



I JORNADAS NACIONALES DE
INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
DOCENTE EN ARGENTINA

Problemáticas y metodologías de estudio en la consolidación del campo

- 30 DE JUNIO Y 1 DE JULIO 2022 -

Eje temático

Políticas de Formación Docente, Formación Continua, Desarrollo Profesional y Trabajo docente

Título del Trabajo

**Planes quinquenales nacionales como políticas de formación docente:
algunas continuidades en sus definiciones para un Estado federal¹**

Palabras clave

Formación docente inicial, formación docente continua, planes nacionales, Estado federal.

Autores

MOLINARI, Andrea

Universidad de Buenos Aires – <andrea.molinari@uba.com>

NANNI, Silvina

Universidad de Buenos Aires – <nannisilvina@gmail.com>

PICO, María Laura

Universidad de Buenos Aires – <marialaurapico@gmail.com>

RUIZ, Guillermo Ramón

Universidad de Buenos Aires - CONICET – <gruiz@derecho.uba.ar>

Resumen ampliado

Introducción

Las políticas educativas han regulado la formación docente de manera recurrente durante las últimas cuatro décadas. Hubo transformaciones organizacionales, reformas curriculares y propuestas de cambio en el plano de las prácticas institucionales en las cuales se desarrollan tanto la formación docente inicial como la continua. Podría decirse que se trata de un campo históricamente inconcluso o incompleto, en el cual el Estado ha

¹ Título del Proyecto: El gobierno del sistema educativo: El rol del Estado federal en la aplicación diferencial -en las jurisdicciones- de las reformas en la obligatoriedad escolar. Correspondiente a la programación científica UBACyT 2020 – Sede: Instituto de Investigaciones – Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires

dejado sucesivas marcas, algunas más profundas, otras más endebles. A partir de la reforma introducida por la ley 26206, se inició la ejecución de políticas que han intentado -desde la planificación quinquenal- dar una mayor dirección a la compleja realidad de las instituciones formadoras, a partir de lineamientos federales que se orientaron tanto a cambios en las diferentes instancias de la formación como del desarrollo profesional.

De todos modos, uno de los rasgos característicos del sistema formador está dado no sólo por su carácter binario (en el cual conviven instituciones de educación superior que dependen de los Estados provinciales con universidades públicas y privadas, nacionales y provinciales) sino también por las implicancias que tiene el régimen federal del Estado argentino en la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados provinciales. En efecto, el federalismo da lugar a relaciones de diverso tipo y que pueden clasificarse en tres grupos: de subordinación, de participación y de coordinación (Bidart Campos, 1997). En el caso de la legislación educativa todas ellas importan. Además de las relaciones de subordinación (que no se analizan aquí), las relaciones de participación convocan a la voluntad de las provincias en la formación de la decisión del Congreso Nacional, plasmada en la Ley de Educación Nacional de regular en materia educativa, y también en las decisiones emanadas del Consejo Federal de Educación (CFE). Por el otro lado, se despliega la relación de coordinación, en tanto supone la distribución de competencias y obligaciones entre el Estado federal y los Estados miembros, donde nuevamente el CFE adquiere centralidad. Sobre la base del principio que sienta el artículo 121 de la Constitución Nacional, el artículo 5° establece que las provincias son responsables de la educación primaria en sus territorios y en el artículo 75, incisos 18 y 19, se dispone que el Congreso Nacional debe aprobar leyes de organización y de base del sistema educativo (Ruiz y Scioscioli, 2018). Una interpretación armónica de estas normas junto con los artículos 124 y 125, permiten abrir camino para el desarrollo de políticas de concertación entre el Estado federal y las provincias, entre las que se incluye a la materia educativa (y consecuentemente la formación docente), como una competencia concurrente entre ambos niveles de gobierno.

Por ello, la aplicación ulterior de las políticas educativas derivadas de la ley 26206 se montó sobre el piso federal dispuesto por dicha ley, pero en contextos jurisdiccionales diferenciados, lo cual ha redundado de manera directa sobre las posibilidades efectivas de llevar adelante los cambios equivalentes en la formación docente en el conjunto de las jurisdicciones. Las contradicciones y asincronías entre lo planteado desde el punto de vista normativo, y lo acordado en el nivel federal de gobierno y coordinación del sistema, esto es en el ámbito del CFE, y -finalmente- lo efectivamente ejecutado en las jurisdicciones constituyen líneas de investigación que son analizadas en este proyecto. En esta presentación en particular, el foco se dirige a dos planes nacionales de formación docente, los correspondientes a los períodos 2012-2016 (Resolución CFE 188/2012) y 2016-2021 (Resolución CFE 286/2016).

Metodología

La selección de estos dos planes nacionales de formación docente se justifica en función de sus características comparables: fueron acordados como parte de la política de reforma derivada de la ley 26206 para el sector, en el ámbito del Consejo Federal, con una duración quinquenal y bajo gobiernos nacionales diferentes. Ambos constituyen indicadores de proyectos políticos educativos que toman a la formación docente inicial y continua como aspectos centrales -al menos desde el punto de vista declarativo- de la reforma del conjunto del sistema educativo nacional. El diseño de investigación incluye una triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas entre las que se destacan el análisis de contenido de documentos normativos y curriculares, las entrevistas, la generación de tipificaciones y la formulación de grillas comparativas. La reconstrucción teórica exige poner en juego una hermenéutica que se realizará desde formatos de análisis críticos de los corpus discursivos que constituyen nuestras fuentes de datos y de indagación. El análisis normativo contempla a la vez no sólo la legislación nacional sino también las resoluciones emanadas del CFE. En suma, el criterio de demarcación está dado por razones temporales (los períodos de duración y ejecución de los dos planes nacionales de formación docente) y de proyectos políticos educativos para la formación docente inicial y continua. En el primer caso, el foco se pone en las acciones desplegadas para mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso de la formación inicial y en el segundo, se analiza el caso de los equipos de conducción de las instituciones.

Las políticas planificadas, en ambos casos, muestran continuidades entre los planes, pero con matices que permiten discutir los proyectos político-educativos implementados en la materia.

Resultados

En relación con la formulación de las políticas definidas en cada uno de los planes y sus líneas de acción se observan algunas diferencias en sus planteos. El *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente* de 2012 estipula una serie de objetivos por nivel y modalidad dejando establecido para cada línea de acción los logros esperados y la responsabilidad que le corresponde al Estado nacional, al provincial y la compartida por ambos. El *Plan Nacional de Formación Docente* de 2016 se estructura en cuatro principios: justicia educativa, valoración de los docentes, centralidad de la práctica y renovación de la enseñanza, que guían a tres objetivos: garantizar la cantidad de docentes con la titulación requerida; mejorar la calidad de la formación docente inicial; y mejorar las prácticas de los equipos directivos y docentes en ejercicio. Mientras el primero de estos dirige sus intenciones al conjunto del sistema formador y contempla el papel de las provincias en el desarrollo de las políticas específicas, el segundo plantea acciones directas sin desmedro del trabajo colaborativo jurisdiccional.

En lo relativo a las propuestas para la mejora del ingreso a la formación docente, ambos planes definen estrategias específicas, mientras el primero lo plantea en términos de *consolidar el sistema de estímulos al ingreso en la carrera docente* bajo el propósito

de fortalecer las trayectorias y la participación de los estudiantes; el segundo lo hace a través de dos acciones: *a) profundizar las políticas para atraer más jóvenes a las carreras docentes prioritarias* y *b) mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes*. Las definiciones políticas que se asumieron durante las últimas décadas en torno a los ingresantes expresan un debate instalado sobre cómo atraer estudiantes a la carrera docente (Schleicher, 2012; Operti, 2006). Más allá del conjunto de medidas que cada gestión de gobierno desarrolló para complementar esta política, las acciones se concentran en tres: estímulos económicos, estrategias de acompañamiento y flexibilización curricular.

Los estímulos económicos estuvieron presentes desde la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Con anterioridad a la existencia de este organismo pueden identificarse *Elegir la Docencia, Aprender Enseñando* y *Becas para Estudiantes Pertenecientes a Pueblos Originarios*. En el marco del Plan 2012 se crearon unidades de gestión en las jurisdicciones y se financió la consolidación de los equipos técnicos para su administración. Las estrategias de acompañamiento suelen incorporar la figura del tutor institucional, opción que no tomó el Plan 2016, que orientó el acompañamiento de las trayectorias académicas a un sistema de tutoría entre pares. En lo que respecta a la flexibilización curricular para la formación docente, ambos planes abordan la formación de agentes sin título de profesor.

En cuanto a la formación de los equipos directivos de las instituciones superiores de formación docente, el primero de los planes define distintas acciones y líneas de trabajo: los *ciclos de formación* destinados al conjunto del sistema, tanto estatal como privado, donde se abordan las problemáticas específicas del gobierno institucional; *becas para posgrados en universidades nacionales; especialización en la incorporación del uso de las TIC; y visitas e intercambios con instituciones nacionales y extranjeras*. Estas acciones fueron el resultado de los acuerdos provinciales, a través de la Mesa Federal, donde el financiamiento y gestión estaba en manos del INFD. Aún así, las provincias conservaron mucha injerencia en la definición de las temáticas, los perfiles a fortalecer y en la adecuación de las estrategias locales o iniciativas propias.

La propuesta del Plan 2016 expresa un cambio importante al ampliar el alcance de la formación de los equipos de conducción a todos los niveles educativos. En este sentido, se aprobaron en 2018 los Lineamientos Federales del Desarrollo Profesional en gestión educativa para equipos directivos y supervisores de los niveles de educación obligatoria (Resolución del CFE 338/2018). En cuanto a la formación de estos equipos pero del nivel superior, la acción planteada se proponía *afianzar la formación de los equipos directivos y los profesores de las instituciones formadoras* sin identificar estrategias puntuales. Las estrategias orientadas a esta acción fueron *Jornadas institucionales* (con encuentros jurisdiccionales y regionales preparatorios de dichas jornadas) cuyos temas abordaron el curriculum, la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo de capacidades profesionales; una *Actualización académica* en las áreas de

Lengua y Matemática para directivos y docentes. También se implementó un programa de *Becas Internacionales para la Formación Docente* que alcanzó a 167 rectores, secretarios académicos y docentes de los institutos en la Universidad de California (Los Angeles, Estados Unidos). El giro a los aspectos pedagógicos recortado por temas en la formación de los equipos de conducción de este plan presenta un cambio respecto de los encuadres de trabajo anteriores en los que la perspectiva política sobre la institución y el propio rol ubicaba a los equipos directivos en una agenda educativa más amplia.

Discusión

Si bien la formación docente en Argentina fue objeto de numerosas reformas, y en los diferentes gobiernos se expresaron políticas de diversas maneras, a partir de la ley 26206 el instrumento central lo constituyeron los Planes Nacionales de Formación Docente. Los aquí analizados, que fueron aprobados en CFE, dan cuenta de las prioridades políticas de la formación docente de gobierno, mientras que las acciones o estrategias develan, en parte, los modos de construcción y coordinación de los ámbitos jurisdiccionales con el Estado nacional. Cabe preguntarse si esa relación de coordinación con las provincias (en planos de gobiernos de mayor carácter técnico) se habilita desde la centralidad del Estado Nacional o son las jurisdicciones, con márgenes de autonomía que imponen sus agendas locales; o si esa relación de coordinación se asegura a todas las provincias por igual.

En cuanto a las políticas analizadas, la de *mejorar el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes de la formación inicial* resulta interesante por abrir la discusión sobre los candidatos a la formación docente. Aunque la promoción de los mejores candidatos a las carreras de formación docente constituye una de las insistentes premisas para la garantía de la calidad educativa (Elacqua *et al*, 2017; Vaillant, 2013; Cox, Beca y Cerri, 2017) las políticas para *la atracción de talento* (Prats, 2016) no resultarían efectivas (Said-Hung *et al*, 2017).

Por último, la formación de los equipos directivos de las instituciones de formación docente requiere capacidades diferenciadas de las propias de los formadores. Es necesario que comprenda los sentidos de la formación en sus dimensiones institucional, pedagógica y didáctica. Sin embargo, cabría preguntarse cómo generar condiciones para que su trabajo no sea una pieza más del engranaje y asumirse como un productor situado en una trama de instituciones y en una institución en particular -como sostiene Nicastro (2014)- donde los problemas se inscriben en realidades complejas.

Referencias

- Bidart Campos, G. J. (1997). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.
- Cox, C., Beca, C. y Cerri, M. (2017). Docentes para una educación de calidad en América Latina: Problemas y orientaciones de política. En J.,Díaz de la Torre. (Comp.). *Realidades y prospectiva educativa* (pp. 41-92). SNTE.
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V., y Paredes, D. (2017). *Profesión: Profesor en América Latina:¿ Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*. Inter-American Development Bank.
- Nicastro, S. (2014). La formación de directores. Un modelo centrado en el análisis de las prácticas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(5), 119-133.
- Operti, R. (2006). Cambio curricular y desarrollo profesional docente en la agenda del plan de acción global de la educación para todos (EPT). El curriculum a debate. *Revista PRELAC* 3, 28-48.
- Prats, E. (2016). La formación inicial docente entre profesionalismo y vías alternativas: mirada internacional. *Revista Bordón* 68 (2), 19-33.
- Ruiz, G. y Scioscioli, S. (2018). El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129.
- Said Hung, E., Gratacos, G. y Cobos, J. (2017). Factores que influyen en la elección de las carreras de pedagogía en Colombia. *Educação e Pesquisa*. 43. 31-48.
- Schleicher, A. (Ed.) (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing.
- Vaillant, D. (2013). Formación inicial del profesorado en América Latina: dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22, 185-206.