

DOSSIÊ TEMÁTICO

Formação Docente

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA: LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL PANOPTICO DE LA ACTUALIDAD

Marcelo Fabián Vitarelli¹

Resumen: El artículo presenta un análisis parcial, fruto de la investigación básica, de las políticas de formación docente en la Argentina, en tanto que objeto de política pública en los últimos cinco años. Para ello pasa revista a los comportamientos principales que el objeto de estudio ha tenido desde la reapertura de los procesos democráticos y focaliza su mirada en un caso como lo es el de San Luis en el concierto federal de la educación democrática.

Palabras clave: Formación docente. Educación. Política educativa. Democracia. San Luis.

Introducción

La complejidad de la mirada nos introduce en un objeto de múltiples aristas tanto para su tratamiento como para su comprensión desde el ejercicio de una ciudadanía del conocimiento que se interroga

¹ Docente del Departamento de Educación y Formación Docente y Director de la Línea de Investigación *Teorías y prácticas en Pedagogía*, PROICO N° 419301 SECyT en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Investigador del PICT-2007-02029-00-02: “Gestión y dinámicas institucionales en la formación docente”. (Nodo 2)- San Luis. Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica - Temas Abiertos – Red - PICT-2007-02029. “Formación docente sobre comunicación, instituciones y ciudadanía, en territorios marcados por la desigualdad social.” FONCYT, Argentina. E-mail: mvitar@unsl.edu.ar; marcelo.vitarelli@gmail.com.

siendo actor participante de procesos de democratización en un territorio marcado por las desigualdades regionales en el concierto federal, tal es el caso de la Argentina.

Los paulatinos procesos de la vida democrática en estos veinticinco años transcurridos han ayudado a consolidar las bases del tratamiento de un sistema educativo y sus principales componentes en la tensión que se dibuja entre la localización de las instituciones donde acontecen las prácticas docentes en su cotidianeidad y las regulaciones jurisdiccionales y nacionales como formas de disciplinamiento discursivo en contextos de transformaciones epocales, sin olvidar por cierto las problemáticas emergentes de la región latinoamericana y su espectro de impactos en nuestro territorio.

La educación en su conjunto y la formación docente en particular han venido ocupando de variadas maneras una agenda pública que ha llevado a lo largo de dos décadas diversas formas de involucramiento y definiciones. Planes nacionales de mejoramiento de la formación, transformaciones y adaptaciones curriculares y, reordenamiento de los Institutos Superiores en gran parte de la geopolítica argentina, han marcado un proceso tendiente hacia el tratamiento en la actualidad de una política de estado de regulación federal con definiciones, planificaciones y formas de financiamiento específicas. La imagen del panóptico², entendida en sentido figurado en el contexto de la presente escritura, intenta iluminar el cono de luces y sombras externo e interno de la problemática en cuestión y que es objeto de aproximaciones sucesivas.

La importancia de la elucidación se torna radical para nosotros a la hora de pensar el sistema formador y nuestras prácticas de intervención en tanto que actores involucrados en los procesos de formación con el conocimiento en instituciones con trayectorias, culturas, identidades y formas de comportamiento “acompañadas”. Para los educadores que

² *Panóptico*: centro penitenciario ideal diseñado por el filósofo Jeremy Bentham en 1791. El concepto de este diseño permite a un vigilante observar (-optición) a todos (pan-) los prisioneros sin que éstos puedan saber si están siendo observados o no. El filósofo francés Michel Foucault en su obra “Vigilar y castigar” consideró el diseño como un ejemplo de una nueva tecnología de observación que trascendería al Ejército, a la educación y a las fábricas.

provenimos del campo de las ciencias de la educación, este objeto de estudio nos interpela profesionalmente y desafía tanto en el ámbito de la comprensión de las micropolíticas propias de un tiempo y un espacio como así también de las meso y macropolíticas en las cuales acontecen nuestros procesos de subjetivación histórica.

Las razones que esgrimimos y muchas otras que pueden ser de considerable importancia, cuyo listado sería demasiado extenso para este apartado, posicionarán ahora la mirada de nuestra lente en el acontecimiento de la formación docente como política pública en el horizonte de un sistema educativo de reformas de segunda generación en la actualidad. Sin embargo la focalización requiere saber manejar el microscopio y poder así analizar las partículas, para ello entonces nuestra referencia a algunos procesos históricos en los cuales el presente encuentra su anclaje; de allí también la fuerza de elementos prospectivos para su tratamiento futuro.

Una última especificación antes de entrar al terreno es la de San Luis, en tanto que vórtice³ de acciones que va reflejando los flujos y circulaciones de las cuales nos ocupamos. Una doble situacionalidad nos interpela, la de ser este el territorio en donde vivimos y acontecen nuestras prácticas en esta última década, junto a las muestras de una realidad local que emerge en el contexto nacional y que demanda entendimiento para poder posicionarnos en la ética de la formación de los ciudadanos que forman parte de las instituciones educativas en que estamos insertos.

La trayectoria a seguir describe un primer momento de la corriente en mareas históricas, una segunda instancia en elementos de comprensión actual, un tercer episodio de mirada local en San Luis y un cuarto momento de tipificación de las políticas y líneas de análisis para ir concluyendo parcialmente en elementos de prospección educativa. Este nuestro desafío transitamos en espirales explicativas de comprensión compleja y progresiva.

³ Flujo turbulento en rotación espiral con trayectorias de corriente cerradas.

1 Las mareas históricas

En el plano de lo que hemos de denominar las “*mareas históricas*” queremos destacar en primer lugar un suave oleaje que va dejando huellas en la arena de las costas conformado por dos proyectos implementados con impulso del gobierno nacional que se consideran como los preliminares de un cambio en los modos de regulación en relación al mejoramiento de la formación existente.

El primero de ellos data de 1987 y significa el desarrollo de un cambio en la concepción curricular para la formación de Maestros de Enseñanza Básica (proyecto denominado y conocido como MEB). El mismo trabajó en el esfuerzo por resolver problemas de articulación existentes entre el nivel medio y superior. Su filosofía formadora daba inicio en espacios curriculares que correspondían a los últimos años del entonces nivel medio, y que acreditaban bajo la expedición del diploma de bachiller con orientación pedagógica. Entre sus principales componentes se encontraba el primer esfuerzo histórico por regionalizar el curriculum formador a través de sucesivas adaptaciones; se manifestaba de igual manera un cambio en la concepción de la relación entre la teoría y la práctica, esta última iniciativa venía de la mano de la renovación democrática que la Argentina vivía por entonces. Una nueva manera de organizar la estructura y gestión de las instituciones, ahora giraba sobre el eje participativo de los actores que la componían y, acompañaba también la propuesta innovadora la visión de un trabajo interdisciplinario que aportara elementos para la resolución de los problemas en sus geopolíticas emergentes.

El *acontecimiento* del MEB marca un hito en la diacronía de la formación docente argentina ya que se constituye en el esfuerzo de pensar y actuar una política educativa para el sector que comience a estrechar lazos con los diferentes actores y sectores que componen la sociedad, basado en la democratización del conocimiento, la participación social y la responsabilidad compartida en los procesos educativos. De este modo algunas provincias tales como Río Negro,

Mendoza y Santa Fe, desarrollaron un fuerte cambio en relación al paradigma normalista, positivista y conductual de la educación asimilada como una vocación; no obstante el impacto a nivel de las jurisdicciones fue desigual, no alcanzando así a constituirse en una política de reforma nacional.

El segundo proyecto que queremos destacar en este relevamiento acontece entre 1991 y 1995⁴, en un clima previo a las políticas de transferencia educativa a las provincias que se implementarán como parte de las reformas progresivas del Estado con alto impacto en el sector. Por entonces, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación pone en acción el conocido Programa de Transformación de la Formación Docente (en adelante PTFD). El mismo, a partir de la experiencia previa del MEB⁵ de bajo impacto federal se implementó en una considerable e importante cantidad de instituciones formadoras de todo el territorio nacional.

Se retoman entonces algunos de los esfuerzos realizados en los años anteriores en lo que respecta a la organización institucional y la innovación del currículo bajo el discurso del mejoramiento integral de la calidad de la formación (GUTKOWSKY, 1994). Esta política que ahonda en repensar el sistema formador se inicia con procesos ligados tanto a las acciones de capacitación como así también de la investigación educativa. Se instaura por entonces un modelo alternativo, al vigente durante un siglo, de organización institucional, acompañado del componente de

⁴A partir de 1991 se produjeron en la Argentina tres hechos gravitantes en el ámbito de la educación que afectaron las relaciones entre las provincias y la nación: a) la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones, lo cual implicó la provincialización de establecimientos secundarios, técnicos y de los institutos terciarios de formación docente gestionados hasta entonces por el gobierno nacional; b) la sanción de la Ley Federal de Educación que dispuso, entre otras funciones, la transformación de la estructura y organización tradicional en niveles por un sistema de niveles y ciclos, el aumento de los años de escolarización obligatoria – de 7 a 10 años–, la introducción de mecanismos de evaluación de los aprendizajes y la promoción y autonomía de la escuela; c) la sanción de la Ley de Educación Superior, cuyo título III estaba dedicado a ordenar y regular la educación superior no universitaria.

⁵Y basado también en el antecedente relevante que constituye la provincia de Río Negro que desde el año 1989 había sancionado una Ley propia de Educación Superior jerarquizando a los institutos de formación docente, con una considerable transformación institucional y curricular. Entre otros aspectos implementaba el sistema de concursos docentes por oposición y antecedentes, la inclusión de la práctica docente desde el comienzo de la formación que actuara como eje articulador y, la incorporación de espacios curriculares diferentes a las clásicas división por asignaturas. Todo ello en un cambio de concepción de la formación docente entendida en tanto que progresiva y continua.

una política pública de recambio en las condiciones laborales de los profesores. Esto se traduce en la cotidianeidad en la designación de profesores por cargo para así asegurar las funciones de capacitación e investigación que el currículum exigía y cuyo impacto descansaría en un mejoramiento de la estructura organizacional. Cada vez más los procesos de democratización de la enseñanza se hacían presentes con considerables esfuerzos por centrar la calidad de la formación pedagógica a la luz de las políticas sociales de una ciudadanía responsable de sus actos.

Un segundo momento del movimiento de las aguas está constituido por lo que consideramos una marea alta y profunda con impactos diversos en las zonas costeras. Nos referimos a una época de transformaciones y adaptaciones curriculares acompañada del reordenamiento de los Institutos Superiores formadores (CÁMPOLI, 2004).

El proceso de transformación de la formación docente resultó un campo de enorme complejidad (VITARELLI, 1996), ya que debió atender los cambios requeridos desde los distintos niveles del sistema y, por otra parte responder a las necesidades y requerimientos del nivel en el que se encuadraba, es decir el de las políticas de educación superior.

El mejoramiento de la calidad vino dado por la complementariedad de la formación inicial y la continua⁶; la capacitación de los graduados docentes para nuevos roles profesionales; la diversificación de la oferta de actualización, perfeccionamiento y/o reconversión⁷; la realización de residencias programadas en la formación docente; la innovación pedagógica, la investigación educativa y el papel de las instituciones universitarias en la producción de conocimientos específicos a partir de la investigación⁸.

⁶ Al respecto cabe nombrar el caso del Programa de Actualización Académica para Profesores de Profesorados, también llamado Circuito "E", puesto en marcha conjuntamente por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Sistema Universitario Argentino. Para ver más detalles citamos a modo de ejemplo el Curso 165/97 sobre el eje Sociedad, sistemas educativos e institución escolar, ofrecido por la Universidad Nacional de San Luis bajo la responsabilidad de la Prof. Violeta Guyot y del equipo de colaboradores: Corti; Vitarelli; Carletti; Chada de Santagata y Sosa. El mismo se desarrolló a lo largo de 1998 en la ciudad de San Luis, Argentina.

⁷ En relación a este apartado me ha tocado conducir experiencias de formación en diversas universidades del país, tales como: Universidad Católica de Córdoba (1997 y 1998); Universidad Tecnológica Villa María (1998); Universidad Nacional de La Rioja (1997 - 1998) y Universidad Nacional de San Luis (1998), Argentina.

⁸ Cito para este ítem el innovador Programa de Formación en Investigación Educativa llevado adelante, durante el ciclo lectivo 1998, por el Proyecto de Investigación SECyT 419301 "Nuevas

Sin embargo el hecho del reordenamiento del subsector ha hecho que el mismo haya sido puesto en estudio por largo tiempo: su calidad, sus funciones, su rentabilidad, su misión histórica a la luz de los nuevos parámetros que se priorizan para la educación superior. En este sentido el Ministerio de Educación de la Nación ha asistido técnicamente a las provincias para la toma de decisiones en torno a una serie de criterios organizadores⁹. En tal perspectiva en diciembre de 1997 cerró un primer registro inicial de instituciones para su acreditación¹⁰; por otra parte tuvo lugar el ajuste del proceso de reorganización de los servicios que se sucederían progresivamente y se delinearón un conjunto de criterios para la transformación curricular (DAVINI, 2009) respondiendo en primera instancia a la nueva estructura de niveles y ciclos del sistema educativo en transformación, a los campos de la formación docente y a las cargas horarias¹¹.

Se hizo necesario en vistas al reordenamiento una fuerte instancia de diagnóstico institucional en donde una serie de criterios actuaron como organizadores e indicadores de la situación existente: calidad, equidad, lo técnico-pedagógico, lo técnico-institucional, lo administrativo financiero y legal jurídico. En este contexto la acreditación institucional se entiende sobre ejes de organización de criterios y líneas de acción tales como: situación académica de los Institutos de Formación Docente, rendimiento en el sistema formador y articulación de las instituciones terciarias con otras instituciones y organizaciones de la comunidad.

Lo cierto es que a 1998 casi todas las jurisdicciones habían realizado un buen estudio de mapeo de situación de sus instituciones de nivel no universitario, decretando el cierre de algunas de ellas en donde así lo creyeron conveniente las autoridades del sector. Por otra

tendencias epistemológicas. Su impacto en las ciencias humanas" que dirige la Prof. Guyot en la Universidad Nacional de San Luis. El mismo trabajó en estrecha colaboración con el Instituto Superior del Profesorado de San Rafael, Mendoza, Argentina.

⁹ Actuó como ente coordinador el Programa Nacional de la Organización Pedagógica de la Formación Docente dependiente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que inicia sus actividades en 1995.

¹⁰ Esto se realizó en función de lo designado en la resolución N°42/95 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

¹¹ Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N°36/94.

parte cabe destacar que el reordenamiento no se produjo en todas partes al mismo tiempo¹². Este no ha constituido una prioridad para los gobiernos provinciales, sino que ha pasado largo tiempo hasta comenzar a redimensionar el sector (VITARELLI, 2005). A partir de 1999 las provincias se encuentran en el diseño de sus nuevas instituciones, en el planeamiento de un sistema de acreditación continua y algunas de ellas en la ejecución paulatina de alternativas.

Numerosas han sido las demandas de articulación con las universidades y en algunos casos altamente exitosas, aunque tampoco es una realidad generalizada a lo largo de todo el territorio de la República (GATICA, 2005). El sector de la Educación Superior No Universitaria en lo que respecta a los Institutos de Formación Docente accedió al financiamiento de acciones de reforma por parte de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo estuvo destinado a las Reformas e Inversiones de la educación inicial y general básica, incluyendo el componente de Formación Docente en lo que respecta a la reorganización institucional, el mejoramiento curricular y la capacitación docente¹³.

Desde la sanción de Ley Federal de Educación en 1994 el gobierno nacional fue armando estrategias para que las jurisdicciones avanzaran en el cumplimiento de las disposiciones legales sancionadas por el Congreso de la Nación, muchas de ellas concretadas en pautas, documentos y cronogramas acordados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Un gran número de estas disposiciones constituyen, a nuestro juicio, limitaciones y condicionantes para el desarrollo de proyectos provinciales de reordenamiento y acreditación de la formación docente. Cooperación y conflicto son dos términos que definen el campo de coincidencias y diferencias que se establecen

¹² La provincia de Río Negro fue una de las primeras jurisdicciones que se dedicó al trabajo de ordenamiento de la oferta de formación docente. Se puede ver al respecto Senén González; Vitarelli y Thierry (1998). Informe Final. Profundización de las propuestas de ordenamiento de los Institutos Superiores de Formación y Perfeccionamiento Docente. Consejo Provincial de Educación Río Negro; Ministerio de Cultura y Educación. Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación; Buenos Aires, Argentina.

¹³ Programa de Reformas e Inversiones en Educación (845/OC-AR). PRISE/MCE, con un costo total de 600 millones de dólares de los cuales el 50% corresponde al aporte local; iniciado en 1994 y finalizado en 1999

entre la transformación de la educación impulsada por las autoridades nacionales a partir de 1993 y las políticas de reforma encaradas por las identidades nacionales, fruto de desarrollos históricos que se constituyen en verdaderas culturas idiosincráticas.

Las sanciones de las nuevas leyes educativas (Ley 24.195 y Ley 24.521) y sus instrumentos de aplicación tuvieron consecuencias profundas al implicar el predominio de un instrumento jurídico de mayor jerarquía por sobre transformaciones graduales que se venían desarrollando en las provincias, con un encuadre no siempre coincidente en su forma, contenidos y objetivos (SENÉN GONZÁLEZ, 2000). No puede ignorarse la dificultad que significa armonizar un proceso de construcción institucional que viene generado desde un centro nacional en el marco de una política de concertación con las jurisdicciones, con la propia dinámica de cada una de las provincias. Sobre todo porque el conjunto del sistema educativo estaba transitando la transformación estructural con los cambios dentro de las posibilidades de cada provincia, en el horizonte de lo cual aparece como claro el hecho de las fuertes asincronías regionales. De esta manera van apareciendo un conjunto de documentos que se constituyen en las bases para la transformación¹⁴; se trata de orientaciones para que los gobiernos provinciales reformulen: a) los contenidos, b) para definir los modelos institucionales y c) que puedan modificar las formas de funcionamiento de los institutos hacia una mayor diversificación tal como: capacitación y perfeccionamiento docente e investigación y desarrollo¹⁵.

¹⁴ Un tema alta pertinencia para la propuesta en materia de organización curricular de los profesorado de formación docente de EGB y Polimodal, está contenido en las resoluciones 32/93 y 36/94 del Consejo Federal que precisan diferentes campos para la organización de contenidos básicos comunes en la formación docente de grado. A) la formación general pedagógica común a todos los estudios de formación docente de grado y destinada a conocer, investigar, analizar y comprender la realidad educativa en sus múltiples dimensiones; B) la formación especializada correspondiente a niveles y regímenes especiales y, C) el campo de la formación de orientación por contenidos referidos a disciplinas o áreas específicas orientados en su organización en una disciplina principal y otra complementaria; de allí la especificidad de los contenidos en campo mayor y campo menor para cada disciplina.

¹⁵ En este marco de acción se prescribe: 1) la formación docente inicial como proceso pedagógico sistemático que posibilite el desarrollo de competencias propias del ejercicio profesional en diferentes niveles y modalidades; 2) la promoción, investigación y desarrollo con el objetivo de introducir la perspectiva y herramientas de la investigación educativa y c) la capacitación, el perfeccionamiento y la actualización docente, acciones todas dirigidas a los docentes en actividad y a quienes deseen ingresar al sistema educativo para ejercer la docencia.

2. Elementos de comprensión para la actualidad de la problemática

Quisiéramos prestar atención ahora a algunos marcos regulatorios de nivel nacional que se sucederán con rapidez en períodos de corta duración estableciendo cambios significativos a nivel de Argentina y con alto impacto en las instituciones formadoras de docentes (VITARELLI, 2011), tanto a nivel no universitario como en las universidades nacionales, nos referimos con especial atención a:

- La aprobación, por parte del Consejo Federal de Cultura y Educación, del documento *“Políticas para la Formación y el Desarrollo Profesional Docente”*¹⁶ (2004) que inicia un proceso de planificación en la agenda educativa en torno a la necesidad de asumir la formación de los docentes del país como una cuestión de carácter prioritario y estratégico para el sistema educativo.
- La creación de la *Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua* (diciembre de 2005) con el cometido de proponer al Consejo Federal de Cultura y Educación orientaciones para la generación de un espacio institucional específico con misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una política federal para la formación docente inicial y continua. El corolario de esta comisión nacional de notables será de encomendar la creación de un organismo nacional desconcentrado que tenga como misión fijar las políticas nacionales en lo relativo a la formación docente en todo el país.¹⁷
- La sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (en el año 2006) en cuyo artículo N° 76 consta la creación en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología del *Instituto Nacional de Formación Docente*¹⁸. Al mismo se le atribuyen todas las misiones, funciones y estructura propuesta por la Comisión Federal antes citada. Su regulación se atribuye por Decreto 374/2007, Bs. As., 17/4/2007.

¹⁶ Resolución N° 223, de agosto de 2004.

¹⁷ Resolución CFCyE N° 241/05 de creación de la comisión y 251/05 de elevación del Informe final, 28 de diciembre de 2005. Consejo Federal de Cultura y Educación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.

¹⁸ Ley de Educación Nacional (N° 26.206): artículos referidos al Instituto Nacional de Formación Docente N° 76, 77 y 78; 100, 101, 102 y 103.

- La elaboración de un *Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010*¹⁹ teniendo como base los ejes de la consulta realizada en el año 2005, a saber: a) Desarrollo institucional, entendido como el fortalecimiento e integración progresiva del sistema formador inicial y continuo; b) Desarrollo curricular, orientado hacia la actualización, integración y mejora de los planes de estudio y de la gestión del desarrollo y evaluación curricular, y c) Formación continua y desarrollo profesional, concebida como una actividad permanente y articulada con la práctica concreta de los docentes.

Si bien las universidades nacionales han estado presente a través de sus representaciones en todas estas instancias (Secretaría de Políticas Universitarias – Consejo Interuniversitario Nacional), la información que aquí se presenta no ha sido fluida en las instituciones y su comprensión a la altura de los tiempos ha significado un complejo proceso de develamiento (VITARELLI, 2010). Cabe mencionar que con los cuatro elementos antes mencionados tenemos entonces en la Argentina actual: a) la formación docente como prioridad nacional y por lo tanto el conjunto de las regulaciones que de ello se derivan al presente; b) la validación por un consejo de notables que vincula sectores de la academia de orden público, privado, nacional y regional; c) la creación de un organismo nacional desconcentrado (como en su momento fue la creación de la CONEAU) que regula el sector de la formación docente en Argentina y d) la fijación de una política educativa de índole federal con sus metas y plan de acción de mediano plazo.

Podemos afirmar entonces que entre 2004 y 2007 el subsistema formador docente se estructura a nivel nacional, define su rumbo e instaaura realidades que entrarán en tensión con formas preexistentes y con dinámicas institucionales, sobre todo en las universidades, pensadas desde otra filosofía de la educación. De igual manera cabe reconocer por un lado una fuerte recentralización de las políticas educativas del sector acompañadas de mecanismos de democracia participativa

¹⁹ Aprobado por Resolución CFE N° 23/07, Buenos Aires, 7 noviembre de 2007. Plan Nacional de Formación Docente. Documentos de Formación Docente.

y representativa, mientras que por el otro lado esta realidad viene a instaurar un ordenamiento en lo que respecta a la estructura de la formación docente, asegurando mínimos comunes en las decisiones e intervenciones educativas dispersas en modelos formativos que combinan lógicas de carácter nacional, regional e institucional, al ser la Argentina un país federal. La misma viene constituyendo una política pública en la formación nacional inscripta en la agenda educativa y acompañada con líneas de financiamiento educativo tanto para las instituciones, como para los proyectos de trabajo al incluir a docentes y alumnos.

Merece especial atención en este sentido descripto la constitución de un claro apoyo económico en el orden de las políticas sociales de inclusión que el país viene llevando adelante a partir de la creación de programas de índole federal que subsidian a los alumnos con ayudas económicas y becan el desempeño y rendimiento académico. Podemos afirmar así que “elegir la docencia” se configura como un interés nacional en el marco de un debate acerca del papel de las ciencias sociales y la educación en la encrucijada actual y su aporte a la resolución de conflictos y la comprensión de procesos generacionales que se van sucediendo.

3. Una mirada local: el caso de la formación docente en San Luis

La provincia de San Luis constituye en las recientes décadas un caso de estudio particular en la República Argentina, tanto en las formas de comportamiento y estructuración que adquiere su dinámica social como en las prácticas políticas ejercidas y su impacto en diferentes ámbitos (PÁEZ, 2001). En lo que respecta a la formación superior la región hasta los años 1998/99 contaba: con 12 Instituciones de Formación Docente y 2 Instituciones de Formación Técnica y con 6 Instituciones Privadas de Formación Docente y Técnica, distribuidas a los largo de la geografía.

En la provincia de San Luis, a partir de septiembre de 1996, se realizaron las “1ras. Jornadas Provinciales de Transformación del Sistema Educativo”, con la participación de técnicos, supervisores y directores de todos los niveles educativos de la Provincia (GOBIERNO ..., 2000); seguidas luego de encuentros en cada una de las regiones educativas a los efectos de determinar líneas de acción para la implementación de la Ley, como así también se inició un programa de mejoramiento y optimización de la infraestructura edilicia, equipamiento, capacitación docente que posibilitarían la aplicación de la Ley Federal de Educación²⁰.

El gobierno de la provincia de San Luis, por Decreto N° 232-GyE-97 (de fecha 25 de Febrero de 1997), declara de Interés Provincial el año 1997 como “Año de Transformación Educativa”, con el fin de instituir la obligatoriedad de diez (10) años de escolaridad; establecer estructura para el Sistema Educativo Provincial de acuerdo a la Ley Federal de Educación: el Nivel Inicial de tres (3) años de duración, el último, sala de cinco (5) años, obligatorio; la Educación General Básica de nueve (9) años de duración obligatoria dividida en tres (3) Ciclos de tres (3) años cada uno; el Nivel Polimodal: de tres (3) años de duración que se articularán con trayecto técnico profesionales. Este Decreto también establecía o determinaba que la implementación de la Ley Federal de Educación, *sería gradual* y también hacía referencia de la secuencia de gradualidad para la implementación de la Ley Federal de Educación, quedando establecido que en el año 1997 se comenzaría

²⁰ Estas acciones fueron realizadas por el Programa de Reformas e Inversiones (PRISE), Plan Social Educativo, Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES I y II) etc. con financiamiento del Banco Mundial y/o Banco Interamericano de Desarrollo y recursos de Contraparte Local aportados por el Gobierno Nacional en los marcos de los Pactos Federales Educativos. Estos programas estaban formados por un conjunto de Proyectos provinciales que eran diseñados y ejecutados por los gobiernos locales, con asistencia y coordinación del estado nacional. Por medio de una Unidad Coordinadora Nacional de Programas con financiamiento externo que ejercían funciones de dirección, coordinación, gestión y administración de los recursos técnicos, humanos y financieros del Programa. Las Unidades Ejecutoras Provinciales dependían de las máximas autoridades educativas de cada jurisdicción y eran las responsables de dirigir las acciones del Programa en el ámbito provincial. Cada proyecto provincial tuvo un componente de inversión y otro de reforma, los cuales incluían actividades vinculadas a dimensiones institucionales – administrativas-financieras y a su vez de recursos humanos docentes, diseños e implementaciones curriculares acordes a los requerimientos de la Ley Federal de Educación olvidándose o dejando de lado tal vez la Ley de Educación Superior para hacer posible realmente la tan trillada articulación del sistema educativo nacional de manera coherente y realista, para alcanzar la tan mentada calidad y eficiencia del mismo.

con la transformación del: Nivel Inicial y Educación General Básica 1er. y 2do. Ciclo, en todas las escuelas de la Provincia y para el 3° Ciclo de EGB se comenzaría *lentamente y en forma experimental* su implementación propiciándose un muestreo en escuelas de zonas urbana y rural a determinarse, acción que no se llevo a cabo la realidad (OLIVA, 2010).

Asimismo por Decreto N° 2989-MGyE-97, de fecha 1 de Diciembre de 1997 se ordenaba lo siguiente:

Disponer la transformación y reconversión del Sistema Educativo Superior no Universitario Provincial, adecuándolo a los nuevos requerimientos laborales, productivos, sociales y económicos de la Provincia; crear nuevas ofertas educativas, carreras cortas, flexibles y a término, de calidad y excelencia, articuladas horizontal y verticalmente con la Universidad, conformando, de acuerdo a lo establecido en el Art. 22° de la Ley de Educación Superior, los “Colegios Universitarios”. Suspende la inscripción de alumnos aspirantes a ingresar a los cursos de 1er. año de las carreras que se dictan en los Institutos de Nivel terciario no universitarios de la Provincia de San Luis, en el término lectivo 1998. Garantizar que los alumnos regulares que actualmente estén cursando continúen con el plan de estudios que está vigente a la fecha. Establecer que los profesores de los cursos cuya inscripción se limita a partir del término lectivo 1998, podrán de acuerdo a las necesidades del Sistema Educativo, pasar a cumplir su carga horaria en las siguientes tareas: a) Alcanzar durante ese período lectivo, de manera excluyente, la acreditación de títulos mediante un Programa de Actualización Académica para Profesores de los Institutos de Formación Docente si correspondiere y fuere necesario. b) Programar y ejecutar proyectos de capacitación en coordinación con la Red Federal de Formación Docente Continua. c) Cubrir suplencias de asignaturas que se produjeran en el Instituto en que se desempeñan.

Asumiendo que la transformación educativa establece la necesidad de reordenar el Sistema Educativo en general, y en particular el Nivel superior no universitario destinado a la Formación Docente y Técnica exigiendo un replanteo para el mismo, y que en las distintas normativas emanadas por el poder central que siempre hace referencia a que uno de los

objetivos prioritarios del Gobierno Provincial el elevar la calidad del Sistema Educativo y del subsistema de Educación Superior No Universitario en particular, brindando formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber que demande el desarrollo socio-económico de la Provincia” haciendo referencia a la Ley Federal de Educación prevé en su Art.18º que la etapa profesional de grado superior no universitario se cumplirá en los Institutos de Formación Docente o equivalentes y en Institutos de Formación Técnica que otorgarán títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la Universidad.

Las transformaciones en todos los ámbitos se caracterizaron por su rapidez y radicalidad, y la consecuencia fue el desempleo estructural y la aceleración de un proceso de polarización creciente en la distribución del ingreso así como crecimiento de la pobreza y la marginación social. La educación constituyó uno de los campos donde la racionalidad tecnocrática orientó el proceso de reforma, que incluyó la transferencia de servicios educativos nacionales a las respectivas jurisdicciones.

Como consecuencia de ello y por Decreto 3119 MGyE- (SECyE) del 16 de setiembre de 1999 se crearon dos nuevos Institutos de Formación Docente Continua, uno con sede en San Luis capital y el otro en la ciudad de Villa Mercedes, a su vez que se reorganizó la estructura de la formación profesional existente.

La transformación educativa llevada a cabo en las instituciones formadoras de docentes adquiere todas las características que se están proponiendo por entonces en el marco de la formación docente continua en Argentina. La formación se instaura como continua de la mano de los procesos de enseñanza y de capacitación; de igual manera aparece el componente de la investigación educativa como necesario a los procesos de cambio²¹.

²¹ Para el detalle aquí expresado se toma en cuenta el libro: Gobierno de la Provincia de San Luis. Ministerio de Cultura y Educación. *La formación docente continua en la provincia de San Luis. Una propuesta de transformación*, San Luis, 2000.

4. Políticas, planeamiento y prospectiva educativa

La formación docente en tanto que subsistema parte del sistema educativo argentino se viene dando en la conjunción del planteamiento de políticas acerca de su realidad, la planificación de acciones ligadas a los lineamientos generales y las decisiones y finalmente, el financiamiento educativo como componente de desarrollo sectorial. Una vez más la educación sea cual fuere el nivel educativo muestra y actúa el juego de relaciones que se establecen entre las políticas, el planeamiento y el financiamiento. En tal sentido y a modo de corolario de lo presentando, intentamos en el cuadro siguiente una tipificación inicial de las políticas educativas de la formación docente que serán objeto de desarrollos posteriores en próximas etapas de la investigación en desarrollo.

POLITICAS PUBLICAS PARA LA FORMACION DOCENTE EN LA ARGENTINA		
PERIODIZACION	TIPIFICACION	CARACTERISTICAS
1987 - 1991	INNOVACION PEDAGOGICA E INSTITUCIONAL	1987. M. E.B. 1991. P.T.F.D.
1997	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO CURRICULAR	Reordenamiento del sistema formador; Registro inicial de instituciones formadoras.
2004 – 2006	LINEAMIENTOS GENERALES	Formación docente y desarrollo profesional; Comisión asesora nacional; Instituto nacional de la formación docente
2006 – 2010	INCLUSION Y MECANISMOS COMPENSATORIOS	Financiamiento del sistema formador; Programas especiales.
2007 – 2010	PLANIFICACION	Plan nacional de formación docente; Desarrollo institucional y curricular – formación continua

Podemos afirmar a partir de lo antes visualizado que alrededor de dos décadas la formación docente en Argentina en cuanto a sus políticas sectoriales ha sido objeto de: a) la innovación en tanto que desarrollos pedagógicos y estructuras institucionales; b) el fortalecimiento en lo que respecta al currículum de formación y a la estructura orgánica e institucional; c) lineamientos generales que toman posición sobre la formación como tema de interés nacional y dominio público de la mano del desarrollo de una concepción acerca de la profesión; d) la inclusión y la compensación como componentes articulados en cuanto al financiamiento sectorial y finalmente, e) objeto de planificación a corto y mediano plazo ordenando problemas, metas, acciones, estándares y medición de resultados.

En lo que respecta a nuestro caso de estudio particular, la provincia de San Luis resumiremos las acciones en:

POLITICAS PUBLICAS PARA LA FORMACION DOCENTE EN SAN LUIS		
PERIODIZACION	TIPIFICACION	DETALLES
½ siglo XX a 1996	CAMBIO E INNOVACION EN LA FORMACION	No universitario: Maestros Universitario: Profesores
1997	TRANSFORMACION Y CAMBIO DE PARADIGMAS	Suspensión inscripción; Reordenamiento sistema formador
1999	FORMACION PROFESIONAL DOCENTE	Formación – capacitación e investigación; Condiciones laborales docentes; Estructuras institucionales.
2000 -2010	ADHESION POLITICAS PUBLICAS NACIONALES	Creación de carreras; Concursos docentes; Proyectos especiales con financiamiento educativo

Como se ha mencionado oportunamente la provincia de San Luis en lo que respecta al sistema educativo, entre otros sectores, constituye un prototipo de implementación de las políticas públicas

de carácter federal, destacando así sus rasgos más llamativos: la transformación y el cambio paradigmático tanto en concepciones formadoras como en las condiciones materiales y laborales en que se desempeñan los docentes dentro del subsistema.

Hoy la formación docente ocupa un espacio de debate y toma de decisiones en la política pública argentina como área de interés prioritario de un sistema que se piensa a sí mismo. Un camino de desafíos se abre en las instituciones en donde se entrecruzan las tradiciones e identidades adquiridas, muchas de ellas herederas de un espíritu de impronta normalista, con las nuevas regulaciones que atraviesan por completo el subsistema, tanto en lo que hace a la estructura, el currículum como los actores. De igual modo los desafíos se inscriben también en tornar a las instituciones como centros formadores y articuladores con los restantes niveles educativos, ya sea para la escolarización obligatoria y sus implicancias como así también para la universidad. Su papel es y será objeto de desvelos en donde docentes, alumnos, tomadores de decisiones y comunidad en general debemos aprender a actuar en una sinergia que explique y de cuenta del hecho educativo y se posicionen frente a su propia naturaleza. Quizás el mayor de los desafíos sea justamente el de tornar a la docencia como profesión en el concierto de las profesiones modernas con sus identidades y sus conflictos para desde allí operar en la encrucijada de una sociedad en mutación.

PUBLIC POLICIES AND EDUCATION IN ARGENTINA. TEACHER TRAINING AND THE CURRENT PANOPTICON

Abstract: The article presents a partial analysis, the result of basic research, teacher training policies in Argentina, as an object of public policy in the past five years. The aim of this article is to review the main behaviors that the object of study has had since the return of democratic processes and focuses its gaze on a case such as that of San Luis in the federal concert of democratic education.

Key Words: Teacher training. Education. Education policy. Democracy. San Luis.

Referencias

CÁMPOLI, O. **La formación docente en la Republica Argentina.** Trabajo elaborado para el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina, IESALC, IES/2004/ED/PI/4, Bs. As. Argentina. 2004.

DAVINI, M.C. **El currículum de formación del magisterio en Argentina.** Academia Nacional de Educación. Disponible en: < [http://educ.ar/educar/lm/1209503012656/kbee:/educar/content/portal-content/taxonomiarecursos/recurso/5bde1a6c3cbf4ec487baed62bfcab48b_recurso/4891d42f64654aa2a37ef4ce7b90b3dc/ Curriculum_Davini.pdf](http://educ.ar/educar/lm/1209503012656/kbee:/educar/content/portal-content/taxonomiarecursos/recurso/5bde1a6c3cbf4ec487baed62bfcab48b_recurso/4891d42f64654aa2a37ef4ce7b90b3dc/Curriculum_Davini.pdf) >. 2009.

GATICA, M. Los procesos de articulación en el sistema de educación superior: un estado del arte. **Revista Alternativas.** Serie: Espacio Pedagógico. Publicación Trimestral LAE. UNSL. Mayo de 2005. p. 85-116, Año: x, N° 39.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS. Ministerio de Cultura y Educación. **La formación docente continua en la provincia de San Luis:** Una propuesta de transformación. San Luis, 2000.

GUTKOWSKI, Sara I. La formación inicial y permanente del profesorado no universitario en Argentina. **Revista interuniversitaria de formación del profesorado.** ISSN 0213-8646, N° 20, 1994 (Ejemplar dedicado a: La formación del profesorado en Iberoamérica / coord. por José Emilio Palomero Pescador), p. 17-35.

OLIVA, Dolores Leonor; NORIEGA, Jaquelina Edith (comps.) **Creando lazos:** relatos de experiencia de gestión educativa. 1. ed. San Luis: L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas, 2010.

PÁEZ y otros. San Luis ¿Modelo nacional? **Revista Kairos,** N° 9, FICES-UNSL. Disponible en: <<http://www.revistakairos.org/k09-07.1.htm>> Consultado el: 26/01/11.

SENÉN GONZÁLEZ, S. Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia. **Revista Alternativas**. Serie: Espacio Pedagógico. Publicación Trimestral LAE. UNSL. Febrero de 2000. p. 65 – 92, Año: V, N° 18.

VITARELLI, M. **La universidad y la formación académica de los profesores para la educación polimodal**. Documento de trabajo IIEP/TP. 96/15. UNESCO, Paris, 1996.

VITARELLI, M. (Comp.). **Formación Docente e Investigación: propuestas en desarrollo**. E.Book, Ediciones LAE, Universidad Nacional de San Luis, Argentina, 1ª edición diciembre de 2005. Disponible en: < http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libro_Form_Docente_2006.htm >.

VITARELLI, M. **Educación superior y cambio**. La universidad Argentina entre tensiones y transformaciones. Buenos Aires, Argentina: Editorial Mnemosyne, 2010.

VITARELLI, M. **La formación del profesorado en la universidad argentina**. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2011.

Artigo recebido em: 18/03/2011

Aprovado para publicação em: 21/07/2011