

LAS MODIFICACIONES DE LAS COMPETENCIAS DE GOBIERNO EN EL SISTEMA FORMADOR Y LOS CRITERIOS DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL. EL CASO ARGENTINO. CAMBIOS RECIENTES EN LA POLÍTICA EDUCATIVA.

MODIFICATIONS OF GOVERNMENT COMPETENCIES IN THE TRAINING SYSTEM AND INSTITUTIONAL ACCREDITATION CRITERIA. THE ARGENTINE CASE. RECENT CHANGES IN EDUCATION POLICY.

Silvina Nanni

RESUMEN

Este trabajo analiza las políticas educativas que modificaron las competencias de gobierno del sistema formador en la Argentina entre los años 2003-2015, y sus incidencias en los principales temas de la agenda en esos tiempos.

Debido a que la definición de una política cobra sentido en el contexto en el que se inscribe presentaremos un recorrido histórico y delimitaremos cómo se constituyeron las atribuciones entre el gobierno nacional y los gobiernos jurisdiccionales y sus implicancias.

Se analizará a partir de las bases legales y las principales normativas producidas durante esos años. Podremos delimitar de dos períodos. Durante el primero se generaron las condiciones legales e institucionales básicas para que, durante el segundo período, en ámbitos de concertación federal se elaboren las normativas necesarias para el funcionamiento de los Institutos de Formación.

Concluiremos que el sistema formador en el 2015 se caracteriza por una diferenciación vertical de los órganos de orientación y conducción, que comparten cierta base normativa común; y por una diferenciación horizontal dada por dos circuitos: el de las universidades y el de los institutos de formación docente. Esta sería la gran deuda pendiente para poder hablar de la formación como un sistema.

Palabras clave: formación, políticas, gobierno, acreditación, educación.

ABSTRACT

This paper analyzes the educational policies that modified the governance competencies of the training system in Argentina between the years 2003-2015, and its incidents in the main topics of the agenda at that time.

Because the definition of a policy makes sense in the context in which it is recorded, we will present a historical overview and delimit how the attributions between the national government and the jurisdictional governments and their implications were established.

It will be analyzed based on the legal bases and the main regulations produced during those years. We can delimit two periods. During the first one, the basic legal and institutional conditions were created so that, during the second period, the necessary regulations for the operation of the Training Institutes can be drawn up in areas of federal agreement.

We will conclude that the training system in 2015 is characterized by a vertical differentiation of the guidance and driving bodies, which share a common normative base; and by a horizontal

differentiation given by two circuits: that of the universities and that of the teacher training institutes. This would be the outstanding debt to be able to talk about training as a system.

Key words: training, policies, government, accreditation, education.

Fecha de recepción: 19/06/2017

Fecha de aceptación: 15/12/2017

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizarán las políticas educativas que modificaron las competencias de gobierno del sistema formador en la Argentina en el período que abarca desde el año 2003 al 2015. Este tiene inicio con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y finaliza con la segunda presidencia Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Nos interesa relevar las competencias de los diversos estratos de gobierno y sus incidencias en los principales temas de la agenda educativa del sistema formador en esos tiempos, tales como: las prácticas de acreditación, financiamiento y planificación del sistema.

Entendemos por política educativa “al estudio de un conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan dentro del Estado –entendiendo a éste como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil – para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación histórica determinada” (Paviglianitti, 1993). Por ello, se presentará desde una perspectiva histórica atendiendo a la particular configuración que se irá gestando a partir de las definiciones que quedarán establecidas para el Estado Nacional, los Estados locales, las instituciones formadoras.

Se utilizará para analizar las bases legales y las principales normativas producidas durante esos años, referidas al sistema formador. Cabe señalar que en este período (especialmente en los últimos años) se elaboraron gran cantidad de especificaciones para el sistema formador, si comparamos a esta etapa con las precedentes.

En los inicios del 2003, el gobierno se encontró con un escenario heterogéneo y fragmentado, derivado de una década de gestión descentralizada de servicios educativos y con situaciones muy diferentes en las distintas provincias, así como al interior de cada jurisdicción y con un proceso de acreditación iniciado.

Anticipamos que en estos años se asume una serie importante de cambios que se llevará a cabo en relación a la reorganización institucional, mientras que la acreditación de los institutos pasa a un segundo plano y es resignificado a la luz de las nuevas concepciones que fueron configurando al sistema formador.

Debido a que la definición de una política cobra sentido en el contexto en el que se inscribe comenzaremos presentando un recorrido histórico y delimitaremos allí cómo se constituyeron las atribuciones entre el gobierno nacional y los gobiernos jurisdiccionales y sus implicancias en la agenda educativa de la formación docente en Argentina.

Este estudio se expondrá de la siguiente manera: en primer lugar se presentará una caracterización del sistema formador argentino desde un enfoque histórico hasta llegar al principio del período en cuestión. En segundo lugar se presentarán los aspectos fundamentales de gobierno del período que abarca desde el 2003 al 2007, luego se desarrollarán las principales políticas educativas para la formación docente relacionadas con las modificaciones generadas en las competencias de gobierno y los criterios de evaluación y acreditación. Después se presentarán los aspectos fundamentales de gobierno para el período 2007-2015 y las principales políticas educativas para la formación docente en los aspectos recientemente mencionados, procurando dar cuenta de las principales tendencias que se desarrollaron. Para finalizar, se expondrá un balance de lo transcurrido, apuntando logros y retos para los tiempos venideros.

1. EL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA, DESDE SUS COMIENZOS HASTA EL 2003.

Para comenzar haremos un breve recorrido histórico en el que se abordará la conformación del sistema de formación docente en la Argentina. Sus orígenes datan de fines del siglo XIX. Ese fue el tiempo de la creación de las primeras escuelas normales nacionales. Este tipo de instituciones eran creadas por el estado nacional en diferentes territorios de la República. Dentro de la estructura del sistema educativo, la formación docente se encontraba en el nivel secundario. Cabe aclarar que nos estamos refiriendo a la formación de maestros de nivel primario. Esto funcionó así hasta 1969, año en el que esta formación pasó a organizarse con las lógicas propias del nivel superior.

Por otro lado, a principios del siglo XX se organizaron los institutos nacionales para la formación del profesorado estos pertenecían al nivel superior del sistema educativo. Allí se formaban los profesores que trabajarían en el nivel secundario. Antes, los profesores para ese nivel provenían de las universidades exclusivamente. A partir de ahora, y hasta nuestros días, los profesores pueden provenir tanto de los institutos superiores de profesorado como de las universidades. Se puede decir, entonces, que existen dos circuitos diferenciados para la formación de docentes destinados al nivel secundario. A nivel formativo se suele valorar la formación pedagógica de los egresados de los Institutos y se suele valorar la formación disciplinar en los egresados las universidades. Esto circuitos, además, se distinguen por su forma de gobierno. Los institutos dependieron durante muchos años del Ministerio de Educación de la Nación, mientras que las universidades tenían autonomía institucional y académica.

Hacia mediados del siglo XX la formación docente en los institutos empieza a diversificarse, las provincias comenzaron a crear sus propias instituciones; lo mismo hizo el sector privado. La principal forma de regulación se ejercía por el régimen de títulos y estudios. Para obtener la validez nacional de los títulos, los institutos de formación tanto provinciales como privados, debían adoptar la estructura curricular, que incluye: denominación de las asignaturas, contenidos y carga horaria, de los planes nacionales. En 1972 un decreto del Poder Ejecutivo Nacional dispuso que la validez nacional de los estudios cursados fuera a ser determinada por los organismos provinciales competentes.

A partir de la década de 1970 aumentó el número de universidades que comenzaron a ofrecer carreras de formación docente con título para ejercer en el nivel secundario. Estas habilitaciones no estaban reguladas por las autoridades nacionales. Todo esto aumentó la complejidad institucional del sistema de formación docente.

Durante la última dictadura militar se modificaron los planes de estudio de todas las carreras de formación docente y de todos los sectores. Estos adquirieron una lógica tecnocrática y tuvieron vigencia, aproximadamente, por tres décadas.

Unos párrafos atrás decíamos que la formación de maestros, hasta 1969, se organizó en las escuelas normales y finalizaba con el secundario. A partir de ese año la formación de docentes para los niveles inicial y primario pasaron al nivel terciario y se denominaron profesorados de enseñanza primaria y pre-primaria. Continuaron formando parte de las escuelas normales. En el año 1970 con la Resolución N°. 2.321/70 dio sustento legal. Este plan de estudio duraba dos años, requería el título secundario de 5 años para inscribirse.

Esta formación tuvo vigencia hasta el año 1987. En 1888 tuvo lugar a una reforma de breve duración denominada Maestros de Enseñanza Básica (M.E.B.) Resolución ministerial 530/88. Esta propuesta implicó que los últimos dos años del secundario pasaron a formar parte de los

primeros de la formación de maestros. Entonces, la formación duraba 4 años. El requisito para el ingreso era tener los tres primeros años del secundario (el ciclo básico). Produjo dos promociones de egresados y se canceló su aplicación en 1990. “El MEB constituyó un primer intento de política nacional para la formación docente, luego de casi dos décadas sin política sectoriales específicas que cubrieran aspectos institucionales y curriculares del sistema formador. Fue un proyecto fragmentario, ya que su alcance no logró generalizarse, y fue discontinuado antes de alcanzar su pleno desarrollo debido al cambio de autoridades nacionales.” (Ruiz, 2011)

Entre 1990 y hasta 1994, el Ministerio de Educación implementó el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD). Se llevó a cabo en un importante número de instituciones del país. Esta propuesta introdujo cambios en la estructura institucional creando los departamentos de grado, investigación y extensión, que se ocuparían de la sistematización y producción de conocimientos y experiencias pedagógicas (Ruiz, 2011). La propuesta curricular del PTFD implicó una organización por módulos, distribuidos en tres áreas: general, especializada y orientaciones, y guiado por tres líneas formativas que son el análisis de la realidad educativa, la revisión de la experiencia formativa previa y la capacitación para apropiarse críticamente del saber: qué se sabe, cómo se sabe y cómo se enseña lo que se sabe (Revista Zona Educativa, 1996). Las condiciones laborales de los profesores también se modificaron, reconociendo todo trabajo que aportara al mejoramiento de la estructura organizacional y curricular (Armendano, 1998). Este nuevo diseño de la formación docente fue atravesado por la transferencia de los servicios educativos a las provincias, que se realizó por medio de la Ley 24.049 sancionada en 1991. Lo que implicó la descentralización educativa de los establecimientos nivel secundario a las provincias y del terciario en escaso tiempo. Esta decisión fue tomada por el Ministerio de Economía Nacional. Otro coletazo para el PTFD se produjo con la sanción de Ley 24.195 en 1993, llamada Ley Federal de Educación, y fue un importante cambio para la formación docente.

La nueva Ley modificó de manera sustantiva la organización institucional del sistema educativo. En lo que respecta a la formación docente, creó la Red Federal de Formación Docente, cuyos criterios y organización debían ser establecidos en el nivel federal de gobierno. La injerencia nacional fue dada por el Decreto N° 1.276/96, que establecía la validez nacional de estudios y títulos si los planes de estudio se organizaban a partir de los Contenidos Básicos Comunes de la Formación Docente, y si las instituciones de Formación Docente cumplían los criterios de calidad educativa aprobados por el Consejo Federal de Educación (CFE).

En 1995, la sanción de la Ley de Educación Superior (Ley 24.521) aportó políticas de acreditación de las instituciones de formación docente mediante la aprobación de sus proyectos institucionales. En diversos acuerdos, el Consejo Federal de Cultura y Educación establecieron los criterios que debería cumplir las instituciones de formación docente para acreditar. Entre ellos cabe destacar:

- La calidad y factibilidad del proyecto educativo institucional
- La titulación de nivel superior de su personal directivo y docente
- La producción científica, académica, pedagógica y didáctica de los directivos y docentes
- La evolución histórica de la matrícula
- Los índices de aprobación, retención y graduación
- La cantidad, características y resultados de las actividades de capacitación docente
- La cantidad y características de los servicios de extensión comunitaria

Estos criterios se relacionaban con las nuevas funciones que los Institutos debían asumir. También se acordaron plazos para la acreditación. Para fines de 1997 las jurisdicciones debían definir el Plan de Desarrollo de las cabeceras de la Red Federal, y en 1998 los institutos terciarios que querían formar parte de la Red debían presentar un Proyecto Educativo Institucional. Si bien

se esperaba que a fin de ese año acreditaran las primeras instituciones, luego se definió que hasta el año 2002 se consideraría como una etapa en transición, que culminaría con la acreditación de las instituciones formadoras.

A pesar de esta proyección, la Resolución del Consejo Federal 223 del 2004 señalaba que en el 2003, sobre un total de 1.195 institutos de formación docente de todo el país, el 53% había completado la primera etapa de acreditación (con dictamen de acreditación plena el 41% y con reservas el 12% restante) y el 45% no había completado aún el proceso, mientras que el 2% había obtenido dictámenes de no acreditación.

En los años 2001 y 2002 se produjo otra profunda crisis socioeconómica que se hizo sentir sobre el sistema educativo. Primero llegaron los recortes presupuestarios, luego se redujo drásticamente el financiamiento y las inversiones. Las provincias que tenían un alto nivel de endeudamiento, en muchos casos, dejaron de pagar los sueldos a los docentes, otros pagaron con retrasos y mediante las llamadas “cuasimonedas” o bonos. Por estos tiempos era parte de lo habitual escuchar hablar de la pérdida de días de clase y las huelgas docentes. Al mismo tiempo, la infraestructura y los equipamientos de las escuelas se vieron seriamente deteriorados por la falta de inversión y mantenimiento.

Muchos sostenían que la escuela casi había dejado de enseñar para convertirse en un refugio social, donde lo central era el comedor. Esta crisis socioeconómica tuvo una incidencia directa en la profundización de los problemas de abandono escolar, repitencia y baja calidad de los aprendizajes. Las consecuencias de este tiempo fue la agudización de las desigualdades socioeducativas.

En lo que hace a la formación docente, llegamos al año 2003 con un sistema que se caracteriza por la diferenciación vertical de los órganos de orientación y conducción generada por la descentralización de los servicios educativos; y por la diferenciación horizontal, ya que encontramos dos circuitos diferenciados: la formación en universidades o en institutos de formación docente, según las conceptualizaciones de Braslavsky, (1985). Se podría hablar de circuito segmentado puesto que el pasaje del circuito universitario al terciario implica una falta de reconocimiento, mientras que el pasaje del circuito universitario al profesorado da cuenta de un reconocimiento parcial de las instancias aprobadas.

En relación al gobierno del sistema educativo encontramos que el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) 438/92 había definido la existencia del Ministerio de Cultura y Educación como órgano nacional. Y si bien en ese año finalizó el proceso de transferencias de escuelas (aquellas que antes habían pertenecientes al Ministerio Nacional, ahora pasan a manos de las jurisdicciones y municipios) no se definió un patrón de funcionamiento distinto al anterior, no se redefinieron sus competencias. Pasó a ser un Ministerio sin escuelas, pero sin embargo mantuvo un fuerte control sobre los aspectos educativos merced a la posibilidad de negociación y de presión para la toma de decisiones políticas, basada fuertemente en la adjudicación o restricción de recursos, validación de títulos y programas.

Recién en el año 2002 bajo la breve presidencia de Duhalde, el Decreto del PEN 355/02 modificó las competencias del ahora Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Allí se establecieron las nuevas competencias ajustadas a lo que había establecido la Ley Federal (24.195), y tendría su continuidad en la Ley de Educación Superior (24.521), y en el Pacto Federal Educativo.

Ya había culminado el proceso de transferencia de las escuelas secundarias y de los institutos terciarios (uno de los ámbitos de formación docente) lo que transformó la relación entre el Estado nacional y las jurisdicciones. Antes Nación había tenido acciones directas en los diversos

territorios, ahora tiene control financiero y técnico e interviene de manera indirecta, si bien conserva la intervención directa en las universidades.

Hasta acá procuramos caracterizar el sistema formador previo al período que vamos a desarrollar. A continuación abordaremos las principales características de gobierno que abarca el período 2003-2007 y para, luego avanzar sobre los cambios en las competencias de gobierno del sistema formador y los criterios de acreditación institucional.

2. PRIMERA ETAPA 2003-2007

2.1 LLEGADA AL PODER DE NÉSTOR KIRCHNER

Este primer período se inicia con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) quien fue el 54° presidente de la Nación Argentina. Sucedió al presidente Duhalde, quien debía completar el mandato inconcluso de Fernando De la Rúa. Duhalde había sido elegido el 2 de enero de 2002 por la Asamblea Legislativa en medio de una crisis económica, social y política, que tuvo su clímax cuando el ministro de Economía Domingo Cavallo instauró el corralito¹. La Asamblea llega a esa decisión a través de un amplio consenso en el peronismo y la oposición para que Duhalde piloteara el país, en el ínterin preelectoral.

Las elecciones se realizaron el 27 de abril de 2003. Allí, Kirchner obtuvo un 22,0% de los votos, mientras que Menem obtuvo el 24,3%. Nuestra legislación electoral prescribe que si ningún candidato alcanza el 45% de los votos válidos emitidos, los dos más votados deben disputar una segunda vuelta (ballotage). Ante esta situación Menem decidió retirarse. (Montero, 2013)

2.2 ASPECTOS PRINCIPALES DE ESTE GOBIERNO

En economía prosiguió con los lineamientos establecidos por Lavagna bajo la presidencia de Duhalde. Esto es, mantuvo la moneda devaluada mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas. Impulsó, mediante las exportaciones, un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%.

Sacó al país de la cesación de pagos más grande de su historia: se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Durante este período, las relaciones mantenidas con el Fondo Monetario Internacional han sido tirantes. Una de las principales medidas de la gestión Kirchner fue cancelar por anticipado la totalidad de la deuda con este organismo internacional. En el año 2005, se realizó el canje de la deuda, lo que inició las renegociaciones por los bonos que habían quedado en default desde 2001. El objetivo era terminar con la sujeción de las respectivas políticas económicas nacionales a las indicaciones del FMI. En sus años de gobierno, el salario mínimo y las jubilaciones se vieron incrementados (Ollier, 2010)

¹ Se denominó corralito a la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros impuesta por el gobierno radical de Fernando de la Rúa el 3 de diciembre de 2001, y que se prolongó por casi un año cuando se anunció oficialmente el 2 de diciembre de 2002 la liberación de los depósitos retenidos. El objetivo que se perseguía con estas restricciones era evitar la salida de dinero del sistema bancario, intentando evitar así una ola de pánico bancario y el colapso del sistema. Según Domingo Cavallo, a cargo del Ministerio de Economía, esta medida era positiva de cara a lograr un mayor uso de los medios de pago electrónico, evitando así la evasión impositiva y provocando la bancarización de la población. El corralito desencadenó pocos días después la llamada crisis de 2001 que llevó a la renuncia del presidente De la Rúa y a una situación de disolución e inestabilidad social y política que se extendería durante varios años.

El régimen económico generado en este período produjo un crecimiento del PBI, de diversas actividades económicas. Favoreció altos niveles de inversión, un crecimiento intensivo en el empleo y disminución de la pobreza. (Wylde, 2012) Llevó adelante una política impositiva más estricta y de una suba de las retenciones a las exportaciones, generó un gran aumento de las reservas del Banco Central y un constante superávit fiscal.

En otro orden, incorporó en su gobierno a reconocidos integrantes de organismo de Derechos Humanos. También impulsó el enjuiciamiento a los responsables por crímenes de lesa humanidad ocurridos durante los años 70, realizados por la Triple A y por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, para conseguirlo, sus partidarios apoyaron en el Congreso Nacional las anulaciones de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Apoyó con ayuda económica, proyectos, actos y reconocimientos públicos a las Madres y Abuelas de plaza de Mayo.

En cuanto a política exterior, desde los comienzos de su gestión, Néstor Kirchner, se enfocó en promover las relaciones con las naciones de su región, especialmente con Venezuela y Brasil. Por otro lado, sostuvo un distanciamiento con el Gobierno de EE.UU., debido a su posición con los Tratados de Libre Comercio. Creó la Unión Suramericana del Sur (Unasur) e impulsó la defensa del Mercado Común del Sur (Mercosur).

2.3 LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FORMADOR EN EL 2003

El Consejo Federal de Cultura y Educación que tenía por función principal realizar acuerdos entre las diversas jurisdicciones, elabora en el año 2004 la Resolución 223 donde presenta un estado de situación de la formación docente que será la base para la elaboración de las futuras políticas en materia de formación docente. Allí se advierte que las propuestas formativas configuraron una oferta fragmentada y poco sistemática. Sostiene esto en datos como el crecimiento de la matrícula en las instituciones de Educación Superior No Universitaria, que puede comprenderse tanto desde las búsquedas laborales de la población, como por las inquietudes de los jóvenes relacionadas con el desarrollo cultural y el arraigo local. Sin embargo, en muchos casos esta expansión no se ha visto acompañada por un planeamiento estratégico en relación con el desarrollo productivo, cultural y educativo.

Para esa fecha tenían registrados 1.171 organismos en la Red Federal de Formación Docente Continua que ofrecían capacitación docente. Entre ellos, se distinguían instituciones que ofrecían carreras de formación exclusivamente docente o exclusivamente técnica, o que combinaban ambas formaciones, además de las instituciones que ofrecían sólo formación permanente tales como asociaciones profesionales, ONGs y sindicatos, entre otros. Además, en el año 2002 se registraron treinta Universidades públicas y quince universidades privadas que contaban con carreras de grado de formación docente.

Por esto podemos decir que se encontraron con un escenario heterogéneo y fragmentado, derivado de una década de gestión descentralizada de servicios educativos y con situaciones muy diferentes en las distintas provincias, así como al interior de cada jurisdicción.

Desde los orígenes del sistema de formación y hasta la fecha se han generado varios procesos de transformación, esto puede identificarse en experiencias que tuvieron diferentes intenciones en la base, e intensidades variadas en sus efectos, pero que, sin dudas, dejaron huellas que hoy perviven en las instituciones, en los sistemas educativos provinciales y en sus actores. Podemos advertir la impronta del normalismo, las iniciativas de algunas provincias para el cambio curricular a fines de los años 1980 e inicios de los 1990, la experiencia del MEB, la presencia del PTFD, la Reforma

Educativa de la década del 1990 y la conformación de Polos de Desarrollo en los años 2000-2001. Todas estas variantes constituyeron las políticas nacionales cuyos rastros hoy se reconocen sedimentados de maneras diversas en el subsistema formador.

También es necesario considerar los efectos producidos por el proceso de acreditación institucional, la validación nacional de títulos y el trabajo en torno a los diseños curriculares de la formación docente.

Desde esta lectura de situación se expresa en la mencionada resolución que “la política para el nivel deberá contemplar esta complejidad en sus distintas dimensiones, buscando construir unidad sin uniformidad, y consolidando el papel del Estado Nacional como garante de condiciones de igualdad educativa para la totalidad del sistema. Esta voluntad política procurará respetar y fortalecer la capacidad de las Provincias para el desarrollo de sus políticas educativas provinciales.”

2.4 LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEL SISTEMA FORMADOR

En Argentina, en este primer período (2003-2007) y desde hace tiempo, el Estado forma maestros y profesores a través de los Institutos Superiores de Formación Docente (algunos de los cuales ofrecen carreras técnicas) y a través de las Universidades, como ya hemos mencionado. Unos y otras responden a instancias de gobierno diferentes: los Institutos dependen de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que las Universidades, que son autónomas, se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Será una tarea a bordar el hacerse de los instrumentos o herramientas que permitan vincular orgánicamente los componentes del sistema, y otorgar una direccionalidad consistente a las políticas que desarrollan organismos de gobiernos múltiples y diferentes. Algunas de esas herramientas tienen historia y tradición en el sistema educativo nacional (como la validez nacional de planes y títulos) en tanto otros más recientes (como la acreditación) ni funcionaron para toda la oferta de formación, ni alcanzaron a las universidades.

Uno de los cambios que más afectó la tradicional configuración del sistema ha sido la descentralización educativa, cambio generado en los años noventa, consecuencias que asumió revisar este gobierno. En el caso de nuestro país, a causa de su compleja conformación, se ha venido construyendo trabajosamente un modelo que combina aspectos de control local con otros de control central, algunos de los cuales se corresponden con lo definido normativamente, en tanto otros son resultado de las formas concretas de ejercicio del gobierno por parte de los distintos ámbitos involucrados. Es una particular construcción de modelo de gobierno, puesto que lo central y lo local se presentan aquí con singularidad respecto de otros niveles del sistema. En efecto, a los ámbitos de competencia diferenciados por el carácter federal del sistema educativo argentino, se agregan las responsabilidades repartidas entre el Ministerio nacional y los provinciales sobre instituciones diferentes: las Universidades en un caso, los Institutos en el otro.

La creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), que se formuló en el artículo 76 de la Ley de Educación Nacional, y se lo define como el organismo responsable de las políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua se incorpora a este modelo en construcción. La descentralización de la formación docente y su gobierno múltiple requiere asegurar criterios comunes en la orientación del sistema y que conecten entre sí sus componentes. Por ejemplo, la función de desarrollo profesional que se planea para el sistema formador, no se realiza por medio de una institución determinada, sino que es una función del conjunto.

El listado de posibles reguladores del sistema formador es tan variado como problemático: acreditación institucional, estándares de formación, requisitos de selección de los docentes,

mecanismos de certificación, son herramientas que apuntan a unificar, pero cada una de ellas tiene sus particularidades, y la opción por unas u otras no puede considerarse por fuera de los contextos locales y de los propósitos que se procuran en relación con el sistema educativo.

Algunos de los dispositivos reseñados se encuentran en uso hace varios años, mientras que otros son de desarrollo reciente. En la práctica, además, distintos dispositivos se combinan de manera diversa: los países de tradición más centralizada en la organización del sistema educativo y en el reclutamiento de los docentes suelen apelar a la acreditación, la fijación de estándares generales y los requisitos centralizados para las incumbencias de los títulos, en tanto los países de tradición descentralizada recurren también a los dispositivos de acreditación, pero los combinan con el uso de certificaciones y otorgamiento de licencias (Acosta, 2007).

El presente período afrontó el debate político de estos dispositivos su implementación y plausibilidad en el contexto argentino. Algunas condiciones políticas para ese debate vienen de la mano de la Ley de Educación Nacional, donde, por ejemplo, el artículo 77 establece que el INFD contará con asistencia de un Consejo Consultivo (integrado por representantes del Ministerio Nacional, del Consejo Federal, del Consejo de Universidades, y representantes del sector gremial, de la gestión privada y del ámbito académico), que constituye -por su composición- un ámbito de debate político entre sectores activamente involucrados en el gobierno del sistema formador.

Por otro lado, en el Título XII sobre Disposiciones Transitorias, el artículo 139 señala que la cooperación técnica de las políticas de formación docente acordadas en el Consejo Federal se realizará a través de encuentros federales que garanticen la participación de las autoridades políticas a cargo del gobierno de los institutos bajo la coordinación del INFD. El funcionamiento regular de estas instancias, que se viene consolidando en la corta experiencia de los últimos meses, constituirá una condición de posibilidad del debate que se requiere.

Este período se caracterizó por preparar las estrategias y ámbitos para dar lugar a debates necesarios que requería el sistema formador, a fin de establecer ciertos criterios y marcos normativos básicos para los Institutos de Formación Docente del país, veremos más adelante las limitaciones encontradas. El próximo período a trabajaremos (2007-2015) mostrará el desarrollo de algunos acuerdos que se plasmaron en diversas disposiciones del CFE durante esta primera etapa, que más adelante abordaremos.

En el siguiente apartado abordaremos un tema relevante en la agenda propia del ámbito de la formación docente: la evaluación y la acreditación de los institutos durante el período 2003 a 2007.

2.5 LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE

El documento A-14, elaborado en 1997 fijó los procedimientos, parámetros y plazos para llevar adelante la acreditación de las instituciones, convirtiéndose los criterios explicitados en los documentos anteriores (entre los que se cuenta la ampliación de las funciones de los institutos), en requisitos para mantener carreras que expidan títulos con validez nacional.

Durante el período a abordar, se elaboraron en el seno del CFE algunas resoluciones que avanzan directamente sobre el tema de la acreditación de los institutos, como la 223/04. En ella destacamos, en primer lugar, que presenta un análisis de la situación en la que se encuentran la formación docente inicial y el desarrollo profesional, en segundo lugar se plantea la necesidad de analizar las propuestas curriculares vigentes y los modos de organización de las instituciones, en tercer lugar

resaltamos un punto referido específicamente al tema que nos compete en donde se propone “Apoyar la nueva propuesta de acreditación en un proyecto de fortalecimiento de las instituciones y en un planeamiento estratégico de la oferta”. Para esto se propone la profundización de los vínculos de la formación docente con las necesidades y los problemas educativos de sus zonas de influencia. En relación al desarrollo profesional sostiene “plantear la capacitación como una obligación del Estado.” A partir de esto “se proponen generar diversidad de dispositivos de formación, más allá del clásico formato del curso”.

La Resolución del CFE 224/04, especifica lo dicho en la Resolución del CFE 223/04 y establece que se dará “inicio a un proceso de consulta y elaboración destinado a enriquecer y mejorar los parámetros, criterios y mecanismos actuales de acreditación de las instituciones de Formación Docente, durante los años 2004 y 2005, cuyo objetivo final sea un nuevo acuerdo federal sobre la materia”. También afirma que se prorrogará “la acreditación alcanzada por aquellas instituciones que debieran iniciar al segundo proceso de acreditación en los años 2004 y 2005 hasta el inicio del nuevo proceso”.

Resumiendo, podemos decir que el proceso de acreditación iniciado en los 1990 había dado lugar a procesos heterogéneos. Por eso, se consideró necesario generar una política en este sentido que revise, reoriente y garantice la continuidad a los procesos anteriores, apuntando a mejorar aspectos sustantivos de la formación docente.

Luego de la creación del INFD, al que se da lugar a partir de la Resolución del CFE 251/05, donde el Consejo Federal de Cultura y Educación encomendó, “la creación de un organismo nacional desconcentrado, cuya función primaria será la de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua; encontramos la Resolución del CFE 16/07 que crea el Registro Federal de Instituciones y ofertas de formación docente, con sede en el INFD. En primer lugar define las instituciones de referencia “todas las Instituciones de Educación Superior de gestión estatal y privada, creadas o a crearse, reconocidas oficialmente por cada Jurisdicción, que implementen estudios de formación docente inicial y/o continua, presencial y/o a distancia, para todos los niveles y modalidades del sistema educativo establecidos por la Ley de Educación Nacional 26.206.” Luego presenta los mecanismos y requisitos que deben cumplimentar las instituciones para estar inscriptos allí. Esto, les permitirá tramitar la “validez nacional de sus ofertas títulos y certificaciones, y/o los procesos de certificación”.

Si bien durante este período se hereda el ya iniciado proceso de acreditación de los institutos formadores, este procedimiento no se deja librado a las posibilidades particulares, sino que se propone iniciar un nuevo proceso donde se generen una serie de acuerdos con debate de por medio para establecer los puntos centrales a lograr por las instituciones y un período para realizar la transformación.

2.6 RECAPITULANDO

La presidencia de Kirchner formó parte de los gobiernos de nuevo signo que tuvieron lugar en América latina durante la primera década del siglo XXI. Estos marcaron una nueva etapa política caracterizada –en algunos casos a nivel más retórico que de las políticas concretas que implementaron– por la oposición al consenso reformista de los 1990 y por la recuperación de la centralidad del Estado en materia de políticas públicas. Los discursos críticos al modelo neoliberal acompañan propuestas y políticas que ponen en evidencia elementos de ruptura pero también

continuidades, en especial en el terreno educativo, respecto de las que se implementaron en las últimas décadas.

En la Argentina, el gobierno de Kirchner asumió después de una de las peores crisis, cuyas manifestaciones sociales y políticas fueron de tal magnitud y extensión que pusieron al sistema institucional al borde de la ruptura. El sistema educativo se expandió y se masificó al tiempo que persistieron problemas básicos en términos de escolarización de la población. Feldfeber (2017) sostiene que “La fragmentación es una de las características más reiteradas en diversos trabajos de investigación para dar cuenta tanto de las diferencias en la cantidad de años de escolarización y en la calidad de la formación recibida, como las marcas de la desigualdad en la experiencia escolar de niños y niñas y de jóvenes pertenecientes a diferentes sectores sociales y regiones del país. Fragmentación que también atraviesa el campo de la formación y las condiciones de trabajo de los docentes.”

En el año 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional. En su artículo 76 se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) al que se le otorgan funciones de organismo regulador nacional responsable de impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo y de aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente. Con esto se genera una nueva institucionalidad que articula los niveles nacional, jurisdiccional e institucional. Cuenta con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del CFE, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

Tanto la formación como el desarrollo profesional toma como punto de partida el escenario heterogéneo y fragmentado que hemos caracterizado, proponiendo como objetivo “construir unidad sin uniformidad” y consolidar el papel del Estado nacional como garante de condiciones de igualdad educativa para la totalidad del sistema, respetando y fortaleciendo la capacidad de las provincias para el desarrollo de sus políticas educativas. Entre las políticas de formación cabe señalar que se extendió a cuatro años la duración de la formación inicial y se estableció que la capacitación sería gratuita como obligación del Estado hacia el sistema público de educación.

Durante el período 2003-2007 también se sancionaron las siguientes leyes: Ley de garantía del salario docente y 180 días de clase (2003); Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004); Ley de Educación Técnico Profesional (2005); Ley de Financiamiento Educativo (2005) y Ley Nacional de Educación Sexual Integral (2006). En lo que respecta al salario docente, la normativa fijó un piso mínimo junto con mecanismos de compensación salarial para equilibrar parcialmente las diferencias entre las jurisdicciones. Muchas de las leyes sancionadas están destinadas a mejorar las condiciones de trabajo docente.

En lo que hace al gobierno de los organismos educativos podemos decir que tanto la Ley Federal (de la década de los noventa) como la Ley Nacional de Educación (2006), con sus variantes, otorgan al ministerio nacional la conducción y responsabilidad del gobierno educativo de todo el país. En las funciones asignadas pueden distinguirse aquellas que le son propias, tales como ser garante del cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del sistema educativo nacional; como el dictado de normas sobre equivalencias de títulos y de estudios; como prestar asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones, entre otras; donde su tarea central es resguardar la unidad del sistema. Se ubica así en un promotor de ciertas propuestas y un financiador selectivo. También se pueden reconocer aquellas funciones que desarrolla junto con el Consejo Federal de Educación. Ubicamos en este grupo aquellas decisiones que requieren consenso y acuerdos según lo estableció la Ley

Nacional de Educación tales como el establecimiento de políticas y estrategias educativas de acuerdo a los procedimientos de participación y consultas previstos en dicha norma; también contempla la posibilidad de determinar la emergencia educativa y brindar asistencia de carácter extraordinario, entre otras.

En este período se comenzó a gestar el campo de posibilidad para la organización más sistemática del ámbito de la formación docente. Por un lado, la Ley Nacional de Educación, explicitó el funcionamiento que venía llevando adelante el Ministerio Nacional y su vinculación con los gobiernos locales, por otro lado, con la creación del INFD se avanza la disposición del ámbito privilegiado para el intercambio y concreción de documentos que darán lugar, en el próximo período a normativas basales del sistema formador. Esto se llevará adelante para los Institutos formadores, no así para las universidades que también están formando docentes.

3. SEGUNDA ETAPA 2007-2010

3.1 GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Cristina Fernández de Kirchner ganó la elección presidencial en primera vuelta con el 45,29% de los votos. Su primera gestión de gobierno abarca el período 2007-2011. En su primer mandato el vicepresidente fue Julio Cobos. En junio 2011 informó públicamente su postulación para la reelección. Su compañero de fórmula fue Amado Boudou. En estas elecciones presidenciales obtuvo el 54,11% de los votos, de esta manera accedió a un segundo mandato presidencial, que abarcó el período 2011-2015 (Cattarberg, 2012).

Durante su gobierno, se impulsaron medidas tendientes a fortalecer el desarrollo científico tecnológico. Una de las primeras fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

A causa de problemas con el abastecimiento de energía hacia finales del año 2007, llevó a cabo un plan de ahorro con el fin de mejorar y modernizar el uso de la energía eléctrica en el país. Además llevó a delante un plan de construcción de nuevas centrales energéticas y de mejoras en las ya existentes.

Un duradero conflicto que debió afrontar en su gestión se inició el 11 de marzo de 2008, cuando en un contexto de fuerte aumento nacional e internacional del precio de los alimentos, el ministro de Economía, Martín Loustean, anunció un nuevo sistema de retenciones móviles a las exportaciones de cuatro productos: soja, girasol, maíz y trigo; y sus derivados. La Resolución del PEN 125/08 que estableció estas retenciones, fue rechazada de plano por las cuatro organizaciones que reúnen al sector empleador de la producción agro-ganadera en la Argentina. A consecuencia de esto, organizaron el Paro agropecuario patronal en Argentina de 2008, conflicto que se extendería por 129 días y que consistió en un cierre patronal (lock-out) con cortes de ruta. El 25 de marzo las organizaciones agroganaderas decidieron que el paro fuera por tiempo indeterminado, hasta que el gobierno dejara sin efecto el incremento dispuesto, frente a lo cual la presidenta Cristina Fernández declaró que no negociaría hasta que el lock-out fuera levantado. El paro afectó el comercio nacional e internacional, principalmente de alimentos y el abastecimiento de las ciudades. El agravamiento del conflicto llevó a que miles de manifestantes en todo el país salieran a las calles tanto para oponerse como para apoyar las medidas del gobierno. Durante el conflicto se produjo la renuncia del ministro de Economía. (Moreira, 2010).

Cristina Fernández continuó la política de derechos humanos iniciada durante la presidencia de Néstor Kirchner, que se caracterizó por promover la nulidad de las leyes de Punto Final y

Obediencia Debida, y juzgar a los autores de delitos durante la última dictadura militar (1976-1983). Ambos presidentes contaron con un abierto apoyo de varias organizaciones de derechos humanos como las Madres de Plaza de Mayo y las Abuelas de Plaza de Mayo.

Durante su este período se sancionó Ley de Radiodifusión, tomando como base los 21 Puntos consensuados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Vino a reemplazar a la sancionada por la dictadura militar. La ley establece que las frecuencias de radio y televisión son un bien público y que deben ser entregadas a quienes pretendan utilizarlas, mediante concurso público por plazos de diez años y prorrogable por otros diez. Se divide a los emprendimientos de comunicación audiovisual en tres tipos: medios comunitarios, empresas privadas, medios públicos. El proyecto establece límites estrictos para impedir la concentración monopólica y oligopólica de medios. Se obliga a los propietarios y directivos de medios a respetar la libertad de expresión y el pluralismo. Se establecen garantías para los usuarios y normas especiales de protección y fomento de medios de comunicación bajo dirección de los pueblos originarios. Se creó la AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual), que reemplazó al COMFER y que se organizó como organismo autárquico dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. (Cattarberg, 2012). En febrero de 2011 la presidenta firmó un convenio por el cual se liberó la transmisión de todos los eventos deportivos de interés masivo. Se justificó en la manifestación cultural que representan y su aporte a la educación y fomento de la vida sana.

Durante este gobierno se tomaron algunas medidas tendientes paliar algunas condiciones de desigualdad como la denominada Asignación Universal por Hijo, las transformaciones en el sistema jubilatorio, que básicamente implicó una ampliación de la cobertura y sucesivos aumentos de la haber mínimo.

3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FORMADOR EN EL 2007

La creación del INFD en el año 2007 y las primeras resoluciones del CFE presentaron los pilares a desarrollar en el siguiente período. La nueva organización generó los ámbitos para la discusión federal de las tareas a afrontar por el sistema formador y su vinculación con el sistema educativo en su conjunto. Una tarea central que demandaba esta nueva atapa era realizar un trabajo específico y sistemático sobre las normas del sistema, dirigido a superar la debilidad e insuficiencia existentes en este aspecto.

En relación al tema de las competencias de gobierno, veremos que se realizaron importantes aportes que se llevará a cabo, y los desarrollaremos en el próximo apartado. Mientras la cuestión de la acreditación de los institutos, veremos que pasan a un segundo plano y es resignificado a la luz de las nuevas concepciones que fueron configurando al sistema formador.

3.3 LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEL SISTEMA FORMADOR

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) explicitó la necesidad de integralidad y cohesión del gobierno del Sistema Nacional de Formación Docente (SNFD). En el caso de las políticas educativas derivadas de esta ley de base de la educación, se destaca para la formación docente la aprobación, en el año 2008, de la Resolución 72 del CFE, donde se establece que el gobierno y la administración del sistema formador es responsabilidad concurrente del nivel nacional y de las jurisdicciones, y que la acción de planeamiento requiere de la elaboración de los estudios y actividades necesarios para evaluar los resultados, necesidades y demandas del sistema educativo y del propio sistema formador, para la definición de sus políticas. Allí también se especifica la responsabilidad de las jurisdicciones de garantizar la formación inicial y continua, puntualizando que, para ello, es necesario considerar la demanda actual y potencial de docentes en

los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, las problemáticas para el nivel que forma y las políticas diseñadas por cada nivel educativo para su mejora.

El Ministerio de Educación Nacional y los Ministerios de Educación Provinciales se vinculan a través del CFE: organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

A su vez el Instituto Nacional de Formación Docente trabaja de manera colectiva con las Direcciones de Educación Superior de cada jurisdicción, en la planificación, diseño, gestión y asignación de recursos para el sistema de formación docente.

Al respecto se ha constituido la Mesa Federal de Directores de Nivel Superior, como espacio nacional de concertación técnica coordinado por el INFD y legitimado por la LEN, para el análisis y la discusión de una agenda de temas considerados de preocupación central en el campo de las políticas de formación docente inicial y continua.

La Mesa Federal está integrada por los Directores o responsables de Educación Superior de cada jurisdicción y por el INFD en calidad de miembro permanente y coordinador. Su misión es “la concertación técnica para promover y llevar a cabo las políticas de formación docente que se acuerden en el CFE, y la participación en consulta sobre las acciones y procesos impulsados por el Instituto Nacional de Formación Docente”.

La Mesa Federal constituye una de las instancias del indispensable equilibrio político entre la responsabilidad de gobierno jurisdiccional -los Directores o responsables por el Nivel Superior-, nacional -el INFD- y federal -la propia Mesa Federal resultante. Constituye una herramienta estratégica para el gobierno del sistema formador, ya que provee las condiciones para su desarrollo integrado. Es el ámbito específico para que las tensiones entre las múltiples características, necesidades y metas locales y nacionales encuentren su equilibrio dinámico, en el que salgan fortalecidos el sistema formador en su conjunto y cada subsistema jurisdiccional en particular.

El trabajo de los Directores de Nivel Superior y del INFD posibilita generar desde el propio sistema formador documentos que luego son discutidos en el CFE para la elaboración de los Acuerdos Federales, y los instrumentos para poder implementarlos en cada jurisdicción. Se trata de un espacio en el que se acuerdan propuestas para el tratamiento de los ministros que –una vez aprobados- retornan a la Mesa como temas de agenda para su desarrollo en planes y proyectos específicos.

La Mesa Federal se constituyó asimismo como un órgano generador de agenda, a partir de las necesidades que emergieron de las problemáticas presentadas por las distintas jurisdicciones. Los Acuerdos Federales son la expresión normativa de la concertación política entre todos los Ministros de Educación del país y el Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo a su reglamento de funcionamiento (Resolución del CFE N° 01/07) tienen carácter vinculante, es decir que son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones.

Ambos, la Mesa Federal y el Consejo Consultivo, están contemplados por la Ley de Educación Nacional, lo cual les otorga legalidad. A ambos se les reconoce, además, la regularidad y sistematicidad en su funcionamiento. Por el carácter federal de la Nación, las jurisdicciones tienen autonomía para definir sus estructuras orgánicas, por lo cual la estructura de gobierno de los niveles jurisdiccionales varía en cada provincia y a lo largo del tiempo. A fin de lograr integralidad y cohesión en la gestión del sistema de formación docente se comenzaron a definir, en el año 2008, acuerdos federales con tal propósito.

De acuerdo a la Resolución del CFE N°72/08, el Ministerio de Educación de cada Provincia debe organizar una unidad específica con nivel no inferior a Dirección o equivalente para la gestión del sistema formador docente. Tal resolución fue adoptada al contemplarse que, hacia el 2008, aún existían sistemas formadores provinciales administrados por áreas de menor jerarquía y como anexos de las de nivel secundario. En el mismo acuerdo se avanzó, además, en delinear los requerimientos para dichas áreas: una estructura orgánica, equipos técnicos, recursos acordes a los planes de trabajo establecidos, e instancias sistemáticas para la articulación de políticas y la concertación de acciones y proyectos con el conjunto de las áreas de gobierno, instituciones de formación docente bajo su órbita, universidades y organizaciones gremiales.

Se establecieron en la resolución mencionada las responsabilidades mínimas que debían asumir estas direcciones de nivel jurisdiccional: gestión del sistema formador, planeamiento del mismo, desarrollo normativo, evaluación sistemática de las políticas, acompañamiento institucional y vinculación con las escuelas, las universidades y el entorno social y cultural.

Se vio la necesidad de generar instancias en todo el país que fortalecieran:

- La articulación del sistema formador con los niveles para los que forma: de allí surge la creación de una “Mesa Interniveles”.
- Los procesos democráticos de consulta y toma de decisiones al interior del sistema formador de cada provincia. Específicamente, “órganos de consulta a nivel jurisdiccional” tal como quedó definido al establecerlo como requerimiento para todas las jurisdicciones en la Resolución del CFE N° 140/11.

Los Institutos de Educación Superior (IES) tienen una dependencia orgánica del Ministerio de Educación de cada provincia, y una dependencia funcional de las Direcciones de Educación Superior (o equivalente) en cada jurisdicción. En algunas provincias los IES privados dependen de Direcciones de Educación de gestión privada que tienen a su cargo todos los niveles, pero cada vez más se observa la necesidad de articular e integrar las políticas del nivel. En algunos casos, se trata de una integración pautada en la normativa, como el caso de los Diseños Curriculares o el Régimen Académico y, en otros, la articulación surge del intercambio y de las preocupaciones en común, por ejemplo en relación a los niveles para los que se forma.

La LEN establece que los IES deben tener una gestión democrática, a través de organismos colegiados, que favorezcan la participación de los docentes y de los estudiantes en el gobierno de la institución y mayores grados de decisión en el diseño e implementación de su proyecto institucional.

Esta condición (la gestión democrática) se vio plasmada a partir de la elaboración de Reglamentos Orgánicos Marco (ROM) por parte de las jurisdicciones. Los ROM son las normas jurisdiccionales que establecen las regulaciones generales y obligatorias para el conjunto de los Institutos de Educación Superior (IES²) bajo su órbita, sean estos de gestión estatal o privada, junto con los aspectos específicos que correspondan a la identidad de los IES de gestión estatal, y los que serán de definición institucional.

En tal sentido, la Resolución del CFE N° 72/08 acuerda:

- Que cada jurisdicción sancione un reglamento orgánico marco.
- Que atienda a criterios comunes acordados federalmente.
- Que genere los procesos de consulta, debate y consenso necesarios para su formulación.

² Los IES comprenden tanto los Institutos de Formación Docente como los Técnicos.

También se define al ROM como norma obligatoria para todos los Institutos, estipulando los aspectos que serán de definición institucional en un posterior Reglamento Orgánico Institucional (ROI) que deberá contar con la aprobación jurisdiccional para su validez.

Dos ideas básicas orientan la conformación del gobierno de las instituciones de formación docente: el requerimiento de contar con equipos directivos, legitimados en su acceso al cargo por sistema electivo o por concurso de antecedentes y oposición; y un órgano colegiado institucional (consejo directivo, consultivo, académico, etc.), con representación de todos los estamentos.

Finalmente, también se estableció acuerdo respecto de los diseños organizacionales de las instituciones formadoras, tal que garanticen un funcionamiento democrático y que tengan un carácter dinámico; ya que la organización interna de los institutos de formación supone la definición de roles, responsabilidades, funciones, y vinculaciones verticales y horizontales entre los miembros de la organización.

En síntesis, el Reglamento Orgánico establece las reglas de juego al interior de la institución, refiere a sus objetivos, su organización, los procesos de toma de decisiones y las relaciones internas y con la comunidad educativa y otras instituciones.

La Resolución del CFE N° 140/11 define, por su parte, que de las cuatro funciones claves para las instituciones formadoras la formación inicial y de apoyo pedagógico a escuelas constituyen funciones inherentes y obligadas a todas las instituciones, y la formación continua y la investigación se establecerán de acuerdo a sus especificidades y a las definiciones de cada jurisdicción.

Todo esto resultó indispensable para dotar al sistema de una mayor organicidad y articulación federal, de manera que permitiera consolidar un Sistema Formador nacional no como un producto teórico resultante del mero agrupamiento o sumatoria de los institutos de educación superior del país, sino partiendo de asumirlo en su integralidad y sentido político, como una corresponsabilidad estatal de la nación y las jurisdicciones sobre una función inherente a la educación como derecho. Se trabajó (retomando y reorganizando lo dicho) de manera simultánea en los 3 niveles de gobierno y gestión ya mencionados: federal/nacional; jurisdiccional e institucional, diferenciados naturalmente en cuanto a su contenido y alcances.

En el nivel federal y nacional se generaron normas (leyes, decretos y resoluciones del CFE y ministeriales) orientadas a la cohesión nacional, fijando lineamientos y núcleos básicos que, respetando las autonomías, operan como “piso común” a partir del cual las jurisdicciones desarrollaron luego sus propias regulaciones locales. Esto permite también asegurar la movilidad docente y estudiantil interjurisdiccional.

En el nivel jurisdiccional, las normas surgidas (leyes, decretos, acuerdos o resoluciones ministeriales y disposiciones de las direcciones) atendieron a adecuarse a la nueva LEN dotar de identidad local a los acuerdos federales, fortalecer el gobierno del sistema, la organización institucional, el desarrollo planificado de las funciones (asumidas ahora como una responsabilidad de la jurisdicción), ampliar los derechos de docentes y estudiantes y fortalecer las prácticas democráticas. En este caso se avanzó en la producción de normas marco (por ejemplo: reglamentos orgánicos, regímenes académicos) para habilitar una posterior formulación de normas institucionales respetando núcleos comunes de política educativa, y que funcionan a la vez como norma supletoria; y normas generales (por ejemplo: concursos directivos y docentes, reglamento de prácticas, centros de estudiantes) que regularon de manera común y definitiva a todos los institutos y actores por igual.

Finalmente, en el nivel institucional, las normas producidas permitieron atender a las especificidades de cada instituto en el marco de aquellas normas jurisdiccionales, regulando su organización interna (reglamento orgánico institucional), la trayectoria estudiantil (régimen académico institucional), la convivencia (reglamento de convivencia).

En el nivel normativo federal y nacional, se ha generado además un marco regulatorio novedoso para la creación y desarrollo del “Programa Nacional de Formación Permanente – Nuestra Escuela”, que permitió articular acciones de jurisdicciones (con sus institutos de educación superior), universidades y gremios docentes, para llevar a cabo como política de estado un conjunto de propuestas formativas institucionales y disciplinarias, de carácter gratuito, universal y en servicio.

3.4 LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE

El INFD se constituyó en el organismo nacional responsable de impulsar no sólo las políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo, sino también de aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones en todo su ámbito de competencia.

Para el presente período se propuso la instalación de procesos de evaluación institucional, del conjunto del sistema y de la gestión del nivel, desvinculados de viejas y sancionadoras lógicas de la acreditación, y basados en criterios claros que permitan rescatar la dimensión temporal, cuantitativa y cualitativa. Tanto las jurisdicciones como los institutos de formación docente se abocaron a los cambios sustantivos que propusieron los nuevos acuerdos federales, mientras que el proceso de acreditación pasó a un segundo plano, por el momento.

3.5 RECAPITULANDO

Como dijimos, el periodo anterior brindó la normativa básica y la creación de los organismos federales de concertación necesarios para lo que se produciría en los tiempos venideros. En los años posteriores al 2007 se acordaron el conjunto de lineamientos políticos que configuraron los aspectos centrales del sistema formador. Bajo la tutela técnica del INFD se promovió su concreción. Lo que dejó esta etapa fue, como aspectos a resaltar en este texto: la existencia de una dirección para el nivel superior en cada una de las jurisdicciones con funciones delimitadas, la elaboración del reglamento orgánico marco, del reglamento académico marco, la elaboración de los Diseños Curriculares para cada una de las carreras de formación docente.

Se consolidó el co-gobierno de los Institutos de Formación Docente con miras a una democratización de las Instituciones formadoras, que tuvieron a su cargo la formulación del Reglamento Orgánico Institucional, el Régimen Académico Institucional, entre otras. Lo que consolidó la normativa básica que reorganizó el funcionamiento de las instituciones de formación. Además, se promovió la articulación entre el sistema formador y el resto del sistema educativo mediante lo que se llamó el apoyo pedagógico a escuelas, una función nueva de los institutos, a la que se sumó la investigación y el desarrollo profesional o capacitación. En este sentido se han realizado diversos esfuerzos con bajo grado de organicidad y estandarización.

También el INFD llevó adelante programas que procuraban acompañar la concreción de políticas acordadas en el seno del Consejo Federal de Educación, tales como: políticas de derechos

humanos, educación sexual integral, acompañamiento en la inserción a la docencia, utilización de tecnologías de la información y comunicación, entre otros.

4. BALANCE

Podemos pensar el período 2003-2015 en sus inicios (año 2003), donde nos encontramos con un Ministerio de Educación Nacional que ya no tenía una intervención directa en las jurisdicciones por la descentralización del sistema producto de las diversas leyes de transferencia de servicios educativos, que además ya había asumido este rol y tenía sus definiciones generales reglamentadas en la Ley Federal de Educación (elaborada en los años 90). Se había reservado para sí la posibilidad de: validar títulos, acreditar instituciones, determinar financiamiento, promover mediante de desarrollo de determinadas acciones mediante la asistencia técnica que brindaban por medio de programas. La sanción de la Ley de Educación Nacional mantuvo una continuidad con estos aspectos, pero ahora, el Estado Nacional se posiciona claramente como garante de las condiciones para el acceso al derecho a la educación y se generaron los mecanismos de concertación necesarios para producir acuerdos federales que permitieran construir unidad atendiendo a las necesidades locales.

Como hemos comentado, las jurisdicciones no todas tenían una Dirección de Superior de la cual dependieran los Institutos de Formación Docente, lo que generaba inconsistencias desde lo organizativo. Estos Institutos habían quedado a la deriva después de la descentralización. Funcionaban gracias a normativas existentes, algunas de ellas se compartían con el resto del sistema (como la que regulaba el actuar docente), otras eran propias del nivel (como el acceso a los cargos), también se resolvía según la tradición y siguiendo los criterios de la autoridad de turno.

Si pensamos en el final del período (año 2015) encontramos un Ministerio de Educación sin escuelas, que mediante el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) lideró una serie de cambios que se consolidaron en los resultados de lo elaborado en los diversos organismos de concertación. Allí se sentaron las bases organizativas para el nivel. En esos ámbitos se acordaron políticas para la formación docente que se llevaron adelante (ya mencionadas), tales como: constitución y funcionamiento de Direcciones de Superior en cada una de las jurisdicciones, elaboración de normativa de funcionamiento básico para el nivel. Para los Institutos de Formación Docente se determinó el co-gobierno, se elaboró el reglamento orgánico, el reglamento académico, se establecieron pautas para el tratamiento de temas no regulados que se llevan a cabo en organismos colegiados de las instituciones, en vistas a promover la democratización del funcionamiento. Los Institutos de Formación Docente ampliaron sus funciones, el INFD ofreció asistencia técnica para la implementación de estos cambios y el desarrollo de diversos programas que concretaban políticas públicas concertadas en el Consejo Federal.

Pensando en la totalidad del período, 2003-2015 podemos establecer dos momentos. Durante el primero se creó la normativa básica que explicitaba la forma de vinculación del Ministerio Nacional con los gobiernos locales, entre otras cuestiones fundamentales. Nos estamos refiriendo a la Ley de Educación Nacional y a algunas resoluciones del Consejo Federal de Educación. El siguiente período se caracterizó por ser el tiempo de trabajo en mesas de debate y concertación para acordar los aspectos esenciales que configurarían al sistema formador. Como ya hemos aclarado, y volvemos a resaltar, esta consolidación se generó para el conjunto de los Institutos Formadores, aunque no son los únicos lugares de formación docente. También las Universidades lo hacen. Por lo tanto, podemos decir que se fortalecieron los Institutos que habían quedado a la deriva a partir del proceso de descentralización gestado y concretado en la década de los noventa. Si bien podemos observar que algunos de los cambios generados se asemejan a formas propias de las Universidades,

existen varias diferencias. Los Institutos de Formación docente dependen de las Direcciones de Superior de cada una de las jurisdicciones, mientras que las Universidades dependen del Gobierno Nacional, además, estas últimas cuentan con autonomía académica, mientras que los Institutos reciben un Diseño Curricular elaborado en la jurisdicción con criterios concertados a nivel nacional. Pensar en un sistema formador como un todo organizado requerirá hacer participar a las universidades que, como advertimos, poseen otra dependencia, organización, historia, tradición. El intercambio en este terreno seguramente cobrará otras particulares.

Si volvemos sobre la caracterización de los grandes rasgos del sistema formador realizada a comienzos del texto, podemos afirmar que se mantienen: por un lado, una diferenciación vertical de los órganos de orientación y conducción, que al finalizar el período abordado podemos sostener que comparten cierta base normativa común producto de las concertaciones generadas en ámbitos de participación nacional/federal; y por otro, una diferenciación horizontal dada por los dos circuitos: el de las universidades y el de los institutos de formación docente, que se mantiene. Esta sería la gran deuda pendiente para poder hablar de la formación como un sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, F. (2007). *Tendencias internacionales en la formación docente*. Informe final de consultoría realizada para el IIPE- UNESCO, sede Regional Buenos Aires, proyecto "Instituto Nacional de Formación Docente. Plan Nacional, Estrategias 6 y 7". Buenos Aires: IIPE-UNESO
- Armendano, C. (1998) El caso del PTDF. En A. Birgin y otros. *La formación docente en cuestión*. Buenos Aires: Troquel.
- Birgin, A. (2016) ¿El INFD en jaque? Deudas, debates y perspectivas. *Conversaciones Necesarias. Entre educación, cultura y política*. <https://conversacionesnecesarias.org/2016/11/10/el-infd-en-jaque-deudas-debates-y-perspectivas/>
- Braslavsky, C. (1985) La discriminación educativa en la Argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- Cattarberg, G y Palanza, V. (2012) Argentina: dispersión de la oposición y auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de ciencias políticas*. Santiago. vol.32 no.1 Santiago. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000100001&script=sci_arttext
- Davini, C. (2005) *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina* (Coord.). Documento de circulación restringida solicitado por la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Decreto del PEN 438/92. <https://www.economia.gob.ar/concursos/biblio/DTO%20438-92.pdf>
- Decreto del PEN 1.276/96. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40303/norma.htm>
- Decreto del PEN 355/02. <http://www.saij.gob.ar/355-nacional-decreto-necesidad-urgencia-sobre-modificacion-ley-ministerios-dn20022000355-2002-02-21/123456789-0abc-553-0002-2002soterced?q=moreLikeThis%28id-infojus%2C%20numero-norma%5E4%2C%20tipo-documento%5E4%2C%20titulo%5E4%2C%20jurisdiccion%2C%20tesauro%2C%20provincia%2C%20tribunal%2C%20organismo%2C%20autor%2C%20texto%5E0.5%29%3Adecreto%20355/02%20del%20pen&o=396&f=Total%7CFecha/2002%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto&t=455>
- Documento A-14. http://www.me.gov.ar/consejo/documentos/doc_A14/index_a14.pdf
- Felfeber, M. (2017) Las políticas de formación docente. *Voces en el Fenix*. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-pol%C3%ADticas-de-formaci%C3%B3n-docente>
- Ley 24.049/91 <http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/dngu/LEY%2024.049%20TRANSF%20SERV.%20EDUCATIV.pdf>
- Ley de Educación Nacional 26.206/06 http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
- Ley de Educación Superior 24.521/95 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Ley Federal de Educación 24.195/93 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>
- Montero, A. y Vincent, L. (2013) Del "peronismo impuro" al "kirchnerismo puro": la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) *Postdata* vol.18 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012013000100005&script=sci_arttext&tlng=en
- Moreira, C. y Barbosa, S. (2010) El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar *Sociedade e Cultura*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre. Brasil: Universidade Federal de Goiás Goiania. <http://www.redalyc.org/pdf/703/70316920005.pdf>
- Ollier, M. (2010) Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)". *Revista Temas y Debates*, año 14, número 20, pp 39-58. <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2049/Ollier.pdf?sequence=1&isAlloWed=y>
- Pacto Federal Educativo <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45629/norma.htm>
- Paviglianiti, N. (1993) *El Derecho a la Educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Serie Fichas de Cátedra.
- Resolución ministerial 530/88 <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/86361/0073.pdf?sequence=1>
- Resolución del CFE 223/04 <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res04/223-04.pdf>
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res04/223-04-ane1.pdf>
- Resolución del CFE 224/04 <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res04/224-04.pdf>
- Resolución del CFE 251/05 <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res05/251-05.pdf>
- Resolución del CFE 16/07 <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/16-07.pdf>
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/16-07-anexo.pdf>
- Resolución del CFE 30/07 <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/30-07.pdf>
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/30-07-anexo01.pdf>
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/30-07-anexo02.pdf>
- Resolución del PEN 125/08 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>
- Ruiz, G. (2011) *La investigación científica y la formación docente. Los discursos normativos y las propuestas institucionales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Wylde, C. (2012) ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Revista de Ciencias sociales* Num. 43, pp. 109-133. Ecuador: FLACSO

SOBRE EL AUTOR

Silvina Nanni

Silvina Nanni es Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Profesora en Enseñanza Primaria. Actualmente se desempeña como docente de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, en la cátedra de Didáctica General y como investigadora de la misma Universidad en la cátedra Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino, Buenos Aires, Argentina. Es Coordinadora de Prácticas de la Escuela Normal Superior N° 3 de CABA y profesora de Residencia. Ha sido integrante del área de Desarrollo Profesional Docente del Instituto Nacional de Formación Docente del Ministerio de Educación de la Nación durante el período 2007-2015.

Contact information: Universidad de Buenos Aires, Hipólito Yrigoyen 3242, Ciudad de Buenos Aires. CP: C1207ABQ, 4931-6900 / 4931-9026 / 4956-1217 / 4957-1210 / 4957-5815 y nannisilvina@gmail.com