**Simposio 6**: Las políticas de formación docente y su despliegue territorial en el contexto de reformas educativas recurrentes

TITULO**: “*Las políticas de formación docente continua en Argentina en el período 1990-2015*”**

AUTORA**: Ana Manzo**

DIRECCION POSTAL**: 489, 1879, dúplex 8, Gonnet, La Plata**

DIRECCION ELECTRÓNICA**: anabmanzo@hotmail.com**

**PRESENTACION**

América Latina ha experimentado, en las últimas décadas, reformas en sus sistemas educativos que reconfiguraron desde las relaciones entre los distintos ámbitos y niveles de gobierno en sus dimensiones administrativas, económicas y curriculares, hasta la expansión de la obligatoriedad de la escolaridad y su cobertura. Estas reformas tuvieron en los últimos veinticinco años un destinatario clave: el conjunto de maestros y profesores. Toda vez que los niveles educativos son tensionados a transformarse, expandirse y/o mejorar, la formación docente, inicial y continua, es alcanzada por esta demanda. La responsabilidad que le cabe en términos de formación de los futuros docentes y de actualización de los que ya se desempeñan en los establecimientos educativos se vuelve central.

Así, en la última década varios países de América Latina reformaron el currículum de la formación inicial de docentes, tanto en sus contenidos como en su estructura y fundamentos y ensayaron programas de mejoramiento de las prácticas de los docentes en actividad. Sin embargo y a pesar de la importancia creciente que los gobiernos le han asignado -los diversos programas de transformación de la educación y la importancia que los especialistas asignan a las políticas tendientes al fortalecimiento profesional de los docentes- las críticas al profesorado parecen no desaparecer.

En este contexto, y como un aporte a estas reflexiones, en este trabajo se abordará un análisis de las políticas integrales y universales de definición nacional para la formación docente continua en Argentina en los últimos 25 años (1990-2015).Para este período corresponde tomar como corte de análisis dos políticas de formación docente continua en nuestro país ligadas a la reforma del sistema educativo: la Red de Formación Docente Continua, en la década de los 90, y el Programa Nacional de Formación Permanente (2013-2015).

**I.- La Red de Formación Docente Continua: una propuesta para la formación contínua de docentes en la década del 90.**

Tres leyes fueron el corazón normativo de lo que se planteó como una reforma completa de la educación argentina en la década de los 90: la Ley 24049 o de Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias; la LeyFederal de Educación, Ley 24195, que introdujo la modificación de la estructura del sistema educativo; y la Ley 24521 o Ley de Educación Superior, que reorganizó el nivel superior, en especial el sistema universitario (Terigi, 2007). La sanción de la Ley Federal de Educación, estableció los principales ejes de la Reforma Educativa en Argentina, tales como: la modificación en la estructura de los niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad; la revisión de los contenidosde enseñanza expresados en los Contenidos Básicos Curriculares (CBC) para todoslos niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente; la incorporación de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación por parte del Ministerio de Educación de la Nación; el desarrollo de políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas; y el propósito de modernización de la gestión institucional, a través de intervenciones en el nivel de las instituciones escolares y en las administraciones ministeriales de las provincias, en lo administrativo y pedagógico (Tedesco y Tenti, 2004). En septiembre de 1994, el Presidente de la Nación y los gobernadores de las provincias suscribieron el Pacto Federal Educativo, este acuerdo constituyó el marco institucional para orientar la inversión pública en educación entre los años 1995 y 1999 en los rubros de capacitación docente, infraestructura y equipamiento. Entre estas cuestiones, en materia de capacitación docente, se estableció como meta a completarse en el año 1995 la “generalización de la Capacitación Docente acorde con la transformación educativa en curso”. La imprecisión en la definición de la mayoría de las metas del Pacto torna difícil una evaluación precisa de su cumplimiento. (Argentina. Ministerio de Educación: 2001).

En una de las actas acuerdo firmadas entre el gobierno nacional y las provincias, se propuso la organización de un sistema de Formación Docente conformado por los "institutos de formación de grado, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, de gestión oficial y privada y organismos intergubernamentales e internacionales". Los objetivos que este documento estableció para el perfeccionamiento docente en actividad se sustentaron en tres ejes: "una exigencia para dignificar y jerarquizar la profesión docente; mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo". (Argentina. Ministerio de Educación: 2001). De esta forma se produce la configuración de la Red de Formación Docente Continua, cuya organización fue el resultado de un complejo proceso de continuos ajustes y reajustes liderados desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Según lo que establece el Ministerio de Educación de la época (20001) a partir de 1997, la Dirección Nacional de Formación Docente Continua -dependiente dela Subsecretaría de Programación y Evaluación Educativa, asumió la organización y ejecución de las distintas acciones. Un conjunto de programas integrantes de esta Dirección se hizo cargo de distintos aspectos de la implementación de la Red. En 1995 se creó el Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente (PNGCD), que fue responsable de la mayor parte la gestión de la Red. En particular, asumió la organización de los circuitos de capacitación "A", correspondiente a la Educación Inicial;"B", Primer y Segundo ciclo de la EGB; "C", Tercer ciclo de la EGB, y "D", EducaciónPolimodal. Además este programa se ocupó de la constitución del Registro Federal de Evaluación,Proyectos y Certificación Docente (REFEPEC-ME, 2001:10)

Otros programas que se fueron creando entre 1995 y 1997 se ocuparon de aspectos específicos vinculados con la formación y capacitación:

- El Programa de Perfeccionamiento Docente a Distancia se ocupó de la convocatoria a propuestas de capacitación a distancia y coordinó actividades con el Programa Prociencia, originado con anterioridad por el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicasy Técnicas).

- El Programa Nacional de Transformación de la Formación Docente y Actualización del Profesorado se ocupó del proceso de reforma y acreditación de los Institutos de formación docente.

- El Programa de Actualización Disciplinar para Profesores de Profesorado, condujo el llamado circuito E de la Red, con la convocatoria pública y ejecución de proyectos de capacitación para los profesores de los Institutos de formación docente.

- El Programa de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción se ocupó de la capacitación de directores y supervisores, los llamados circuitos F y G.

- El Programa Nacional de Apoyo a la Capacitación Docente se dedicó a la dotación de libros para las instituciones escolares, la "biblioteca profesional docente".

- La Unidad Técnica de la Red Electrónica Federal de Formación Docente Continua, que se creó con la finalidad de interconectar a la Cabecera Nacional y con las Provinciales y a los Institutos de formación docente a través de Internet.

El funcionamiento de esta Red implicó la coordinación de múltiples acciones entre las cabeceras provinciales y la cabecera nacional, con la complejidad y diversidad de programas y unidades técnicas que se acaba de detallar. Estas acciones se ejecutaron en un período de tiempo muy breve y en simultaneidad con otros procesos, como: 1) la nueva estructura deciclos y niveles, 2) el cambio curricular para cada uno de los niveles y, 3) la reforma de los Institutos de formación docente.

La conformación de la Red se ordenó a partir de dos documentos (Serie A Nº 3 y 9). Pero a lo largo de los años se fue generando una extensa normativa complementariao modalidades de aplicación que se fueron adaptando a las necesidades y problemas. En apoyatura a esta estructura se promovió la conformación de equipos técnicos en las provincias,la constitución de equipos de capacitadores nacionales y provinciales y equipos de tutores paralas modalidades de capacitación a distancia. Para todas estas acciones, la cabecera nacional contribuyó con asistencia técnica a las provincias que lo solicitaban y capacitación de los distintos perfiles.

En 1995, según señalan los documentos ministeriales, se constituyó en cada jurisdicciónlas instancias técnicas y administrativas que dieron lugar a la conformación y fortalecimiento de las cabeceras provinciales. Se buscó reforzar la gestión, informatizar la comunicación y organizar los circuitos administrativo-contables para el seguimiento financiero de las acciones. Cada provincia definió la ubicación de la Cabecera de la Red dentro de su propia estructura, lo que dio lugar a diferentes formas de articulación con el resto del sistema provincial. La heterogeneidad de las estructuras de capacitación con anterioridad a la Ley Federal, volvió amanifestarse en la institucionalización de la cabecera provincial. En algunos casos, estas fueron ubicadas en la órbita de direcciones de educación superior, en las direcciones de planeamientoo en direcciones de capacitación docente. Hubo provincias que constituyeron órganos consultivos para la coordinación de la red. El programa nacional financió personal técnico para la conformación de la cabecera provincial. En la mayor parte de las jurisdicciones, las cabeceras se constituyeron en grupos paralelos a la burocracia educativa provincial, dependientes del financiamiento nacional.

Desde la RFFDC se inició la oferta de cursos gratuitos en todo el país, los que se seleccionaron a partir de proyectos presentados según los criterios y requerimientos explicitados en convocatorias públicas realizadas por cada una de las cabeceras provinciales de la Red y luego aprobados por comisiones evaluadoras conformadas por equipos técnicos mixtos, nacionales y provinciales. A estas convocatorias podían presentarse tanto organismos públicos como privados, ONG, sindicatos e ISFD, ahora sí facultados para ocuparse también de la formación continua. A través de la Red y sus cabeceras, “la política implementada representó un mecanismo de regulación de la formación de los docentes, de las agencias provinciales responsables de la capacitación y de las instituciones oferentes de capacitación”(Serra JC; 2004: 72).

Así, en 1994 participaron en actividades de capacitación casi 200.000 docentes del nivel primario (más del 70% del total) y más de 130.000 del nivel medio (57% del total). De esta manera queda constatada la alta participación de la docencia; no obstante la calidad y la pertinencia de la oferta no siempre resultó satisfacer la demanda de los participantes: “los datos de otra encuesta también realizada por el IIPE (IIPE 2000a) en la provincia de Buenos Aires, muestra que la mayoría de los directores de establecimientos educativos tiene un bajo grado de satisfacción con “las oportunidades de perfeccionamiento que le ofrece el sistema educativo” (Tedesco, TentiFanfani; 2001:18). En consecuencia, la capacitación docente se constituyó en uno de los desafíos más importantes de los años que siguieron.

**II.- La formación docente contínua en Argentina en el periodo 2013-2015[[1]](#footnote-2): el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP)**

Al igual que la Red de Formación Docente Continua, el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP)constituyó una de la serie de políticas diseñadas a partir del año 2003 y profundizadas en 2006 con la sanción de la Ley Nacional de EducaciónN°26.206 del 27 de diciembre de 2006; la Ley de Financiamiento Educativo; y la Ley de Educación Técnico Profesional, herramientas políticas destinadas a reconstruir, transformar y fortalecer el sistema educativo argentino.

En este período y como consecuencia de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, surgen los convenios bilaterales, instrumentos de planificación que regulan la asignación de recursos, destinados al cumplimiento de los objetivos consagrados en la misma. Integradas estas normas al conjunto de las políticas educativas se generan planes y programas que, haciendo foco en las deudas históricas del sistema y en las desigualdades, proponen una agenda de trabajo que opera sobre las urgencias y, al mismo tiempo, sobre los problemas estructurales. (Plan Educativo-PNEO- 2012-2016).

En el marco de este Plan (PNEO), el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) se presenta con el objetivo de “Garantizar la formación permanente gratuita de todos los docentes argentinos con el fin de promover su derecho al desarrollo profesional garantizando de este modo el derecho de niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos a una mejor educación que contribuya a elevar la calidad de vida y el desarrollo nacional”.

En síntesis, como lo establece el Ministerio de Educación de la Nación en su “Memoria de una gestión en Marcha. 2013-2015”, el programa nace como política de centralización de los esfuerzos dispersos de distintos ámbitos en la formación continua, en función de los lineamientos de política educativa establecidos en la Ley de Educación Nacional 26206/06 y en el Plan Nacional deEducación Obligatoria y Formación Docente (12 de 2012) con el intento de sentar una base para el trabajo articulado entre los diversos actores involucrados en la formación y promueve un entramado que intenta dar sostén a las propuestas formativas desde las políticas y no desde la lógica del mercado.

Según lo refiere el Ministerio de Educación en la mencionada Memoria, el diagnóstico desde el cual se parte pone en evidencia algunas de las cuestiones queserán luego recuperados como ejes de trabajo político pedagógico en las distintaspropuestas formativas del Programa:

* Debilidad en el reconocimiento del colectivo docente como agente del Estado.
* Debilidad en el posicionamiento de los equipos de directivos y de supervisión frente al proyecto educativo nacional y a los desafíos pedagógicos que implica.
* Dispersión en el posicionamiento del colectivo docente frente al valor político - educativo de cada nivel para garantizar trayectorias escolares para la inclusión.
* Dificultades recurrentes y sistemáticas en el abordaje de la enseñanza en el contexto de la escuela actual.
* Necesidades formativas para la planificación y desarrollo de condiciones institucionales y áulicas de enseñanza que garanticen la inclusión en el sistema educativo y aprendizajes de todos los niños, jóvenes y adultos
* Dispersión en la formación pedagógica - didáctica de los docentes involucrados en proyectos especiales
* Debilidad en las prácticas de formación continua como proceso institucional que permita la revisión de la tarea de enseñar para todos y todas.
* Respuesta ala demanda histórica de los sindicatos docentes de formación continua, universal,situada, gratuita y en ejercicio.
* Garantía del derecho de los docentes a una formaciónpermanente a lo largo de su carrera profesional se reconoce, cobra sentido eintencionalidad en el derecho de las jóvenes generaciones y de los adultos a recibiruna educación de calidad.

En este marco, el PNFP se definió a sí mismo como un programa: universal, gratuito centrado en la escuela, destinado a todos los docentes de todos los niveles y modalidades; y su resolución se produce con voto unánime de las provincias en el Consejo Federal de Educación (CFE), y los principales gremios nacionales a través de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA),

El mencionado Programa se estructuró en dos Componentes: el Componente I –en el que pone su interés este trabajo- centrado en las Instituciones educativas; y el Componente II –específico- que proponía la mejora de las prácticas de enseñanza por lo que su destinatario concreto es el docente; se dirigió a cada docente y a sus prioridades formativas de actualización y profundización de acuerdo al nivel o disciplina en que se desempeñara.

* El Componente I institucional:

Desde el diseño del Programa se propuso incluir a la totalidad de escuelas, de gestión estatal y de gestión privada, y se planificó en tres cohortes a lo largo de tres años cada una. La intención fue la instalación gradual de un dispositivo de formación permanente, universal y en servicio. Se previó como un ciclo de tres años de formación cuyos propósitos fueron trabajar institucionalmente la responsabilidad ético – político del colectivo docente como agente del Estado y el desarrollo y construcción de las políticas educativas en cada escuela y territorio, el abordaje educacional de la niñez/infancia y adolescencia desde un enfoque de derecho, y el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel, en concordancia con los desafíos planteados en Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (MEN, Resolución N° 188/2012).

Este componente se desarrolló en servicio; con escala universal a través de una implementación gradual progresiva, centrado en el escenario institucional, acreditable (Resolución CFE 257/15) y desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios de Educación de las jurisdicciones, y con el acompañamiento de los sindicatos, con la intención de dar sustento al proyecto educativo nacional.

Para el proceso de trabajo colectivo en las escuelas, se propuso un abordaje progresivo de encuadres político-educativos y pedagógico-didácticos, con elfin de interrogar las prácticas docentes, recuperando logros e identificando y asumiendo desafíos.

Las actividades del Componente institucional se planificaron a través de:

* Jornadas institucionales (6 por año), de acuerdo a calendario establecido por cada jurisdicción.
* Jornadas inter-institucionales (1/2 por año en función de acuerdo entre jurisdicción y Nación).
* Recorrido de formación de directivos.
* Encuentros inter-institucionales de directivos.
* Trayecto formativo para Supervisores.

Las jornadas institucionales e interinstitucionales fueron pensadas como el espacio central dedesarrollo del Programa. Se orientaba a la participación del colectivo docente de la escuela. Durante estas jornadas se proponía llevar adelante una acción sistemáticade análisis y discusión centrada en la propia tarea pedagógica y en relación a la política jurisdiccional y nacional. Esta acción de carácter formativo para todo el equipo docente, proponía partir de la evaluación institucional participativa para la mejora de los procesos y condiciones de enseñanza. La elaboración y lectura de información como insumo privilegiado para las acciones de mejora y la búsqueda de estrategias efectivas para lograrlo tenía la intención de colocar a los docentes como productores de conocimiento pedagógico situado. La posibilidad de poner estos saberes en relación con el trabajo de otras instituciones se orientaba a la configuración de entramados que abordaran conjuntamente problemas comunes. Estas jornadas estarían a cargo del equipo de directivo de cada institución y acompañado por supervisores y capacitadores. - Componente II, Específico:

Se pensó centrado en prioridades formativas de actualización y profundización de acuerdo con roles, disciplinas, niveles y modalidades en los que se desempeñara cada docente, vinculadas con los objetivos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Dirigido a destinatarios específicos para la mejora de las prácticas de enseñanza.Se centró específicamente en las vacancias de formación que el sistema educativo de cada jurisdicciónidentificara.

El desarrollo de ambos Componentes del programa se planificaron en simultáneo, articulados en el trabajo en cada territorio y en cada escuela, en un intento de articular la formación política,ética, pedagógica y didáctica en un proceso que hace al colectivo docente su principal protagonista.

**III.- Algunos análisis posibles de los dispositivos de formación continua.**

1. **Entre la centralización y la descentralización.**

Tanto la Red Federal de Formación Docente Continua (RFDC), como el Programa Nacional de Formación Permanente(PNFP), corresponden a lo que se denomina “una política nacional de educación”, que refiere a aquellas políticas en que el Estado Nacional establece los grandes objetivos y prioridades, determinando la estrategia y el camino por el cual se podrán lograr esos objetivos propuestos. En ambos casos, la tarea del estado nacional involucró las etapas de análisis y formación de la política, formulación y adopción de la política, y preparación de la puesta en marcha; mientras que la puesta en marcha e implementación de las políticas le correspondieron a los estadosprovinciales.(Fernandez Lamarra; 2003: 17)

Como se ha dicho, en ambos casos referimos a políticas educativas diseñadas por el nivel nacional que requieren de algún tipo de articulación con los estados provinciales para su implementación, ahora bien ¿de qué forma se articula el diseño/ implementación de una política entre los estados provinciales y el estado nacional?; ¿cómo se juega el vínculo entre los gobiernos centrales y federales en el diseño de una política?

La descentralización parece ser un tema históricamente recurrente en América Latina. Desde los inicios de la independencia, en las primeras décadas del siglo xix, la pugna entre centralización y descentralización políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y del unitarismo, ha impregnado la historia de los países latinoamericanos. El resultado neto de este proceso, con diferencias más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización de decisión que es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida. (De Mattos C, 1987: 139)

En el caso de la Ley Federal de Educación, ésta redistribuyó las responsabilidades entre el gobierno nacional y los de las provincias, estableciendo la gestión directa de los servicios educativos como responsabilidad exclusiva de las provincias, al mismo tiempo que avanzaba la reforma de la estructura del sistema educativo. La aplicación de esta Ley se realizó a través de un complejo mecanismo de debate en el Consejo Federal de Educación— integrado por los ministros de educación de las provincias y presidido por el ministro nacional— que otorgaba al gobierno nacional la iniciativa con respecto a las políticas principales. A partir de este marco normativo, las provincias dispusieron de equipos técnicos con funciones de diseño, desarrollo y evaluación de políticas educativas. Precisamente uno de los propósitos de la Reforma de los noventa es que se han producido cambios en los planteles de la administración pública en cada una de las provincias, en especial para funciones de planeamiento y diseño de políticas. (Terigi F, 2007:2). De esta forma resulta importante analizar los modos en que se producen los procesos para entender el planeamiento educativo en ese vínculo particular entre la nación y las provincias.

Terigi (2007) ofrece un aporte interesante para pensar la Red Federal de Formación Docente Contínua en tanto analiza la visión que podría llamarse aplicacionista de los cambios, esta visión se base en el supuesto según el cual los cambios que se planifican a nivel central, si han estado bien diseñados, tienen un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas. Según esta interpretación, las definiciones expresadas en las prescripciones o en una norma general acordada en el plano político se concretan a nivel jurisdiccional y terminan aplicándose a nivel de las instituciones. Que se "aplican" quiere decir que, si bien tienen lugar algunas modificaciones, éstas son solamente ajustes vinculados con las condiciones más concretas que caracterizan a cada nivel que interviene, y no transformaciones operadas por actores presentes en dichos niveles que puedan comprometer el sentido de los cambios.

Tal como se ha dicho,

“cuando, en el marco de los procesos de transferencia de servicios educativos, la Nación se desprendió de las funciones ejecutivas con respecto a las escuelas, no realizó una delegación correlativa de la función de planificación para los servicios que transfería. A través del financiamiento, ejerció un firme control del Consejo Federal de Educación y, por su intermedio, de las administraciones provinciales que más requerían el auxilio financiero nacional, preservando para sí las funciones de planeamiento y evaluación y enfrentando a las provincias con los problemas de la gestión cotidiana de los sistemas escolares. Esta situación ha generado una enorme tensión entre planificación y desarrollo de las políticas concretas, que está lejos de haber sido saldada”. (Terigi F; 2007:8).

En el caso del PNFP el diseño estuvo orientado centralmente por el gobierno nacional de acuerdo a los objetivos expresados en el Proyecto Educativo “Metas Educativas 2021”, y el desarrollo recaía fuertemente en las unidades educativas. El mencionado documento establecía que los profesores y directivos de la escuela debían contar con espacios de interacción que les permitieran reflexionar más allá de las necesidades disciplinarias y administrativas contingentes, que normalmente capturan la agenda de las reuniones del personal directivo.

“Hay que hacer de la escuela una comunidad educativa y reconocer que su principal objetivo es el aprendizaje y la adquisición de conocimientos de sus alumnos. Y esto no hay forma de lograrlo sin la existencia de un liderazgo fuerte dentro del establecimiento educacional que se oriente al ámbito pedagógico. Es crítico contar con líderes legitimados al interior de la escuela que puedan conducir tanto los aspectos administrativos y de gestión, como los aspectos pedagógicos. Estos líderes son los que pueden promover las instancias de reflexión descritas anteriormente y el que la escuela se convierta en una comunidad educativa con proyecto propio. Una buena conducción genera un marco favorable y una mejor alineación de las escuelas en torno a un objetivo común”. (OEI, 2010:75)

La vinculación entre estado nacional y provincial queda establecida en la norma de creación de creación del Programa acordada por el Consejo Federal de Educación y los principales gremios nacionales a través de la CTERA , estableciendo que “El estado Nacional garantizará el financiamiento y asistencia contando con la responsabilidad concurrente de las jurisdicciones, a fin de generar las condiciones políticas, técnicas y presupuestarias de las acciones a efectivizar para el desarrollo de todos los componentes que se programen” (CTERA, 2013). Así mismo, fue el Ministerio de Educación de la Nación quien produjo los contenidos, los dispositivos y capacitó en primera instancia a quiénes debían implementar la formación en todo el país, pero a la vez fueron las provincias quienes llevaron adelante las acciones de implementación en sus propios territorios.

En este sentido, se podría decir que el Programa se reconoce como una política de centralización, en tanto se trata de una medida que tendió a asegurar la concentración de competencias estratégicas - la capacidad de decisión en cuanto a política educativa, el financiamiento, el establecimiento de normas y estructuras, y la capacidad de intervención en las escuelas- en los gobiernos centrales. En cuanto atribuciones del gobierno nacional- provincial se correspondería con lo que se caracteriza como un“patrón general de implementación”: a) el Ministerio Nacional de Educación determinaba la relevancia de una actividad, un acuerdo, y prepara un primer borrador de una propuesta; b) esta propuesta es discutida por los equipos técnicos y políticos de las provincias antes de llegar a un acuerdo en el Consejo Federal de Educación; y c) la propuesta final es implementada por las provincias y sostenida por el ministerio nacional, que provee asistencia técnica y financiera (Aguerrondo I, 2003).

Está claro que no puede hacerse en los períodos analizados una descripción homogénea acerca del vínculo entre estado nacional y los estados provinciales, y el mapa de relaciones se vuelve tan heterogéneo como dispar, y a la vez desigual. Coria y Mezzadra (2013) señalan algunas diferencias importantes entre las provincias en un análisis comparativo de las políticas de formación docente continua que tuvieron lugar durante los 90 en 17 provincias argentinas, considerando los actores intervinientes, el rol del Estado, los sistemas de regulación, la agenda de capacitación y las condiciones e incentivos para la participación de los docentes. En relación al rol del Estado, subrayan en algunos casos provinciales protagonismo absoluto y en otros, la aparición como agente con un escaso poder de regulación e intervención; señalan también notables diferencias entre jurisdicciones en el peso de la formación continua en las posibilidades de ascenso en comparación con la antigüedad, ladiversidad en la ponderación de los postítulos para la carrera docente con relación a los cursos cortos, o simplemente en la cantidad de días de licencia por capacitación , entre otras diferencias jurisdiccionales que impactaron en la formación continua de manera contundente. Pareciera que la relación que suelen enfrentar las políticas educativas centralizadas en los procesos de descentralizacióncuando la unidad organizativa de la gestión reconoce al menos tres niveles de organización - el nivel del sistema nacional (macro), el nivel de sistema jurisdiccional (meso) y el nivel de la escuela (micro)- presenta “divergencia en los objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala” , esto es, “los intereses y objetivos de los niveles macro y los de los niveles micro son divergentes, o dicho en lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento” (Casassus, 2000:21)

1. **Los modelos de planificación y los modelos de la formación**

Analizando el dispositivo de formación docente continua descripto durante los 90 podríamos calificarlo como “normativo” y “basado en la oferta”.El planeamiento normativose caracteriza por ser implementado a partir de definiciones estratégicas provenientes del Estado. Así detectadas las necesidades de capacitación a nivel macro, se determinaron circuitos de formación que venían a “remediar” deficiencias básicas en la formación de los docentes. Cabe señalar que este tipo de planeamiento suele impedir que se tengan en cuenta las situaciones educativas regionales y locales específicas muy significativas en un país con fuertes desigualdades (Fernandez Lamarra, 2006:19)

Por otra parte, el rasgo de ser “basado en la oferta” se reconoce en tanto los cursos ofrecidos por la Red estuvieron orientados a masificar la actualización disciplinar y didáctica en base a carencias detectadas en la formación, en donde los docentes ocupaban un lugar de pasividad en las definiciones. Los docentes se constituyeron así en destinatarios y receptores de los lineamientos de política educativa y de la actualización curricular. Evaluado este modelo de formación docente, se vio que tenía baja incidencia en el aula ya que dejaba “poco espacio para la expresión de la voz de los maestros y la pertinencia respecto de las prácticas institucionales”(Finocchio y Legarralde, 2006).

Este tipo de planeamiento basado en un modelo de formación “carencial” presupone la idea de un docente que presenta algún déficit en su formación en relación a los requerimientos de la tarea, ya sea en conocimientos propios del área de su incumbencia, o en las herramientas requeridas para la enseñanza. En ese sentido ese déficit debe ser superado a partir de algún tipo de intervención deliberada.

“Los modelos carenciales se dirigen a suplir las lagunas de la formación inicial brindando conocimientos y estrategias que no fueron aprendidas previamente así como a transmitir innovaciones didácticas nuevos conocimientos de las disciplinas del currículum escolar” (Vezub, 2013: 21). Este modelo de formación docente continua presupone una relación teoría- práctica lineal y aplicacionista que determina que la apropiación teórica de los contenidos o las estrategias de enseñanza, llevan consigo la posibilidad de la aplicación en el aula. Los especialistas, “capacitadores”, representan una experticia autorizada, que relegan al docente al lugar de comprender, asimilar y por último, aplicar. Este tipo de dispositivo imagina un docente en soledad, como un individuo des contextualizado de los diferentes ámbitos de injerencia de la tarea docente como lo son los contextos del aula, la institución o el mismo sistema educativo. Así resultaron los cursos de capacitación a cargo de especialistas ofrecidos por la Red de Formación Docente Continua, formatos de capacitación homogéneos que tendieron a desconocer las particulares del contexto donde se inscribían las prácticas de los docentes.

Flavia Terigi (2006), al referirse a los cursos como dispositivos dominantes en la época, señala:

“Por muchas críticas que hoy puedan hacerse a ese formato, es necesario recordar lo incipiente que era por entonces la tradición capacitadora: no se contaba con profesionales expertos en la formación de docentes en ejercicio en cantidad y calidad; los gobiernos no disponían de base institucional para encarar otra clase de acciones; no se contaba con estudios sistemáticos que hicieran de la formación post-inicial su objeto de análisis; ni se disponía de una concepción potente del Desarrollo Profesional Docente, que lo vinculara con otras instancias de la formación concebida en la perspectiva del sistema de enseñanza y en la duración de las historias ocupacionales de maestros y profesores” (Terigi, 2006: 9)

Por su parte el PNFP en la forma de planificación puede relacionarse con el concepto de "pensamiento central del gobierno" (Dror, 1987:102), que refiere al gobierno central como el grupo decisor principal. En este sentido, se considera que para que la planificación sea eficaz, el grupo decisor tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas en los diferentes niveles de escala. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede encontrarse en el caso que venimos analizando en el dispositivo (agendas de trabajo, contenidos de la formación, asistencias técnicas a los equipos centrales, capacitación a los capacitadores seleccionados en cada provincia, dictado de curso virtual a directores de las escuelas seleccionadas de todo el país, etc.) que los equipos del gobierno nacional construyeron y aplicaron con los diferentes actores. De esta manera, lo que podrían ser recomendaciones del gobierno nacional para la planificación en las provincias de la implementación del PNFP, se transformaron de alguna manera en "decisiones imperativas"(Dror, 1987:102) dotadas de la necesaria autoridad. Aunque no es menos cierto, que algunas provincias, se dieron sus propias estrategias para lograr algunas mediaciones donde el sello estuvo dado por lo que los equipos centrales de la provincia asumían como contenidos propios y enfoques político pedagógicos.

Este modelo de planificación incluye perspectivas a largo plazo -el PNFP fue diseñado para implementarse en tres cohortes de dos años de duración cada una, para el período 2013- 2015, e incluyó conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional. Cabe agregar esta idea de planificación no se identifica con el dirigismo, pues reconoce las diferentes combinaciones de los papeles del Estado central y el de las jurisdicciones que presentaron diversas opciones para la "planificación" y permitieron, y a menudo necesitaron, diversas formas y modos de revisión de la planificación. "(Dror, 1987)

En cuanto al modelo de formación continua el PNFP podría inscribirse más en la idea de “desarrollo profesional”, en este caso, el proceso de formación se define como un continuo orientado a las necesidades diferentes que se suceden en distintas etapas de la vida profesional, por ejemplo entre profesores que se inician, profesores en desarrollo y profesores con experiencia. Se distingue así entre la formación profesional inicial (o estudios de pregrado) y el desarrollo profesional durante un continuo que se define como la carrera docente. (Vezub, 2013). Así el PNFP, reconoce la intención de la instalación gradual de un dispositivo de formación permanente, universal y en servicio. El hecho de “ser en servicio” suma a esta noción de desarrollo profesional, el carácter “situado”, en donde el contexto de trabajo, además de aula, también lo constituye el sistema educativo más amplio dentro del cual enseña el docente, el que puede presentarse como alineado con su situación usual de trabajo o en oposición o contradicción con ella. Se trata de una concepción que intenta atender a las necesidades del profesorado y a sus contextos de actuación, al concebirse como una actividad permanente y articulada con la práctica concreta de los docentes, que intenta superar el modelo de “capacitación” (Avalos, 2007)

Desde esta concepción,el aprendizaje del docente no se produce en el vacío, sino que, por el contrario, se realiza en situación, en contextos específicos en los cuales desempeña su tarea. Por lo tanto, la escuela y sus profesores son la unidad a la cual se dirigen los programas de formación, “la práctica deja de ser un campo de implementación en el cual se llevan a cabo las estrategias diseñadas por otros (especialistas, expertos, técnicos) y se convierte en una fuente de saber, en la cual el profesorado genera un conocimiento específico sobre la enseñanza” (Vezub, 2010: 18).

Algunos dispositivos implementados bajo este modelo, como la fue el del Componente I del PNFP, se proponen recuperar el conocimiento práctico, las experiencias, necesidades y problemas de los docentes jerarquizando sus formas de interpretar y actuar. Estas modalidades de formación intentan construir un saber que parta de los problemas detectados en la práctica, de las condiciones institucionales donde se desempeñan los docentes considerando cómo inciden en el trabajo escolar, los contextos socioculturales específicos.

**IV.- Algunas reflexiones finales**

Toda vez que se han producido reformas en el sistema educativo, las políticas referidas a la formación continua de docentes han adquirido centralidad, almenos desde lo discursivo, en la agenda del Estado. Se puede observar que ha sido éste el que ha asumiendo la responsabilidad de diseñar políticas tendientes a garantizar el derecho a la educación de calidad y estopuede verse en algunas de las decisiones tomadas que, aunque parecen no haber sido suficientes, intentan ir en esa dirección.

Sin duda el análisis de estas iniciativas no desconoce otras que han emprendido, por ejemplo, los Institutos de Formación Docente y universidades (públicas y privadas),así como fundaciones, Organizaciones no Gubernamentales y empresas,cuyas intervenciones, posiblemente,contribuyeron a profundizar las diferencias e inequidades que tantas veces han sido señaladas para la formación del colectivo docente.

Sin dejar de reconocer la importancia de adentrarse en esos análisis, lo que se trata aquí es de pensar acerca de aquellas políticas que con carácter universal se propongan fortalecer la cohesión, la igualdad de oportunidades y la identidad del sistema de formación docente en el país, y permitan orientar las políticas de mejora y de cambio.

Está claro que las preguntas aquí planteadas y sus reflexiones no agotan el campo de análisis de estas políticas, se trata solo de un ejercicio inicial de revisión de los intentos realizados en los últimos años y acercar algunas categorías para su análisis. Las propuestas relevadas son un punto de partida, pero se requiere de más esfuerzospara poner en acción la letra de los principios declarado en las legislaciones.

Las estrategias de formación continua que se han sucedido no han alcanzadotodavía para superar las demandas concreta que el sistema educativo hace sus docentes. La falta de políticas de evaluación de los dispositivos desarrollados y la necesaria articulación entre formación inicial y formación continua, sigue siendo una deuda pendiente.

**V.-Bibliografía**

* Aguerrondo I. (2003). Formación docente: desafíos de la política educativa. México. SEP.
* Argentina. Consejo Federal de Educación. Programa Nacional de Formación Permanente. Resolución CFE Nº 201/13
* Argentina. Consejo Federal de Educación. Resolución 257, del 27 de mayo de 2015. Disponible en: <https://cedoc.infd.edu.ar/upload/RES_CFE_25715.pdf>
* Argentina. Ministerio de Educación. (2001). La política de capacitación docente en la Argentina La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999). Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96628/EL000689.pdf>
* Argentina. Ministerio Nacional de Educación. Instituto Nacional de Formación Docente. INFD. “Memoria de una gestión en Marcha. 2013-2015”. Disponible en: <https://cedoc.infd.edu.ar/index.cgi?wid_seccion=9&wid_item=312>
* Argentina. Ministerio Nacional de Educación. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. 2012- 2016. Resolución N° 188, diciembre de 2012
* Avalos B. (2007) El desarrollo profesional contínua de los docentes: Lo que nos dice la experiencia internacional y de la región Latinoamericana. Rev. Pensamiento Educativo, Vol. 41, Nº 2, 2007. pp. 77-99
* Casassus J. (2000). “Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”. Santiago de Chile. UNESCO.
* CETERA. (2013) Secretaría de Educación. Acuerdo paritario de CETERA sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio. Disponible en: <https://www.suteba.org.ar/download/formacin-permanente-en-ejercicio-una-conquista-histrica-43892.pdf>
* Coria J. y Mezzadra F. La formación docente continua Un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de trabajo N°104. Mayo de 2012. Argentina
* De Mattos, C (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. En: Revista de la CEPAL, nº 31, CEPAL. Chile.
* Dror, Y (1987) “Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación” Revista de la CEPAL, nº 31. Chile. CEPAL
* FernandezLamarra 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. (Compilador) Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina, Caseros. EDUNTREF.
* FernandezLamarra, N. (coord.) (2003) Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina. Buenos Aires. EDUNTREF
* Finochio Silvia, Legarralde, Martín: Modelos de Formación Continua en América Latina, Buenos Aires, Centro de Estudios en Políticas Públicas, 2006,
* OEI (2010) “Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Documento Debate. Buenos Aires, OEI. Disponible en: [www.oei.es/metas2021/todo.pdf](http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf)
* Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999). Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96628/EL000689.pd>.
* Serra, Juan Carlos (2004) El campo de capacitación docente. Buenos Aires. Miño y Dávila.
* Tedesco J. C. y, TentiFanfani (2001) Reformas Educativas en la Argentina. Semejanzas y particularidades.
* Tedesco, J.C. y TentiFanfani, E. (2004) “Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay”. Buenos Aires. BID.
* Terigi, F. Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la Reforma educativa argentina de los noventa. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 15 (10), 2007. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020546010>
* Terigi, Flavia: Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina, Informe PREAL 2006. versión en PDF.
* Vezub, Lea F. (2013) Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores. Páginas de Educación, 6(1) ,97-124. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1688-74682013000100006&lan g=pt

1. Se analiza el mencionado período atendiendo a que el diseño del Programa fue reformulado por cambio en el signo político de gobierno a través de la Resolución 316/ 17, del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, que presenta el PLAN DE ACCIÓN 2017-2021 [↑](#footnote-ref-2)