollo profesional docente”. ÁREA: CIENCIAS SOCIALES. Referencia: Desarrollo de la fase de concepción de una plataforma digital para la formación docente basada en nuestras investigaciones sobre la actividad docente situada. La plataforma digital desarrollará tres secciones que contarán con: un análisis de las iniciativas de formación docente que a nivel nacional se implementaron durante la pandemia contribuyendo al diseño conceptual de una política de estado de la formación docente permanente, el desarrollo y producción sobre situaciones profesionales de enseñanza y la producción de recursos digitales abiertos orientados -con base en investigaciones previas- a la enseñanza de ejes transversales del currículum: DDHH/Memorias en conflicto/historia reciente, Medioambiente, Sociedad digital y ESI. Participan equipos de la UNR, UNLP, UNIPE, UNMdP, UNICEN, UNS y UNT.

docente”, recuperamos algunas reflexiones iniciales en torno a la racionalidad<sup>2</sup> de las políticas relativas a la Formación Docente Permanente (FDP) en el contexto atravesado por la pandemia, atendiendo principalmente a los planteos producidos en los contextos de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), dispuestos por el gobierno argentino a partir de la irrupción de la pandemia de COVID-19.

Como hemos desarrollado en otro trabajo (Boulan, 2023), la irrupción de la pandemia de COVID-19, y el consecuente cierre y clausura de la presencialidad en las aulas, generó una serie de reflexiones, discusiones e interrogantes relativos a los nuevos formatos escolares, la formación y el trabajo docente, así como a los múltiples modos de relación con el conocimiento. En el contexto argentino, es posible encontrar un conjunto de investigaciones que procuraron analizar el panorama educativo durante el ASPO (Dussel, Ferrante y Pulfer, 2020; Terigi, 2020), así como indagaciones vinculadas con la Formación Docente Inicial (FDI) en el mismo período (Pereyra, 2020; Fontana, 2020).

En el marco del ASPO y el DISPO, el gobierno argentino dispuso en relación con los servicios educativos, tanto de gestión pública como privada, la “continuidad pedagógica” mediante el Programa “Seguimos educando”, brindando recursos pedagógicos virtuales para todos los niveles del sistema educativo y entregando cuadernillos impresos. Por su parte, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) promovió la apertura de aulas virtuales.

Con relación a los servicios educativos, tanto de gestión pública como privada, mediante el Ministerio de Educación Nacional se pusieron a disposición los recursos ya existentes<sup>3</sup>, previstos y creados con otros fines pero útiles en el contexto, así como se organizaron rápidamente nuevos<sup>4</sup> tipos de respuestas.

Es necesario realizar aquí una revisión de las distintas gestiones de gobierno de la Argentina, debido a que el mandato de Alberto Fernández era incipiente al momento de la aparición de la pandemia y, asimismo, procuró una diferenciación respecto de las políticas implementadas por el gobierno antecesor, que, bajo la presidencia de Mauricio Macri, había desarrollado políticas sociales,

---

<sup>2</sup> La noción de racionalidad política opera como una categoría que, en términos metodológicos, dota de mayor precisión a los estudios de gubernamentalidad, reduciendo el nivel de abstracción, al vincularse con lo que acontece efectivamente como práctica, y dejando de lado la intención oculta de una determinada medida. Volvemos entonces sobre la idea de problematización, entendida como el proceso por el cual un fenómeno no solo adquiere tangibilidad y verosimilitud, sino que también necesita ser operacionalizado como objeto cognoscible: de ahí devendrían una racionalidad política y una práctica de carácter regular (pp.12-13). En Bartlett, Joaquín y Chao, Luis Daniel (comps), *El gobierno como problema. Objetos y abordajes en clave de gubernamentalidad*; compilado por J1ª. Ed compendiada. CDD 306.2-ISBN: 9789877837254. TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com)).

<sup>3</sup> Programas como Conectar Igualdad, reprogramación en la Televisión Pública y Canal Encuentro.

<sup>4</sup> Impresión de cuadernillos de trabajo, apertura de aulas virtuales en el sitio del INFoD, entre otras.

económicas, culturales y educativas de claro corte neoliberal que provocaron un incremento considerable de las condiciones de pobreza estructural, así como de las desigualdades sociales y económicas. En líneas muy generales, ello se evidencia en distintas medidas del gobierno macrista que procuraron reorganizar la vida social, política y económica mediante la implementación de políticas que promovieron una mirada individualista, meritocrática y con un claro corrimiento del Estado de su rol de regulación de los aspectos señalados. De acuerdo con ello, y solo por mencionar algunos ejemplos, tuvieron lugar masivos despidos de trabajadores estatales, se habilitó el aumento desregulado de los servicios públicos (dolarizando sus tarifas) y se produjo la reforma previsional que provocó la baja en los ingresos de jubilaciones y pensiones.

En cuanto a las políticas educativas, el gobierno macrista modificó en 2018 la estructura del Ministerio de Educación Nacional, el cual se reorganizó como “Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología”, al mismo tiempo que, entre otros, eliminó el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, que quedaron bajo la categoría de Secretarías. Otra medida de alto impacto en el ámbito educativo fue la modificación, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 52/2018, de artículos sustanciales de Ley 26.075/06, la llamada Ley de Financiamiento Educativo, que procuraba, entre otras medidas, la negociación libre de aumentos salariales entre los sindicatos docentes y el gobierno nacional, a fin de establecer el salario mínimo docente en todo el territorio argentino, con el auxilio del Estado Nacional en los casos en que las jurisdicciones no pudieran afrontarlo. De este modo, la mencionada ley procuraba acercarse a la igualdad educativa entre las diversas jurisdicciones que conforman el país. Mediante la promulgación de la Ley Nacional de Educación N° 26.206, en el año 2006, se estableció el derecho social a la educación, se dispuso la obligatoriedad educativa desde la sala de cinco años en el nivel inicial hasta la culminación de la educación secundaria y se sancionaron, asimismo, en meses y años subsiguientes, diferentes normativas que procuraban su implementación. Estas medidas fueron modificadas durante el gobierno macrista cuyas políticas de ajuste, solicitadas por el Fondo Monetario Internacional, se basaron en el desfinanciamiento a la educación pública.

En este sentido, cabe destacar que a partir de la asunción de Alberto Fernández, en 2019, se recuperaron diversas políticas públicas implementadas durante la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), así como durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) en relación con programas de inclusión digital, tales como Conectar Igualdad, la apertura del INFoD, el canal televisivo Encuentro y la emisión de diversos contenidos atinentes a los distintos niveles del sistema educativo, mediante la programación de la Televisión Pública. En términos generales, todos los recursos y programas mencionados se enmarcaron dentro de una política educativa que, con posterioridad a la Ley Nacional de Educación N° 26.2006, establece a la educación como derecho y la principalidad del Estado en la garantía de su implementación.

Así, la gestión de Alberto Fernández restableció la estructura del gobierno educativo, mediante el Ministerio de Educación Nacional, a cargo del Dr. Nicolás Trotta, y también el programa Conectar Igualdad, enfocado en la entrega de *netbooks* a estudiantes de instituciones de gestión pública. Esta política pública de inclusión digital, instaurada durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2010 mediante el [Decreto N° 459/10](#), si bien había tenido continuidad durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, sufrió modificaciones importantes. Entre ellas, el [Decreto N° 1239/16](#) promovía la continuidad de dicha política, pero la cantidad de equipos entregados resultó significativamente menor. Finalmente, durante el año 2018, mediante el [Decreto N° 386/2018](#), el Programa “Aprender Conectados” reemplazó al primigenio programa Conectar Igualdad.

En este contexto, en marzo de 2020, la plataforma educativa oficial del Ministerio de Educación, Educ.ar, programó la continuidad pedagógica mediante el Programa “Seguimos educando”, que puso en línea recursos pedagógicos para todos los niveles del sistema educativo, así como recomendaciones para docentes, estudiantes y familias. Por su parte, el INFoD promovió la apertura de aulas virtuales. Asimismo, mediante la reprogramación habitual de la Televisión Pública y de Canal Encuentro se establecieron propuestas educativas que, organizadas en diversas franjas horarias, promovían emisiones televisivas con contenidos educativos para los diferentes niveles del sistema. Por otro lado, se entregaron cuadernillos pedagógicos impresos para lograr llegar a las regiones del país donde no existía la suficiente conectividad.

La [Resolución Ministerial 106/20](#), del 15 de marzo de 2020, estableció como objetivos del Programa “Seguimos educando”:

- a. Colaborar con las condiciones para la continuidad de las actividades de enseñanza en el Sistema educativo nacional.
- b. Asegurar la distribución de los recursos y/o materiales incluidos en el Programa.
- c. Elaborar materiales y/o recursos según los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios correspondientes a cada nivel.
- d. Elaborar y difundir materiales y/o recursos culturales para el uso familiar y/o comunitario”. (Art. 2)

Por otro lado, el programa incluyó entre sus acciones:

1. Puesta en línea de la plataforma [www.seguimoseducando.gob.ar](http://www.seguimoseducando.gob.ar), responsive<sup>5</sup> y desarrollada siguiendo criterios de accesibilidad y usabilidad. La misma incluirá recursos de autoaprendizaje, sugerencias para familias y docentes, películas, entrevistas, propuestas didácticas y de comunicación a través de redes sociales y herramientas de videoconferencia, propuestas para el tiempo libre y agenda de eventos en línea.
2. Curaduría y puesta a disposición de recursos educativos, secuencias didácticas y propuestas formativas producidas por las distintas jurisdicciones, universidades y otros organismos gubernamentales e intergubernamentales, a través del portal [www.educ.ar](http://www.educ.ar).

---

<sup>5</sup> El diseño responsive es un formato de programación que permite ajustar un sitio web automáticamente al tamaño y disposición de los dispositivos de sus usuarios

3. Producción y emisión de la programación audiovisual a través de las siguientes señales de la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA: Televisión Pública Argentina y sus repetidoras, Encuentro, Pakapaka, DeporTV, Radio Nacional y Cont.ar.
4. Producción y distribución de material impreso para las comunidades educativas sin acceso a internet, priorizando a aquellas en situación de aislamiento, ruralidad y contextos de alta vulnerabilidad social.
5. Desarrollo y distribución de material educativo destinado a redes sociales.
6. Generación y distribución de estrategias didácticas y material de apoyo a la tarea docente en distintos formatos.
7. Distribución de recursos didácticos y lúdicos destinados a niños y niñas de edad correspondiente al nivel inicial.
8. Elaboración y distribución de la colección de recursos culturales “Seguimos educando”.
9. Disponibilización de cursos autoasistidos destinados a docentes, a través de la plataforma del INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE. (Art. 3)

Asimismo, en sus artículos cuarto y quinto, el Programa establecía líneas de acción conjuntas entre la nación y las diversas jurisdicciones, así como la creación de la Comisión Consultiva y la organización y funciones de esta. De este modo, consigna:

Las jurisdicciones podrán contar con los recursos ofrecidos por el Programa “Seguimos educando” para organizarlos y sumarlos a sus planificaciones, de la manera que consideren pertinente, con el objeto de contribuir a la continuidad de las actividades de enseñanza en todos los contextos, y garantizando el acceso a contenidos oficiales para la enseñanza y el aprendizaje. (Art. 4)

Créase la Comisión Consultiva del Programa “Seguimos educando”, que tendrá por objeto acompañar y asesorar con relación a las acciones previstas en el marco del presente Programa, la cual será presidida por el Ministro de Educación y estará integrada por:

- a. DOS (2) funcionarios/as del MINISTERIO DE EDUCACIÓN con jerarquía no inferior a Subsecretaría/o;
- b. La Secretaría General y CINCO (5) representantes del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, uno por cada región;
- c. UN/A (1) representante de EDUC.AR SOCIEDAD DEL ESTADO.
- d. UN/A (1) representante por cada una de las siguientes entidades sindicales: CTERA, UDA, CEA, SADOP y AMET. (Art. 5)

Por último, en cuanto a la dinámica de aplicación del Programa, el ARTÍCULO 6° establece que se encontrará a cargo de “la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y EDUC.AR SOCIEDAD DEL ESTADO en colaboración con el resto de las dependencias y organismos que componen el MINISTERIO DE EDUCACIÓN y en coordinación con la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA y CONTENIDOS PÚBLICOS SOCIEDAD DEL ESTADO”.<sup>6</sup>

Lo anterior suscitó modificaciones sustanciales en las estrategias de enseñanza durante el bienio 2020-2021.<sup>7</sup> Por otro lado, la interrupción de la presencia en las aulas generó un dislocamiento de las

---

<sup>6</sup> Resolución 106/20. Ministerio de Educación Nacional. Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>

<sup>7</sup> Por solo incluir el caso de una de las jurisdicciones que, por su amplitud y diversidad, consideramos relevante, como lo es la provincia de Buenos Aires, siguiendo lo descrito por Birgin (2020), quien fuera la Directora de Educación Superior (DES) de dicha jurisdicción durante el período en cuestión, el número de instituciones y

relaciones con el saber. Al respecto, plantea Terigi (2020) que la migración desde la presencialidad a la virtualidad develó tres brechas relativas al uso de las tecnologías: de acceso, de uso y escolar. La primera hace referencia a la posibilidad de poseer o no conectividad y herramientas tecnológicas; la segunda está relacionada con la cantidad de tiempo que se puede permanecer conectado y con la calidad y uso de las herramientas tecnológicas; y la tercera se asocia a la presencia de medios y herramientas de apoyo para la enseñanza, así como a la competencia de los docentes en el manejo y aplicación de esas herramientas.

Coincidiendo con Birgin en que la formación docente “(...) construye, al mismo tiempo, las aulas de hoy y las aulas del mañana (y que) las aulas en las que se estudia en el presente son espacios en donde se forjan las aulas por venir” (2020, p. 197) es que nos insertamos en el campo dominado por los múltiples interrogantes que ha dejado esta situación excepcional frente a la efectiva realización del derecho educativo.<sup>8</sup> En este sentido, y atendiendo a lo planteado por Dussel (2020), consideramos necesario recuperar las nuevas herramientas y formas que cobraron las prácticas educativas, sin perder de vista la comprensión de la transmisión de la cultura y el rol de la formación docente en esa ardua tarea.

Hay que insistir, desde la formación docente, en intentar que nuestra cultura y nuestra humanidad sea algo menos frágil, pasando saberes, construyendo nuevos juntos, produciendo formas de vida colectiva que hagan lugar para todxs y que piensen en lxs que aún no nacieron, en el planeta que les legamos, en la cultura que construimos, en una sociedad donde todxs quepan y valgan, donde no haya vidas desechables. La formación docente tiene que atender la urgencia, sí, pero sin olvidarse de estos horizontes de largo plazo, no solamente para evitar el colapso, sino también para poder vivir mejor lo que nos toca hoy (Dussel, 2020, p. 23).

Ello con la intención, quizás ambiciosa, de no solo comprender la formulación de las políticas públicas como un relato de voces autorizadas o documentos oficiales de diferentes propuestas, sino de indagar la presencia de ciertos aspectos performativos comunes que dan singularidad a los modos de configurar desde el Estado una matriz de política pública en materia de formación permanente durante

---

usuarios de las aulas se triplicó solo en cuatro meses -desde abril a junio de 2020-, así como la utilización de otras plataformas virtuales se duplicó. Una de las mayores urgencias consistía, sin dudas, en sostener espacios de encuentro en las comunidades educativas, pero también en generar espacios donde los y las estudiantes tuvieran acceso a los materiales de estudio, entre otras cuestiones. No obstante, señala Birgin que la pandemia denotó distintas problemáticas que precedían la situación de aislamiento y que resultaban, en algunos casos, inéditas para el nivel de educación superior, como la solicitud de módulos alimentarios por parte de los docentes en formación.

<sup>8</sup> Un planteamiento válido y central en esta tarea de conceptualización sobre el contenido y el alcance del derecho a la educación podría estar dado por el significado de los procesos de aprendizaje de los estudiantes (Darling-Hammond, 2001; McCowan, 2013). Ello permitiría evaluar no solo el desarrollo humano de cada estudiante, sino también cómo esos aprendizajes favorecen el desarrollo social de las personas, en cada contexto histórico y cultural en particular. Colocar el foco en los procesos desde el punto de vista del contenido del derecho a la educación supone promover el carácter activo de la enseñanza como uno de los mayores potenciales de la escolarización obligatoria (Dewey, 1970; Ruiz- Scioscioli, p. 113).

un período de excepcionalidad en el sistema educativo y en la sociedad en su conjunto. Estos aspectos se complejizan en tiempos de continuos cambios en el escenario de la organización del trabajo docente y del conjunto de decisiones sobre la reposición de un formato escolar que perdió la condición sustantiva de presencialidad. Parafraseando a Fontaine (2015), señalamos a la política como el producto de un sistema institucional existente, de un permanente equilibrio entre los actores sociales, económicos y políticos, de la continuidad de componentes de las políticas anteriores, de la capacidad financiera y de decisión de inversión del Estado.

En este orden de ideas, nos proponemos analizar los sentidos asociados a las políticas públicas de Formación Docente Permanente (FDP) en los períodos de ASPO y DISPO, a partir del relevamiento e indagación de fuentes documentales y normativas, así como de entrevistas a informantes clave de la gestión/decisores de política pública.

De este modo, la investigación supone un estudio de indagación teórico-conceptual situado en el período 2020-2021, localizado en Argentina, inscripto en el área de educación. Se trata de un abordaje principalmente metodológico basado en el enfoque cualitativo, en tanto se procura generar conocimiento a partir de los datos empíricos del trabajo de campo. Se produce así un proceso en espiral de ida y vuelta constante entre obtención de datos y generación de teoría, a través del cual se procura focalizar en los aspectos más sustantivos del problema de investigación planteado (Glaser y Strauss, 1967; Sautú, 2003; Sirvent, 2005; Taylor y Bogdan, 1986). Coincidimos con el marco de referencia de diversos trabajos de indagación que han realizado unidades de gestión, grupos académico-científicos, organismos internacionales, teniendo el abordaje de la escuela en el mismo contexto, en tanto se comprende que cualquier análisis del sistema educativo argentino requiere asumir que estamos frente a un sistema masificado pero desigual y, en ciertos aspectos, también fragmentado. Por lo tanto, el actual contexto de emergencia se inscribe en una realidad que no es (ni tampoco era) estática ni homogénea.

De acuerdo con lo anterior, se aborda el encuadre conceptual según la [Resolución Ministerial 106/20](#), que sostuvo tres principios básicos para sostener la continuidad pedagógica:

- 1) La garantía del derecho a la educación y la generación de las condiciones pedagógicas necesarias para enseñar y aprender en todas las escuelas del país.
- 2) El sostén y acompañamiento a estudiantes, docentes, escuelas y familias para transitar el momento excepcional.
- 3) El cuidado de la salud de la comunidad educativa.

Asimismo, el trabajo de campo implicó el relevamiento e indagación de fuentes documentales y normativas, entre las que se incluyen resoluciones del Consejo Federal de Educación y la realización de 14 entrevistas semiestructuradas a informantes clave durante 2023. Estas se estructuran mediante el rol en las decisiones gubernamentales en el período seleccionado. De acuerdo con ello, se clasificaron del siguiente modo:

- a. Decisores de primera línea ministerial.
- b. Responsables de programas educativos priorizados durante el período en cuestión desde el MEN y en contexto de virtualización de las prácticas de enseñanza.
- c. Representantes de un organismo internacional participantes en las unidades creadas *ad hoc* con funciones asociadas a las medidas de resolución de la cartera de educación.
- d. Representantes de sindicatos con representatividad de alcance nacional y miembros de la mesa técnica paritaria a nivel nacional.

Los ejes de las entrevistas se estructuraron en torno de diversos nodos temáticos, entre los que se destacan las condiciones institucionales para la elaboración de políticas para la FDP, las características y sentidos que esta asumió en el período seleccionado, la ejecución y monitoreo de dichas políticas, su evaluación y las posibles líneas de continuidad en la pospandemia. En todos los casos, las entrevistas se realizaron mediante el consentimiento informado de los participantes, estableciendo la garantía de anonimato (Mainardes y Carvalho, 2019).

En este orden de ideas, para la producción del trabajo de campo hemos decidido realizar entrevistas en profundidad a referentes de gestión de las políticas públicas, buscando indagar la presencia de elementos que trasvasan las temporalidades de las gestiones y muestran ciertos sentidos con perdurabilidad, incluso superando los cambios en la conformación de los equipos técnicos del Ministerio de Educación. Reponer pautas de acción desde los relatos, las ponderaciones, presencia/ausencia/omisiones, desde la composición de una mirada desde “el después” de las propuestas desarrolladas; permitió identificar –en un ejercicio con los mismos agentes– los elementos performativo que constituyeron la problematización de la FDP. Asimismo, interesó vincular a los entrevistados con los propios procesos de profesionalización desde su experiencia como responsables de áreas de gestión pública.

La pregunta *¿qué rastros, huellas o manifestaciones observables esperaríamos encontrar?* (Beach y Pedersen, 2013) interpela, en parte, a la definición de los aspectos metodológicos que organizan las decisiones durante el período de indagación empírica.



En la reconstrucción de procesos del campo de la política, las anticipaciones sobre el corpus empírico serán soporte desde donde se identifican, de manera hipotética, aspectos y componentes que dan cuerpo al objeto de estudio. En correspondencia, posibilitará capturar la entidad de la actividad involucrada en cada instancia del ejercicio de registro y selección de relatos valiosos que develan los procesos causales (Forni, 2010). En nuestro caso, sostener estos criterios de orden metodológico, tal como lo sugieren Lascoumes y Le Galès (2007), implica despojarlos de su neutralidad y reconocerlos como portadores de valores alimentados por una interpretación de lo social. Cada instrumento contiene un grado específico de poder, y la forma en que se ejerce determina la relación entre Estado y sociedad o la forma en que se distribuyen los recursos básicos. Los instrumentos determinan así el entramado institucional según las ideas y/o intereses predominantes (Lascoumes y Le Galès, 2007). Entendemos que las entidades descritas mediante las entrevistas (en tanto programas/proyectos de políticas públicas de FDP) denotan poder causal, y permiten acceder a la objetivación de rastros comunes. De esta manera, las “anticipaciones empíricas” posibilitarán la vinculación de los relatos específicos con el cuerpo teórico, en una dinámica de mutua ponderación. Cuanto más consistentes son las predicciones empíricas, más específico será el tipo de evidencia que se espera encontrar y el grado de cohesión con los argumentos teóricos. “Esto lleva a una maximización del poder inferencial que se requiere para actualizar la confianza en la validez de la hipótesis de trabajo” (Forni, 2010, p. 26).

Asimismo, y con respecto al modo de trabajar con el contenido de las entrevistas, si bien no hay una regla general acerca de cómo definir el procesamiento de la evidencia, siendo el investigador libre para “desagregar” la información según crea conveniente sin dejar de sostener la fidelidad del relato originario, Fairfield y Charman (2017) consideran que será necesario evitar la desagregación demasiado fina de la prueba, ya que al explicitar en forma analítica la información se corre el riesgo de “perderse en minucias”; y, por otra parte, cuando la agregación de información es sobredimensionada se dificulta la comprensión de una trama de continuidad general. Las citas de las entrevistas se referencian en este trabajo mediante la identificación de los entrevistados en forma numérica (del 1 al 12), según ordenamiento cronológico de intervención en acciones de política pública de FDP.

Mediante este trabajo analítico, nos resulta posible presentar algunas primeras aproximaciones al análisis de las políticas públicas de FDP, estableciendo, sustancialmente, tres dimensiones que, entendemos, comprenden las diversas capas de sentido que permiten analizarlas. Así, es posible pensar en términos de *la gestión gubernamental*, comprendida como política pública con sentido federal y producción del *saber estatal*; y los *sentidos respecto de la FDP*, entendiendo las diversas interpelaciones a la docencia, que incluyen también las voces de los representantes de los sindicatos docentes a nivel nacional y *la producción de materiales para la tarea de enseñar* por parte de la

gestión gubernamental, asumida como asesora pedagógica y como garante del derecho social a la educación y el cuidado de la salud.

## CAPÍTULO I

### Política, formas de gubernamentalidad y agenda educativa en contexto de pandemia desde las voces de sus decisores



Debe ser una prioridad absoluta, para los dirigentes mundiales y toda la comunidad educativa, prevenir que la crisis en materia de aprendizaje se convierta en una catástrofe generacional. Es la mejor forma no solo de proteger los derechos de millones de alumnos, sino de impulsar el progreso económico, el desarrollo sostenible y una paz duradera (...)

Organización de Naciones Unidas (2020). *Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella.*

Los años 2020-2021 marcaron un momento de inflexión en diversos aspectos de la construcción de una cotidianidad globalizada a causa del despliegue del contagio masivo y desarrollo mundial de la pandemia de COVID-19. Los efectos, aún no abordados en su totalidad, han provocado efectos radicales en la educación y, singularmente, en la educación de los niños/as y adolescentes de nuestro país. La decisión, necesaria, de confinamiento social, que priorizó el cuidado de la salud, devino en la inédita interrupción universal de la presencialidad física en las escuelas y en la paralización de un

sistema que, según el Relevamiento Anual 2020, cuenta con un total de 63 mil escuelas en las que existen 76 mil unidades de servicio que brindan educación en los distintos niveles de enseñanza (inicial, primario, secundario y superior) y modalidades educativas (común, jóvenes y adultos, especial y otras). A estas escuelas asisten aproximadamente 13 millones de estudiantes y en ellas se desempeñan aproximadamente 1.423.408 trabajadores docentes. Es decir, una voluminosa arquitectura gubernamental que constituye el campo de la escolarización en nuestro país, atravesado por un contexto de excepcionalidad sin precedentes. Ese contexto modificó las dimensiones constitutivas del formato moderno de escolarización: presencialidad, grupalidad y diseño de un espacio diferenciado del ámbito privado/familiar de los sujetos. La respuesta en tiempo abreviado del gobierno educativo en ofrecer modalidades emergentes de enseñanza se ha visto compelida a diversificar tareas y formas de desarrollo de la tarea de enseñar para afrontar los retos y dificultades en el sostenimiento de la vinculación de la población escolar con sus equipos institucionales.

Podríamos aproximar un listado de dimensiones y ámbitos afectados sin lograr el abordaje total de la situación vivenciada y sus efectos no perceptibles a simple vista. La discontinuidad curricular inicial, la reposición del acto educativo desde la implementación de programas universales que trasladaron la enseñanza desde las aulas a los entornos digitales o mediante recursos didácticos (cuadernillos, programas televisivos, programas radiales), la reposición segmentada del programa de acceso a la infraestructura digital y a la conectividad que, como hemos señalado, había sido discontinuado por la gestión del gobierno macrista, un conjunto de estrategias de acompañamiento a la docencia para formarse y desarrollar –casi en tiempo simultáneo– la mediación tecnológica que permitiera revincular por esa vía a sus alumnos/as y retomar en cierta manera la continuidad de los procesos de aprendizaje. A este panorama, se agregó la necesidad imperiosa de generar nuevos marcos regulatorios en contexto y sistemas administrativos que repusieran mínimos mecanismos de la burocracia estatal.

Ello ameritó resolver la urgencia de creación de nuevos mecanismos de gestión en tiempos donde se inauguraba una nueva estructura de gobierno. Esto no solo interpeló la capacidad del inaugural equipo de gestión, sino que expresó la existencia de una situación inexplorada que puso a prueba la solidez del conjunto de las instituciones del aparato estatal en un escenario que no podía omitir las asimetrías sociales existentes expresadas –en nuestro caso– en la interrupción o abandono en las trayectorias escolares, la desvalorización de las condiciones de trabajo docente, el descuido integral de la infraestructura escolar y, con ello, el desfinanciamiento sostenido en materia de educación.

La pedagoga Flavia Terigi (2020), en su artículo “Cuando no ir a la escuela es una política de cuidado. Reflexiones sobre un suceso extraordinario”, señala:

La desaceleración global de los sistemas educativos y las experiencias novedosas sobre la educación en el hogar comandada por la escuela ponen de manifiesto que esta última —a la que tanto se denuesta en tiempos de habitualidad— es una institución central en la organización de la vida social. No solo porque “prepare para la vida en sociedad”, sino porque forma parte de su organización. Muchas cosas se han trastocado en estos tiempos, una de ellas es la concurrencia masiva de lxs niñxs y adolescentes a la escuela. Extrañamos a la escuela, querríamos que lxs niñxs estuvieran en la escuela y no todo el día en casa, y advertimos que aquel éxodo masivo del hogar a la escuela que se producía cada día del ciclo lectivo regular abría para lxs concurrentes un universo de experiencias distintas de las que pueden tener en sus ámbitos domésticos de crianza. Se han hecho más visibles las funciones de socialidad y cuidado que cumple la escuela, precisamente cuando el cuidado ordenó controlar la distancia social y cerrar las escuelas. Algunos especialistas sostienen que se está produciendo una revalorización de la docencia, no sabemos qué tanto esto sea así, pero hemos aprendido, de manera un poco abrupta, que en la escuela no solo se enseña (en *Noticia UNGS*, 2020, p. 1).

Desde ese presente de la realidad 2020-2021, entendemos a la política como herramienta de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar realidades de la sociedad; estableciendo con mayor o menor consenso formas de ordenar y dar sentido al mundo. Más, entendemos a la política en tanto alcanza su función pública en la medida en que se le otorgue legitimidad colectiva; y las decisiones sean tomadas mediante procesos de consenso en los que intervienen quienes han asumido posiciones de autoridad (Santillán, 2020).

Con ello, analizar la composición de la agenda programática de las gestiones gubernamentales en contexto de emergencia sanitaria implica abordar cierta relación y tensión entre el hacer administrativo de la gestión gubernamental, el relato de lo deseado de ese equipo de gobierno y las demandas sociales en el juego de definir la dirección de un sistema de gubernamentalidad.

Más, si bien la agenda de gobierno suele componerse en torno al abordaje de problemas axiales que se configuran en el sistema político y cobran envergadura en términos de la gestión, lo inhóspito del contexto generalizó un estado de enunciados a modo de conflictos, necesidades, demandas, preocupaciones que se originan en el ámbito sanitario-social. En ese contexto, las gestiones gubernamentales mediadas en esa realidad, se enfrentaron a la exigencia/urgencia de generar algún indicio de mirada anticipatoria en escenarios desconocidos para nuestra historia territorial.

Podríamos identificar una agenda de emergencia que trasciende lo coyuntural, que se constituye como asunto público y captura la integralidad de los asuntos de agenda de gestión. Aún más, por su contenido sensible y de envergadura estructural, esa agenda pública se impone en tiempos de inauguración de una propuesta gubernamental (inicio de la gestión de un nuevo gobierno) y cobra valor como asunto de debate y acción de Estado vinculados con la seguridad social. Esta distinción necesaria entre la “agenda de expectativa pública” y la “agenda de gestión”, aporta una visión más compleja de la construcción de la “agenda de gobierno” (Aguillar Villanueva, 1996).

Identificar a quién/es pertenece la voluntad política de las acciones programáticas ilustraría ciertas relaciones de poder dentro de los procesos de legitimación de una política de Estado. Y con ello,

aportaría a la comprensión de los sentidos en torno de los procesos de políticas de un sector que necesariamente se configura en la relación con el conjunto de la acción gubernamental. En nuestro caso la FDP permitiría aproximarse a cierta idea sobre los modos de gubernamentalidad que se han desarrollado en el sector en el período histórico definido.

Sin embargo, las políticas tienen efectos que sobrepasan diseños e intenciones de sus “autores” en el momento de conducirlas. Al pensarlas y ponerlas en desarrollo dejan de responder a la idea que las originó para convertirse en la síntesis de diversos procesos de construcción de negociaciones y simbolización en la que intervienen actores-instituciones-colectivos de un/varios sector/es de la realidad social. Es decir, una línea programática de una agenda de gobierno se configura en la acción de la vida social y política (Santillán, 2020).<sup>9</sup>

La crisis global sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 ha alterado sustancialmente las condiciones de trabajo de las personas que prestaban los servicios públicos, esencialmente los de salud, educación y protección social; por su volumen y extensión territorial. Durante las semanas iniciales del confinamiento social preventivo y obligatorio, quedaron suspendidos algunos de esos servicios y colapsados otros; todos se encontraron paralizados sus sistemas usuales de gestión administrativa. La situación inédita, y sin sospecha de su alcance de afectación, demandó la creatividad técnica y de gestión en el marco de una decisión gubernamental de regular, por ejemplo, la vacunación obligatoria masiva de los empleados de atención al público priorizado (Sánchez Morón, 2021).

Las condiciones de trabajo de todos los sectores debieron adaptarse a las situaciones de excepción. Interrupción de asistencia física a los puestos de trabajo y recomposición de la actividad en el espacio del hogar; mudanza de circuitos presenciales de las tareas a formatos virtualizados de prestación de servicios que dieron lugar a la masificación del “teletrabajo”; flexibilidad horaria; priorización de ciertos sectores en la atención al público sin merma de la calidad; modernización de servicios públicos y procedimientos electrónicos en tiempo récord y sin previos desarrollos homogéneos de condiciones materiales y técnicas; rotación de puestos de trabajo como medida para la socialización de conocimiento intergeneracional/intersectorial; procedimientos de ahorro de insumos, por un lado (el energético, por ejemplo), y de distribución de recursos, por el otro (instrumentos computacionales), son marcas de ese momento de la gestión pública que prioriza la salud de la población.

---

<sup>9</sup> *Tramas y sentidos en torno a las políticas públicas de formación docente continua en Argentina durante el período 2007-2015: el INFD como política de gubernamentalidad*. Tesis de Maestría. Flacso. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Ahora bien, esa misma dinámica, en contexto y recuperando el carácter regulador y organizador que cobra la acción política en sujetos e instituciones atravesados por una pandemia, encuentra en la decisión de sus formulaciones la mediación en la configuración de nuevas categorías de subjetivación. En nuestro caso, los procesos de objetivación y definición de categorías que procuran desplegar algunos sentidos relativos a la docencia, es decir, de maestrxs- docentes- trabajadores de la educación- educadores; producen sentidos específicos de la profesionalidad de la tarea de enseñar. Esos sentidos crean y, a la vez, son recreados por las mismas lógicas de los sistemas que configuran las definiciones de las políticas públicas, como parte del arte de gobernar un sector (como lo es la educación) dentro del campo político-económico y sociocultural que se encuentra interpelado de una forma sin precedentes en la historia global, regional y local.

Las lógicas del accionar político desregulado por el contexto de COVID-19 y la recomposición de parámetros organizacionales basados en el principio del cuidado de la salud del trabajo docente deberán ser entendidas como procesos políticos-sociales de resignificación, en los que se intenta fijar modos diversos a la docencia como posición de sujeto a determinados sentidos, en el marco de diferentes enunciaciones y significados en disputa, y para lo cual se intervienen aspectos normativos y organizativos de la formación y el trabajo de maestras/os y profesoras/es.

En tanto intervenciones discursivas, dichas políticas retoman ciertos antecedentes en su carácter eminentemente político, conflictivo y asociado a las luchas por la hegemonía, en términos de lograr una fijación –siempre precaria– de significados ligados a la docencia (Southwell, 2021).

### ***Recomposición de una “conversación política” en diferentes planos***

La primera decisión que tomamos fue reconstituir una conversación política sobre la educación. Generar distintas alternativas de conversación política en diferentes planos: el de la Asamblea, el del Comité Ejecutivo, el de la región, el de las jurisdicciones. Cada una en particular y con un sentido que sea del orden de lo común. (Entrevistado 1)

Como se enuncia en el Análisis de Nacional Unidad (2021) sobre el contexto de COVID-19 en Argentina:

(...) la cuestión de la democracia y del Estado de derecho en crisis no es nueva, [sin embargo] la emergencia sanitaria obligó a reflexionar sobre qué medidas o límites de los que establece el Gobierno eran proporcionales; cómo asegurar la supervisión de poderes, los pesos y contrapesos del sistema; y cómo proteger los derechos humanos en este contexto de pandemia, especialmente los de aquellos individuos o grupos que ya son discriminados y marginados y cuya situación de exclusión podría profundizarse. Desde el inicio de la pandemia y globalmente, los cuestionamientos respecto del uso indebido de datos personales, el aumento de noticias falsas, las acusaciones sobre vigilancia extensiva y las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos en medio de la COVID-19 han socavado la confianza en los procesos democráticos y el principio de igualdad ante la ley. Adicionalmente, las compras públicas en contexto de emergencia fueron cuestionadas en distintas jurisdicciones por la falta de

transparencia y sobrepagos, como así también situaciones de abuso de poder e inequidad irrumpieron en los procesos de administración de las vacunas contra la COVID-19.<sup>10</sup>

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el marco de una nueva gobernabilidad, el diálogo social y la restitución de un sentido de gestión centrado en los derechos humanos identifican una etapa en la que la cartera educativa asume responsabilidades primarias sobre la recomposición de un sistema educativo de carácter federal. En esa dirección, se definió como una de las primeras tareas de agenda la concertación de mesas de trabajo (Estado-comunidad organizada) en las que se ponderase la tarea conjunta con representantes de las jurisdicciones y de los sindicatos docentes en la configuración de una conversación sobre la cuestión educativa en general y la continuidad de la escolarización en su singularidad compleja; afrontando las tareas de cuidado y acompañamiento socioeducativo de las infancias y las juventudes prioritariamente.

Diría que la primera decisión que tomamos fue reconstituir una conversación política sobre la educación (...) Puedo hacer algunas apreciaciones en términos más generales, pero desde mi lugar se trató de recuperar el diálogo político sobre la educación como un hecho político y, a su vez, la reconstrucción de un lazo, basado en esa conversación política, que le diera vida a la condición federal del sistema. En la Secretaría del CFE, por ejemplo, encontramos un vacío de gestión que llevaba muchos meses, un espacio que se había convertido en una figura en desuso, en términos de sus tradiciones y su historia. Era un espacio más bien formal, de presentación de acciones; un espacio informativo con poca incidencia en la construcción de consensos (...) A partir de allí, en el brevísimo tiempo que tuvimos previo a la pandemia, empezamos a generar distintas alternativas de conversación política en diferentes planos: el de la Asamblea, el del Comité Ejecutivo, el de la región, el de las jurisdicciones según cada una en particular. Era una necesidad sentida el hecho de recuperar la condición política del espacio. (Entrevistado 1)

---

<sup>10</sup> “A fin de impulsar el diálogo social, el 19 de febrero el presidente de la Nación, junto con el Secretario de Asuntos Estratégicos, presentó el Consejo Económico y Social (CES), el cual, a solicitud del Gobierno de la Argentina, tendrá el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en su proceso de implementación. El CES es un órgano colegiado de participación ciudadana creado por el Poder Ejecutivo Nacional para el debate informado y la búsqueda de consensos sobre prioridades estratégicas para la Argentina. El CES reúne a trabajadoras/es, empresarios/os y representantes del sistema académico y científico y de la sociedad civil, y busca fortalecer una cultura del encuentro que potencie el diálogo, la creatividad y la diversidad con un horizonte de sentido común. Se prevé que el CES funcionará durante 1.000 días y trabajará en cinco misiones: comunidad del cuidado y la seguridad alimentaria, educación y trabajos del futuro, productividad con cohesión social, ecología integral y desarrollo sustentable, y democracia innovadora. El trabajo en mesas temáticas se inició en marzo de 2021. En materia laboral, uno de los avances institucionales más importantes fue la sanción de la Ley 27.555, que establece el Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo. Si bien esta ley fue sancionada el 30 de julio de 2020, entró en vigor el 1° de abril de 2021. La norma incorpora a la Ley de Contrato de Trabajo como nueva modalidad contractual el ‘contrato de teletrabajo’, definido como el trabajo prestado total o parcialmente fuera del establecimiento del empleador mediante la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación. Esta ley establece los presupuestos mínimos, que deberán ser complementados para cada actividad por la negociación colectiva. Algunos aspectos especialmente destacables son la voluntariedad, entendida como la manifestación de conformidad que debe prestar la persona que trabaja en forma presencial ante la propuesta del empleador para pasar a prestar tareas de forma remota; y la reversibilidad, que es el derecho que tiene la persona que teletrabaja a la reasignación de tareas en forma presencial. Asimismo, resultaron especialmente innovadores la inclusión del derecho a la desconexión digital y el reconocimiento del derecho de las personas con responsabilidades de cuidado a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada. Durante 2020, las Naciones Unidas, a propósito de las medidas impuestas, advirtieron sobre la otra pandemia, la pandemia en las sombras”. Para mayor información ver Documento de actualización del análisis común del país (CCA) 2020-2021 (2023). Naciones Unidas, Argentina.

Para Michael Mann (1997), la política se constituye en un espacio en el cual se entrecruzan contradictoriamente diferentes entramados de relaciones sociales. En este espacio convergen, de forma desordenada y cambiante, las distintas “fuentes sustantivas del poder social”, que se organizan y difunden de maneras espacial e históricamente específicas. Las políticas públicas se sitúan dentro de este entramado y no en un vacío relacional. En esa perspectiva, los procesos de concertación en políticas públicas se establecen como escenarios posibles de interacción, negociación y deliberación entre la sociedad y el Estado, configurando nuevas formas de gobernabilidad que incluyen apuestas alrededor de la gobernanza, lo que establece un modelo de mayor grado de concertación y, por ende, de democratización de las estructuras de gestión (superando esquemas tradicionales verticalistas). De esta forma, la concertación da cuenta de una metodología participativa que posibilita la construcción amplia de la realidad y el reconocimiento de los contextos intervenidos a través de la formulación e implementación de políticas (Ossa y Eslava, 2016).

Desde las ciencias políticas, se ha planteado que una adecuada concertación entre niveles gubernamentales que constituyen las gestiones de gobierno, sectores de las comunidades y entidades del sector privado puede facilitar la adopción de decisiones de impacto social a través de un fortalecimiento y una cualificación de la política pública, propiciando el aumento en la legitimidad de la intervención, diversificación en las estrategias a desarrollar, deliberación y reconocimiento entre actores, aumento en la inclusión social y una mayor eficacia en la implementación. Como afirman Oliveros Ossa y Eslava (2016), a partir de allí “la concertación es clave para entender el desarrollo de las políticas públicas en entornos democráticos posibilitando que las relaciones entre Estado y comunidades se den con mayor fluidez y capacidad de interlocución”<sup>11</sup>.

Lo que hicimos fue sostener una metodología de trabajo político basada en una conversación constante y en una construcción compartida de un estado de situación de las políticas educativas en cada una de las jurisdicciones, más allá de los informes que recibimos. En ese escenario, lo que pudimos construir hasta el 13 de marzo fue eso: un estado de situación, una declaración conjunta (la de Chapadmalal)<sup>12</sup>, que recupera parte de esa conversación y marca algún trazo de los compromisos que deseábamos que fueran parte de la agenda de la nueva gestión. En simultáneo, la Secretaría de Educación trabajó un esbozo de plan con algunas ideas que estaba previsto que comenzaran a circular a partir de marzo. Gran parte de eso quedó absolutamente interrumpido por el acontecimiento pandemia (coinciden los entrevistados 1 y 9).

---

<sup>11</sup> en Oliveros Ossa y Eslava, 2016 (pág.2)

<sup>12</sup> Febrero, 2020. Argentina, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso\\_de\\_chapadmalal.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_de_chapadmalal.pdf)



El consenso, entendido como el medio para alcanzar la acción social organizada, implica que los actores sociales sean capaces de establecer un mínimo acuerdo sobre la validez de sus argumentos e inherente a múltiples voluntades. Esto implica advertir que en ese proceso de producción de una política pública se despliegan relaciones de poder que suponen conflictos, tensiones, enfrentamientos, negociaciones, cooptaciones, acuerdos y disensos. Aún más, en una sociedad que se proyecta y se encuentra involucrada en una forzosa parálisis de contexto (bajo el supuesto de coyuntura y una progresiva evidencia de que el acontecimiento se materializa en un período sin finalización visible), analizar esos acuerdos implica, además, pensar esa construcción dentro del paradigma de una sociedad “en red”, con canales y formas de vinculación bajo patrones de simultaneidad virtualizada.<sup>13</sup>

Amerita, en correspondencia, evidenciar la singularidad en que acontecen los sucesos históricos como procesos complejos de entramados de intereses y pesquisar un escenario con componentes en autodefinición, con relaciones preexistentes, pujas sectoriales, existencia o vacancias de capacidades técnicas/institucionales/colectivas; en un nuevo y desconocido sentido de la disponibilidad témporo-espacial.

Señala la UNESCO (2020) que

Los agentes educativos a nivel subnacional necesitan capacidades a fin de analizar los riesgos sanitarios para los alumnos, los docentes y el personal escolar y detectar a los alumnos en riesgo de abandono escolar. Las partes interesadas subnacionales también deben ser capaces de evaluar la cobertura y la eficacia de las plataformas alternativas para asegurar que se siga impartiendo una educación de calidad (...) El liderazgo de los Ministerios de Educación nacionales en la planificación y la gestión de las crisis es importante para la resiliencia educativa.

En esa línea, quienes han ocupado lugar de representación sindical y participaban de las diferentes “conversaciones técnicas” (como enuncian figuras decisoras) señalan que:

Lo primero que hay que resaltar es que veníamos de no tener paritarias. Es imprescindible poner eso en contexto, porque recién en diciembre nos volvemos a reunir. Nos vemos en febrero, inmediatamente. Es decir, rápidamente empezamos a participar, no solo en el ámbito paritario, sino que, como se vio venir el baile, empezamos a participar altamente en el CFE. (...) En todas las reuniones del CFE participamos. Es medular tomarlo en consideración. Es un cambio revolucionario, porque no había manera de poner sobre la mesa lo que estaba pasando, si no era (como fue) con la participación de todos los ministros de

---

<sup>13</sup> Pierre Levy remarca el valor de comprender la existencia de una complejidad estructural en torno del dominio del espacio productivo, sustentada sobre una base física informatizada y conectada en red por medio de flujos, en la que “la riqueza no proviene del dominio de las fronteras, sino del control de los flujos” (Levy, 1998, p. 23). Conforme el paradigma de la sociedad en red, la lógica actual del modelo productivo relativiza las fronteras entre países y regiones. “La sociedad está construida alrededor de flujos: flujos de capital, flujos de información, flujos de tecnología, flujos de interacción organizacional, flujos de imágenes, sonidos y símbolos” (Castells, 1999, p. 436). En ese interjuego, las políticas públicas, en tanto estrategias de actuación del Estado, necesariamente acontecen en una sinergia de nuevas simbologías y representaciones sobre los temas/problemas; con ello se reconfiguran las formas de relación política a nivel global y las necesarias mediaciones para su definición a nivel del estado nacional. El “espacio ya no es más definido solamente como un lugar, un territorio; es un espacio de flujos, de ideas y de informaciones” (Carbonari, 1999, p. 107) en Santillán, 2020.

todas las provincias –coordinada por el MEN– y de los sindicatos nacionales. De ahí a que suceda lo mismo en cada jurisdicción... Ahí ya tenemos una primera distancia (Entrevistado 5).

En consonancia con la caracterización de esa conversación es que prioriza la tarea gubernamental, en tanto herramienta para establecer acuerdos mínimos desde las discrepancias y la lectura situada que ameritaba hacer. Cabe destacar la recuperación de la acción escolar como centralidad en cierta composición de nuevos modos de filiación social como contenido sustantivo en el acuerdo sobre la agenda de gobierno en tiempo de ASPO. Resaltamos lo expresado por el entrevistado 1 en tanto afirma:

Nos pedían que tal o cual cuestión no se bajara y que, de alguna manera, remitiéramos las decisiones concentradas en nación a, por ejemplo, proveer de materiales para el trabajo en la escuela. O sea, recuperar escuela como una categoría convocante para las decisiones que tomáramos.

En este sentido, Aguilar Villanueva (1993) refiere:

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

En esas disputas también se conjugan el reflejo de las incertezas previas al acontecimiento, cierto desconcierto en la relectura de los sujetos en una arena de la política que se escurre en una temporalidad desconocida y en la demanda de una nueva materialidad sin referencia de sentido en la dirección de la acción. Se trata de un escenario donde las herramientas de la gestión estratégica permitan aproximarse desde diferentes formas a la producción de decisiones tácticas, y que respondan a una coyuntura de crisis universalizada en contextos notoriamente desiguales.<sup>14</sup>

Así, es posible encontrar en la palabra de un entrevistado, referente de un Organismo Internacional, la situación de nuestro país, con un detallado informe de las vicisitudes a partir de las diversas gestiones

---

<sup>14</sup> Inés Dussel, Patricia Ferrante y Darío Pulfer (2020), en *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera*, describen la complejidad de la COVID-19 en tanto conjunto de fenómenos en pleno desarrollo y proponen una mirada histórica que recupera situaciones del pasado argentino que supusieron interrupciones de la cotidianeidad escolar. Se incluyen perspectivas epocales en distintos niveles; la situación de la mujer y las políticas de cuidado; el lugar de la tecnología en la sociedad y sus impactos en el ámbito educacional. Se presentan análisis del funcionamiento del sistema educativo, en sus diferentes niveles y atendiendo a viejas y nuevas desigualdades. <https://editorial.unipe.edu.ar/colecciones/politicas-educativas/pensar-la-educacion-en-tiempos-de-pandemia-entre-la-emergencia-el-compromiso-y-la-espera-detail-> UNIPE: Editorial Universitaria. Argentina.

de gobierno, sobre todo en 2006, año de promulgación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, y 2019:

En Argentina, en las últimas décadas se ha avanzado en fortalecer el acceso, cobertura y terminalidad de la escuela en el tramo obligatorio. Sin embargo, en el momento de la irrupción de la pandemia se registraban algunos desafíos. Si bien la educación preescolar se encuentra prácticamente universalizada y la sala de 4 es de carácter obligatorio, en 2019 rondaba el 94%, solo asistía el 41% de niños y niñas a la sala de 3 años. En el nivel primario, la asistencia se encuentra universalizada y en el nivel secundario llega al 95,4%. Sin embargo, en 2019 solo el 63% de la población de entre 18 y 24 años finalizó el secundario (Ministerio de Educación de la Nación, Indicadores educativos 2021).

Haciendo foco en los aprendizajes, en el caso del nivel primario, las evaluaciones “Aprender” (2016) suministradas a niños de tercer grado registran que un 38% no había alcanzado un nivel satisfactorio en comprensión lectora, y los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) 2019 en Argentina muestran que el 46% de los niños en el nivel primario están por debajo del nivel mínimo de competencias lectoras. Por su parte, las evaluaciones Aprender 2023 realizadas a niños de sexto grado indican que el 33,5% se encuentra por debajo del nivel satisfactorio. En cuanto a desigualdades, los resultados de Aprender (2023) muestran que el 47% de los niños y niñas de los sectores sociales más desfavorecidos no alcanza el nivel satisfactorio en Lengua, mientras que en el caso de los sectores medios es del 30%; y del 15% en los sectores socioeconómicos altos. En Argentina, en el contexto de irrupción de la pandemia se registraba un deterioro de los indicadores asociados a la pobreza que afectaban a los hogares con niños, niñas y adolescentes en edad escolar (CFE, MEN, UNESCO, UNICEF, *De vuelta en las aulas*, 2022).

En relación con la inversión, se observa una caída del presupuesto nacional destinado a educación. La inversión educativa experimentó una etapa de marcado incremento a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, registrando un pico máximo en 2015, cuando el gasto público en educación alcanzó el 6,1% del PBI. A partir de entonces, la inversión educativa manifestó una baja de aproximadamente un 20%, descendiendo hasta el 4,9% del PBI en 2019.

Haciendo foco en infraestructura educativa, en el período 2015-2019, del programa “3.000 jardines” solo se finalizó la construcción del 3% de lo planificado.

Sobre la disponibilidad de recursos tecnológicos en los hogares urbanos, en el 2020 se observa que solo un 45% de los hogares no disponía de una computadora en funcionamiento y 53% no contaba con una computadora liberada para uso educativo. Así como también que tres de cada diez hogares no tenía acceso fijo a internet: 27% accedía solo desde el celular y 3% no contaba con internet de ningún tipo en el hogar. Del grupo de hogares con acceso fijo a internet (siete de cada diez), el 65% contaba con una señal de buena calidad y el 35% restante señalaba tener problemas con su conexión de internet (Entrevistado 13).

En este orden de ideas, diversos informes de organismos internacionales señalan, para el ámbito educativo, la necesidad de desplegar y llevar adelante planes de contingencia con objeto de disminuir dichos impactos, revisando las políticas y proyectos educativos existentes, incluyendo respuestas flexibles. De este modo, se señala:

El liderazgo nacional garantiza que las iniciativas humanitarias sean sostenibles, estén armonizadas con las prioridades nacionales y puedan mitigar los efectos de las crisis en los estudiantes y las comunidades educativas. También se necesitan mecanismos sólidos de coordinación para maximizar las aportaciones de todos los interesados y aprovechar las complementariedades, incluyendo a la sociedad civil, a fin de servir a los más marginados (...). La participación de esos interesados puede aumentar la resiliencia del sistema educativo. La consulta a todos los agentes educativos, incluidos el profesorado, los estudiantes y los más marginados, y la comunicación con ellos son esenciales para aplicar eficazmente los planes y las respuestas, responder a las necesidades de todos los alumnos e incrementar su resiliencia y la del sistema educativo (...) (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

En este sentido, es dable destacar la situación en el contexto nacional. Tal como agrega un entrevistado,

Recuerden que también hubo un consejo interdisciplinario, un consejo asesor. Estaba el Consejo Asesor Epidemiológico y el Consejo Asesor Pedagógico. Había mesas de trabajo, consultas de todo orden. Debo reconocer que tuvieron una actitud muy constructiva (sectores de la salud, del campo sindical y organismos consultores de relieve internacional) y ayudaron mucho también a contener a la docencia en sus múltiples y diversos temores e inquietudes (Entrevistado 1).

### ***La arena de una política de concertación en contexto de alta complejidad social***

Los agentes formalmente decisores de las áreas que componen la gestión gubernamental no fueron los únicos intervinientes –en varios contextos, ni siquiera los que acumulan mayor influencia– al momento de accionar. Esa condición demandó que, en forma sostenida y con cierto volumen de desarrollo, se evidenciara un interés sustantivo en la generación de relaciones políticas que promovieran una trama de implicancias públicas necesarias para legitimar definiciones sobre los problemas del orden público de alto grado de sensibilidad social. Gestionar dichas redes ameritó coordinar estrategias de diálogo y aprehensión entre actores que poseen preferencias, pertenencias y metas distintas sobre un determinado problema que busca configurarse como tema común entre partes (en este caso, sobre una realidad que se impuso ante toda capacidad de acción en el ámbito gubernamental). Asumir la responsabilidad y habilidad político-técnica para producir esas redes habría sido parte de las estrategias de ciertos agentes del Estado en el interés por desplegar competencias para la conducción y por acumular poder para la posición de gestión de las unidades que tenían a cargo (tanto a nivel nacional como jurisdiccional).

Siguiendo a Kickert y Koppenjan (citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013), “el éxito en la gestión de las redes depende de ciertas condiciones: a) el número de actores que participa en la red, b) la complejidad de la red, entendida como la diversidad de actores que participan, c) el grado en que las redes son autorreferenciales, puesto que las posibilidades de intervención externa serán limitadas cuando estas sean sumamente autorreferenciales, y d) el grado de conflictividad al interior de la red” (p. 163).

En ese enfoque de redes de políticas, la comunicación regular e intercambio de información entre los actores al interior de la red son elementos tan estructurantes como los componentes sistémicos que sostienen su evolución transversal en la producción de las políticas públicas (esto es, las redes como variable dependiente) y la influencia de los distintos tipos de redes sobre la posibilidad de cambio en

las políticas, es decir, la estructura de las redes como variable independiente. La distribución del conocimiento/capacidad producido/a, bajo el binomio equidad-desigualdad, se constituye también en determinante en la elaboración y efectuación de las políticas públicas. O, mejor dicho, la no distribución equitativa del conocimiento se constituye en factor determinado de elaboración de políticas públicas de favorecimiento limitado en la sociedad y en el mismo sector de la gestión gubernamental (Santillán, 2020).

La idea de que las cosas no se construyen mecánicamente... No es que nos sentamos nosotros y armamos un documento. Esa idea, para la formación, también tiene que estar visible como advertencia. Es poder desnaturalizar algo. Desde el punto de vista teórico, uno debería tener en cuenta la articulación entre grupos con diferentes intereses que están dentro de un mismo campo, pero sin un proyecto en común. Eso impacta sobre la formación docente, basta con decir eso. Pero tener eso es imposible en la medida en que no haya acuerdos sobre qué tipo de país se quiere. Uno puede hablar de intereses diferentes que representan a grupos diferenciados. No se puede armar realmente un Ministerio de Educación con una política que garantice una continuidad, etcétera, si eso no es un acuerdo político nacional. No se puede, no se sostiene (Entrevistado 9).

Parafraseando a Oszlak y O'Donnell (1984), identificar el problema del Estado amerita atender la relativa autonomía de su comprensión analítica develada desde su propia estructura sin caer en lo que han denominado una visión “politicista” de sí mismo, indiferenciada de su propio contexto sociohistórico. Los autores señalan que el estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias, reconociendo que no siempre resulta evidente trazar las demarcaciones que separan al Estado y “lo público” de la sociedad y “lo privado”.

En sistemas de gobierno centrados en la concertación y que son atravesados por tensiones entre actores que compiten por hacer prevalecer su posición y por los incentivos que la generan, las regulaciones que acontecen vehiculizan la obtención de beneficios para todos los involucrados, según su carga de proximidad y responsabilidad en relación con el problema a tratar. Lo que se busca es subsanar la relación de costo-beneficio de unos sobre otros.

Explicaba minuciosamente nuestro entrevistado 1:

Se logró, como suele decir un actual ministro, *conformar una asamblea de trabajo*. Y esa condición asamblearia fue de discusión, de debate, de disputa, de intereses, de poder; pero con una gran claridad sobre el horizonte común. Fue efectivo el trabajo desde la concertación. Piensen que la virtualidad atravesó todo: también las sesiones. Tomo el concepto de lo virtual como ese concepto de lo intangible, pero de lo intangible que se vuelve material en un punto. Que tiene una materialidad. La intangibilidad de la asamblea, por ejemplo. Es un período absolutamente cinematográfico, para darle algún nombre (...). La confianza en el MEN de parte de los ministros, la confianza del MEN con los ministerios provinciales hicieron que esa virtualidad, que lo intangible del momento se materializara en definiciones. A mi criterio, un cuerpo muy interesante. Hay algunas cosas que han quedado reguladas y, en la medida que pueden materializarse, renuevan el sistema. Creo que la grandeza de ese momento (y lo pongo en manos de las y los ministros), en el sentido de poder pensar un poco más allá de lo que tenían delante, fue animarse a probar políticas educativas concertadas, sabiendo que faltaba uno o más pasos y que esas decisiones iban a tener un costo político, institucional, económico. Pero igual las tomaban porque coincidían en que el día después tenía que ser un día distinto. Me parece que

ellas y ellos tuvieron también una reflexión estratégica sobre qué votaban, por qué y cuáles podían ser los beneficios para su sistema.

Comprendemos que este sentido de la gestión pública demanda la compleja tarea de ponderación y secuencialidad de los problemas, el establecimiento de criterios en clave de equidad, la disposición para diseñar y actuar en la simultaneidad/complementariedad, la contextualización sostenida de los hechos y circunstancias, y la capacidad anticipada de adaptación a los cambios en los procesos. Múltiples organismos producen políticas y regulaciones sobre una misma esfera, amén de que uno de ellos asuma la responsabilidad primaria. Evidencia de ello son el conjunto de asociaciones y, por ende, la red política contenida por el área de salud en la estructura de gobierno, y el CFE como unidad de gestión de la cartera educativa en el período de ASPO, prioritariamente. Esto dio lugar a que, ante la apertura de participaciones en tiempo de DISPO, diversas situaciones desafiaron ciertos mecanismos de resolución de lo divergente y se produjeran coaliciones cambiantes entre los grupos de interés en pugna, según el tema en discusión.

Como hemos señalado anteriormente,

la relación entre el aparato de Estado y los sectores asociados son matriz y escenario diferenciales de las redes según el escenario político y social a la que pertenecen. Avanzar en la comprensión de su dinámica es una estrategia teórica que nos permite alcanzar cierto entendimiento de una lógica superior que las constituye, pudiendo aproximarnos a un mapa de sentidos tanto de los involucramientos de los actores presentes como de sus ausencias. En este sentido, la participación de los sindicatos docentes ha asumido un rol preponderante en la definición de una agenda educativa y el establecimiento de fundamentos políticos-epistémicos respecto de la función de la escuela, la configuración del rol docente y lo que conlleva estructurar un sistema educativo (en contexto de excepcionalidad) (Santillan, 2020).

Asimismo, Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) sostienen que, en el proceso de participación sindical y su relación con las políticas de Estado, los sindicatos siempre han sido partícipes decisivos en el proceso de formulación de políticas públicas.

De acuerdo con ello, las voces de referentes del colectivo sindical con representación nacional, en relación con la recolocación de una dinámica de participación y lo excepcional del contexto, señalaban:

El Ministerio de Salud organizaba las decisiones y relataba el proceso de la toma de decisiones. Es decir, no es que nosotros llegamos al CFE –como primer ámbito– o a la paritaria; nos daban la información y después veíamos qué resolver. Fuimos parte de ir sabiendo lo que iba pasando. Esto es importante: nos reunimos un viernes, el ministro de Educación dijo que querían hacer todo para seguir, y el miércoles o el jueves el presidente dijo: “Todos adentro”. Pero eso no impidió que siguiéramos reuniéndonos. Entonces, esto para nosotros es de enorme valor y reconocimiento, porque, más allá de que los sindicatos, por ley, podemos participar en los consejos directivos (podemos participar al menos en dos reuniones del CFE), participamos sin voto. Acá también era sin voto. Lo que pasa es que, inmediatamente después, teníamos comisión paritaria, y ahí se ponía en evidencia lo primero que hay que destacar: los docentes quedamos sin marco de regulación laboral (ideas compartidas por los entrevistados 4 y 5).

Entonces, los primeros tiempos, además de sostener el *shock* de cómo se da clase desde la casa, con los chicos, la familia, la vida (ya está todo estudiado), me parece que para nosotros (y probablemente la sociedad no lo tome en consideración) fue poner el marco de regulación laboral. Seguir siendo docente, a pesar de no estar en el aula frente a estudiantes. Esa es la definición de quién es docente. Si fuésemos de verdad conscientes de que durante un tiempo estábamos pedaleando en el aire, porque no teníamos piso desde dónde trabajar... (Entrevistado 5).

### ***Proceso de (re)centralización conceptual y descentralización de acción gubernamental en el flujo de relaciones entre nación-jurisdicciones***

El concepto de descentralización busca resolver la lógica de gobierno que se establece como el núcleo de la política en general, en este caso de la política educativa en particular, bajo la premisa de ser más eficiente y plural. Esto ocurre en el contexto de la redefinición de las relaciones entre los diferentes niveles del Estado y la sociedad civil (Giovine, 2012). Como hemos mencionado, estas relaciones son el resultado de disputas en torno a significados, representaciones, tradiciones e intereses, que determinan y condicionan las prácticas de gobierno y la distribución de poder desde el Estado, manifestado a través de un “discurso oficial”.

En este sentido, los sistemas democráticos se definen por el grado de distribución del poder, el cual se divide en dos dimensiones. La primera es la dimensión horizontal, que se refiere a la separación de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), lo que da lugar a gobiernos presidenciales o parlamentarios. La segunda es la dimensión vertical, que implica distintos grados de autonomía o delegación de facultades a las entidades territoriales, configurando la relación entre lo regional y lo nacional.

Riker (1975) caracteriza al federalismo como una combinación de racionalidades políticas, económicas y administrativas, donde el poder se distribuye de manera diferencial. Señala que lo distintivo del federalismo es la existencia de gobiernos regionales con autoridad para tomar decisiones en áreas específicas de política pública. En países federales, los gobiernos centrales deben compartir el poder con los gobiernos subnacionales, aunque en distintos grados. Esta distribución está constitucionalmente garantizada, por lo que los gobiernos centrales no pueden revertir esas competencias sin una reforma constitucional. En países como Argentina, el federalismo surge de un acuerdo voluntario entre unidades relativamente autónomas que unen sus soberanías mientras mantienen sus identidades individuales (citado por Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p. 42).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> En Argentina, en los términos de referencia de la Constitución Nacional, según Artículos 121-122, los gobiernos subnacionales delegan al gobierno nacional la responsabilidad legislativa del diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ciertas áreas temáticas. Sin embargo, estos asumen en forma autónoma la configuración de su

En Argentina, las políticas públicas nacionales y subnacionales están interconectadas dentro del sistema federal. En situaciones excepcionales, como el período 2020-2021, quedó en evidencia tanto la capacidad estatal para una gestión colaborativa, como la fragilidad de esa estructura estatal en su relación con la sociedad y con ciertos sectores de poder cuyos intereses difieren del bien común.

Como puede observarse a partir de la voz de uno de los decisores de política pública:

En cuanto a dinámicas de participación, diría que más del 50% de los ministros tuvo muchísima participación en la conversación pedagógica. No era una conversación ordenada. Eso es lo que hay que entender. Ahora, con el paso del tiempo, uno puede desgajarla, pero era una única conversación: ¿qué hacemos? Era eso. No era: “vamos con esto de acompañamiento”, “vamos con esto de material”.

Y continuaba expresando el entrevistado 1:

Hay que resolver esto y avanzábamos dos pasos y retrocedíamos cuatro. Y teníamos una indicación expresa de no generar ninguna tensión. Hubo decisiones en las que queríamos involucrarnos más audazmente y en esos diálogos nos dijeron que no era el momento (...). En ello, las reuniones bilaterales propiciaban el sostenimiento del intercambio... mi mesa de discusión eran esas provincias. No era con los ministros, eran sus cuadros. Subsecretarios, asesores, jefes de gabinetes; profesionales muy solventes. En el CFE la conversación era más técnico-instrumental; acá era una conversación de expertos sobre lo que había que hacer. Pero, en términos de hechos políticos, la vitalidad que tuvo la conversación federal fue sobresaliente. Y también fue un tiempo de mucha lectura sobre el bien común, que generó renuncias muy fuertes a favor de una democratización (...). No pudimos federalizar más la construcción. Tuvimos intentos. Lo hicimos desde la Juana Manso, lo hizo la conducción de Otros Mundos, se hizo desde Seguimos educando. Lo intentamos. Pero nuestra ambición era otro tipo de construcción. Ahí sí aparecieron con mucha crudeza las debilidades de las jurisdicciones para poder pensarse por fuera de su propio entorno, pensar con otros, construir con otros. O sea, hacer el proceso inverso: no Nación-provincia, sino provincia-Nación. Ellos querían trabajar, pero pedían que el MEN solo acompañara y no definiera. Hubo un proceso más de provincialización que de federalización”.

---

estructura gubernamental, la validación de normas nacionales en su territorio y la competencia de regulaciones específicas para la gubernamentalidad jurisdiccional. Eso implica transitar un entramado de negociaciones sobre alcances y restricciones de la capacidad de acción; y en consecuencia demanda superar los problemas de coordinación intergubernamental (nación-jurisdicciones). Ahora bien, este mapa de estructura que incluye al conjunto de las áreas nacionales y jurisdiccionales acontece en un escenario con superposiciones, omisiones y vacancias que complejizan la cuestión y advierten sobre la necesidad político-técnica de un planeamiento estratégico integral. Distintos organismos o unidades de gobierno pueden tener entonces competencias superpuestas o estratégicamente abocarse a un mismo tema desde diferentes intereses, pero en un entramado de corresponsabilidad compartida. Estas atribuciones para la distribución de poder entre diferentes niveles del Estado en el mundo burocrático son aún más importantes en un sistema federal que demanda cumplimentar procedimientos con niveles de incumbencia diferenciados según las competencias ya enunciadas; y su empatía con el calendario de la administración pública y la eficiencia de las diferentes unidades de intervención. Imaginemos la complejidad que genera al gobierno educativo esta tensión en la dinámica de aprobación de las leyes de orden nacional de la propia cartera de educación y en los mecanismos de aprobación anual que establece porcentajes y prioridades en materia de financiamiento educativo. Ello, se traduce en definiciones políticas de las jurisdicciones quienes son las que deben resolver las demandas urgentes y de orden recurrente de la materialidad del sistema educativo. Una estrategia anticipatoria a dichas tensiones ha sido la implementación de planes integrales con propósitos de gestión del área con periodicidad. (Santillán, 2020)



La noción de “relaciones intergubernamentales”<sup>16</sup> en el contexto de Argentina se refiere a procesos de coordinación que, en ausencia de una estructura rígida, dependen de acuerdos *ad hoc*, que pueden surgir tanto a nivel nacional como subnacional, o de manera conjunta. Los “Consejos Federales” surgieron precisamente para institucionalizar mecanismos de coordinación en la gestión pública, especialmente tras la descentralización de competencias hacia las provincias que tuvo lugar en los años noventa (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012). Sin embargo, la implementación de tecnologías para la gestión del sector educativo en el país estuvo más relacionada con la legitimación de un Estado centralizado y homogeneizador que con una gestión que respetara la diversidad política, cultural y social, como señala Giovine (2012).

En este contexto de distribución de criterios y recursos, el gobierno nacional tiene la función de gestionar el aparato estatal y establecer mecanismos de “recompensas o castigos” políticos para las estructuras provinciales, los cuales se convierten en elementos clave en la gobernanza territorial. Esta lógica de repartición de beneficios y responsabilidades ha sido objeto de esfuerzos sostenidos por parte de los gobiernos provinciales, que buscan imponer pactos nacionales más rígidos en el marco del régimen de coparticipación federal. Esto ha limitado en cierta medida la capacidad del gobierno nacional para adaptarse a cambios en circunstancias sanitarias, económicas, sociales o educativas, instalando una lógica de competencia entre las unidades estatales (por ejemplo, ajustando la recaudación de impuestos a programas específicos). Esta nueva fase del federalismo establece una dinámica de regulación entre los poderes ejecutivo y legislativo, en la que el federalismo centralizador adquiere protagonismo.

En cuanto a la arena del poder, se puede observar que la acción gubernamental se ha basado en tres pilares: el cuidado de la salud (la vida) con equidad, la inclusión social con un enfoque en ciertos grupos (etarios, de género y socioeconómicos) y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Esto ha llevado a la creación de una nueva estructura político-económica, normativa y administrativa, mediante la concertación entre diferentes actores, incluyendo la creación de varios consejos nacionales desde los ministerios y espacios de diálogo bilateral.

Sin embargo, a pesar de la ambición de desarrollar unidades regionales más sólidas, estas iniciativas han tenido un impacto limitado en el territorio nacional, y las experiencias hasta ahora han sido de

---

<sup>16</sup> Por relaciones intergubernamentales se entiende la existencia de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, ya sea que estén establecidos normativamente o que posean un carácter más informal (como los lazos entre funcionarios encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, o la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles). De hecho, la Constitución Nacional argentina no especifica claramente mediante qué mecanismos deberán operar estas interacciones entre niveles de gobierno, especialmente en lo referido a las relaciones entre los poderes ejecutivos nacional, provinciales y municipales (el rol legislativo de las provincias en la esfera nacional se halla definida en la figura del Senado).

concreción débil. En su lugar, se ha priorizado la definición de una agenda común de gobierno, complementada con agendas locales adaptadas a las necesidades específicas de cada jurisdicción. En este contexto, el CFE y otros consejos sectoriales han jugado un papel crucial en el debate, facilitando la construcción de consensos mínimos entre diferentes sectores y promoviendo cierta unidad de opinión en torno al papel de los organismos de financiamiento internacional en cuestiones de Estado. Falleti (2001, p. 1) afirma que, durante este período, “las relaciones intergubernamentales adquieren una importancia fundamental para la descentralización”.

### ***“Lo táctico primó sobre lo estratégico”: escenarios excepcionales y reposición del sentido federal***

El temor a la pérdida de vidas y al agravamiento de la situación sanitaria fue el común denominador de las definiciones de política educativa que se tomaron a nivel nacional y en las jurisdicciones (Entrevistado 1).

El despliegue de acción de las organizaciones de la gestión pública requieren el desarrollo de la capacidad de adaptabilidad a los contextos en función de una planificación estratégica mediante la cual se hace énfasis en su propia misión. En esa acción política estratégica, prioritariamente, se contemplarán las metas vinculadas con: clarificar la definición de propósitos y circuitos operacionales; orientar los resultados en sentido de una unidad de criterios, desarrollar estándares de calidad, justicia social y de desarrollo de una cultura orientada al cambio y a la innovación (Berry, 2007). En palabras de Andersen (2002), el hecho de que las organizaciones públicas están exigidas a rendir cuentas por el desempeño alcanzado hace más necesario el diseño de la gestión estratégica.

Recuperando las conversaciones de los diferentes decisores entrevistados, identificamos cierta descripción que, con más o menos detalles y perspectivas, daba cuenta de la complejidad estructural vivenciada y el efecto sobre los mecanismos burocráticos de un Estado que en su debilidad organizativa y de representatividad que encontró un equipo de iniciaba un tiempo de gestión.

En correspondencia, las unidades de gestión debieron robustecerse por lo menos en dos dimensiones sustantivas; los procesos de concertación para darle volumen a la representatividad de las toma de decisiones. Y los modos/mecanismos de comunicación pública de dichas decisiones que contrarrestaban el relato de los sectores liberales de la sociedad que pujaban por intereses sectoriales sobre el interés gubernamental del sostenimiento de la salud pública en forma masiva.

Uno de los entrevistados señala que

Fue un tiempo muy complejo para abordarlo con las lógicas más simples que tiene el mundo educativo. Uno tenía que salir con decisiones muy sencillas, comunicables, gobernables. Y detrás de eso, tenías una escena de intenso trabajo, que eran horas y horas de debates. Ni siquiera podías mirar a la persona con la que estabas discutiendo, porque era todo virtual o por teléfono, para poder materializar algo que tampoco era material. Es muy difícil caracterizar la excepcionalidad de gobernar lo excepcional. Las jurisdicciones, casi al unísono, con algunas diferencias menores, no sustantivas, decidieron alinearse con el Estado nacional. Uno podría decir que esa decisión se sostuvo gran parte del período. Las resoluciones por unanimidad que ordenaron ese período (es decir, todas las políticas concertadas por unanimidad) no fueron ficcionales. La unanimidad no fue ficcional; fue una adhesión racional, gubernamental, sólida, a un conjunto de definiciones. Previamente, se había hecho un trabajo muy arduo para poder llegar a lo común, a ese consenso (Entrevistado 1).

Ahora bien, la demanda de una nueva dinámica en la toma de decisiones que anticipe escenarios de reposición de la llamada “normalidad” en realidades trasvasadas por el dolor de la condición de muerte, aún presente, traccionaba a un comportamiento de la gestión pública en “dos tiempos”, a la luz de la mirada de uno de los entrevistados. Desde la gestión de gobierno, la posibilidad de acción encontró viabilidad en la puesta en marcha de mecanismos tácticos de intervención de corta temporalidad y abreviada densidad en cuanto a su capacidad de instalación como parte de artefacto gubernamental. Esa situación inaugural, sostenida en un mediano plazo del ciclo anual, incrementó la existencia de un malestar social que expresaba la distancia entre las expectativas y la objetivación de la realidad sanitaria y el retorno a la cotidianeidad presencial.

Ello puede reconocerse como parte del escenario del contexto de ASPO en las siguientes descripciones compartidas por quien estuviera a cargo de una de las principales unidades de gestión de la cartera educativa en ese momento:

Las jurisdicciones trabajaron en dos tiempos: el tiempo del consenso nacional y “no me salgo de las reglas del juego”, pero en mi jurisdicción sigo con mi planificación, en la medida de lo posible (cosa que casi nadie hizo, ya sea por cambio de gobierno local o por continuar el gobierno (...)). Si uno mira las políticas definidas por las jurisdicciones, todas tienen un altísimo componente de prácticas de cuidado y asistencia y algo que tenga que ver con sostener la práctica docente en esas circunstancias excepcionales. Pero no fue una decisión sustantiva el hecho de la formación permanente para ese momento (...). La nota más llamativa (al menos en mi registro, por haber protagonizado ese período) es la superposición de planos para tomar decisiones en un tiempo vertiginoso y con un alto grado de incertidumbre. Es decir, sería irresponsable de mi parte afirmar que hubo alguna decisión de orden estratégico. Todo fue absolutamente táctico, porque la cotidianidad literalmente era la que definía no tanto la línea, sino la intensidad de la línea y la negociación asociada.

A mí me parece que, incluso, la condición de excepción excede la cuestión de lo que habitualmente utilizamos como excepción singular. Se me acaba de cruzar por la cabeza la excepción de la guerra, por ejemplo; la excepción de una catástrofe. De hecho, la irrupción tan repentina en la escena a gobernar le da esa cosa... De un viernes a un lunes cerraste un sistema, una de las instituciones más capilares de un país. Y la cerraste creyendo que era por quince días. Y después dijiste: “Va a estar cerrada un par de meses”. Y cerraste por dos años. Y tuviste que inventar un sistema. Inventaste un sistema: de trabajo, de evaluación, de enseñanza. Entonces, fue un invento forzado, no deseado. Hay inventos que a uno le generan toda una mística de creación. Acá había que generar una mística sobre un objeto que uno no quería crear. Además, están todos los debates conceptuales: si había que hacerlo, si no había que

hacerlo, si no había que dejar silvestre ese tiempo... La batalla pública: que era una mala decisión. Todo el tiempo con esa espada en la cabeza: que era una mala decisión, que era conspirativa, que era una mirada de especulación política, demagógica. Gobernar la excepcionalidad.

Las desigualdades educativas, previa a la pandemia COVID-19, se ven expresadas en una profunda fragmentación que se genera entre poblaciones vinculadas y poblaciones desvinculadas del ámbito escolar; evidenciada tanto en las diversas estructuras gubernamentales entre las provincias, como en los modelos organizacionales y la capacidad de acción interna supeditada a condiciones de financiamiento del sector educativo dentro del conjunto de las áreas de gestión jurisdiccional. En consecuencia, es inminente el impacto diferencial sobre las calidades del servicio educativo que pueden sostenerse desde las realidades de cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

La crisis socio-sanitaria y la escasez de recursos para el sector educativo como parte de la herencia de la gestión macrista, son parte de un escenario de subsistemas provinciales desarticulados que encuentra en los inicios de una gestión de gobierno de corte popular una convocatoria al involucramiento de responsables (políticos, sindicales, culturales, científicos) a trabajar sobre la gravedad de la situación.

En la siguiente composición de extractos de entrevistas, se vislumbran los mecanismos de gestión en, por lo menos, dos dimensiones. La organización de la estructura decisoria y su modo de afectación sobre circuitos burocráticos internos preexistentes que vehiculizan la concreción de las agendas de gobierno; y la progresión de temas en el diálogo Estado-sector sindical-sectores de la comunidad, en virtud de los mecanismos de regulación del trabajo de enseñar y las demandas de mejora de la función escolar (como asunto de la agenda pendiente de las políticas restrictivas del período de gobierno macrista en su alejamiento a la concepción de derecho educativo universal). Así, varios entrevistados, miembros de la gestión de gobierno en tiempos de ASPO coincidían en *“la decisión fue regular hacia adelante; no regular sobre la pandemia”*.

Tampoco en esa primera etapa se tomaron decisiones por fuera de garantizar un mínimo indispensable de servicio educativo. Permítame usar ese término, porque, en realidad, lo que yo quería garantizar era un acompañamiento, una asistencia concreta, efectiva, en la medida de lo posible, para un MEN que tiene que mediar su intervención a través de los gobiernos provinciales... Una asistencia que estuviera acorde a la emergencia. Esto que señalan los sindicatos a posteriori, cuando ya se tenía consciencia de que la virtualidad no es tal, que el evento tiene una temporalidad extendida, que ya no va a ser un evento, sino un acontecimiento político-pedagógico de enormes consecuencias (se anticipaban enormes, pero no se podía medir hasta dónde ni cómo se iban a manifestar esas consecuencias)... Y ahí sí, la decisión interna es activar la agenda que teníamos anticipada en Chapadmalal (internamente, por lo menos), ver qué podíamos hacer y evitar la parálisis gubernamental. En ese momento la construcción estaba muy centralizada entre la Secretaría de Educación, la Secretaría de Evaluación y el CFE. Por ahí

circulaba todo. Se inscribían ahí el INET y el INFoD, pero los desconcentrados en ese momento estaban concentrados en una única conducción. El momento no daba para fragmentar. Teníamos muy claro que no había condiciones para fragmentar ni tampoco para la lógica de autonomización que les es propia a estos desconcentrados. (Entrevistado 1)

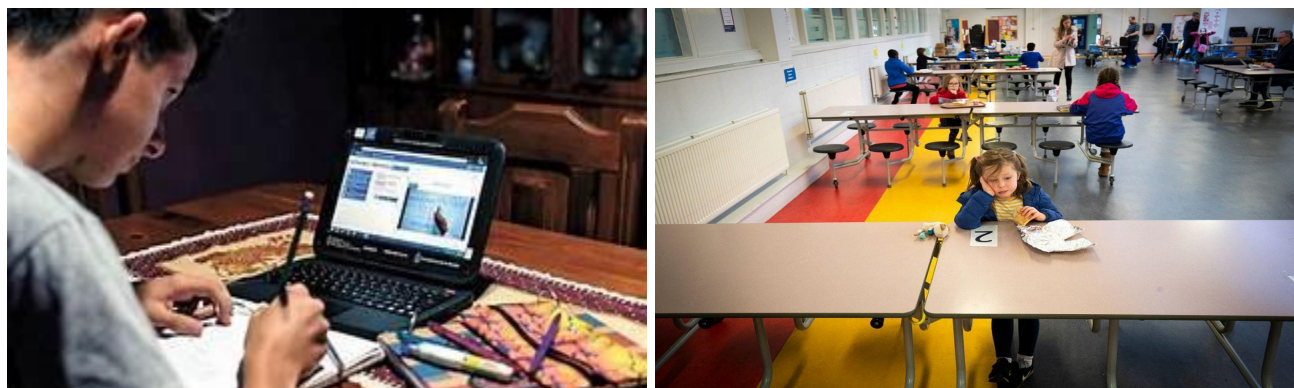
Sobre todo, lo que ahí se discutía mucho en aquel entonces (y con lo que nosotros avanzamos) eran los protocolos para el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Fueron protocolos que discutimos mucho. Entonces, en esa etapa, encontramos, más que nada, nuestra posición de la no presencialidad física en las escuelas. Eso demandó toda una reconfiguración del trabajo docente a partir del teletrabajo, del trabajo remoto. Hay todo un debate sobre la categoría para definir lo que hicimos. Teletrabajo es una categoría que maneja mucho la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Internacional de la Educación. A escala mundial, es una categoría discutible, pero nos aportó mucho, porque ofrece una mirada más integral de la tarea. Para nosotros fue muy valioso pensar desde esa categoría.

Después vino todo el debate posterior sobre qué es la presencialidad. La discusión sobre la presencialidad física, la presencialidad virtual e, incluso, qué tanto de lo virtual hay en la presencialidad física de cuando volvimos. Todo un debate que estamos dando ahora. Nosotros priorizamos el cuidado de la salud y de la vida en aquel entonces (Entrevistado 8)

La primera cuestión fue la salud; la segunda, el salario; la tercera, el acompañamiento con materiales nacionales o provinciales para que se pudiera instrumentar este proceso; y la cuarta, la posibilidad de generar (esto ya casi al final) algunas estrategias un poco más elaboradas para pensar el día después. Es decir, la política fue acompañando los distintos momentos del período pandémico. Y el día después sí se convirtió, ya avizorando la salida, en un objeto de trabajo interesante en las jurisdicciones y también en el Estado nacional, asumiendo que ese día después iba a retomar viejos problemas de la escuela, de la enseñanza, del trabajo pedagógico con las secuelas del período pandémico. O sea, se va a dar una nueva síntesis de escenarios, complejizados aún más de lo que estaban antes de la pandemia. (Entrevistado 1)

## CAPÍTULO II

### Sentidos de la Formación Docente Permanente en pandemia



En este apartado recuperamos una serie de discusiones relativas al análisis de las políticas de formación docente que hemos desarrollado en trabajos anteriores (Boulán, 2019, 2023). De este modo, resulta fértil retomar la teorización posestructuralista y categorías producidas por el Análisis Político del Discurso (APD). Esta perspectiva se desarrolla en base a una concepción posestructuralista de lo social, el carácter ontológico de lo político, una mirada discursiva de la concepción gramsciana de la hegemonía y una incorporación socio-política de los desarrollos del psicoanálisis sobre la subjetividad (Southwell, 2007, 2021; Southwell y Boulán, 2022). Así, partimos de dos premisas que, entendemos, permiten comprender la complejidad del objeto de nuestro estudio. Por un lado, pensar las políticas educativas como configuraciones discursivas hegemónicas que procuran orientar, en este caso, la formación docente. Por otro lado, los análisis posestructuralistas permiten asumir dichos procesos como campos en permanente negociación entre los intentos de performatividad y la recepción de estas interpelaciones por parte de los sujetos destinatarios (Boulán, 2023). De acuerdo con ello, problematizamos la noción del poder performativo de las políticas educativas donde los sujetos se situarían dóciles y disciplinados (Southwell, 1997).

En ese marco, entendemos la noción de discurso como una totalidad significativa y abierta, que trasciende la distinción entre lo lingüístico y lo extralingüístico. De este modo, la distinción entre las acciones de las y los actores y la dimensión más estructural queda en una posición secundaria dentro de la categoría más amplia de totalidades significativas (Laclau y Mouffe, 1985; Buenfil Burgos, 2007).

Tal como señala Southwell (2015, 2021), el sentido del discurso se construye en la relación (de diferencia, equivalencia, antagonismo, oposición, etc.) que entabla con otros discursos. Como espacio de significación nunca es fijo, completo o suturado, sino que es dinámico, siempre expuesto a la acción de disrupción o dislocación que producen las disputas por esas significaciones en el espacio social.

Por otro lado, los análisis postestructuralistas permiten asumir las políticas educativas como un proceso en permanente negociación entre los intentos de performatividad y la recepción de estas interpelaciones por parte de los sujetos. Así, la estructura discursiva resulta una práctica que constituye y organiza a las relaciones e identidades sociales, por lo que estas siempre serán identidades discursivas de carácter abierto y contingente, como todo ámbito de la experiencia y de las relaciones y procesos de subjetivación. Las identidades son producidas, disputadas y transformadas en formaciones discursivas concretas, y no pueden dejar de estar *en* el discurso. Esta dimensión discursiva establece las condiciones de posibilidad de percepciones, pensamientos, experiencias, prácticas y relaciones para los sujetos, con efectos materiales sobre ellos. Por otra parte, las identidades son tanto afirmadas como atribuidas, poniendo en juego prácticas de asignación y de identificación (Hall, 1996). En este orden de ideas, se entiende a las identidades docentes como efecto de relaciones diferenciales y contingentes con las cuales se opera activamente, como colectivo o individualmente. Así, la noción de posición docente (Southwell y Vassiliades, 2016) es tributaria de la de posición de sujeto (Laclau y Mouffe, 1985) y, en ese sentido, implica considerar a los sujetos docentes en su pluralidad, heterogeneidad y complejidad, lo cual requiere descartar la posibilidad de plantearlos como una entidad homogénea y anclada en fundamentos lineales, ahistóricos y de validez trascendente (Cherryholmes, 1999).

Las políticas de regulación del trabajo docente podrían, entonces, ser entendidas como procesos sociales de significación en los que se intenta fijar de modos diversos a la docencia como posición de sujeto a determinados sentidos, en el marco de diferentes enunciaciones y significados en disputa, y para lo cual se intervienen ampliamente diversos aspectos normativos y organizativos de la formación y el trabajo de maestras/os y profesores. En cuanto intervenciones discursivas, dichas políticas tienen un carácter eminentemente político, conflictivo y asociado a las luchas por la hegemonía en términos de lograr una fijación –siempre precaria– de significados ligados a la docencia (Southwell, 2021).

La perspectiva posfundacional permite analizar la contingencia de las decisiones políticas como campo de disputas por sus significantes. De este modo, las políticas educativas se constituyen en prácticas hegemónicas, en cuanto son capaces de configurarse a partir de articulaciones discursivas. No obstante, siempre existe en ellas “una indisoluble tensión entre la necesidad (la normativa

consensuada e instituida) y la contingencia (eventos que dislocan la estructura normativa)” (Buenfil Burgos, 2010, p. 3).

Hall (1996) es muy claro en la distinción entre identidad e identificación, donde la interpelación cobra un rol central, comprendiendo la noción identidad como “punto de sutura” o “punto de encuentro” entre los discursos que intentan interpelarnos o ubicarnos en un lugar particular en tanto sujetos sociales de discursos particulares y, por otro lado, por los procesos de construcción de subjetividades, es decir, los procesos “(...) que nos construyen como sujetos susceptibles de «decirse». De tal modo, las identidades son puntos de adhesión temporaria a las posiciones subjetivas que nos construyen las prácticas discursivas (...)” (Hall, 1996, p. 20). Las identidades son el resultado exitoso de una “articulación o encadenamiento” en el discurso.

La idea de que una sutura eficaz del sujeto a una posición subjetiva requiere no solo que aquel sea “convocado”, sino que resulte investido en la posición, significa que la sutura debe pensarse como una *articulación* y no como un proceso unilateral, y esto, a su vez, pone firmemente la *identificación*, si no las identidades, en la agenda teórica (Hall, 1996, p. 21).

En esta dirección, existen diversas apropiaciones que realizan los sujetos de acuerdo a las diferentes interpelaciones que reciben a partir de los sentidos de las políticas educativas. El “acto educativo” se produce cuando los propios sujetos recrean, retraducen sus procesos de constitución mediante la voz (Padierna Jimenez, 2008), por lo cual las políticas determinadas por un contexto histórico particular también necesitan configurarse como prácticas hegemónicas en el sentido político que señalamos.

En el caso que nos ocupa, la pandemia de COVID-19 (2020-2021) generó una crisis sin precedentes en los sistemas educativos a nivel global, impactando profundamente en la formación docente. En Argentina, este contexto exigió, como hemos analizado con antelación, una rápida adaptación tanto de las políticas públicas como de las estrategias pedagógicas.

En este sentido, Dussel (2020) plantea dos líneas principales de análisis. En primer lugar, estudiando las afectaciones que la emergencia sanitaria había provocado en las instituciones, destacando el cierre de las escuelas, la virtualización abrupta de las clases, y las desigualdades tecnológicas que dificultan la continuidad pedagógica. Resalta la autora que, aunque las escuelas habían cerrado físicamente, los procesos educativos pudieron continuar gracias al esfuerzo conjunto de docentes, estudiantes y familias, lo cual desafiaba discursos previos que subestimaban la importancia de la escolaridad. En segundo lugar, invitaba a analizar cómo la formación docente podía contribuir a afrontar la situación de la mejor manera posible, proporcionando lenguajes y conceptos para repensar la enseñanza. Dussel



señala que el contexto de aislamiento permitía reconsiderar qué significa enseñar y cómo la tecnología digital juega un papel central en la educación. La autora argumenta que la enseñanza remota durante la emergencia no debía verse como una simple solución temporal, sino como una oportunidad para integrar de manera más profunda las tecnologías digitales en la formación docente; y agrega que resultaba crucial incluir la cultura digital en los currículos de formación docente, de cara a los desafíos actuales y futuros. Finalmente, la autora subraya que la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de repensar las formas de trabajo en el aula y de utilizar mejor las plataformas digitales disponibles. También señala que el aprendizaje de los docentes debe ser continuo y en colectivo, e incluir siempre la reflexión sobre las herramientas tecnológicas y pedagógicas a su disposición.

En este acápite nos interesa adentrarnos en los sentidos de la formación docente permanente durante este período, con especial atención a las normativas recabadas, así como a las voces de las personas entrevistadas, tanto las encargadas de definir las políticas a nivel federal como aquellas que hacen sus apreciaciones desde los sindicatos docentes. Particularmente, nos centraremos en algunas nociones que se incorporan al discurso pedagógico y que, entendemos, procuraron orientar sus sentidos. Nos referimos a nociones tales como el acompañamiento y cuidado personal y social, y también a una visión renovada respecto del trabajo docente.

### ***Marcos regulatorios en la política de acompañamiento a la docencia: horizontes de sentido***

El Consejo Federal de Educación (CFE) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) fueron fundamentales para establecer lineamientos y estrategias que permitieran la continuidad de la formación docente en un contexto de emergencia sanitaria. Dichas estrategias se pueden agrupar en tres grandes ejes: las políticas de cuidado, las reglamentaciones relativas al trabajo pedagógico-didáctico en el contexto de aislamiento y la reorganización pedagógico-institucional. Las diversas resoluciones del CFE, entre ellas las número [362/2020](#), [la 363/20](#) y [364/2020](#), establecieron los lineamientos generales para la continuidad pedagógica y el sostenimiento de las trayectorias educativas durante la pandemia.

Así, en un *racconto* de las acciones llevadas adelante por el gobierno nacional, es posible observar en el Anexo de la Resolución 363/20 el conjunto de orientaciones para el trabajo sostenido en la excepcionalidad ocasionada por la irrupción de la pandemia. Entre el listado de acciones, se plantean las siguientes:

*a - Acciones dirigidas a la población escolar en condiciones de mayor vulnerabilidad, ampliando el alcance de recursos educativos y la presencia de la escuela en los hogares (...).*

*b - Acciones dirigidas a fortalecer y acompañar el trabajo de los docentes:*

- Desde el INFoD, se pusieron en línea cursos de capacitación autogestionados con tutores y foros para docentes, destinados a ofrecer formación y herramientas para el trabajo pedagógico a distancia.
- Se produjeron y pusieron en línea una gran cantidad de recursos para docentes tales como secuencias didácticas, actividades, planificaciones y en varias jurisdicciones se pusieron a disposición documentos orientadores de la enseñanza.
- Se habilitaron en algunas jurisdicciones aulas virtuales y plataformas para ampliar líneas de comunicación nuevas entre docentes y estudiantes

*c - Acciones desplegadas en distintas jurisdicciones y escuelas, dirigidas a ordenar y dar mayor sistematicidad a la continuidad pedagógica:*

- Identificación de contenidos prioritarios, en el marco de los NAP y los diseños curriculares jurisdiccionales, para orientar el trabajo de docentes, alumnas/os.
- Redefinición de funciones a distintos perfiles escolares para acompañar a alumnas/os y docentes en este contexto (preceptores, coordinadores de curso, tutores, equipos de orientación).
- Reorganización del trabajo de la red de supervisión/inspección en el marco de la excepcionalidad de la situación.
- Activación de distintos dispositivos de acompañamiento ya existentes o nuevos para suplir el cierre de las escuelas: equipos de orientación, mesas de ayuda, reuniones institucionales, etc.
- Producción de regulaciones ad hoc para resolver cuestiones como la promoción de año escolar de nivel secundario para alumnas/os con materias pendientes de aprobación o el calendario escolar.
- Producción de documentos orientadores de las acciones de continuidad pedagógica y su evaluación dirigidos a docentes.
- Realización de relevamientos de información en algunas jurisdicciones, que den cuenta de las condiciones y efectos de las acciones que se están llevando adelante: a docentes, hogares, directivos. (pp. 2-3).

Asimismo, durante todo el año 2020, diversas resoluciones del CFE tuvieron como objeto definir, delimitar y reorganizar aspectos pedagógicos didácticos, así como institucionales (Resoluciones del CFE [365/20](#), [366/20](#), [367/20](#), [368/20](#) y [370/20](#)). Las postulaciones que se leen en las normativas subrayan la necesidad de fortalecer la capacitación y el acompañamiento a los docentes, tanto en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, como con otras herramientas clave en la educación a distancia.

En palabras de un entrevistado, representante de un organismo internacional, el acompañamiento resultó una estrategia integral que incorporaba acciones destinadas al colectivo docente pero también a las comunidades educativas e incluyeron, asimismo, las instituciones educativas de gestión privada.

Acciones (...) con foco en el acompañamiento a docentes:

- Se realizaron diversos cursos virtuales a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en diversos temas (para facilitar la mediación de las tics, temáticas didácticas y curriculares). A nivel jurisdiccional, los ministerios de educación también diseñaron e implementaron diversas acciones con el objetivo de fortalecer las capacidades de los docentes en este nuevo contexto de suspensión de las clases presenciales y de cara al posterior retorno escalonado y en grupos diferenciados.
- Se restableció la paritaria docente (Decreto 92/20) y pago de un monto excepcional (FONID-suma extraordinaria Covid-19) en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre; y la adecuación de condiciones de trabajo y su organización en el contexto escolar para el retorno seguro a las aulas.
- Se definió a la comunidad educativa como trabajadores esenciales y se priorizó su inoculación contra el COVID-19.

#### Acompañamiento a las familias:

- Se pusieron a su disposición recursos y materiales; desarrollamos acciones que ofrecen herramientas para apoyar y acompañar a los niños y niñas en edad escolar (portal Seguimos educando, cuadernillos con propuestas lúdicas y culturales).

#### Acompañamiento y sostén de la educación privada:

- En el marco del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), creado por el Decreto 332 (B.O. 01/04/2020), las instituciones de educación y enseñanza de gestión privada (incluyendo jardines maternos y jardines de infantes puros) resultaron elegibles para la postergación o reducción en el pago de las contribuciones patronales, acceso a créditos a tasa cero o subsidiada, y salario complementario (Entrevistado 13).

Tal como señala una de las decisoras consultadas en relación a la noción de “acompañamiento”, la misma se vio asociada no solo a las políticas de formación permanente sino también ligada al trabajo docente en el contexto de emergencia:

Asumimos el acompañamiento como una práctica integral que involucra el hacer docente en la cotidianidad como una formación para el contexto, para el evento, pero no se agotaba ahí. Si revisan la producción regulatoria de ese tiempo, los documentos de trabajo, podrán observar que trabajamos con concepción amplia. Esa fue toda una discusión, porque nosotros acompañamos desde la condición material que implicaba garantizar (...) Todo ese repertorio amplísimo tenía que ver con la concepción de acompañamiento. En ese repertorio, básicamente se produjeron materiales o instancias de formación y de interacción virtual que pudieran poner en discusión lo que generaba a nivel de las subjetividades de los docentes tener que trabajar en estas condiciones, lo que significaba el trabajo virtual, lo que significaba el trabajo con poblaciones que, a su vez, estaban siendo afectadas por situaciones muy diversas. En eso pueden encontrarse algunas pistas de una acción de formación continua, pero no está escindido de todo lo demás. Me gusta recalcar esto porque, si no, pareciera que lo pedagógico es, en realidad, algo que quedó en un segundo plano. En realidad, para nosotros lo pedagógico era todo; todo era una acción pedagógica de cuidado. Absolutamente todo: desde la calidad de los materiales que se producían hasta la asistencia lisa y llana. (Entrevistado 1)

La noción de acompañamiento en la formación docente, como vemos, cobró un nuevo significado durante la pandemia, dado el contexto de aislamiento social y la transición abrupta a la enseñanza remota. El “acompañamiento” cobró dispares sentidos, en cuanto que articuló demandas pedagógicas y también supuso nociones relativas al sostenimiento emocional de los docentes. En este sentido, las

políticas educativas buscaron generar espacios de intercambio y contención para los docentes, entendiendo que la formación permanente debía ir más allá del desarrollo de competencias técnicas.

El INFoD, en colaboración con las jurisdicciones provinciales, implementó dispositivos de tutoría y asesoramiento que facilitaron la adaptación de los docentes a la nueva realidad educativa. Estos dispositivos promovieron un enfoque de aprendizaje colaborativo, donde los docentes pudieron compartir experiencias, dudas y estrategias pedagógicas, fortaleciendo así su profesionalización en un contexto adverso. Tal como señala Mercedes Leal (directora ejecutiva del INFoD durante 2020) en la presentación de la Colección “Devenir Docente”, propuesta editorial del organismo:

El compromiso ético y político de la docencia, cifrado en una trayectoria de 150 años de magisterio y de escuela pública, posibilitó afrontar el desafío de sostener la continuidad pedagógica, con oficio e idoneidad. Para acompañar este tiempo tan inédito y desafiante desde el INFoD, construimos líneas de política de formación docente que colocan el trabajo de los/as educadores/as en el centro de las reflexiones y de las acciones. El fortalecimiento de la red de mil campus virtuales de ISFD a lo largo y ancho del país, la capacitación y la formación en saberes necesarios para enseñar en entornos virtuales, Jornadas Nacionales de Formación Docente, la Semana Federal de Formación Docente para el retorno a la presencialidad, una serie de producciones audiovisuales y sonoras orientadas a articular nuestra historia con los desafíos del presente, fueron algunas de ellas (Leal, 2020, p.16).

Dicho organismo dispuso diversas acciones de formación continua en modalidad virtual, buscando no solo la profesionalización docente, sino también el apoyo emocional y social en un contexto de incertidumbre. La pandemia impuso la necesidad de un aprendizaje constante y flexible, que integrará los desafíos tecnológicos con la formación integral del docente. Como señala Dussel (2020), “es importante que estas preocupaciones estén en la formación docente continua. El aprendizaje del oficio o del trabajo docente no termina nunca, y no se da solamente en cursos o diplomas, sino que pasa por una continua práctica de repensar lo que hacemos, y de repensarla con otrxs, de pensarnos en una institución, en colectivos, de estudiar ya sea a través de textos o de mirar cómo lo hacen otrxs, ensayar y probar ideas” (p. 23). En este sentido, la oferta formativa se amplía y diversifica con cursos y seminarios enfocados en el uso pedagógico de las TICs y el cuidado personal y colectivo.

No obstante, es factible observar diversas posturas de los sindicatos docentes en torno de la noción de “acompañamiento” y el rol del Estado en esa coyuntura. Así, uno de los representantes de los gremios docentes entrevistados señalaba:

Lo del acompañamiento no es una categoría con la que estemos tan de acuerdo, en verdad. ¿Acompañamiento de quién a quién? ¿Entre quiénes? Somos más de la postura del trabajador/a docente como sujeto protagónico de la definición de la política. Entonces, más que como acompañamiento, a la formación la entendemos como una dimensión constitutiva del trabajo docente que debe estar garantizada como un derecho. También como una obligación, pero una obligación siempre y cuando estén garantizadas las condiciones para poder formarse de manera gratuita como dimensión constitutiva del puesto de trabajo docente. Por eso le decimos permanente: la formación como

planta permanente. En ese sentido, lo del acompañamiento lo entendemos solamente como una posibilidad dada en determinados contextos de emergencia, como pudo haber sido el de la pandemia. Pero, en realidad, peleamos por políticas concretas, definidas; no que acompañen, sino que establezcan las condiciones suficientes y necesarias para el avance de lo que se defina como objetivo de esa política. En vez de acompañamiento, decimos presencia. Presencia del Estado para garantizar lo que se acordó en determinados marcos democráticos. Para nosotros, más que acompañamiento es la presencia del Estado para garantizar lo definido en la paritaria, con el Consejo Federal de Educación. (Entrevistado 8)

Siguiendo la línea posfundacional, es posible pensar, entonces, que el “acompañamiento” resultó un significante que, en cuanto hegemónico, capaz de articular sentidos ligados al trabajo, pero también ligados al cuidado individual y social, se transformó en un significante en disputa. ¿Cuál es el trabajo docente en estas circunstancias? ¿Qué es “ser docente” en el contexto de aislamiento? ¿Qué implicancias posee ese trabajo? Sin la pretensión de brindar respuestas absolutas que exceden ampliamente este trabajo, resulta importante remitir a las expresiones de los entrevistados *representantes de los sindicatos docentes*

Tuvimos que salir muy a la ayuda; también al acompañamiento. No todas las provincias; algunas más que otras. En algunas, el apoyo que pudimos dar tenía que ver con que todo el mundo se puso a disposición. Pero en otros casos, si no había colaboración de los sindicatos, no llegaba ni el cuadernillo

Más que nada, debía trabajarse en la reconfiguración de contenidos, actualización curricular, el debate sobre las temáticas a trabajar. Fue muy caótica la experiencia, con la demanda, la incertidumbre... Y también la gran desigualdad, que tenía que ver con todo un sector de la docencia. Estaban los que contaban con los medios (conectividad, condiciones en el hogar para trabajar) y todo ese vasto sector que no disponía de esas cosas. También existía gran desigualdad entre el estudiantado que tenía los medios para poder seguir y el que no. Entonces, esta primera etapa fue distinta para quienes tenían y quienes no tenían conectividad. Por eso los materiales impresos del MEN. Hablo de conectividad en las máquinas hasta la fotocopia impresa que retiramos en un supermercado. Toda esa explosión de distintos cursos en un mismo curso donde se encontraba cada docente fue toda una cuestión a trabajar. La heterogeneidad que sabemos que existe se vio explícitamente estallada. Sabíamos de esa desigualdad preexistente, pero acá se presentó de una manera más cruda. (...). Ahí, la verdad es que la presencia del Estado fue fundamental. Lo que veo, pensando en la agenda futura, es la presencia del Estado nacional que hoy no vamos a tener. Eso fue fundamental. Mantuvo presencia no solo en la cuestión pedagógica (en la cantidad de diseños de políticas de pedagogía o formación concreta), sino también en el financiamiento de la fuente salarial, porque mantuvo el fondo compensador. Se creó en ese momento el ítem de conectividad, que nosotros peleamos en la pandemia. Nos dimos cuenta de que, por menos que sea, en algunos salarios era un aporte significativo al pago de la Internet familiar. Fue un ítem que el Estado comprendió y aplicó. Mantuvo el incentivo, se incrementó el incentivo (...). Hubo mucha presencia. Aun con las dificultades, se fue recuperando todo el declive macrista en términos de financiamiento. Cambió la tendencia. Hay algunas investigaciones de Narodowski que no discriminan entre período macrista y de kirchnerismo. En el 2016 empieza a decrecer, llegando a 4% en el 2019... Y en 2020 se revierte otra vez la tendencia para empezar a incrementar el financiamiento. Lo que hay que marcar bien ahí es que, aun en algunos años en los que no se llegó al 100%, siempre se mantuvo la tendencia y empieza a aparecer una mayor inversión; se empiezan a producir muchos recursos.

(...) si tenés equipos reducidos de inspectores... Quiero que sepan que hay provincias que tienen ocho inspectores de nivel primario, secundario. Una cosa increíble. Para nosotros, que somos de la Provincia de Buenos Aires, es increíble. Entonces, no tenés equipos de conducción superiores. No teníamos los equipos de conducción de las escuelas establecidos en todos los casos. Volvemos otra vez, entonces, al

voluntarismo docente por esta falta de cohesión. Pero todo esto lo dije por algo en particular que ahora se me piantó. El que siempre está es el acompañamiento no registrado, no valorado, no atendido, que es el acompañamiento entre pares. Y esto se dio a pura voluntad. No hubo, en la mayoría de las provincias, capacidad de reorganización. Voy a insistir una y mil veces: ASPO y DISPO volvieron a influenciarnos para seguir diciendo que tenemos que tener un convenio colectivo de trabajo. Ahí no solo hubo que decir quién era docente. Bueno, ya que estamos diciendo quién es docente, ¿podemos revisar la definición de docente para todo el país?

En esta línea es posible recuperar los planteos de Feldfeber (2011, 2012, 2016, 2019), donde se destaca la heterogeneidad con que se muestra el sector docente en cuanto a sus condiciones materiales, los sentidos que asumen las trayectorias profesionales, aspectos de subjetividad que son anidados en clave de temporalidades y territorialidades conteniendo la perspectiva histórica. Sin embargo, la implementación de las políticas públicas de FDP sostiene la retórica de la homogeneidad y simultaneidad como patrones heredados que mutan en su evidencia pero permanecen en sus inscripciones de sentido.

### ***Formación Docente Permanente y trabajo docente: condiciones y perspectivas***

Como venimos señalando, el cuidado, tanto personal como social, emergió como una dimensión clave en la formación docente permanente durante la pandemia. El aislamiento social y la sobrecarga laboral, producto de la enseñanza remota, afectaron significativamente la salud mental de los docentes, lo que llevó a que las políticas de formación incorporen la noción de cuidado como una prioridad.

En este sentido, la formación docente incluyó contenidos orientados a la gestión del estrés, el autocuidado y la promoción de prácticas pedagógicas que tuvieran en cuenta el bienestar de los estudiantes y sus familias. La Resolución CFE N° 387/2021, denominada “Principios y pautas para apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país bajo condiciones de seguridad sanitaria y cuidado de la salud de la comunidad educativa” estableció los criterios para el retorno a la presencialidad cuidada, enfatizando la importancia de crear entornos seguros y de cuidado mutuo, tanto en lo físico como en lo emocional.

Asimismo, las regulaciones para el trabajo docente, quedaron delimitadas en el Artículo 16 de dicha normativa, según se establece:

#### **ARTÍCULO 16. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE.**

*La reorganización institucional y de la enseñanza requerirá de la reorganización institucional del trabajo docente respetando en todos los casos “la carga horaria vigente y reconocida para cada agente previa a la situación de pandemia, previendo de acuerdo con el Acuerdo Paritario del 04/06/2020 que se lleve a cabo sin sobrecargas en virtud de la excepcionalidad del formato de trabajo pedagógico que se adopte,*

*como consecuencia de las necesarias reorganizaciones, asegurando el derecho a la preservación de su intimidad familiar, a la desconexión digital y al descanso” (Acuerdo Paritario 24/07/2020). Se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:*

- a. Todos los y las docentes de la institución escolar conforman un equipo que podrá atender a distintos grupos, secciones, estudiantes, dentro de su asignación horaria y sus áreas de especialidad, de acuerdo con la planificación institucional y de la enseñanza que la institución haya definido.
- b. Especialmente en el nivel secundario, la planificación institucional y de la enseñanza promoverá la mayor integración posible de áreas, disciplinas, materias y/o espacios curriculares para el cumplimiento de los propósitos formativos. Las propuestas curriculares integradas (proyectos, áreas, entre otras) permiten reducir la cantidad de docentes a cargo de la enseñanza de cada grupo, facilitan la concentración horaria en menor cantidad de establecimientos, limita la movilidad de docentes entre distintas escuelas y reducen la cantidad de estudiantes con los que interactúa cada docente.
- c. Las actividades presenciales al frente de alumnos/as, la orientación y seguimiento sincrónico o asincrónico de actividades no presenciales, la producción y/o selección de materiales educativos y las devoluciones o evaluaciones formativas, son tareas que podrán ser distribuidas de distintas maneras dentro del equipo docente, de modo que la enseñanza en un mismo grupo/sección/materia/área podrá estar a cargo de más de un docente.
- d. Los y las docentes que formen parte de grupos de riesgo y no puedan recibir la vacunación, podrán destinar su tiempo de trabajo no presencial, entre otras actividades, a:
  - i. La producción de materiales educativos;
  - ii. La orientación de estudiantes que, por pertenecer a grupos de riesgo, cursen toda su escolaridad en forma no presencial; y
  - iii. La orientación de las instancias no presenciales de los grupos/estudiantes que asisten de manera alternada.
- e. Prever el goce de las dispensas que correspondan de acuerdo con la normativa vigente, *“con ajuste a los mecanismos de cobertura que resulten necesarios, con las adecuaciones que se establecieron a nivel jurisdiccional atento a la emergencia y conforme con los estatutos y normas particulares de aplicación”* (Acuerdo Paritario 24/07/2020).
- f. En la forma combinada de escolarización, el tiempo de trabajo no presencial de los/as estudiantes no es equivalente al tiempo de trabajo no presencial de los y las docentes. La orientación del trabajo no presencial se realizará principalmente en las instancias presenciales, a través de actividades adecuadas a la edad y nivel de autonomía de los y las estudiantes.
- g. La atención a la diversidad de trayectorias educativas, la combinación de instancias presenciales y no presenciales y la mayor integración curricular (entre áreas, materias, disciplinas) que requiere la enseñanza en el marco de las unidades pedagógicas 2020-2021, requerirán instancias colectivas de planificación de la enseñanza que serán organizadas por cada jurisdicción en el marco de lo establecido en el Acuerdo Paritario del 24/07/2020.
- h. Podrán reasignarse transitoriamente las tareas de referentes, auxiliares, asistentes técnicos territoriales, facilitadores y/o maestros/as que se desempeñan en los diferentes programas educativos y sociales, con el fin de asistir a la población con mayores necesidades pedagógicas y sociales, así como a aquellos que han interrumpido o no han iniciado la educación obligatoria, para los que se promoverán acciones específicas de inserción o reinserción en la escuela (Acuerdo Paritario del 24/07/2020).

Los sindicatos docentes, con representación en la mesa técnica paritaria nacional, jugaron un rol crucial en la defensa de los derechos laborales y en la promoción de una formación docente que respondiera a las necesidades del contexto pandémico. Desde su perspectiva, la formación permanente debía contemplar no solo la actualización tecnológica, sino también el resguardo de las

condiciones laborales y el bienestar integral de los docentes. Estas discusiones y la reconfiguración del trabajo de enseñar fueron ampliamente elaboradas por los diversos entrevistados:

Asumimos el acompañamiento como una práctica integral que involucraba el hacer docente en la cotidianidad como una formación para el contexto, para el evento, pero no la agotaba ahí. Si revisan la producción regulatoria de ese tiempo, los documentos de trabajo, podrán observar que trabajamos con concepción amplia. Esa fue toda una discusión, porque nosotros acompañamos desde la condición material que implicaba garantizar la salud en la materialización del trabajo de enseñar. Dos ejemplos: el salario docente del sector privado con el IFE, hasta la provisión de alcohol y lavandina. Ese amplio espectro, la dotación de las vacunas, la definición de formas de organización del trabajo territorial, el haber definido la materialidad espacial con las burbujas, etc. (Entrevistado 1)

Los marcos de regulación laboral empezaban a asociarse a esta posibilidad. La pandemia lo puso más de manifiesto. Entonces, primero, había que tener un ámbito donde los sindicatos y la cartera de los ministerios (también el de Trabajo) pusieran esto en evidencia. Esto es lo primero para resaltar. Segundo punto para resaltar, las diferencias y, otra vez, las enormes desigualdades entre las provincias. (Entrevistado 5)

Todo ese repertorio amplísimo tenía que ver con la concepción de acompañamiento. En ese repertorio, básicamente se produjeron materiales o instancias de formación y de interacción virtual que pudieran poner en discusión lo que generaba a nivel de las subjetividades de los docentes tener que laborar en estas condiciones, lo que significaba el trabajo virtual, lo que significaba el trabajo con poblaciones que, a su vez, estaban siendo afectadas por situaciones muy diversas. En eso pueden encontrarse algunas pistas de una acción de formación continua, pero no está escindido de todo lo demás. En realidad, para nosotros lo pedagógico era todo; todo era una acción pedagógica de cuidado. Absolutamente todo: desde la calidad de los materiales que se producían hasta la asistencia lisa y llana. (Entrevistado 1)

Por último, otro aspecto interesante es señalar que las normativas, si bien aludían al contexto de aislamiento, también establecían criterios en prospectiva. Puede leerse allí una fuerte carga de la función directiva y la principalidad del Estado en cuanto no solo regulador de las acciones *en emergencia*, sino también sumando aspectos y normativas diseñadas para llevar adelante en *el momento pospandémico*.

En este sentido, nos permitimos recuperar extensos fragmentos de las entrevistas respecto del análisis coyuntural, pero donde puede verse el influjo de la “pandemia” como posibilidad de implementar algunas dinámicas pensando “en el día después” y en el retorno a las instituciones de manera presencial:

Si miran en conjunto todas las resoluciones (de la 263 a la 268), tienen una gran impronta de prospectiva y se han ido a meter definiciones sobre estructuras, enseñanza, evaluación, trabajo docente que excedían ampliamente el período de emergencia. Yo decía al principio que es un período bastante desordenado, en el sentido de que uno no puede establecer una temporalidad lineal. Fueron dándose acciones en distintos planos. Siempre tuvimos la indicación del ministro de trabajar para el día después mientras trabajábamos en el evento pandemia. Entonces, mientras transcurría toda la construcción de la



gobernabilidad del evento pandémico, avanzamos en cuestiones que teníamos en agenda previamente. Sabíamos que íbamos por la formación docente: nos parecía un tema crucial. Sabíamos que teníamos que revisar eso en el marco de una nueva Ley de Financiamiento. Nos interesaba mucho recuperar todo el suelo de oportunidad que generaron las políticas tecnológicas. el de carrera docente, de financiamiento y de educación superior no universitaria. ¿Cuáles son los otros dos? El de tecnologías y otro que no me acuerdo en este momento. Pero eran cinco. (Entrevistado 1)

(...) un poco al criterio de cómo se resignificó la idea de formación continua por una idea de andamiar, de acompañar y sostener, no solo en términos pedagógicos sino en términos técnicos, porque había mucha tendencia al enamoramiento instrumentalista de la tecnología, de cómo resolver rápido cosas, pero al mismo tiempo la vorágine obligaba a dosificar todos estos elementos. Había una idea muy fuerte de acompañamiento, pero con una idea que, al mismo tiempo, fue para mí lo más valioso. Y esto hay que rastrearlo a través de las producciones normativas que se concretaron en ese momento (...). Mi idea es que esa producción normativa contenía una idea potente de prospectiva. Quería aprovechar la oportunidad que abría la pandemia en términos de una permeabilidad mayor del colectivo docente (...) la pandemia abría una ventana de oportunidad para recolocar en la escena pública y en la escena pedagógica un conjunto de cuestiones (...) definiciones en el campo educativo y en el espacio escolar que venían siendo problemáticas. Y al mismo tiempo, frente a las cuales había soluciones que tenían un grado de experimentación y de consenso importante, pero resultaban imposibles de ser tramitadas en la esfera pública (...). Entonces se entendió que había como una suerte de puente (que) abría la posibilidad de que estas cuestiones tan largamente denunciadas, cuestionadas y ahora pseudo habilitadas por la coyuntura, tuvieran la chance de una instalación más profunda. En ese sentido es que algunas de las definiciones que se tomaron en ese momento tenían la pretensión de quedarse por más tiempo (...) allí aparecen tres o cuatro nociones centrales... Lo que pasa es que tuvieron un problema, o varios problemas, muchos. Pero yo diría que uno de los principales es de nacimiento. Nacen en el marco de una discusión académica y documentada, digamos, con cierta fantasía que existe en algunos segmentos de la academia de creer que la realidad se transforma a través de documentos o de normativas. Y nuestro sistema es normativo, o sea si no tiene una norma, no ocurre. Los documentos como encuadres son importantes, pero lo único que transforma los sistemas son las prácticas de los sujetos. No hay otra cosa, y por eso hay que incidir sobre la subjetividad, sobre las miradas, pero también efectivamente sobre las prácticas. Porque no son solo las miradas, las miradas se acomodan, digamos. Lo que hay que cambiar son las subjetividades que miran. Entonces para eso hay ahí todo un trabajo en el que me parece que la pandemia nos jugó en contra. En términos de que no le encontramos el agujero al mate de cómo trabajar más en la interacción del colectivo docente y en cómo se podían hacer o reponer las jornadas institucionales en ese escenario, cosa que no se hizo. Entonces hicimos mucha cosa de arriba para abajo, mucha lógica de cascada, mucho acompañamiento en los materiales... A la vez, son excelentes los materiales... Entonces ahí se hizo un conjunto de regulaciones que diría que son de tres tipos. Tres tipos de intervención normativa. Una tipología, yo la llamo tipología del cuidado. Son todos los protocolos médicos y todas las regulaciones y documentos, donde podríamos poner normativas y documentos, pero podríamos hacerlo como en tres paquetes, ¿no? Normativas, documentos y materiales pedagógicos alrededor del cuidado. (...) hay un cambio en la forma de las normativas, porque son extensivas al documento. No aparecen documentos disociados de normativas en ese período (...). Hay otro nivel de intervención, y hay mucho material en este sentido, que es del orden pedagógico y didáctico. Y acá aparecen muchas resoluciones. Hay un paquete de resoluciones específicas de estas, en donde está la 363, la 364, la 365, la 366 y la 367, específicamente, que es la más la curricular. Es la que organiza los contenidos prioritarios y la intervención pedagógica alrededor de esto. Y pegado a esto están las pedagógico-institucionales, ¿cierto? Es cómo reorganizar la institución. (Entrevistado 4)

Entonces, no ha habido una política nacional, general, fuerte, que pudiera organizar de manera nacional e imponer, de alguna manera... o por lo menos establecer los criterios generales. Ha quedado muy librado a la libre decisión de las provincias la aplicación de las medidas. Incluso, resoluciones del CFE eran interpretadas de manera distinta por cada una de las jurisdicciones. Y el acompañamiento de la formación fue totalmente distinto. Tenemos provincias en las cuales no hemos podido entrar para nada con el INFoD, que no reconocen directamente la formación del INFoD, y provincias que sí. Ahí también

hay una gran diferencia. El sindicato ni hablar. Hay provincias en las que directamente tenemos cerradas las puertas para cualquier propuesta. En CABA fue imposible intervenir desde el sindicato y desde el INFOD. Fue una muralla que nunca pudimos atravesar para plantear nuestras propuestas de trabajo y formación. (Entrevistado 8)

Se trabajaba viabilidades en dos sentidos paralelos: la urgencia/emergencia y la construcción de escenarios futuros”, afirmaba el entrevistado 1, cerrando la conversación.

De esta manera, los procesos de gubernamentalidad en la construcción de legitimidad construyeron una laboriosa ingeniería de apoyo a la administración pública que permitió efectivizar un nuevo sistema de coparticipación. Se ponen a rodar mecanismos de transferencia de partidas presupuestarias, seguimiento de empleo de los fondos y monitoreo de las acciones en general; se instalan en las jurisdicciones –en forma despareja– novedosos sistemas de gobierno electrónico para la gestión gubernamental. Así, cuando la atención se centra en las políticas públicas, se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva y los contenidos de las mismas sino también la dimensión operativa; esto incluye la implementación, monitoreo y evaluación del conjunto de acciones que en tiempo record y de forma universal se propusieron el acompañamiento docente como una práctica integral; es decir, como una formación para el contexto, pero también para nuevos escenarios institucionales.

## A MODO DE CIERRE

La pandemia ha dejado una experiencia, no elegida ni planificada, de innovación en la construcción de una racionalidad política sin precedente. A lo largo de este trabajo hemos intentado dar cuenta de dos aspectos. Por un lado, una recentralización de la trama y acción gubernamental de emergencia en manos del CFE y de las unidades asesoras en materia sanitaria. Y por otro, una diversificación en estrategias y recursos pedagógicos, así como de la gestión administrativa, postulando nuevos criterios para la organización interna de las unidades que componen la cartera educativa en las jurisdicciones. Las mismas han adoptado las medidas que han considerado oportuno y que no obedecieron a un idéntico plan de acción, aunque se sostienen en los acuerdos producto de consensos federales sobre el orden de lo común.

La concreción de esta composición mínima común como condición de derecho es un anhelo complejo de ser cumplimentado en el desarrollo de las agendas programáticas de políticas públicas en sentido federal. Sin embargo, el sostenimiento de ese propósito desde la intervención del CFE, según lo analizado, permitió en cierta forma afrontar la urgencia y correr el horizonte de expectativas (aunque sea en forma disgregada en un planeamiento de carácter táctico).

Coincidiendo con autores que han analizado el accionar político en ese mismo período, sostenemos que estas medidas se han aplicado sin una planificación anticipada y sin que la “maquinaria” del empleo público docente estuviera preparada. Se trata de parches para sortear los imprevistos, pero no se han abordado cambios estructurales ni profundos. La pandemia ha dejado patente la “necesidad de poner a punto el aparato administrativo” para que sea capaz de adaptarse a situaciones de emergencia (Álvarez García, 2020).

El grado de desarrollo de la acción gubernamental alcanzado durante tiempos de ASPO-DISPO mostraría la posibilidad de sostener cierto acto de conducción del poder político hacia una ubicación propositiva en torno a la reposición de condiciones sobre los asuntos sensibles de la sociedad (por ejemplo, el derecho a la educación, el alcance universal de la atención sanitaria, la protección de la producción de mediana y pequeña escala, el sostenimiento del sector productivo privado). Ante ello, podemos resaltar que lo que se debate y se distingue en el campo político no es solo la priorización de temas/problemas, sino la tecnología dispuesta para abordarlos y el lugar que ocupan las unidades gubernamentales de un Estado nacional sostenido en un esquema de concertación que no es ajeno a escenarios de puja por el poder. Es decir, la composición de un escenario de la acción política que

legítima su capacidad para gobernar las identidades en un sistema democrático y bajo la condición estructurante del buen gobierno.

Esto requirió conocimientos y habilidades técnicas mediatizadas por un sustantivo y estratégico desarrollo científico y tecnológico que demandó incorporar capacidades para enseñar, evaluar, aprender e innovar propias de entornos complejos y dinámicos como son los que vivimos y viviremos en el futuro. En ello, instituciones como las universidades, las entidades científicas del sector privado, las unidades técnicas ministeriales muy conocedoras de los comportamientos de los territorios y la comunidad escolar en su conjunto, entre otros, participaron de asociaciones necesarias y priorizadas en el proceso de gubernamentalidad que debió resolver en contexto de pandemia.

Por otro lado, los análisis a partir de la perspectiva posestructuralista permiten comprender los procesos de negociación, disputa y asignación en el plano de las políticas educativas, entre los intentos de performatividad y la recepción de estas interpelaciones por parte de los sujetos. Señalamos, de este modo, que la estructura discursiva es una práctica que constituye y organiza a las relaciones e identidades sociales y, por lo tanto, estas no pueden dejar de estar *en* el discurso. Esta dimensión discursiva establece las condiciones de posibilidad de percepciones, pensamientos, experiencias, prácticas y relaciones para los sujetos, y tiene efectos materiales sobre ellos. Por otra parte, las identidades son tanto afirmadas como atribuidas, poniendo en juego prácticas de asignación y de identificación (Hall, 1996). De este modo, se entiende a las identidades docentes como efecto de relaciones diferenciales y contingentes con las cuales se opera activamente, tanto como colectivo como individualmente. En este orden de ideas, es factible señalar que en la discursividad oficial medió una interpelación a la docencia atravesada por la categoría “acompañamiento”. Así, definimos esta categoría como un significante que logró articular sentidos muy dispares y diversos. Por un lado, se asumió desde la principalidad estatal y su rol como garante al derecho social a la educación, pero también fue asociado a las disputas respecto del trabajo docente que, en clave con el contexto de excepcionalidad marcado por la pandemia, por momentos se solapaba con la Formación Docente Permanente. No obstante, a partir de los testimonios recabados, es factible observar cómo surgen distintas recepciones de las políticas educativas, mostrando un posicionamiento muy crítico a las nociones propuestas por el discurso de los decisores. Ello permite inferir que dichos sentidos no son asumidos acríticamente sino que, por el contrario, existe una fuerte disputa en torno a los mismos. Tal como señalan diversos autores, las interpelaciones resultan una “invitación” a ser, pero nunca logran completar totalmente la falta (Buenfil Burgos, 2010; Laclau y Mouffe, 1985). Para resultar exitosas, necesitan que los sujetos interpelados se reconozcan allí donde están siendo nombrados, aunque esa investidura nunca es completa, absoluta, esencial, en cuanto que se disputa en terreno de lo indecible (Southwell, 2015).

Por lo anterior, consideramos que sistematizar e institucionalizar lo mejor de esos mecanismos de racionalidad para la gestión del campo educativo escolar desplegados en contexto de COVID-19 (y como tarea de ese tiempo del día después) implica superar la idea de la “normalidad” entendida como la reposición idéntica de una realidad escolar que se mostraba con necesidad de mejorar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andersen, Henric V. and Lawrie, Gavin (2002) «Examining opportunities for public sector governance through better Strategic Management», Conference: Third International Conference on Performance Measurement and Management. At: Boston, MA, USA

Álvarez García, V. (2020) El año de la pandemia Covid-19 (Estudios Jurídicos). IUSTEL, España. [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1207588](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1207588)

Alvarez, M.; García, P.; Fernandez Lamarra, N. y Pérez Centeno, C. (2020) Re-imagining universities to democratise knowledge. En: Humanistic futures of learning Perspectives from UNESCO Chairs and UNITWIN Networks. UNESCO, Francia.

Birgin, A. (2020) Emergencia y pedagogía: la cuarentena en los institutos de formación docente. En: Dussel, I., Ferrante, P. y Pulfer, D. (comps.) Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: UNIPE. pp. 189-200.

Berry, F. (2007) Strategic planning as a tool for managing organizational change. Journal of Public Administration. 30 (3). pp. 331-346.

Boulan, N. (2019). Políticas de formación de profesores de nivel primario en la provincia de Buenos Aires: Discursos, curriculum y procesos identificatorios (2006-2016) (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Ensenada. 20 de marzo de 2019. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1676/te.1676.pdf>

Boulan, N. (2021). El discurso neoliberal y la configuración de la identidad profesional en docentes noveles. Revista Educación, Política Y Sociedad. 6 (2). pp. 11–36. <https://doi.org/10.15366/rep2021.6.2.001>

Boulan, N. (2023) Currículo y formación docente en el contexto de la (post)pandemia. Revista Teías, 24 (74). pp. 293–304. DOI: 10.12957/teias.2023.75979

Beach, D. y Pedersen, R. (2013). Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.1177/0094306115599351g>

Buenfil Burgos, R. (2007) Introducción. En: Padierna Jiménez, P. y Mariñez, R. (coords.) Educación y comunicación. Tejidos desde el Análisis Político del Discurso. México. Casa Juan Pablos-Programa de Análisis Político del Discurso e Investigación. pp. 16-35.

Buenfil Burgos, R. (2010) Dimensiones éticas políticas en educación desde el análisis político del discurso. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación. 35. pp. 1-17.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99815165007>

Cherryholmes, C. (1999) Poder y crítica. Investigaciones postestructurales en educación. Barcelona. Pomares-Corredor.

Darling-Hammond, (2001) El Derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos. Barcelona: Ariel

Dubet, F. (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En: Tenti Fanfani, E. (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires. IIPE/UNESCO. pp. 15-44.

Dussel, I. (2020) La formación docente y los desafíos de la pandemia. Revista Científica. EFI-DGES. 6 (10) Córdoba. pp.11-25.  
[https://dges-cba.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2020/08/Revista-EFI\\_Vol-6-N%C2%B010.pdf](https://dges-cba.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2020/08/Revista-EFI_Vol-6-N%C2%B010.pdf)

Dussel, I., Ferrante, P. y Pulfer, D. (comps.) (2020) Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: UNIPE. Editorial Universitaria.

Ezcurra, A. M. (coord) (2019). Derecho a la Educación expansión y desigualdad. Tendencias y políticas en Argentina y América Latina. Buenos Aires: UNTREF.

Feldfeber, M. (2016). Facsímil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. En G. Brener y G. Galli (Comps.). Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado (pp. 85-105). Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.

Feldfeber, M. (2019). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. En F. Acosta. El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos (pp. s/d). Buenos Aires: UNGS (en prensa).

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". Revista Educación & Sociedad. Vol. 32, Núm. 115, 339-356

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2012). Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011). En M. Feldfeber y N. Gluz (Coords.). Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos (pp. 43-70). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Fernández Lamarra, N. (coord.) (2003) Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina, Buenos Aires: EDUNTREF

Fernández Lamarra, N. (2006). Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En: Fernández Lamarra, N. (comp.) Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina. Caseros: EDUNTREF.

Fernández Lamarra, N. (2008) Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional. En: Gazzola, A. y Pires, S. (coords.) Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior en América Latina y el Caribe. Caracas: IESALC – UNESCO. pp. 57-108.

Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I. (1978) Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina. Revista Perspectivas. VIII (3) Paris, UNESCO. 4

Fernández Lamarra, N. y Aiello, M. (2014). La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad. En: Monarca, H. y Valle López, J. (coords.) Evaluación de la calidad de la educación superior en Iberoamérica. Madrid: GIPES-UAM.

Fernández Lamarra, N; Vales, A. y Alonso Brá, M. (2003) Saber Administrativo y Educación. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE- UBA.

Fontana, A. (2020) Pandemia, tecnologías digitales y formación docente. Preguntas a partir de la experiencia. En: Dussel, I., Ferrante, P. y Pulfer, D. (comps.) (2020) Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: UNIPE. Editorial Universitaria.

García, P. (2017). El desafío de educar en contextos de desigualdad. Un viaje por los caminos de la inclusión educativa en Latinoamérica. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación. 4 (6). pp. 39-48.

García, P. (2020). Estrategias para la mejora de las trayectorias escolares en las escuelas secundarias de Latinoamérica. En: Rodríguez Martínez, C.; Saforcada, F. y Campos-Martínez, J. (coords.) Políticas educativas y justicia social: entre lo global y lo local. Madrid: Ediciones Morata.

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. Chicago, EEUU: Aldine.

Hall, S. (1996) ¿Quién necesita identidad?. En: Hall, S. y Du Gay, P. (eds.) Cuestiones de Identidad. Buenos Aires: Amorrortu. pp.13-39.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1985) Hegemonía y estrategia socialista. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Leal, M. (2020) Nota editorial. En: Abrate, L. Formación Docente: revisiones, desafíos y apuestas, Buenos Aires, Argentina: INFoD.  
<https://cedoc.infod.edu.ar/wp-content/uploads/2020/12/7-Formaci%C3%B3n-docente-Liliana-Abrate-Final.pdf>

Mainardes, J. y Carvalho, I. (2019). Autodeclaração de princípios e procedimentos éticos. En: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Ética e pesquisa em Educação. Río de Janeiro: ANPED. pp. 129-132.

Oliveros Ossa.J.F y Eslava. A. (2016) Políticas públicas desde abajo: Proceso de concertación durante la formulación del programa Barrios Sostenibles en Medellín. Universidad EAFIT, Colombia.

Padierna, P. (2008) Interpelación y procesos educativos en movimientos sociales en: Saur, D. y E. Da Porta Giros Teóricos en las Ciencias Sociales y Humanidades, Córdoba: Comunicarte. pp.107-113.

Pereyra, A. (2020) Viejas y nuevas desigualdades educativas. Desafíos emergentes a la formación docente. En: Dussel, I., Ferrante, P. y Pulfer, D. (comps.) Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: UNIPE. Editorial Universitaria.

Puelles Benítez, M. y De Urzúa, R. (1996) Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. Revista Iberoamericana de Educación, 12 (sep-dic). Madrid: OEI.

Rosario Muñoz, V.; Marúm Espinosa, E. y Alvarado Nando, M. (coords) (2010) La Autonomía Universitaria a debate. Una visión desde América Latina. Jalisco: Universidad de Guadalajara.

Sánchez Martínez, E (2005) Para un planeamiento estratégico de la educación. Elementos conceptuales y metodológicos. Córdoba: Brujas.

Santillán, Claudia. (2020). Tramas y sentidos en torno a las políticas públicas de formación docente continua en Argentina durante el período 2007-2015 : el INFD como política de gubernamentalidad. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.<http://hdl.handle.net/10469/16778>

Sautú, R. (2003). Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Lumiere.

Scioscioli, S. (2015) Bases constitucionales de la educación básica en Argentina y Bases legales e institucionales del derecho a la educación básica en Argentina. En: La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal. Buenos Aires: EUDEBA.

Sirvent M. (2005) El Proceso de Investigación. Buenos Aires: Cuadernos de la Oficina de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras (Opfyl).

Southwell, M. (1997) Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976). En: Puiggrós, A. (dir.) Dictaduras y Utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Buenos Aires: Galerna.

Southwell, M. (2007) Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por organismos internacionales. Anuario de Historia de la Educación. 8. pp. 261-285. <https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/242/252>



Southwell, M. (2015). La construcción de posiciones docentes frente a situaciones de desigualdad social y educativa. Ponencia presentada en el seminario Figuras actuales de la Segregación FLACSO, Área de Educación. Buenos Aires.

Southwell, M. (2021) Ceremonias en la tormenta. 200 años de formación y trabajo docente. Buenos Aires: CLACSO. IUCOOP. CTERA. Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Southwell, M. y Boulan, N. (2019). Política de formación docente en la provincia de Buenos Aires (2004-2007): Curriculum, horizontes formativos y praxis política. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, pp. 61-82.

Southwell, M., y Boulan, N. (2022). Análisis Político Del Discurso e Investigación Educativa: Estudios sobre la interpelación y la performatividad del curriculum de formación docente. *Revista Espacio Del Curriculum*. 15(2). pp. 1–15. <https://doi.org/10.15687/rec.v15i2.64150>

Southwell, M. y Vassiliades, A. (2016) Articulaciones y disputas en la trama entre trabajo docente e igualdad educativa: una aproximación histórica. En Brenner, G. y Galli, G. (comps.) *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: Stella. pp. 33-52.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1986) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2004) La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. En: *Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio Comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.

Terigi, F. (2007) Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la Reforma educativa argentina de los noventa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 15 (10). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020546010>

Terigi, F. (2020) Escolarización y pandemia: Alteraciones, continuidades, desigualdades. *RevCom, Revista científica de la red de carreras de Comunicación Social*. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. 11 (39). pp. 1-10. <https://doi.org/10.24215/24517836e039>

## DOCUMENTOS NORMATIVOS DE REFERENCIA

Decreto 459 de 2010. [Poder Ejecutivo Nacional]. Programa Conectar Igualdad. 7 de abril de 2010. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-459-2010-165807/texto>

Decreto 1239 de 2016. [Poder Ejecutivo Nacional] Transfírase el “PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD.COM.AR”. 6 de diciembre de 2016.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/155320/20161207>

Decreto 52 de 2018. [Poder Ejecutivo Nacional]. EDUCACIÓN DECRETO N° 457/2007 - MODIFICACIÓN. 16 de enero de 2018.  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-52-2018-305964/texto>

Decreto 386 de 2018. [Poder Ejecutivo Nacional]. Plan Aprender Conectados. 27 de abril de 2018.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/182516/20180502>

Resolución 106 de 2020. [Ministerio de Educación Nacional]. Programa “Seguimos educando” . 15 de marzo de 2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>

Resolución 361 de 2019. [Consejo Federal de Educación]. Calendario escolar año lectivo 2020. 18 de diciembre de 2019. Buenos Aires, Argentina.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_361\\_19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_361_19.pdf)

Resolución 362 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Aprobación del Protocolo de Funcionamiento Remoto del Consejo Federal de Educación. 19 de mayo de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_362\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_362_y_anexo.pdf)

Resolución 363 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Procesos de Evaluación - Continuidad Pedagógica. 19 de mayo de 2020. Buenos Aires, Argentina.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_363\\_cfe\\_y\\_anexos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_363_cfe_y_anexos.pdf)

Resolución 364 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores. 27 de julio de 2020. Buenos Aires, Argentina.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_364\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_364_y_anexo.pdf)

Resolución 365 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Propuestas educativas a distancia. 2 de julio de 2020. Buenos Aires, Argentina.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_365\\_-\\_20\\_distancia\\_if-2020-48356979-apn-sqcf\\_eme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_365_-_20_distancia_if-2020-48356979-apn-sqcf_eme.pdf)

Resolución 366 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Cumplimiento del Protocolo Marco y los lineamientos pedagógicos aprobados por la Resolución CFE N° 364/2020. 1 de septiembre de 2020. Buenos Aires, Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-cfe-366-y-anexo.pdf>

Resolución 367 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Establece la priorización curricular referente a la reorganización de los contenidos y metas de aprendizaje previstos en normativas curriculares vigentes en las jurisdicciones, para los ciclos, niveles y modalidades de la educación obligatoria 1 de septiembre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_367\\_y\\_anexos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_367_y_anexos.pdf)

Resolución 368 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Criterios de evaluación, acreditación y promoción. 1 de septiembre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_368\\_if-2020-57963511-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_368_if-2020-57963511-apn-sgcfeme.pdf)

Resolución 369 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Programa ACOMPAÑAR: Puentes de Igualdad. 1 de septiembre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_369\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_369_y_anexo.pdf)

Resolución 370 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Establece criterios epidemiológicos para la reanudación de actividades presenciales en las instituciones educativas. 9 de octubre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_370\\_y\\_archivo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_370_y_archivo.pdf)

Resolución 371 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Aprobación del documento “Protocolo específico y recomendaciones para la realización de prácticas en los entornos formativos de la Educación Técnico Profesional – ETP (Talleres, Laboratorios y Espacios Productivos)” 9 de octubre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_371\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_371_y_anexo.pdf)

Resolución 372 de 2020. [Consejo Federal de Educación] Aprobación del documento “Protocolo Marco Específico para el Retorno a las Actividades en los IES/ISFD” 9 de octubre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_372\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_372_y_anexo.pdf)

Resolución 373 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Aprobación del documento “Lineamientos Nacionales para la regulación del Sistema Formador en contexto de aislamiento social preventivo (ASPO), y distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO)”. 9 de octubre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-cfe-373\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-cfe-373_y_anexo.pdf)

Resolución 374 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Pautas calendario escolar 2021. 9 de noviembre de 2020. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_374\\_calendario\\_if-2020-76565860-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_374_calendario_if-2020-76565860-apn-sgcfeme.pdf)

Resolución 386 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Acuerdos sobre sostenimiento y retorno de clases presenciales. Creación de observatorio del regreso presencial a las aulas. 13 de febrero de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_386\\_-\\_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_386_-_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf)

Resolución 386 de 2021. Anexo I. [Consejo Federal de Educación] Manejo y control del COVID-19 en establecimientos educativos. 13 de febrero de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_386\\_anexo\\_i\\_if-2021-12984799-apn-sgcfeme\\_vf\\_13.2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_386_anexo_i_if-2021-12984799-apn-sgcfeme_vf_13.2.pdf)

Resolución 387 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Principios y pautas para apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país bajo condiciones de seguridad sanitaria y cuidado de la salud de la comunidad educativa.. 13 de febrero de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_387\\_-\\_if-2021-12986880-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_387_-_if-2021-12986880-apn-sgcfeme.pdf)

Resolución 391 de 2021. [Consejo Federal de Educación]. Retorno progresivo a la presencialidad en los institutos superiores de formación docente. Acuerdos sobre sostenimiento y retorno de clases presenciales. Creación de observatorio del regreso presencial a las aulas. 14 de abril de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_391-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_391-21.pdf)

Resolución 394 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Derecho a la Educación - Presencialidad cuidada. 4 de mayo 2021. Buenos Aires, Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2021-39677692-apn-datame.pdf>

Resolución 396 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Plan Nacional de Evaluación Educativa 2020-2021. Acuerdos sobre sostenimiento y retorno de clases presenciales. Creación de observatorio del regreso presencial a las aulas. 7 de julio de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_396-21\\_y\\_anexo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_396-21_y_anexo.pdf)

Resolución 397 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Criterios para la organización institucional pedagógica y administrativa 20 de julio de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_397-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_397-21.pdf)

Resolución 398 de 2021. [Consejo Federal de Educación]. Protocolo COVID-19. Guía para las instituciones educativas. 20 de julio de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_398-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_398-21.pdf)

Resolución 400 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Documento marco de modificación al protocolo para la presencialidad escolar 26 de agosto de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_400-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_400-21.pdf)

Resolución 404 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Retorno a la presencialidad plena en el Sistema Educativo Nacional. 23 de septiembre de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_404\\_21\\_organized\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_404_21_organized_0.pdf)

Resolución 405 de 2021. [Consejo Federal de Educación] Calendario escolar 2022 22 de octubre de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_405-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_405-21.pdf)

Resolución 407 de 2021. [Consejo Federal de Educación]. Programa Nuestra Escuela. 21 de octubre de 2021. Buenos Aires, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe\\_407-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rcfe_407-21.pdf)

## **Cómo citar**

Boulan, N & Santillán, C. (2025) Políticas de formación docente permanente en contexto de pandemia COVID-19. [Archivo PDF].  
[https://unipe.edu.ar/navegantesdeaulas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=118&Itemid=408](https://unipe.edu.ar/navegantesdeaulas/index.php?option=com_content&view=article&id=118&Itemid=408)