

## **EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES (PNFP): UNA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE DOCENTES CONTINUA**

Manzo, Ana

Universidad Pedagógica Nacional

**Material original autorizado para su primera publicación en la Revista Académica  
Hologramática**

### **Resumen**

A partir del año 2003 el Estado Nacional se propuso llevar adelante políticas educativas que impulsaron la necesidad de abordar desafíos y transformaciones para la formación docente inicial y continua, con anclaje en las instituciones y en las prácticas docentes. Esa prioridad política tuvo en el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) como actores centrales a las instituciones, a los docentes y su trabajo.

Tres posibles escalas de análisis (lo nacional, lo jurisdiccional y lo institucional); diversos sujetos claves en la definición e implementación de la política (referentes políticos y pedagógicos, coordinadores, capacitadores, directivos) y una trama de acciones y reacciones construyeron el mapa del diseño y la implementación del programa. Desde este marco, el presente artículo acerca un análisis posible de PNFP desde una perspectiva teórica.

Un acercamiento a las políticas educativas universales diseñadas en esta materia en nuestro país en el período 1990-2015 desde las categorías de análisis propuestas en este artículo, pretende acercar algunas ideas para abrir la reflexión a preguntas tales como: ¿de qué forma se articula el diseño y la implementación de una política de formación docente continua entre el estado nacional y los estados provinciales?, ¿cuáles son los supuestos que subyacen a los modelos de planificación de una política de formación docente continua para todos los docentes en ejercicio?, ¿qué concepción de la tarea docente implican esos modelos?, ¿cuáles son las estrategias de los gobiernos en la búsqueda de la gobernabilidad necesaria para la implementación de una política que acorte las brechas en la

formación?. Es necesario pensar en las responsabilidades públicas sobre la educación a un acuerdo nacional entre los actores involucrados, o volver a pensar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

**Palabras clave:** Formación docente – políticas educativas – sistema federal - PNFP

### **Abstract**

As of 2003, the National State set out to carry out educational politics that promoted the need to address challenges and transformations for initial and continuous teacher training, with an anchor in institutions and in teaching practices. That political priority had in the National Program of Permanent Formation (PNFP) as central actors to the institutions, the teachers and their work.

Three possible scales of analysis (national, jurisdictional and institutional); several key subjects in the definition and implementation of the politics (political and pedagogical referents, coordinators, trainers, managers) and a plot of actions and reactions built the map of the design and implementation of the program. From this framework, this article approaches a possible analysis of PNFP from a theoretical perspective.

An approach to universal educational politics designed in this area in our country in the period 1990-2015 from the categories of analysis proposed in this article, aims to bring some ideas to open the reflection to questions such as: how is the design and implementation of a politic of continuous teacher training between the national state and the provincial states? What are the assumptions that underlie the planning models of a policy of continuous teacher training for all teachers in practice? The conception of the teaching task implies these models? What are the strategies of the governments in the search for the necessary governance for the implementation of a politics that shortens the gaps in training? It is necessary to think about public responsibilities on education to a national agreement between the actors involved, or to rethink the relations between the State and society.

**Keywords:** Teacher training - education polics - federal system - PNFP

## **Introducción**

A partir del año 2003 el Estado Nacional se propuso llevar adelante políticas educativas que impulsaron la necesidad de abordar desafíos y transformaciones para la formación docente inicial y continua, con anclaje en las instituciones y en las prácticas docentes. Esa prioridad política tuvo en el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) como actores centrales a las instituciones, a los docentes y su trabajo.

Al menos desde su espíritu, el PNFP fue considerado un importante paso en el camino de la formación permanente y en ejercicio. Si bien desde el retorno de la democracia, en 1983, se avanzó en la instrumentación de políticas destinadas a la capacitación y/o especialización de los docentes en actividad con resultados dispares, diferentes gobiernos pusieron especial interés en los saberes docentes y sus prácticas laborales.

Este Programa Nacional orientado a la formación permanente de los docentes en servicio, se presentó con el objetivo de “Garantizar la formación permanente gratuita de todos los docentes argentinos con el fin de promover su derecho al desarrollo profesional, garantizando de este modo el derecho de niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos a una mejor educación que contribuya a elevar la calidad de vida y el desarrollo nacional”. (Resolución CFE N° 201/13,)

A la vez, estas prescripciones pusieron en movimiento las estructuras propias de las diferentes jurisdicciones quienes debieron definir los modos de planificar y desarrollar el Programa en su propio territorio. Si bien las normas dan cuenta del valor político de la regulación y de la trama de interacciones entre derechos y obligaciones de las provincias, las instituciones y los sujetos involucrados; cada una de ellas permite volver a mirar lo común desde la noción de sistema federal, de las corresponsabilidades, las prioridades, y los pendientes. En definitiva, constituyen ese espacio donde observar las formas en que una norma se aplica, se diluye o se especifica al implementarse una política pública.

El PNFP puede entonces, entenderse como un conjunto de decisiones -en diferentes escalas de análisis como lo son la nacional y la provincial- que se orientan a impactar en un ámbito social determinado, en este caso la institución escolar. Y que como ciclo de acción, las políticas de gobierno constituyen un proceso que, en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones. (Martínez Noguera, 1997). Cabe dejar en claro que no interpretamos a la política pública como un proceso lineal y secuencial en

términos analíticos, sino como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.

Tres posibles escalas de análisis (lo nacional, lo jurisdiccional y lo institucional); diversos sujetos claves en la definición e implementación de la política (referentes políticos y pedagógicos, coordinadores, capacitadores, directivos), y una trama de acciones y reacciones que construyeron el mapa del diseño y la implementación del programa.

Desde este marco, el presente artículo acerca un análisis posible de PNFP desde una perspectiva teórica, organizando el desarrollo en los siguientes apartados:

I.- Los antecedentes del Programa

II.- Entre la centralización y la descentralización

III.-El modelo de planificación del PNPP

IV.- El Programa Nacional, los gremios y los sindicatos: un paso hacia la gobernabilidad.

### **I.- Los antecedentes del Programa**

Como antecedente próximo del PNFP corresponde mencionar la Red de Formación Docente Continua en la década de los 90, cuya organización fue el resultado de un complejo proceso de continuos ajustes y reajustes, liderados desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Así en septiembre de 1994 para asegurar los recursos necesarios para las políticas de implementación de la Ley Federal, el Presidente de la Nación y los gobernadores de las provincias suscribieron el Pacto Federal Educativo. Este acuerdo constituyó el marco institucional para orientar la inversión pública en educación entre los años 1995 y 1999 en los rubros de capacitación docente, infraestructura y equipamiento. Entre estas cuestiones, en materia de capacitación docente, se estableció como meta a completarse en el año 1995 la “generalización de la Capacitación Docente acorde con la transformación educativa en curso”. La imprecisión en la definición de la mayoría de las metas del Pacto torna difícil una evaluación precisa de su cumplimiento. (Argentina. Ministerio de Educación: 2001).

Las bases normativas para la organización del sistema formador en ese período, se encuentran en el documento "Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente" (Documento Serie A N° 3), aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), por Resolución N° 32 del año 1993. En este documento se propuso la organización de un sistema de Formación Docente conformado por los "institutos de formación de grado, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, de gestión oficial y privada y organismos intergubernamentales e internacionales". Los objetivos que allí se establecieron

para el perfeccionamiento docente en actividad se sustentaron en tres ejes: "dignificar y jerarquizar la profesión docente; mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo". (Argentina. Ministerio de Educación: 2001).

Por su parte, la Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en abril de 1993, estableció la necesidad de crear una estructura de capacitación permanente para todos los docentes del país -más de 600.000 según el Censo Nacional Docente de 1994. Dicha Ley definió tres aspectos fundamentales en torno a la capacitación docente: a) establece como objetivo de la formación docente el de "Perfeccionar con criterio permanente a graduados y docentes en actividad en los aspectos científico, metodológico, artístico y cultural." (Art. N° 19, b); b) consagra el derecho a "la capacitación, actualización y nueva formación en servicio, para adaptarse a los cambios curriculares requeridos." (Art. N° 46.i) y el deber de "su formación y actualización permanente" (Art. N° 47. d). c) establece entre las funciones del Ministerio de Educación "Promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional" (Art. N° 53 g).

Sin duda, con la sanción de la Ley Federal de Educación -más allá de las múltiples reprobaciones que sufriera este plexo normativo- se produjeron algunas acciones de impacto en la política educativa. Entre los principales aspectos sobre los que fue influyente se pueden citar: el impacto en la cobertura, en la calidad, en inversión, en infraestructura y en calificación y profesionalismo docente. Además de éstos, y como sostienen Tedesco y Tenti Fanfani (2001:12) "el cambio en la estructura del sistema y la renovación de contenidos fueron acompañados por un programa masivo de capacitación y perfeccionamiento docente ejecutado a través de la Red Federal de Formación Docente Continua", señalando al respecto que "en 1994 participaron en actividades de capacitación casi 200.000 docentes del nivel primario (más del 70% del total) y más de 130.000 del nivel medio (57% del total)". De esta manera queda constatada la alta participación de la docencia; no obstante la calidad y la pertinencia de la oferta no siempre resultó satisfacer la demanda de los participantes: "los datos de otra encuesta también realizada por el IIFE (IIFE 2000a) en la provincia de Buenos Aires, muestra que la mayoría de los directores de establecimientos educativos tiene un bajo grado de satisfacción con las oportunidades de perfeccionamiento que le ofrece el sistema educativo" (Tedesco, Tenti Fanfani; 2001:18). En consecuencia, la capacitación docente se constituyó en uno de los desafíos más importantes de los años que siguieron.

La Red Federal de Formación Docente Continua se inscribe en lo que se denomina una política nacional de educación, cuestión que comparte con el Programa Nacional de Formación Permanente,

que como señala Fernández Lamarra (2003: 17) se trata de aquellas en que el Estado Nacional establece los grandes objetivos y prioridades perseguidas por el gobierno de un país –a niveles sectoriales y sub-sectoriales o en un ámbito o región específica, así como las principales estrategias para alcanzarlo- determinando la estrategia y el camino por el cual se podrán lograr los objetivos propuestos.

En el caso del PNFP la tarea del estado nacional involucró las siguientes etapas: análisis y formación de la política, formulación y adopción de la política, y preparación de la puesta en marcha; mientras que la puesta en marcha e implementación de las políticas le correspondieron a los estados provinciales.

Tal vez es posible afirmar que el diseño del PNFP haya estado orientado por el Proyecto Educativo “Metas Educativas 2021<sup>1</sup>”. Este documento establecía que los profesores y directivos de la escuela debían contar con espacios de interacción que les permitieran reflexionar más allá de las necesidades disciplinarias y administrativas contingentes, que normalmente capturan la agenda de las reuniones del personal directivo. En este sentido el documento plantea que:

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

Podemos decir que tanto la Red de Formación Docente Continua en la década de los 90, como el Programa Nacional de Formación Permanente fueron el emergente de las reformas en el Sistema Educativo Argentino, reformas que reconfiguraron desde las relaciones entre los distintos ámbitos y niveles de gobierno en sus dimensiones administrativas, económicas y curriculares hasta la expansión de la obligatoriedad de la escolaridad y su cobertura. Toda vez que los niveles educativos son

---

<sup>1</sup> El día 18 de mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de Educación iberoamericanos adoptaron una decisión que puede ya considerarse como histórica: impulsar el proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios». La elección del momento no fue casual. El proyecto se presentó en la antesala de la década de los Bicentenarios de las independencias de la gran mayoría de los países iberoamericanos, y lo hizo con la intención de aprovechar la motivación que una efeméride histórica de tal magnitud iba a generar en las sociedades iberoamericanas.

demandados para experimentar cambios, para expandirse y/o mejorar, la formación docente, inicial y continua, es alcanzada por estas demandas. La responsabilidad que le cabe a los gobiernos en términos de formación de los futuros docentes y de actualización de los que ya se desempeñan en los establecimientos educativos se vuelve central.

## **II.- Entre la centralización y la descentralización**

De acuerdo a lo que venimos planteando en el apartado anterior y tal como lo establece la Resolución CFE N° 201/2013 en sus considerandos, el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de tener la responsabilidad principal e indelegable de proveer educación, deben asegurar el mejoramiento de la formación inicial y continua de los docentes como factor clave de la educación, por lo cual se hace necesario acordar las acciones que garanticen el derecho a la formación continua a todos los docentes del país, en todos los niveles y modalidades, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación. (CFE, Res.201/13)

En este aspecto cabe plantear, al menos, dos preguntas: de qué forma se articula el diseño y la implementación de una política entre los estados provinciales y el estado nacional?, y cómo se juega el vínculo entre los gobiernos centrales y federales en el diseño de una política?

La descentralización parece ser un tema históricamente recurrente en América Latina. Desde los inicios de la independencia, en las primeras décadas del siglo XIX, la pugna entre centralización y descentralización políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y del unitarismo, ha impregnado la historia de los países latinoamericanos, resolviéndose en no pocos casos mediante guerras civiles. El resultado neto de este proceso, con diferencias más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización de decisión que hoy es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida. (De Mattos C; 1987: 139)

Como señala Terigi (2007), a partir de 1990 tuvieron lugar en el ámbito educativo de la República Argentina una serie de medidas estructuradas alrededor de tres leyes sancionadas en ese tiempo: la Ley 24049 o de Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, que completó un proceso iniciado por la última dictadura militar; la Ley 24195 o Ley Federal de Educación, que modificó la estructura del sistema educativo y las competencias de la Nación y las provincias en el manejo de la educación; y la Ley 24521 o Ley de Educación Superior, que reorganizó el nivel superior, en especial el sistema universitario. (Terigi F; 2007:1) Las tres leyes fueron el corazón normativo de lo que se planteó como una reforma completa de la educación argentina.

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

La normativa de creación del Programa Nacional de Formación Docente Continua acordada por el Consejo Federal de Educación y los principales gremios nacionales a través de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)<sup>2</sup>, establecen que “El estado Nacional garantizará el financiamiento y asistencia contando con la responsabilidad concurrente de las jurisdicciones, a fin de generar las condiciones políticas, técnicas y presupuestarias de las acciones a efectivizar para el desarrollo de todos los componentes que se programen” (CTERA, 2013)

Cabe aclarar que el PNFP se estructuró en dos componentes: el Componente I -objeto de este análisis- centrado en las instituciones educativas, que proponía un recorrido de formación de tres años de duración para los docentes de cada una de las escuelas del país. Orientándose a que todas las escuelas de todas las jurisdicciones, niveles, modalidades, públicas y privadas trabajaran en la construcción de un saber pedagógico para mejorar la calidad de la enseñanza. El Componente II –específico- que postulaba la mejora de las prácticas de enseñanza por lo que su destinatario concreto era el docente; centrado en cada docente y en sus prioridades formativas de actualización y profundización de acuerdo al nivel o disciplina en que se desempeña.

Ahora bien, es el Ministerio de Educación de la Nación quien produce los contenidos, los dispositivos y capacita en primera instancia a quiénes deberán implementar la formación en todo el país, pero a la

---

<sup>2</sup> Cinco son las entidades gremiales de carácter nacional: la Confederación de Educadores Argentinos (CEA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET), el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).



vez son las provincias quienes llevarán adelante las acciones de implementación en sus propios territorios.

En este sentido, se podría decir, en términos de Casassus (2000) que el Programa podría considerarse una política de centralización, en tanto se trata de una medida tendiente a asegurar la concentración de competencias estratégicas - la capacidad de decisión en cuanto a política educativa, el financiamiento, el establecimiento de normas y estructuras, y una capacidad de intervención en las escuelas- en los gobiernos centrales. Conviene señalar un problema que suele enfrentar en estos casos la gestión educativa vinculado a la tensión entre los objetivos de la gestión desde la perspectiva de escala, ya que la unidad organizativa de la gestión, reconoce al menos dos niveles de organización: el nivel del sistema y el nivel de la escuela, o bien el nivel macro y el nivel micro. Señala el autor que “los intereses y objetivos de los niveles macro y los de los niveles micro son divergentes, o dicho en lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento”. (Casassus; 2000:21)

Siguiendo la clasificación que realiza De Mattos C. (1987: 140) el tipo de descentralización que presenta el PNFP se correspondería con aquel que alude a un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poder) adicionales.

Tal como se ha dicho,

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

Como señala Fernández Lamarra (2006:19) desde sus inicios, el planeamiento normativo tuvo características de tipo macro ya que la mayor parte de los planes y de los estudios que se elaboraron fueron de carácter nacional. Eso impidió que muchas veces se tuviesen en cuenta las situaciones

educativas regionales y locales específicas que, en una región como la latinoamericana, con fuertes desigualdades internas, era muy significativo.

El PNFP en cuanto a las atribuciones respectivas del gobierno nacional- provincial se correspondería con lo que Aguerro (2003) caracteriza como el patrón general de implementación: a) el Ministerio Nacional de Educación determinaba la relevancia de una actividad, un acuerdo, y prepara un primer borrador de una propuesta; b) esta propuesta es discutida por los equipos técnicos y políticos de las provincias antes de llegar a un acuerdo en el Consejo Federal de Educación; y c) la propuesta final es implementada por las provincias y sostenida por el ministerio nacional, que provee asistencia técnica y financiera.

### **III.-El modelo de planificación del PNFP**

La forma de planificación establecida para el PNFP estaría en línea con lo que Dror (1987: 102) denomina "pensamiento central del gobierno". Con esta categoría el autor refiere al gobierno central, como el grupo decisor principal. En este sentido, se considera que para que la planificación sea eficaz, el grupo decisor tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas en los diferentes niveles de escala. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede encontrarse en el caso que venimos analizando en el dispositivo en la medida que el ministerio nacional, a través de sus equipos, definió las agendas de trabajo, los contenidos de la formación, financió las asistencias técnicas a los equipos provinciales, desarrollo la capacitación a los capacitadores seleccionados en cada provincia, dictó cursos virtuales a directores de las escuelas seleccionadas de todo el país, entre otras acciones. De esta manera, las que podrían haber sido recomendaciones del gobierno nacional para la planificación en las provincias sobre la implementación del PNFP, se transformaron de alguna manera en "decisiones imperativas" (Dror, 1987:102) dotadas de la necesaria autoridad. Aunque no es menos cierto, que las provincias, como el caso de la de Buenos Aires, se dieron sus propias estrategias para lograr algunas mediaciones donde el sello estuvo dado por lo que los equipos centrales de la provincia asumían como contenidos propios y enfoques político pedagógicos.

Desde su "planificación", el PNFP fue diseñado para implementarse en tres cohortes de dos años de duración cada una, para el período 2013- 2015, e incluyó conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones donde debieron entamarse las lógicas y decisiones de los diversos niveles de gobierno. La "planificación", aunque se la defina para fines diferentes y en diversos ámbitos, entraña perspectivas a

largo plazo, conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional de elevada calidad. "(Dror, 1987:99)

Si bien el tipo de planificación del que venimos hablando no puede considerarse como un modelo "normativo", tal vez podríamos ubicarlo en un planeamiento de tipo "programático", en tanto postula una sola opción alternativa de mejora y no diversas para su análisis y viabilidad. (Fernández Lamarra, 2006: 51).

Siguiendo a Terigi, F (2007) podríamos señalar que esta forma de planeamiento tuvo lugar desde una visión que podríamos llamar "aplicacionista", según la cual los cambios o intervenciones que se diseñan, se planifican a nivel central, previéndose un impacto en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas. Según esta interpretación, las prescripciones expresadas en una Ley general acordada en el plano político se concretan a nivel jurisdiccional y terminan aplicándose a nivel de las instituciones. Que se "aplican" quiere decir que, si bien tienen lugar algunas modificaciones, éstas son solamente ajustes vinculados con las condiciones más concretas que caracterizan a cada nivel que interviene, y no transformaciones operadas por actores presentes en dichos niveles que puedan comprometer el sentido de los cambios.

"Este modo aplicacionista de entender la política educativa tiene que ser rebatido. La sanción de una normativa que establece cambios estructurales en un sistema escolar debe ser acompañada con estrategias sostenidas en el tiempo y en diferentes niveles de la administración del sistema, incluyendo el escolar. Estos requerimientos implican que la norma (la Ley, en este caso) tiene que tener un altísimo nivel de acuerdo político, de modo que sea posible contar con que los esfuerzos que su implementación demanda van a sostenerse en el tiempo". (Terigi, 2007:5)

#### **IV.- El Programa Nacional, los gremios y los sindicatos: un paso hacia la gobernabilidad**

Como se ha dicho, el Programa Nacional de Formación Docente Continua fue aprobado por el Consejo Federal de Educación y los principales sindicatos y gremios nacionales a través de la CTERA.

En el documento denominado Acuerdo paritario sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio la CTERA expresa su aprobación con esta política de formación continua de la siguiente forma:

"Para nuestra organización gremial, la puesta en marcha de este proyecto de formación permanente es una gran posibilidad para mejorar y cualificar las condiciones de trabajo debido a que, con el mismo, se produce una redefinición del puesto y del proceso de trabajo docente, en el que son reconocidas tanto las actividades que el educador despliega frente al curso, como las de formación, en tanto son constitutivas de su propio trabajo. De esta manera, se instituye una

fase o dimensión de trabajo docente destinada a la reflexión colectiva sobre la propia práctica y sobre las condiciones que existen y que se necesitan para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Hablar de formación “en ejercicio” significa que los docentes se forman mientras trabajan, mientras “ejercen” su profesión, contando con el reconocimiento salarial garantizado. Este acuerdo constituye un avance muy significativo para los trabajadores de la educación, pues responde a una demanda histórica que la CTERA ha venido sosteniendo sistemática y persistentemente en el marco de la lucha constante por mejorar las condiciones de laborales de los docentes de todo el país.” (CTERA, 2013)

En este marco, el acuerdo de las provincias –a través de los Ministros de Educación que conforman el Consejo Federal- y la Confederación de gremios de la Argentina, presupone un avance en términos del logro de la “governabilidad”, entendiendo que la gobernabilidad democrática está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones políticas para, por un lado, agregar y articular intereses y, por otro, regular y resolver los conflictos entre ellos.

En el sentido que expresan Puelles Benitez M. y De Urzua R. (1996:109) este tipo de gobernabilidad intenta apoyarse en el acuerdo básico entre los poderes del Estado (la Nación y las Provincias), y los actores políticos sindicales, quienes participaron en el proceso de decisiones y formulación de políticas y en la implementación, en busca de dar sustentabilidad a esta programa de mediano plazo.

Si bien como sostienen los autores, el consenso en la decisiones políticas en educación supone que las cuestiones nucleares quedan fuera de los vaivenes electorales permitiendo así la continuidad de una acción de gobierno, la persistencia de los recursos y la permanencia de las estrategias de reforma educativa a medio y largo plazo; no es menos cierto que el cambio de gobierno luego de las elecciones de 2015 introdujo importantes modificaciones en el dispositivo y contenidos del Programa planificado inicialmente para el período 2013-2016.

Si como sostienen Puelles Benitez M. y De Urzua R (1996:127) un consenso nacional sobre la educación debería considerar, con mayor o menor intensidad, la realización de acuerdos básicos sobre aspectos como contenidos, destinatarios, organización, financiamiento y responsables de la educación; el cambio de los contenidos y el dispositivo del PNFP, debería estar indicando la necesidad de nuevos acuerdos con iguales, u otros actores en vistas a la implementación; o marca un escenario de resolución de nuevos conflictos y disputas.

Es necesario someter las responsabilidades públicas sobre la educación a un acuerdo nacional, al menos entre los actores involucrados, o hay que volver a pensar las relaciones entre el Estado y la sociedad (sindicatos y comunidad escolar).

“Afirmada la pluralidad como una de las bases de los regímenes democráticos, la pretensión del Estado al monopolio de la enseñanza, en la medida en que lo hubo, pertenece ya al pasado. Hoy se reconoce en todas las democracias la vertiente privada de la educación y, por tanto, el papel de la iniciativa social en la satisfacción de necesidades de educación, con independencia de la mayor o menor calidad de los servicios que presta. Pero las exigencias derivadas del principio de igualdad se siguen dirigiendo hoy hacia el Estado, porque éste sigue siendo también el único poder que puede contrarrestar la desigual distribución del conocimiento en las sociedades actuales. (Puelles Benitez M. y De Urzua R. 1996:128)

Si para el logro de los acuerdos los procedimientos no son una cuestión menor, debería pensarse quiénes son hoy los actores sociales y políticos y habría que poder demarcar los asuntos susceptibles de acuerdo y, sobre todo, articular espacios públicos para la discusión y debate de los temas centrales. Por último, cabe destacar que las políticas de formación y perfeccionamiento del profesorado no bastan. Exigen ser completadas por una política dirigida a la profesionalización de los docentes, siendo elementos imprescindibles de esta política la dignificación de los salarios y la mejora de las condiciones laborales.

### **Algunas reflexiones finales**

Como se ha expresado en este artículo, la mejora de la formación docente y continua ha sido interpelada toda vez que se han producido reformas en los niveles educativos del sistema. De esta forma el diseño e implementación de políticas educativas en este campo se han constituido en una demanda central para diferentes gobiernos.

Si bien es cierto que no pueden desconocerse propuestas que se constituyen en aporte y oportunidades para que los docentes acompañen las transformaciones del sistema educativo, éstas suelen aparecer como intervenciones locales, como iniciativas específicas del colectivo docente o de organismos no gubernamentales que posiblemente contribuyan a profundizar las diferencias e inequidades que tantas veces han sido señaladas para la formación del colectivo docente. Lo que se trata en esta oportunidad, es de pensar acerca de aquellas políticas que con carácter universal se propongan fortalecer la cohesión, la igualdad de oportunidades y la identidad del sistema de formación docente en el país, y permitan orientar las políticas de mejora y de cambio.

De esta forma, un acercamiento a las políticas educativas universales diseñadas en esta materia en nuestro país en el periodo 1990-2015 desde las categorías de análisis propuestas en este artículo, pretende acercar algunas ideas para abrir la reflexión a preguntas tales como: ¿de qué forma se

articula el diseño y la implementación de una política de formación docente continua entre el estado nacional y los estados provinciales?, ¿cuáles son los supuestos que subyacen a los modelos de planificación de una política de formación docente continua para todos los docentes en ejercicio?, ¿qué concepción de la tarea docente implican esos modelos?, ¿cuáles son las estrategias de los gobiernos en la búsqueda de la gobernabilidad necesaria para la implementación de una política que acorte las brechas en la formación?.

Sin duda estas preguntas y sus reflexiones no agotan la cuestión de las políticas de formación continua universal y gratuita para los docentes. Cabría preguntarse también, el modo en que estas propuestas pueden llegar a constituirse en motivo de una evaluación en la implementación de las mismas, y que los resultados se consideren como insumo para el diseño de estrategias de intervención que promuevan cambios más profundos en la mayor cantidad de realidades posibles, ya que entendidas como ciclo de acción, las políticas de gobierno constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones

Toda puesta en juego de políticas, mecanismos y dispositivos de formación y acompañamiento de docentes debe considerar las transformaciones que quedaron inconclusas, aquella que operaron de maneras contradictorias o cuyos efectos se consideran perjudiciales. Una revisión de esta naturaleza es necesaria para poder evaluar la direccionalidad de las políticas de los gobiernos y aún de las instituciones, así como para fortalecer la unidad del sistema al mismo tiempo que se impulsan modificaciones.

La discontinuidad en las políticas universales, los procesos de evaluación inconclusos, las débiles articulaciones entre el gobierno nacional y los provinciales, los enfoques que no reconocen al docente y su práctica como campo de intervención, entre otras consideraciones, suelen atentar contra la posibilidad de diseñar políticas que perduren en el tiempo y que produzcan un cambio significativo en la tarea de los docentes que el sistema requiere para afrontar sus cambios necesarios. La profundización en estas cuestiones, es una tarea a retomar en los tiempos que corren.

## **Bibliografía**

Aguerrondo, I. (2003). Formación docente: desafíos de la política educativa. México: SEP.

Argentina. Ministerio de Educación. (2001). La política de capacitación docente en la Argentina La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999). Disponible en:

<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96628/EL000689.pdf>.

Casassus J. (2000). “Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”. Santiago de Chile: UNESCO.

CETERA. (2013) Secretaría de Educación. Acuerdo paritario de CETERA sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio. Disponible en:

<http://www.suteba.org.ar/download/historica-conquista-de-ctera-por-acuerdo-paritario-los-docentes-de-todo-el-pas-tendrn-formacin-docente-36868.pdf>

De Mattos, C (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. En: Revista de la CEPAL, n° 31, Chile. CEPAL:

Dror, Y (1987) “Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación” Revista de la CEPAL, n° 31. Chile. CEPAL

Fernandez Lamarra N. (2006). “Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas”. En Fernández Lamarra, N. (Compilador) Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina, Caseros, EDUNTREF.

Fernandez Lamarra, N. (coord.) (2003) Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina, Buenos Aires: EDUNTREF

<file:///C:/Users/Lu/Desktop/Dropbox/Casa/Universidad%20de%20Lanús/Cátedras/Ateneo/Bibliografia/formacin-permanente-en-ejercicio-una-conquista-historica-43893.pdf>

Martínez Nogueira, Roberto. Análisis de Políticas Públicas. ED. INAP. Bs. AS. 1997.

Resolución 201 (2013) Programa Nacional de Formación Permanente. Consejo Federal de Educación. Argentina

OEI (2010) “Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

Documento Debate. Buenos Aires, OEI. Disponible en [www.oei.es/metas2021/todo.pdf](http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf)

Puelles Benitez M. y De Urzua R. (1996) “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos” Revista Iberoamericana de Educación, n° 12 (sep. –dic). España. OEI.

Tedesco, Tenti Fanfani (2001) Reformas Educativas en la Argentina. Semejanzas y particularidades.

Terigi, F. Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la Reforma educativa argentina de los noventa. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 15 (10), 2007. Recuperado de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020546010>

