

Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación
IV Congreso Nacional / III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación
¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda

Título: Dos décadas de reformas educativas. El impacto de los ciclos de reformas en las políticas de formación docente de dos jurisdicciones.

Autoras: Marzoa, Karina; Rodríguez, Martha; Schoo, Susana

Lugar: Buenos Aires, Argentina

Autora: Marzoa, Karina

Teléfono: 15-3596-2231

Dirección electrónica: karinamarzoa@yahoo.com.ar

Institución: Universidad de Buenos Aires, Facultades de Psicología y Derecho

Autora: Rodríguez, Martha

Teléfono: 15-4411-0979

Dirección electrónica: mrod@fibertel.com.ar

Institución: Universidad de Buenos Aires, Facultades de Filosofía y Letras y Derecho

Autora: Schoo, Susana

Teléfono: 15-5502-4238

Dirección electrónica: susanaschoo@yahoo.com.ar

Institución: Universidad de Buenos Aires, Facultades de Psicología y Derecho

Palabras clave: reformas educativas- políticas educativas- formación docente- CABA- Provincia Bs. As.

En los últimos 20 años, Argentina ha atravesado dos reformas educativas, ambas apoyadas en la concurrencia de los niveles federal, nacional y jurisdiccional para el gobierno y administración del sistema educativo. Estos ciclos de reformas convergen en colocar a la formación docente como objeto de críticas y, como consecuencia, de políticas concretas que afectan a la formación docente inicial, a la capacitación en servicio, a la vez que, en el contexto de un sistema educativo descentralizado, introducen nuevos mecanismos de regulación.

En este trabajo presentaremos parte de los resultados de una investigación desarrollada sobre los ciclos de reformas en Argentina en las últimas dos décadas y la particular forma en que fueron implementados en dos jurisdicciones: la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.¹ En este caso focalizaremos nuestro análisis en las políticas de formación docente relacionadas con la renovación curricular de la formación inicial y su concreción en ambas jurisdicciones. En primer lugar, sintetizaremos las políticas de formación docente establecidas nacionalmente para luego comparar los modos de implementación en las jurisdicciones bajo estudio.

¹El proyecto titulado “La investigación científica dentro la formación docente como mecanismo de regulación de la docencia de nivel superior no universitario en la Argentina”, fue subsidiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) Proyecto PICTO Educación N° 36488. Buena parte de sus resultados pueden consultarse en Ruiz G. (Comp.) (2011), *La investigación científica y la formación docente. Discurso normativo y propuestas institucionales*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

La política curricular nacional: de la definición centralizada a la concertación de los CBC

En los orígenes del sistema educativo argentino fueron creadas distintas instituciones de formación docente, prevaleciendo las Escuelas Normales que tuvieron una mayor expansión territorial. Estas instituciones monopolizaron la formación de maestros para la enseñanza primaria. La formación de profesores para el nivel secundario, por el contrario, tuvo distintos anclajes institucionales y una concentración en pocas ciudades a cargo de universidades o de institutos de profesorado.

Una característica sobresaliente del caso argentino fue la concentración de la oferta en el Estado Nacional, la regulación sobre el sector particular mediante el régimen de títulos y estudios, y las escasas ofertas provinciales. La ley 934 de 1878 reguló la oferta particular y provincial y luego, en 1954 se sancionó la ley N° 14.389² que estableció que el Ministerio de Educación de la Nación fuera el único ente con facultad de disponer la validez nacional de los títulos para el nivel medio y superior no universitario. Así, el Estado nacional se reservó los criterios, contenidos y organización de la enseñanza, dado que para obtener la validez nacional de sus títulos los programas de estudio provinciales y privados debían impartir la enseñanza en forma equivalente en tipo, calidad e intensidad respecto de los planes nacionales.

A partir de mediados del siglo XX la situación de la formación docente cambió sustantivamente. En 1969 se dispuso que las carreras de profesorado para el nivel inicial y primario pasaran del nivel medio al nivel terciario (superior no universitario). Este nivel pasó a estar regulado, en el plano académico, por decretos presidenciales y las resoluciones ministeriales que aprobaban los planes de estudio y, en el plano institucional, por las disposiciones del Estatuto del Docente Nacional de 1958.³ Además, a partir de ese momento también algunas universidades -públicas y privadas- comenzaron a desarrollar carreras de formación docente para el nivel inicial y primario. Asistimos a partir de este período a una complejización de la diversidad institucional, acompañada por nuevas disposiciones que afectaron al sistema educativo en general y a la formación docente en particular. No sólo el Estado Nacional disminuyó el ritmo de construcción y sostenimiento de Escuelas Normales sino que derogó la normativa que garantizaba la homogeneidad en los planes de estudio de todo el país. A partir de 1972 las provincias tuvieron la responsabilidad de otorgar la validez nacional de los estudios realizados y títulos expedidos por los establecimientos educativos de su jurisdicción.⁴ La ley invitó a los gobernadores a adoptar un régimen de reconocimiento automático de los estudios cursados. De acuerdo con Paviglianiti (1988) esta medida no fue acompañada por la unificación de criterios, teniendo como consecuencia una dispersión importante en los

² Decretos PEN N° 17087/56 y decreto ley N° 13.315/57.

³ Ley 14.473 (Estatuto del Docente Nacional). Regulaba la docencia en los establecimientos nacionales de educación pública, de todos los niveles así como a algunos agentes con cargos en el Ministerio de Educación de la Nación y otras dependencias del gobierno nacional. Respecto de la Enseñanza Superior definía a los institutos de enseñanza superior como los destinados a la formación de profesores, al perfeccionamiento técnico docente del personal en ejercicio y a la investigación de los problemas vinculados con la docencia; e incluía dentro de ella a los institutos nacionales de profesorado secundario y los cursos de profesorado de las escuelas normales, los institutos nacionales de profesorado y perfeccionamiento artístico, los institutos de profesorado de educación física, de perfeccionamiento técnico docente del personal en ejercicio o de investigación que pudieran crearse en el futuro. Asimismo, regulaba la provisión de cátedras y cargos docentes y los índices de las remuneraciones.

⁴ Ley de facto 19.988 y su decreto reglamentario N° 8.673.

planes de estudio de las diferentes modalidades. A su vez, el sector privado fue objeto de un proceso de desregulación por parte del Estado.⁵

Más allá de la diversidad institucional y las distintas dependencias de las instituciones formadoras de docentes, la estructura curricular de las carreras docentes, al menos hasta la reforma de los años '90, compartía tres instancias de formación: materias teóricas, horas de observación y prácticas y una Residencia Pedagógica al finalizar los estudios; prevaleciendo las asignaturas "específicas" (referente al campo disciplinar) sobre las pedagógicas (Diker y Terigi, 1994). Suponía una lógica secuencial deductiva-aplicacionista, en la que la formación teórica precede al desempeño en la práctica. Así, la formación teórica y/o profesional se concentraba en el primer momento, al que le seguía la formación técnica en un segundo momento, y la práctica docente en el tramo final de la formación. Asimismo, también se mantenía una misma matriz de formación, organizada en años y en "divisiones", de manera tal que un grupo de estudiantetes cursaba simultáneamente todas las materias correspondientes a un año.

La formación docente descentralizada

A partir de la década de 1990 se inició un proceso de reforma educativa, en el que se sancionaron tres leyes centrales: la Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049 (1992), la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993) y la Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995). La primera, transfirió el vasto sistema formador de docentes (del nivel superior no universitario) que históricamente había estado concentrado en el Estado Nacional y la supervisión sobre la enseñanza privada (con las correspondientes subvenciones para el pago de salarios docentes) a las respectivas jurisdicciones. Los servicios transferidos sumaron un total de 1.577 instituciones de Direcciones nacionales, 616 del Consejo Nacional de Educación Técnica y 2.571 instituciones privadas con subsidio estatal.⁶

La Ley Federal de Educación fue la primera ley nacional que articuló e integró todos los niveles y jurisdicciones del sistema educativo. Definió una nueva estructura académica, acompañando esta medida con una reforma curricular y la extensión a diez años de la escolaridad obligatoria. Además supuso la incorporación de mecanismos inéditos para entonces de regulación a través del Sistema de Evaluación de la Calidad y la acreditación de las instituciones de formación docente. Dada la organización federal, se establecieron tres niveles de gobierno: nacional, federal y jurisdiccional. El Ministerio Nacional tuvo la función de coordinar la política nacional, siendo el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) el ámbito de concertación de aquéllas.⁷ Las provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos

⁵ A partir de 1947 se tomaron una serie de medidas político-pedagógicas que otorgaron subvenciones al sector privado para el pago de salarios docentes, se creó un organismo para supervisar al sector privado, se le permitió a las instituciones privadas también regular su régimen de calificaciones, exámenes y promociones y el desarrollo de planes de estudio diferentes a los oficiales, aprobados por la autoridad oficial competente.

⁶ Consejo Federal de Inversiones en base a información del Ministerio de Cultura y Educación (datos del mes de junio 1991).

⁷ Órgano creado en 1972, conformado por los representantes de las carteras educativas de las provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, presidido por el Ministro nacional y con tres representantes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Luego, con la sanción de la Ley de Educación Superior que creó el Consejo de Universidades, tres representantes de éste organismo forman parte del Consejo Federal en lugar del CIN.

Aires serían las encargadas de organizar, planificar, sostener financieramente, supervisar la educación privada, entre otros, de su sistema educativo.

En el caso de la formación docente, en la ley se establecieron pocas definiciones. Se menciona la organización de una red de formación docente sin mayores precisiones al respecto y algunos derechos y obligaciones de los docentes. Así, fue en el marco del Ministerio Nacional en acuerdo con el CFCyE donde se definieron y concertaron las cuestiones nodales que hicieron a la implementación de la ley.⁸

Las políticas de formación docente en los '90 se asentaron sobre diversos pilares: 1) el cambio de estructura académica del sistema educativo y su reforma curricular implicó la *reorganización de las carreras* de formación docente, 2) por los mismos motivos, se organizó una *Red Federal de Formación Docente Continua*, siendo una de sus funciones la coordinación y promoción de cursos de capacitación de docentes en servicio, 3) otra de las funciones de la mencionada Red fue la implementación de políticas *de evaluación y acreditación* de las instituciones formadoras de docentes. Analizaremos en particular el primero de estos pilares.

La *política curricular* se modificó de manera sustantiva: el ministerio nacional elaboró contenidos básicos comunes (CBC), concertados en el CFCyE sobre los cuales las jurisdicciones debían elaborar sus propios diseños curriculares para todos los niveles, incluida la formación docente que debió ajustarse a la nueva estructura académica así como incorporar nuevos contenidos acordes con las modificaciones curriculares en el resto de los niveles. Los CBC para la formación docente se organizaron en tres campos de formación: *General*, común a todos los estudios de formación docente de grado, centrada en los fundamentos de la profesión docente (formación pedagógica), *Especializada* según los niveles, ciclos y regímenes especiales; relacionada con el sujeto-alumno del nivel en el que se desempeñarán los docentes y de *Orientación*, centrada en áreas disciplinares.⁹ Se determinó que las carreras de formación docente para la educación inicial y para el primero y el segundo ciclo de la EGB tendrían una extensión mínima de 1.800 horas reloj presenciales de actividad académica teórica y práctica; mientras que para el tercer ciclo de la EGB y para la educación polimodal, la extensión mínima sería de 2.800 horas reloj presenciales.

Sobre la base de estos acuerdos, las jurisdicciones debían elaborar sus propios diseños curriculares, y los institutos sus Proyectos Educativos Institucionales, estableciéndose así diferentes instancias de concreción del currículum. Esto derivó en la profundización de la diversidad de la oferta de formación docente y en la proliferación de carreras tanto en el sector público y privado cuanto en el nivel superior universitario y no universitario.

Es importante destacar que esta forma de organizar la política curricular supuso, por un lado, la existencia de documentos confeccionados por cuerpos de especialistas y por el otro, la consideración de que las prescripciones curriculares no encuentran en su concreción múltiples formas de interpretación y

⁸ En el caso de la formación docente los acuerdos relevantes fueron plasmados en los denominados “Acuerdos para la concertación”: Acuerdo-3 CFCyE: *Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente* (1993), Acuerdo-9: *Red Federal de Formación Docente Continua* (1994), Acuerdo-11: *Bases para la organización de la formación* (1996) y Acuerdo-14: *Transformación gradual y progresiva de la formación docente continua* (1998).

⁹ Acuerdo-3 “Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente”.

mediación. Esta noción pareciera desconocer las complejas resignificaciones que se producen entre las prescripciones y su materialización en los contextos locales. Además, se instaló una modalidad de difusión a través de documentos, debiendo los docentes desentrañar su contenido a fin de elaborar los proyectos educativos institucionales y propuestas de renovación de la enseñanza (Ziegler, 2003).

A su vez, la Ley Federal de Educación delegó en el Ministerio Nacional la validez nacional de títulos. Se estableció que los estudios del nivel superior no universitario tendrían validez nacional luego de su legalización por parte de la autoridad competente en cada jurisdicción, que debería constatar que los planes comprendieran los Contenidos Básicos Comunes para la formación docente y que los Institutos de Formación Docente cumplieran con los criterios de calidad establecidos por el CFCyE y por el Consejo de Universidades.¹⁰ Además, se estableció que los títulos y certificados docentes de nivel superior no universitario deberían estar acreditados o en proceso de acreditación y sus planes de estudios aprobados por las autoridades respectivas en orden de obtener la validez nacional.¹¹ Todas las jurisdicciones tendrían como fecha límite para adecuar sus sistemas de educación a la nueva normativa hasta el 1º de enero de 2001. Sin embargo, esta fecha se fue postergando en sucesivas oportunidades hasta que, en el marco de la Ley de Educación Nacional, se sancionó un decreto con nuevas regulaciones.¹²

Por su parte, la Ley de Educación Superior de 1995, ratificada por la Ley de Educación Nacional de 2006, afectó al conjunto de las instituciones de ese nivel, tanto públicas como privadas y universitarias como no universitarias. Esta ley dispuso que, además de las universidades y de los institutos superiores de formación docente (que pueden celebrar convenios de asistencia académica con instituciones universitarias), otro tipo de instituciones se encuentran habilitados para ofertar carreras docentes. Los Colegios Universitarios constituyen una figura institucional de nivel superior que pueden formar docentes para uno o más niveles del sistema educativo siempre que hayan acordado mecanismos de acreditación y articulación de sus carreras o programas de formación con instituciones universitarias. También los institutos universitarios pueden formar docentes. Su característica particular es que su oferta se limita a una única área disciplinaria.

Así, la legislación educativa de la década de 1990 se orientó a la descentralización administrativa de las instituciones de formación no universitaria que son las que concentran mayor cantidad de matrícula y carreras de formación docente (Dirié et.al., 2002). Como contraparte, se instalaron nuevas formas de regulación: la definición centralizada de las políticas que tuvieron a la evaluación y acreditación de las instituciones formadoras, la reforma curricular, la organización de una red federal de capacitación docente y nuevas funciones para las instituciones formadoras como ejes de la reforma.

Estas políticas encontraron importantes críticas tanto desde los gremios docentes, círculos académicos y en las mismas instituciones formadoras dado que se colocó a los docentes como el *problema* y *solución* del sistema educativo sin impulsar políticas que mejoraran sus condiciones laborales (Davini y

¹⁰ Fuente: Decreto N° 1.276/96.

¹¹ Fuente: Resolución del Ministerio de Educación N° 2540/98.

¹² Se trata del decreto N° 144/2008. Retomaremos lo dispuesto por esta norma más adelante.

Birgin, 1998). A su vez, diversos autores sostienen que la forma de organización del gobierno del sistema derivó en una recentralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional. En tal sentido, Vior advierte sobre la estrategia de producción de normativa de menor nivel de jerarquía que las leyes (como pueden ser decretos, resoluciones y disposiciones) que son las que en definitiva modifican y sientan las políticas concretas. Se trata de mecanismos de negociación extraparlamentarios que delegan en el poder ejecutivo y en la tecnocracia estatal y para-estatal las decisiones, que alcanzan cierto grado de legitimidad al convocar a *expertos* y *especialistas* reconocidos que avalan científicamente las decisiones políticas tomadas. De acuerdo con Offe, se trata de “...una búsqueda constante de formas no políticas de tomar decisiones...” (Offe, 1990 citado en Vior, 2003).

Sin embargo, la centralidad en la definición de las políticas tuvo como contracara su ejecución desconcentrada, sin prever las distintas instancias de mediación provincial e institucional. Las respuestas de las provincias frente a esta nueva forma de regulación fueron diversas: la implementación de las políticas diseñadas centralmente adquirieron especificidad en función de la situación económica, el estilo de gestión y los conflictos de interés al interior de cada jurisdicción (Senén González, 2001). Como veremos a continuación, los ‘90 inauguraron una nueva forma de regulación y gobierno del sistema descentralizado que no fueron discontinuadas por las gestiones que le siguieron.

La centralidad nacional en un contexto federal

La Ley de Educación Nacional sancionada en diciembre de 2006 derogó la Ley Federal de Educación, en el marco de críticas a las políticas implementadas en la década de 1990. Entre 2003 y 2006 fueron sancionadas seis leyes relacionadas con la educación que intentaron darle una nueva centralidad al Estado Nacional y promover ciertos aspectos considerados relegados en la década previa: la educación técnico profesional y la mejora de las condiciones salariales docentes.¹³ También se comenzaron a elaborar en el Ministerio nacional los Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP) para los ciclos educativos como respuesta a la diversidad curricular existente y de manera de definir aquello considerado primordial para enseñar y de forma de comenzar a articular al sistema educativo luego de la diversificada implementación de la reforma de la década de 1990. De todas formas, la organización descentralizada del sistema no fue cuestionada ni puesta como tema en la agenda política.

Para el caso específico de la formación docente, en 2004 fue aprobado por el Consejo Federal el documento “Políticas para la formación docente”.¹⁴ Diferenciándose de las políticas precedentes, se sostiene que la capacitación docente debe ser gratuita como obligación del Estado. Plantea la organización del Plan de Desarrollo Profesional Docente 2004-2007, proponiendo generar una diversidad de dispositivos

¹³ Además de la LEN, se sancionó la Ley del Fondo del Incentivo Docente N° 25.919 de 2004, la Ley de los 180 días de clase N° 25.864 de 2004, la Ley de Educación Técnico- profesional N° 26.058 de 2005, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2006 y la Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral N° 26.150 de 2006.

¹⁴ Resolución CFCyE N° 223 de 2004.

de formación, superando la organización de cursos para la “actualización” curricular, tal como se había organizado la Red Federal de Formación Docente Continua.¹⁵

Así, la Ley de Educación Nacional vino a articular y darle un marco legal de mayor jerarquía a una serie de políticas que se habían instrumentado desde 2003. La ley modificó nuevamente la estructura académica del sistema educativo, extendiendo la obligatoriedad escolar hasta la educación secundaria (13 años en total) y la consecuente renovación curricular.¹⁶ Si bien dispuso que el sistema educativo tuviese una “estructura unificada” se delegó en las provincias la opción por una estructura de seis años de educación primaria y seis de educación secundaria o bien, siete años de educación primaria y cinco de secundaria. De esta manera, a pesar de que una de las críticas a la Ley Federal de Educación fue su implementación diversificada y la multiplicidad de situaciones jurisdiccionales e institucionales que afectaron a la organización del sistema educativo nacional, las normas aprobadas recientemente si bien reducen las opciones, no parecen avanzar en un sentido “unificador” que den integridad al sistema nacional.

En lo que respecta a la formación docente, fueron regulados aspectos que antes no habían sido considerados en la letra de la ley 24.195. La Ley de Educación Nacional dispuso una duración de cuatro años para las carreras de profesorado para el nivel inicial y primario. También fue creado el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), como organismo responsable de la planificación y ejecución de políticas de formación y capacitación docente. Sus equipos técnicos elaboraron los documentos que luego fueron aprobados por el Consejo Federal de Educación.¹⁷

Durante 2007 se aprobó el Plan Nacional de Formación Docente, donde se identificaron los principales problemas, las estrategias a encarar y los resultados esperados en cada caso. También fueron concertados tres documentos que dispusieron la organización general de las carreras de formación docente y las funciones de los institutos formadores.¹⁸ Así, se definió a la formación docente como un *proceso permanente* y se establecieron Lineamientos Curriculares Nacionales como *marco regulatorio y anticipatorio de los diseños curriculares jurisdiccionales y las prácticas de formación docente inicial*, incluyendo a las carreras dictadas en las universidades. Se vuelve a repetir la fórmula inaugurada en la década de 1990 ya que la política curricular encuentra distintas instancias de concreción: en el nivel nacional se producen los documentos, acordados federalmente, para que luego las jurisdicciones elaboren

¹⁵ Los programas de formación docente en servicio fueron: Escuela Itinerante, Arte Rodante, Ciclos de Cine y Formación Docente. Se pretende que con estas instancias haya una apertura de temas e introducir a los docentes en nuevos problemas sociales dado que inciden en su tarea como profesionales de la educación.

¹⁶ La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende: Educación Inicial (compuesta por Jardín Maternal para niños de los 45 días de vida hasta los dos años de edad inclusive y Jardín de Infantes para niños de tres a cinco años, el último obligatorio), la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. Además cuenta con ocho modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

¹⁷ La LEN creó el Consejo Federal de Educación que suplantó al Consejo Federal de Cultura y Educación. Su composición es la misma que el CFCyE pero a partir de la normativa vigente sus resoluciones tienen carácter obligatorio para su aplicación por parte de las jurisdicciones.

¹⁸ Se trata de “Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial” (Resolución CFE N° 24/07), y “Hacia una institucionalidad del sistema de formación docente en Argentina” y “Lineamientos nacionales de formación docente continua y de desarrollo profesional docente (ambos aprobados por Resolución CFE N° 30/07).

los diseños curriculares y las instituciones formadoras definan propuestas locales que incluyan, articulen y amplíen los niveles anteriores. En tal sentido, se estableció que “las jurisdicciones, al definir sus diseños curriculares, podrán optar por dejar hasta un máximo del 20% de la carga horaria para la instancia de definición institucional”.

Se dispuso que las carreras se organizaran en tres campos de conocimiento: *general*, (formación pedagógica), *específica* (disciplinar) y *práctica profesional*.¹⁹ De tal manera, se recupera la matriz de formación histórica que combinaba estos tres tipos de conocimientos. Sobre la base de estos acuerdos, se estableció que a partir de 2009 todas las carreras de formación docente deben comprender cuatro años de duración, cumplir como mínimo con 2600 horas reloj y su título coincidir con los acordados federalmente.²⁰ En tal sentido, se estableció que la titulación de la docencia en cualquiera de los niveles del sistema educativo nacional se utilizará la denominación de “Profesor/a de...”, y que no existirán titulaciones intermedias.²¹

Las resoluciones citadas avanzan sobre acciones para el desarrollo profesional y la formación docente continua así como en la reorganización de las carreras docentes, y en un marco de acción para las modificaciones institucionales del sistema formador, lo cual constituye un avance respecto de la situación de reforma iniciada en los años '90. Sin embargo, aún prevalecen los mismos mecanismos de producción de estos documentos, elaborados por *especialistas* con escaso tiempo para la consulta a las instituciones formadoras de docentes, tanto universitarias como no universitarias. A su vez, si bien la Ley de Financiamiento Educativo avanzó en la recuperación salarial docente, las propuestas de reforma del sistema formador suponen condiciones laborales que aún distan de concreción. En tal sentido, “...si no se modifican las normas que regulan los mecanismos de designación de los docentes, lo cual debería promover su designación por cargo (y la eliminación de las designaciones por horas cátedra), todas las propuestas de reconversión institucional del sistema formador se verán seriamente condicionadas...” (Ruiz, 2008). Nuevamente, pues, se corre el riesgo de entrar en contradicciones en el marco de procesos de reforma que exigen de los docentes un trabajo intelectual y profesional al tiempo que introducen normas tendientes a la precarización del trabajo y mantienen salarios propios de actividades de baja calificación.

Los acuerdos federales mencionados analizan la situación de la formación docente actual a la luz de conocimientos teóricos y proponen recomendaciones sobre cómo organizar los diseños curriculares y la enseñanza. Así, fijan cuestiones generales para que luego las provincias las implementen de acuerdo a sus particularidades locales. Esta política reedita la inaugurada en la década de 1990 que probó que en la medida en que los acuerdos federales se delegan a los poderes ejecutivos de turno sin que prevalezca una coordinación y un papel activo del Estado Nacional, su capacidad de convertirse en políticas concretas y duraderas pierden vigor a la vez que corren el riesgo de promover desarticulación entre las jurisdicciones.

¹⁹ Se recomienda que el campo de la formación general ocupe de un 25 a un 35 % de la carga horaria total, la Formación Específica, entre el 50 % y el 60 % y la Formación en la Práctica Profesional, entre un 15 % y un 25 %.

²⁰ Resolución CFE N° 73/08.

²¹ Resolución CFE N° 74/08.

Es de destacar, sin embargo, el lugar del INFoD como ente jerárquico que, a través de distintas medidas intenta superar la fragmentación de la formación docente. En el caso de los profesorado de educación inicial y primaria, se intenta dar una orientación común a las provincias no sólo a partir del acompañamiento en la elaboración de los diseños curriculares, sino a través de documentos denominados “Recomendaciones para la elaboración de diseños curriculares”, así como un conjunto de documentos elaborados por especialistas, referidos a áreas disciplinares y respecto de los sujetos de aprendizaje de los niveles educativos, que sirvan de soporte para la implementación del diseño curricular.²² En el caso de los profesorado para el nivel secundario, el proceso se está pensando de manera distinta. Desde 2010 se inició un proceso de revisión de las prácticas de formación y/o de renovación de los diseños curriculares sujeto a decisión de las provincias. Se elaboraron documentos de algunas disciplinas sobre los que se pretende llegar a acuerdos para garantizar una formación docente de calidad en todo el país.

Asimismo, para algunas carreras docentes se aprobaron federalmente planes de estudios: en 2008 se aprobó un *plan de estudios* para la "Especialización docente de nivel superior en educación rural para el nivel primario"²³ y otra para la "Especialización docente de nivel superior en educación en contextos de encierro".²⁴ También fue aprobado el plan de estudios para el "Profesorado de educación secundaria de la modalidad técnico profesional en concurrencia con título de base",²⁵ y el “Programa Nacional de Formación Docente Inicial para la Educación Técnico Profesional”.²⁶

Por último, y respecto de la validación nacional de títulos, se dispuso que a partir de la cohorte 2009 las instituciones formadoras deben estar inscriptas en el Registro de INFoD, cumpliendo con el diseño curricular jurisdiccional organizado a partir de los lineamientos curriculares acordados en el CFE. También los ISFD deben cumplir con las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación, acreditación y articulación que establezca el CFE así como con los perfiles federales, las incumbencias profesionales y la carga horaria aprobadas por el CFE. A su vez, deben iniciar del trámite de validez nacional de los estudios ante el Ministerio antes del 31 de julio de 2009.²⁷ De esta manera, los plazos para adecuarse a las políticas diseñadas centralmente fueron mucho más acotados que los dispuestos en los años ‘90. La premura para que las jurisdicciones se ajusten a los acuerdos obligatorios del CFE parece ser más intensa, lo que a su vez le da mayor centralidad al Poder Ejecutivo Nacional en el contexto federal. A partir de las distintas acciones desarrolladas por el INFoD podría pensarse en la centralidad que adquiere para la concreción de políticas enmarcadas en acuerdos con las jurisdicciones.

En suma, es posible advertir ciertas continuidades pero también discontinuidades entre las políticas de formación docente de la década de 1990 y 2000. La organización de gobierno y la centralidad dada al Poder Ejecutivo Nacional sigue en pie (quizás teniendo que negociar más debido el carácter obligatorio de

²² Ver: <http://www.me.gov.ar/infod/curricular.html>

²³ Resolución CFE N° 57/08.

²⁴ Resolución CFE N° 58/08.

²⁵ Resolución CFE N° 63/08.

²⁶ Resolución CFE N° 64/08.

²⁷ Decreto PEN N° 144/2008.

las resoluciones), así como la forma de definir la política curricular, las funciones asignadas a los institutos de formación docente y la renovación curricular sobre la base de las modificaciones en el resto de los niveles. Todo esto sin que se avance aún en la modificación de las condiciones laborales docentes ni en la articulación entre las instituciones formadoras. La centralidad dada al Estado nacional a través del INFoD, las definiciones institucionales, la aprobación de planes de estudio en el nivel federal para carreras de formación docente que se pretenden impulsar, en cambio, son algunas diferencias.

A continuación analizaremos en particular las formas de concreción de las políticas impulsadas durante la década de 1990 y 2000 señaladas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas jurisdicciones tuvieron respuestas contrapuestas en los años '90 respecto de la implementación de la reforma: mientras la Ciudad de Buenos Aires exhibió muestras de *resistencia*, la provincia realizó una *implementación con sello propio* (Senén González, 2003). Intentaremos también mostrar cómo estas respuestas diferenciales siguen vigentes, pero con nuevas particularidades en la reforma en implementación.

La provincia de Buenos Aires

Tal como fue mencionado previamente, la ley 24.049 afectó a la educación media y superior no universitaria, lo cual implicó para la provincia de Buenos Aires el traspaso de todas las instituciones nacionales y la supervisión sobre las privadas, dado que en esta jurisdicción las instituciones de dicho sector eran supervisadas por la Nación a través de la SNEP. Este proceso estuvo signado por la negociación entre el Estado Nacional y cada provincia, por lo que cada una de ellas firmó un convenio de transferencia, que en el caso de Buenos Aires se realizó el 30 de diciembre de 1993. Se dispuso que partir del 1° de enero de 1994 todas las escuelas nacionales serían transferidas a jurisdicción provincial.²⁸

Si bien Buenos Aires fue la última provincia en firmar el convenio de transferencia con la Nación, fue la primera en sancionar legislación acorde con la Ley Federal de Educación (ley 11.612 de 1994). Desde este marco normativo, los pilares de la reforma nacional fueron retomados por la provincia pero con su sello propio.²⁹ La reforma comenzó a implementarse abarcando al conjunto de las unidades educativas provinciales (en total 13.223), sin gradualismo ni “experiencias piloto”, como tampoco participación de los actores escolares. Esto debe encuadrarse en la organización del sistema provincial, caracterizado como fuertemente verticalista y centralizado.³⁰

²⁸ La Legislatura de la Provincia aprobó el Convenio mediante la ley 11.524 de 1994.

²⁹ La provincia tuvo numerosas iniciativas: antes que el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires organizó su propio programa de becas estudiantiles (1997/98/99), generó una batería de programas asistenciales y educativos (“Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario” – PIBES-, “A saltar la Pared”), aseguró a la comunidad docente que no habría despidos en su integración a la nueva organización escolar, ofreció la capacitación docente pagada y en servicio (año 1996), eliminó los históricos “terceros turnos” en las escuelas del Conurbano. A su vez, fue reticente frente a las ofertas de Programas Nacionales generados en la instancia nacional (Senén González, 2003)

³⁰ La ley provincial dispuso la adecuación de la estructura académica a la establecida por la LFE. La implementación se realizó de manera simultánea del primer año de cada ciclo de la Educación General Básica y gradual en los subsiguientes, de tal forma que en tres años se modificó la estructura académica provincial. En 1999 comenzó la

En la ley de educación provincial de 1994, los aspectos referidos a la formación docente aparecen de manera difusa, dado que sólo se menciona dentro de los principios del sistema educativo bonaerense el derecho de los docentes a “la dignificación y jerarquización de su profesión”,³¹ y de la Educación Superior Provincial “Perfeccionar con criterio permanente a docentes en actividad” y “Formar al docente como elemento activo de participación en el sistema democrático”.³² En todo caso, los deberes y derechos de los docentes de gestión estatal estarían regidos por el Estatuto del Docente (ley 10.579) y/o la legislación que lo reemplazara. Los docentes de establecimientos de gestión privada gozarían de los mismos derechos y tendrían las mismas obligaciones adecuándose la aplicación de dicho estatuto a través de las normas que regulan la relación del empleado privado vigentes en el orden nacional.³³

Distintas investigaciones señalan el carácter verticalista de esta jurisdicción, acelerado en la implementación de la reforma en general y de las políticas de formación y capacitación en particular, posibilitando pocos espacios para que los docentes pudieran participar activamente en las decisiones (Feldfeber, 1999; Serra, 2004). Sin embargo, hay quienes señalan que para el caso de los planes de estudio de las carreras de profesorado no se siguieron los mismos patrones que en el resto de los ciclos y niveles dado que se elaboraron sobre la base de los resultados de una experiencia piloto realizada en once institutos de la provincia a partir de 1994 (Olmeda y Cardini, 2003).

De todas formas, los diseños curriculares de esta provincia (que tuvieron diversas actualizaciones y modificaciones), fueron organizados siguiendo los lineamientos dispuestos en el CFCyE. El perfil docente fue definido por *competencias* relacionadas estrictamente con el quehacer dentro del aula. Así, el abordaje socio-histórico político, quedó reducido (representando un 5% de la carga horaria total) respecto de otras áreas que ponen mayor énfasis en la enseñanza dentro del aula. Los diseños curriculares fueron organizados por “perspectivas”, rompiendo con la organización disciplinar. Se estructuraba en “Espacios Curriculares” y se pretendía abordar la formación de manera interdisciplinaria (Oreja Cerruti, 2009).

Más allá de los cambios curriculares, hasta los albores del año 2000 fueron pocas las iniciativas provinciales vinculadas con la formación docente. Olmeda y Cardini (2003) sostienen que si bien se intentó impulsar una estrategia unificada mediante la creación de la Dirección Provincial de Formación Docente y Formación Docente Continua, diversos factores (tanto presupuestarios así como su misma organización que relegaba a actores tradicionales, como son los inspectores) incidieron en la disolución de esta Dirección. Los autores advierten que el foco y prioridad de las autoridades provinciales estuvo puesto más en la inclusión de mayor cantidad de alumnos en la Educación General Básica, relegando las políticas de formación a un segundo plano, y en todo caso, en la capacitación docente.

primera cohorte de polimodal, teniendo sus primeros egresados en 2001. En 1999 fueron aprobados los diseños para el nivel inicial y EGB, posponiéndose su difusión sistemática en las instituciones educativas a principios de 2002.

³¹ Artículo 3º inciso u) de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires Nº 11.612 (1994).

³² Artículo 10º incisos c) y e) respectivamente de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires Nº 11.612.

³³ La capacitación masiva de todos los docentes se montó sobre el Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10.579 de 1987), que la señala como una de las obligaciones del docente, al tiempo que como un derecho que debe ser atendido por las autoridades educativas y reconocidas las certificaciones obtenidas en la valoración de antecedentes para acceder a determinados cargos y avanzar en la carrera.

Otro de los puntos nodales de las políticas de formación docente se relacionó con las nuevas formas de regulación. Los Institutos Superiores de Formación Docente, así como las instituciones educativas de otros niveles, tuvieron la obligación de elaborar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) enmarcado en los nuevos diseños curriculares.³⁴ Estos proyectos fueron tomados para evaluar y acreditar a los institutos formadores, constituyéndose como un requisito para su supervivencia. A tal fin, en 2003 fue creada la Unidad de Evaluación Provincial bajo la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia,³⁵ que ante la complejidad y tamaño del sistema educativo provincial fue desarrollando un proceso paulatino de evaluación y acreditación de las instituciones. Hacia 2006 se revisaron los dictámenes de aquéllos institutos (públicos, privados y de orientación artística) con acreditación pendiente modificando los criterios de evaluación en los ítems vinculados con postitulaciones, acciones de capacitación e investigación; logrando buena parte de estas instituciones la aprobación plena.³⁶

La reforma educativa de los años '90 parece haber dejado instalado ciertos lineamientos. Por un lado, el requerimiento de la adecuación curricular de las carreras docentes, y la consecuente política de capacitación así como la reorganización de los institutos formadores a partir de sus tres funciones: oferta de carreras docentes, organización de cursos de capacitación para docentes de otros niveles del sistema y producción de investigación.

La provincia de Buenos Aires sancionó un nuevo marco legislativo en junio de 2007, ajustándose a la Ley de Educación Nacional. Previamente, en 2005, ya había iniciado un proceso de cambio al llamar a concurso de directivos para el tercer ciclo de la EGB, denominándola a partir de ese momento Educación Secundaria Básica.³⁷ En ese mismo año se dispuso que la Educación General Básica definida como unidad pedagógica constituida por tres ciclos tendría una conducción para el primer y segundo ciclos bajo la denominación Educación Primaria Básica y otra para el tercero bajo la denominación Educación Secundaria Básica.³⁸ De esta manera, previamente a la sanción de la nueva legislación nacional y provincial, Buenos Aires avanzó en una nueva reforma de la estructura académica. Finalmente, la Ley de Educación Provincial N° 13.688 dispuso la organización de la educación primaria y secundaria en seis años cada una, dejando atrás las denominaciones establecidas en la normativa de 2005.³⁹

Si bien esto puede comprenderse como un cambio nominal, se dispusieron nuevos planes de estudio que deberán ser tenidos en cuenta, una vez más, en las carreras de formación docente. En tal sentido, en 2007 fue aprobado el nuevo diseño curricular para la educación primaria, basándose en las revisiones que durante los años 2005 y 2006 se habían realizado respecto de ese nivel.⁴⁰ En el caso de la educación secundaria, se fueron

³⁴ Artículo 19 inciso d) de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires 11.612 (1994).

³⁵ Resolución N° 3037/03. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

³⁶ Resolución N° 317/06. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

³⁷ Decreto provincial N° 256/05.

³⁸ Resolución N° 1045/05. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

³⁹ La ley provincial extendió la obligatoriedad escolar desde la sala de 4 años hasta la educación secundaria.

⁴⁰ Resolución N° 3160/07. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

aprobando los diseños curriculares por año de estudio del ciclo básico.⁴¹ En 2009 se aprobaron las modalidades del ciclo de especialización,⁴² retornando a la organización por disciplinas. Las siete orientaciones del ciclo superior comprenden una carga horaria de 2.772 horas y materias de formación común y específica, obteniendo al finalizar el ciclo el título de Bachiller según la orientación elegida.⁴³

En diciembre de 2007, anticipándose a los acuerdos federales, los diseños curriculares para la formación docente de nivel inicial y primario fueron renovados,⁴⁴ y comenzaron a implementarse en 2008. A diferencia de los '90 y enmarcados en lo dispuesto por la LEN y la propia ley provincial, los diseños curriculares de formación docente para el nivel inicial y primario tienen una duración de cuatro años, pasando de una duración de 2112 horas a 2816 horas anuales. Además, este nuevo diseño curricular cuenta con importantes novedades. Parecería retomar las importantes críticas hechas al diseño de los '90: se organiza en “campos de la formación”, y las asignaturas refieren a disciplinas. A su vez, se le asigna mayor cantidad de carga horaria a la formación socio-histórico política. También, se creó un Taller Integrador Interdisciplinario como espacio de encuentro mensual entre docentes y estudiantes de cada año de la carrera, como componente central del campo de la práctica docente: para articular la acción y la reflexión, apostando a la formación colectiva del conocimiento. Según el diseño, en cada año se trabaja un eje en particular, pero no tiene contenidos prescriptos, sino que éstos se van dando de manera interdisciplinaria en función del eje de trabajo (Oreja Cerruti, 2009).

De esta manera, la provincia de Buenos Aires vuelve a ser “pionera” y hasta se anticipa a las políticas dispuestas y acordadas federalmente y, en algunos casos, sus documentos son tomados en cuenta a la hora de pensar las políticas para el resto del país. Esta particular situación reviste importancia también, no sólo porque es la jurisdicción con mayor porcentaje de la población y de instituciones de formación de docente, sino porque nos habla de las particulares formas de definir las políticas educativas. Si bien desde las autoridades nacionales se apela a los acuerdos federales para que luego su implementación sea responsabilidad provincial, Buenos Aires no sigue el circuito predeterminado: avanza antes, define, identifica problemas y establece sus propias políticas de manera relativamente independiente a lo que, en este caso un órgano nacional fuerte como el INFoD, determina. Así, los cuadros políticos provinciales no sólo retoman sino que resignifican las políticas nacionales.

La Ciudad de Buenos Aires

La situación de la Ciudad de Buenos Aires se diferencia del resto de las jurisdicciones dado que desde 1880 es la Capital Federal del país. A partir de entonces y hasta 1994, estuvo gobernada por Intendentes designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación. En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional se dispuso que fuera una Ciudad Autónoma, por lo que se

⁴¹ Resolución N° 3233/06 (Aprueba el Diseño Curricular para 1° año del secundario), Resolución N° 2495/07 (Aprueba el Diseño Curricular para 2° año del secundario) Resolución N° 317 (Aprueba Diseño Curricular para 3° año del secundario). Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires.

⁴² Resolución N° 3828/09. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires.

⁴³ Ellas son: Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Economía y Administración, Arte (artes visuales, danzas, teatro, literatura, música), Lenguas Extranjeras, Comunicación y Educación Física.

⁴⁴ Resolución N° 4154/07. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

sancionó una constitución propia y sus autoridades comenzaron a ser designadas a través del sufragio. Esta particularidad de la Ciudad de Buenos Aires explica, en parte, algunos de los procesos que afectaron a su sistema educativo en general y a la formación docente en particular durante las últimas dos décadas.

La centralización histórica de la organización institucional del sistema educativo, la falta de autonomía en el gobierno jurisdiccional y la ausencia de un marco normativo para el sector, se encuentran entre las razones que explican la conformación tardía del gobierno para la educación superior en el ámbito de la Ciudad. El antecedente más importante en tal sentido lo encontramos en la última dictadura militar. El gobierno de facto del Gral. Videla, a través del decreto-ley 23.910 de 1978, dispuso la conformación del *sistema educativo municipal* con las escuelas de nivel inicial y primario transferidas desde el Estado Nacional. Aunque las instituciones de nivel superior dentro de las que se encontraban las de formación docente fueron transferidas casi una década y media después, ya a principio del año 1980, a través del Decreto N° 230/80 se creó la *Escuela Superior de Capacitación* con el fin de atender a la actualización y el perfeccionamiento profesional de los docentes recientemente transferidos. Esta capacitación era de carácter obligatoria y estaba organizada en cursos intensivos de casi un mes. Fue pensada como una herramienta para formar los cuadros intermedios de conducción docente establecidos a partir de la creación del sistema educativo municipal.⁴⁵ Así, la formación inicial estaba bajo la órbita nacional y la capacitación y actualización posterior estaba bajo la órbita municipal.

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmó el Convenio de Transferencia de servicios educativos nacionales a su jurisdicción el 19 de febrero de 1992. En éste se estableció la transferencia de dichos servicios a partir del 1° de julio de 1992. Se transfirieron diversos tipos de instituciones que pueden ser calificadas como parte de la oferta de nivel superior no universitario: Escuelas Normales, Institutos de Educación Superior, Institutos Superiores del Profesorado, Escuelas Nacionales de Enseñanza Artística, los Centros Educativos de Nivel Terciario y los Centros Nacionales de Formación Profesional. Una vez realizada la transferencia de los establecimientos de nivel superior no universitario, la Secretaria de Educación estableció que los Institutos de Formación Docente pasaran a depender de la Escuela de Capacitación. Esta unificación de las instancias de formación y capacitación bajo esa dependencia duró muy poco tiempo. En 1995, por medio de la Resolución N° 133/95, el Secretario de Educación designaba a la Dirección General de Planeamiento Educación, dependiente de la Subsecretaría de Educación, como cabecera jurisdiccional de la Red Federal de Formación Docente Continua, con la función de crear un marco normativo y organizativo para el desarrollo del Plan Municipal de Formación Docente y asegurar su difusión entre las instituciones miembros de la Red. Al mismo tiempo delegó en la Dirección de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente (que dependía de la Dirección de Planeamiento Educativo), la coordinación de las acciones del Plan Municipal de Formación Docente Continua. Recién en 1996, luego de la asunción del primer gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, se creó la Dirección de Educación Superior, dependiente en ese momento de la Subsecretaría de Educación de la

⁴⁵ Una descripción detallada del derrotero de la Escuela de Capacitación desde su creación hasta el año 2000 puede consultarse en Gagliano, R. y Pineau (2000)

Secretaría de Educación del GCBA. Es importante destacar que la Dirección de Educación Superior, en ese momento, tenía bajo su órbita la supervisión de los niveles inicial, primario y medio de las Escuelas Normales concentradas (en el nivel superior) en la formación docente. Es decir, que un importante número de establecimientos de los niveles inferiores del sistema educativo no dependía de la dirección respectiva del nivel sino de la del nivel superior.

Completando este proceso de conformación del Área de Educación Superior en mayo de 1997 a través de la Resolución N° 1.085 el Secretario de Educación trasladó a la órbita de la Dirección de Educación Superior la cabecera jurisdiccional de la Red de Formación Docente Continua y la Comisión de Evaluación y Supervisión de Proyectos de Capacitación de la Red Federal. Así, se traspasaron a la Dirección de Educación Superior las funciones vinculadas con la formación y capacitación docente que hasta ese momento desempeñaban la Dirección General de Planeamiento y la Dirección de Formación Docente Continua.

Esto estaría señalando algunas de las características sustantivas de la política de descentralización educativa implementada por el gobierno nacional. Por un lado, la falta de previsión y de una planificación global en la transferencia ejecutada que dio lugar -en la Ciudad de Buenos Aires- a una estructura de gobierno segmentada y parcializada del sector terciario, quitándole racionalidad a la administración y gobierno del conjunto del nivel. Por otro lado, la celeridad con que fue llevada a cabo la transferencia en su conjunto sin cumplir con los objetivos formulados por la ley 24.049 de apuntar a que por medio de esta política se lograra una mejora cualitativa del servicio y su administración. Al contrario, se reprodujo la estructura de gobierno, que existía previamente en el plano nacional, en el nivel de la Ciudad de Buenos Aires y se promovió la fragmentación de la educación superior a través de su dependencia orgánica funcional diferenciada. Recién a partir del año 2002 comenzó a modificarse esta organización institucional, con la jerarquización del área de educación superior, al crearse la Dirección General de Educación Superior y con la transferencia de los Centro Educativos de Nivel Terciario desde el área de media y adultos a la órbita de esta Dirección General, situación que por si sola no ha significado un cambio sustancial.

La necesidad de acreditación de las instituciones de nivel superior para cumplir con los requisitos impuestos desde el nivel nacional impulsó en el año 1999 un proceso de fortalecimiento de las instituciones de formación docente y de acompañamiento desde la gestión para la elaboración de los proyectos educativos institucionales. Asimismo a través de la Resolución N° 1.674/99 se creó la Unidad de Evaluación de la Formación Docente y se encomendó a la Subsecretaría de Educación la selección previa de profesionales para su integración entre los especialistas inscriptos en el Registro Nacional de Evaluadores. Este proceso de fortalecimiento y acreditación de los institutos de formación se produjo durante los años 2000 y 2005 (a través de las Resoluciones N° 1.692/00, N° 1.194/01, N° 611/05).

Paralelamente, desde el año 2001 se crearon instancias de asesoramiento y evaluación de la formación docente. La Resolución N° 1.193/01 instaló en el ámbito de la Subsecretaría de Educación la Comisión Asesora de la Calidad de la Formación Docente Continua, integrada por miembros de las Direcciones Generales de Educación Superior, Planeamiento, de Educación de Gestión Privada, de la

Escuela de Capacitación (CEPA) y de la Coordinación de Formación Profesional dependiente de la Dirección de Área del Adulto y del Adolescente. Un año después se creó también bajo la órbita de la Subsecretaría de Educación, la Unidad de Evaluación de la Formación Docente encargada de la evaluación de los planes de formación docente y de los proyectos de fortalecimiento (Resolución N° 3.926/02).

El fuerte énfasis que en aquellos años el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desarrolló en su nivel superior puede verse también en la transformación de su organigrama: la Dirección de Educación Superior se transformó en Dirección General (DGES) a partir de 2003. En el año 2005 la Escuela de Capacitación se transformó en un organismo dentro de la estructura burocrática de la Secretaría pero *fuera de nivel*: la Escuela de Capacitación Docente - Centro de Pedagogías de Anticipación (Decreto 1846/05). Con lo cual adquiriría un mayor rango dada su dependencia directa de la Secretaría de Educación.

Esta situación se mantuvo hasta la sanción de la ley de Ministerios en el año 2007. En el ahora Ministerio de Educación, la Dirección de General de Educación Superior fue desmembrada en dos direcciones, la de *Formación Docente* y la de *Formación Técnica Superior*, ambas dependientes de las también noveles Dirección General de Educación de Gestión Estatal de la Subsecretaria de Inclusión Escolar y Gestión Pedagógica.

Los tres pilares de la reforma educativa nacional también fueron retomados por esta jurisdicción, pero con características particulares dado que los realizó a su propio ritmo y algunos de ellos ya formaban parte de las políticas de la ciudad con mucha anterioridad. De esta manera, se renovaron los planes de las carreras de formación docente, se desarrollaron políticas de capacitación docente y se promovió la evaluación y acreditación de las instituciones como mecanismos de regulación del sistema.

Los planes de estudio con los que los Institutos de Formación Docente fueron transferidos a la ciudad a partir 1992 habían sido diseñados por el Ministerio Nacional y presentaban una serie de problemas, tales como: homogeneidad burocrática, rigidez interna, la secundarización, la organización deductivo-aplicativa y la segmentación. En realidad desde su origen habían sido más instrumentos de asignación de tiempos y horarios construido desde la gestión del sistema que un proyecto pedagógico construidos con las instituciones educativas (Davini, 1998).

En este contexto desde el año 1998⁴⁶ el nivel superior en la Ciudad de Buenos Aires comenzó su proceso de transformación curricular que incluyó instancias de consulta y diálogo con representantes de las instituciones formadoras de la jurisdicción. Es importante señalar que CABA contó para encarar el proceso de reforma curricular con una Dirección de Curricula, dependiente de la Dirección General de Planeamiento, y con equipos técnicos estables que se mantuvieron más allá de los cambios de gestión gubernamental. En ese sentido, los cambios no pueden leerse como un espejo respecto de las disposiciones nacionales sino que supusieron la participación de distintos actores de la comunidad educativa.

⁴⁶ Los primeros pasos en este sentido fueron 2 documentos elaborados desde la Secretaría de Educación para el trabajo de sus equipos técnicos en 1998: 1) *Lineamientos para la transformación del subsistema de la Formación Docente de la Ciudad de Buenos Aires* y 2) *Lineamientos curriculares para la formación docente de grado: avances en la estructura curricular*.

Así, en el marco de la Subsecretaría de Educación, desde las Direcciones General de Planeamiento, de Educación Superior y de Currícula se empezó a trabajar en una línea de transformación de la formación docente orientada a lograr “...una formación pedagógica integral (...) para fortalecer su identidad como profesionales y trabajadores de la educación; (...) tomando a la práctica profesional como eje y objetivo de la formación; (...) diseñar trayectos cuyas características exhiban su intencionalidad formativa y permitan la articulación de la formación de grado de diferentes especialidades docentes, la circulación de los futuros docentes por diversas instituciones formadoras y la acreditación de los trayectos equivalentes en distintas carreras de formación de grado, en una perspectiva de formación docente continua”.⁴⁷

Estas orientaciones se materializaron en lineamientos curriculares aprobados con carácter experimental por las Resoluciones N° 270 y N° 271 en noviembre de 2001, para los Profesorados de Educación Primaria e Inicial. Se puede mencionar como relevante la estructuración de los planes con la práctica como eje vertebrador que atraviesa todo el recorrido formativo, en lugar de estar ubicada al final de la carrera como una instancia de aplicación de lo aprendido, la práctica docente es un requisito desde el inicio y va complejizándose progresivamente. La lógica no es de aplicación sino que supone que las instancias teóricas nutren a las prácticas y éstas a su vez nutren a las instancias teóricas. La presencia de la práctica desde el comienzo de la carrera está garantizada por la estructura curricular de estos planes que supone una organización en **Trayectos**, éstos son: Trayecto de Formación General, Trayecto de Formación Centrado en el Nivel y Trayecto de Construcción de las Prácticas Docentes. Estos Trayectos son de cursada simultánea, no sucesiva; esta es una de las cuestiones centrales de la nueva propuesta curricular. Otra cuestión sustantiva que se modifica es la articulación de ambas ofertas de formación -para el nivel inicial y para el nivel primario- en unos diseños curriculares que comparten un tronco común, éste es el Trayecto de Formación General. La propuesta de cambio intentaba superar algunas cuestiones presentes en los planes de la década del '70, cuestionando la lógica deductiva aplicacionista e intentando ubicar a la práctica en un lugar privilegiado dentro del plan; asimismo, se pretendía desdibujar los límites tan marcados de las disciplinas, e incluir diversas modalidades de instancias curriculares que suponen tratamientos diferentes de los contenidos.

En el año 2002, algunas instituciones comenzaron a implementar los nuevos planes de estudio, y paulatinamente fueron incorporándose todas las demás instituciones formadoras. En ese año se aprobaron los criterios curriculares para la formación docente de nivel inicial y primaria / 1° y 2° ciclo de EGB a los que debían ajustarse las instituciones educativas públicas y privadas para elaborar sus planes de formación docente (Resolución N° 1.230/02). Sin embargo, recién en abril del año 2004, a través de la Resolución N° 62/04, la Subsecretaría de Educación autorizó la implementación de los mencionados lineamientos curriculares en forma generalizada para todos los institutos públicos y privados de formación docente.

Esta profunda transformación de los planes de estudio motivó el reclamo por parte de los docentes del nivel que solicitaban un marco de referencia orientador y ciertos criterios para poder llevar a la práctica

⁴⁷ Tomados de Secretaría de Educación-GCBA, 2001; op. cit.; págs 5 y 6.

los cambios curriculares. Esta necesidad se plasmó a fines del año 2004 en la incorporación a la Resolución N° 1.230/02 de un anexo denominado *Marco orientador general de los contenidos de formación docente* (Resolución N° 4.328/04). Con los nuevos lineamientos curriculares en pleno proceso de implementación, en el año 2005 la Subsecretaría de Educación delegó en la Dirección General de Educación Superior la tarea de continuar con esa implementación (Resolución N° 797/05). Dadas las nuevas disposiciones y las formas de su elaboración, es posible sostener que los nuevos planes de estudio contaron con los CBC para la formación docente pero como un insumo más entre otros, tomando de ellos lo indispensable para que los títulos tuvieran validez nacional (Llinás, 2004).

En el marco de las actuales disposiciones nacionales derivadas de la Ley de Educación Nacional y los cortos plazos que se dispusieron para otorgar validez nacional a los títulos dados por las provincias en 2008, la Ciudad de Buenos Aires tuvo que reformar los planes de estudios para las carreras de formación docente de nivel inicial y primario. Un elemento interesante sobre este proceso de transformación curricular, es que generó reivindicaciones a los planes del 2002; si bien durante su desarrollo estos planes habían suscitado resistencias de alguna envergadura entre los docentes, en la actualidad frente a los nuevos cambios que se discutieron durante los años 2008 y 2009 son reivindicados. En este sentido, la Ciudad lleva a cabo esta segunda reforma curricular para la formación docente con una notoria celeridad, que puede comprenderse como presión desde el INFoD a través de sus herramientas legales para otorgar validez a los estudios, y a la vez, como montaje de las actuales reformas en las anteriores. Las reformas actuales son parciales ya que mantienen gran parte de las innovaciones que se introdujeron en los planes del 2002, la presencia de “Campos de Formación” paralelos y simultáneos en la estructura curricular –estos son: Campo de Formación General, Campo de Formación Específica y Campo de las Prácticas Docentes-, cuatrimestralización de las instancias curriculares, flexibilización en la cursada que permite un recorrido con mayor grado de decisión por parte de los estudiantes, diferentes modalidades de instancias curriculares, y la práctica desde el inicio de la carrera como eje articulador. Se puede mencionar como cuestión central de la reforma actual, una vuelta a la organización del conocimiento en disciplinas, si bien no todas las instancias curriculares mantienen esta lógica se puede decir que en la actual reforma hay una tendencia en esa dirección; es por ello, que el Campo de Formación que concentra las reformulaciones es el denominado Campo de la Formación General, manteniéndose prácticamente sin cambios los otros dos Campos.

Es posible decir que la Ciudad de Buenos Aires mantuvo una posición diferencial respecto de la provincia de Buenos Aires en el marco de la reforma educativa de los ‘90. En esta jurisdicción no se llegó a aprobar una ley que organizara al conjunto del sistema por lo que se rige por normas de distinta jerarquía: el Estatuto del Docente, las prescripciones de las Actas de Transferencia de servicios educativos, decretos, entre otros. A pesar de que sus funcionarios (justicialistas en la etapa de intendencia, radicales a partir de 1996, de la Alianza desde 1999, del PRO desde el 2007) suscribieron los sucesivos acuerdos federales, no

se avanzó en la implementación de la reforma dispuesta por la Ley Federal de Educación.⁴⁸ Sin embargo, realizó adecuaciones curriculares para algunos de los ciclos y niveles del sistema educativo, similares a las nacionales.

En el caso particular de la formación docente se evidenció una fuerte divergencia ya que mantuvo los diseños curriculares nacionales (vigentes previos a la transferencia) en varias instituciones, mientras que participó de la Red Federal de Formación Docente Continua y generó los parámetros requeridos por ésta para la acreditación de las instituciones formadoras de docentes. Por otro lado, desarrolló graduales adecuaciones curriculares que fueron aplicadas diferencialmente hasta su generalización en 2002.

Asimismo, la ausencia de una ley específica para el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires contribuyó a que la política de formación docente fuera objeto de continuos ajustes, que si bien tenían fundamentos pedagógicos, se explican principalmente en virtud de los cambios en la gestión del área. Ello a su vez contribuyó a que durante este período de análisis no terminara de consolidarse un área que aunara la política de formación y la de desarrollo profesional docente. Si bien hubo intentos de unificar estas dos instancias bajo una misma autoridad ello no logró institucionalizarse a lo largo del tiempo.

Reflexiones finales

El análisis realizado muestra que las dos jurisdicciones presentan características diferenciales y también algunas convergencias. En materia de formación docente, las respuestas diferenciadas de ambas jurisdicciones pueden ser explicadas en el marco de una organización descentralizada del sistema educativo nacional. A pesar de que en los años '90 prevaleció una centralidad nacional en el diseño de las políticas, ésta no contó con diagnósticos sólidos sobre la situación de las jurisdicciones y tampoco previó las diferentes instancias de mediación local. Así, la provincia y la Ciudad de Buenos Aires muestran los diferentes componentes que dieron lugar, en cada caso, a particularidades en la implementación.

A pesar de haber tenido en cuenta los lineamientos nacionales, el GCBA siguió sus propios ritmos a la hora de emprender las reformas educativas jurisdiccionales. Sancionó la ley de obligatoriedad escolar pero sin ajustar los niveles educativos a la estructura académica dispuesta por la Ley Federal de Educación. Recién en la década de 2000 concretó modificaciones curriculares en los planes de estudio de las carreras de profesorado que, si bien tomaron los lineamientos curriculares acordados federalmente, le dieron un matiz propio ya que tuvieron una génesis que no respondía necesariamente a las políticas derivadas de la Ley Federal, a la vez que no contemplaron la estructura académica establecida por dicha ley. La provincia de Buenos Aires, por su parte, a pesar de darle una entidad propia a los procesos de reforma, fue la primera

⁴⁸ Hasta 1996 los intendentes municipales peronistas comenzaron a implementar medidas para aplicar la Ley Federal tales como alentar la capacitación, extender la cobertura de la sala de cinco años del jardín de infantes, modificar los diseños curriculares de lo que se denominó 1° ciclo de la EGB. A fines del año 1995 las escuelas elaboraron sus Proyectos Educativos Institucionales, previendo la implementación de la estructura dispuesta por la Ley Federal de Educación para 1996. Esas acciones no lograron sostenerse dado que el gobierno que le sucedió en 1996 mantuvo una postura opositora a la reforma nacional que se estaba implementando y contaba con recursos propios para seguir políticas independientes.

en modificar sus normas cuando la Nación impulsó nueva legislación, y sí encaró un arduo proceso de reforma de las carreras docentes. La dispar forma de apropiación/resistencia entre ambas jurisdicciones se evidencia en las carreras y títulos docentes. A esa diversidad debe sumársele las ofertas de postítulos así como los profesorados de las universidades públicas y privadas que también inciden en la dispersión de títulos y carreras docentes en ambas jurisdicciones.

La creación del INFoD y su fortaleza institucional, parece haber incidido en la premura para modificar los planes de estudio de las carreras docentes realizados recientemente. Esto es más paradójico en CABA, no sólo por la trayectoria y el peso de sus instituciones formadoras sino por la actual oposición política entre el gobierno nacional y el de la Ciudad.

A pesar de las diferencias entre ambas jurisdicciones ya señaladas, los cambios que se derivaron de la Ley Federal fueron lentos: tanto la Ciudad como la Provincia de Buenos Aires empiezan a modificar aspectos de la formación docente entre fines de los noventa y principios de dos mil. Por el contrario las reformas implementadas en esta década (la del 2000) tanto en la estructura académica como en lo curricular se llevaron adelante de forma más rápida y más acompasada, tanto entre la formación docente y los cambios en los diferentes niveles como entre las transformaciones decididas por el Estado Nacional y las llevadas adelante por las jurisdicciones. La reforma de los noventa significó cambios estructurales en gran cantidad de aspectos del sistema educativo, siendo la formación docente sólo uno de ellos; en este sentido, una explicación posible podría derivarse de considerar que la nueva reforma en la formación docente se monta en la vieja y mantiene gran parte de sus innovaciones. Asimismo, como otro aspecto explicativo puede mencionarse el lugar central que ocupa el INFoD en la definición de políticas de formación docente y las herramientas legales que utiliza sobre las jurisdicciones para su aplicación.

Referencias bibliográficas:

Diker, Gabriela y Serra, Juan Carlos (2008): *La cuestión docente. Argentina: Las políticas de capacitación docente*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Dirié, Cristina et. al. (2002): *Mapa de la Oferta de la Educación Superior – Año 2000*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología / OEI.

Feldfeber, Myriam (1999): “Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa”, En *Revista del IICE* Año 8, N° 15. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la UBA / Miño y Dávila Editores.

Llinás, Paola (2004): *Ciudad de Buenos Aires. Proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”*. Buenos Aires: CIPPEC.

Olmeda, Juan Cruz y Cardini, Alejandra (2003): *Provincia de Buenos Aires. Proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”*. Buenos Aires: CIPPEC.

Oreja Cerruti, María Betania (2009): Reforma curricular en la formación de maestros de la provincia de Buenos Aires. En Vior, Susana et.al. (comp.) *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Baudino editores.

Ruiz, Guillermo (2008): “El Plan Nacional de Formación Docente. Una lectura crítica”. En *Revista Alternativas. Serie Espacio Pedagógico*. San Luis: Universidad Nacional de San Luis.

Ruiz G. (Comp.) (2011): *La investigación científica y la formación docente. Discurso normativo y propuestas institucionales*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Senén González, Silvia (2001). Argentina: centro y periferias en la reforma educativa. Macroproyectos y micropolítica (1993-1999). Ponencia presentada en la reunión LASA (Latin American Studies Association). Washington D.C., Septiembre 6-8, 2001

Serra, Juan Carlos (2004): *El campo de la formación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Terigi, Flavia (1996): “Aportes para el debate curricular. Notas para otro análisis en la política curricular en la Argentina”. En *Revista Novedades Educativas* Año 8, N° 66. Buenos Aires.

Vior, Susana (2003): “Formación de docentes en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Autonomía o subregulación?” En *Coloquio "A diez años de la Ley Federal de Educación ¿mejor educación para todos?"* Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

Ziegler, Sandra (2003): “Los docentes como lectores de documentos curriculares. Aportes para el análisis de la recepción de la reforma curricular de los años ‘90 en Argentina”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Volumen 8, N° 19. Septiembre- diciembre. México, DF.