

## El planeamiento de la formación docente en Argentina durante el kirchnerismo (2003-2015)

Andrea Elisabet Hernán

Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

### Resumen

Luego de dar fin a la Ley Federal de Educación, el kirchnerismo (2003-2015) sancionó nuevas leyes que enmarcaron el sistema educativo argentino, y emergió el planeamiento como componente de la política educativa. En esta nueva etapa, el Consejo Federal de Educación desempeñó un rol protagónico en la regulación, integración y centralización del sistema educativo nacional. En este mismo sentido, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente, que desarrolló dichas funciones centradas en ese segmento de la educación formal. El proceso de planeamiento inició con un análisis situacional que reconoció los problemas del nivel. A partir de éstos se elaboraron planes nacionales como instancias normativas y estratégicas tendientes a integrar y conformar un sistema nacional de formación docente, inexistente hasta entonces, que incluyó grados de autonomía para las provincias e instituciones.

**Palabras claves:** planeamiento; formación docente; centralización educativa; gobierno de la educación

## The planning of teacher training in Argentina during kirchnerism (2003-2015)

### Abstract

After bringing the Federal Law of Education to a close, the government known as kirchnerism (2003-2015) enacted new laws that framed the Argentinian education system, and planning emerged as a component of educational policy. In this new stage, the Federal Education Council played a leading role in the regulation, integration and centralization of the national education system. In the same vein, the National Institute for Teacher Training was created, which carried out the same functions focused on that segment of formal education. The planning process began with a situational analysis that identified the level's problems. Based on these, national plans were drawn up as normative and strategic instances aimed at integrating and shaping a national system of teacher training that did not exist until then, which included degrees of autonomy for provinces and institutions.

**Keywords:** planning; teacher training; educational centralization; educational governance

## Introducción

Este trabajo se enmarca en la investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90”, cuyo objetivo general es el de generar conocimiento comparado sobre los procesos de gobierno y su relación con el planeamiento educativo a nivel nacional en el período 2003-2016 en ambos países. Estamos ante una etapa inicial de la investigación; en esta oportunidad nos proponemos presentar los primeros análisis en relación a los procesos de elaboración de los planes y los rasgos que adquirió el planeamiento de la formación docente durante el periodo en cuestión en diálogo con los aportes de la perspectiva del planeamiento estratégico situacional participativo de Carlos Matus.

En el plano educativo, el kirchnerismo tuvo un claro interés por mostrar que pretendía poner fin a las políticas de los noventa y a la Ley Federal de Educación tan cuestionada por académicos, sectores gremiales y políticos. En este nuevo escenario se sancionaron nuevas leyes educativas y emergió el planeamiento como componente importante de la política sectorial.

El escrito se organiza en un primer momento de descripción de las características del planeamiento de la educación en la década de los noventa en Argentina. Continúa con una descripción y análisis de los procesos de planeamiento de la educación y de la formación docente durante el período 2003-2015. Finalmente, se realiza una síntesis de los rasgos del planeamiento en el periodo mencionado.

## Procesos políticos y planeamiento durante los noventa

Galarza (2007) plantea que, durante el gobierno de Menem, en Argentina primó una perspectiva de reforma de la administración educativa muy marcada por la urgencia y el corto plazo, y por una cultura de las políticas públicas signada por una fuerte dosis de improvisación y amateurismo. Esta cultura menosprecia el trabajo técnico y la producción de la información y del conocimiento, y las subordina a las cambiantes necesidades de legitimación de proyectos políticos de corto plazo. El papel de la producción de conocimiento para la toma de decisiones aparece sobredeterminado por esas concepciones: no se registraron agendas de trabajo sostenidas en el tiempo que vayan más allá de la producción de información estadística o de evaluación de logros. Todos estos elementos realimentaron la tradicional debilidad institucional del sector y erosionaron los intentos de fortalecer y ampliar las capacidades de gestión pública en estos organismos. El principal cuestionamiento del autor es que los procesos de reforma se realizaron sin diagnóstico (GALARZA, 2007).

Por su parte, Terigi (2007, p. 3) plantea que “en la década del 90 se han producido cambios en los planteles de la administración pública en cada una de las provincias, en especial para funciones del planeamiento, y que la calificación promedio de los funcionarios del área educación se ha elevado”. Esta capacidad instalada cobra relevancia para analizar los procesos de planeamiento. La autora plantea cuatro rasgos que ha tomado el modo de entender el planeamiento en educación durante el período menemista: a) *identificación entre planeamiento y cambio*, se planificó para introducir reformas, novedades o innovaciones en el sistema educativo; b) *visión aplicacionista de los cambios*, esto es, se planificó a nivel central suponiendo que esos diseños tendrían un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas; c) *el planeamiento como función centralizadora y homogeneizadora*, es decir, aparecía asociado al nivel central y era pensado para políticas a escala global y a las que se le asignó una función ordenadora u homogeneizadora; d) *división del trabajo de planificación y ejecución*, distribución que atribuía en general la responsabilidad de planificación al gobierno central y la de ejecución a las provincias.

El gobierno de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández discursivamente planteaban que habían llegado para diferenciarse de la política de los noventa, pero ¿cuáles son las diferencias en relación a la planificación de la educación?

## De los dispositivos normativos a los planes de educación: el gobierno kirchnerista

Néstor Kirchner asume la presidencia de nuestro país en mayo de 2003 con el principal desafío de estabilizar y regular las instituciones del Estado luego de un periodo de gran crisis. En el terreno educativo el principal punto de inflexión entre las políticas de este gobierno con los anteriores fue la derogación de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 y la sanción de otras normas. Éstas acompañaron el proceso de transformación que emprendió dicho gobierno. Las leyes principales fueron: la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/05, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05 y la Ley Nacional de Educación N° 26.206/06 (en adelante LEN).

La LEN tenía por objetivo integrar lo que la Ley Federal desintegró, y la pretensión de conformar un Sistema Educativo Nacional fortaleciendo organismos responsables de la centralización de las políticas en el gobierno nacional. En este sentido, el principal organismo es el Consejo Federal de Educación, integrado por el Ministro de Educación de la Nación y los representantes del gobierno sectorial de cada una de las provincias, cuyas resoluciones son de carácter obligatorio. Otras organizaciones que surgieron con el objetivo de centralizar y conformar el sistema educativo nacional son el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).

## El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD): sus planes

Hasta 1992 coexistían en nuestro país instituciones de formación docente dependientes de las provincias y otras de Nación. La Ley de Transferencia Educativa N° 24.049/01 descentralizó las ex Escuelas Normales Nacionales a las provincias y, desde entonces, la formación docente quedó bajo responsabilidad directa de este nivel de gobierno y de las universidades nacionales.

Durante la década del los noventa se creó un organismo que pretendía construir algunas políticas centralizadoras respecto a este nivel educativo: la Red Nacional de Formación Docente Continua (RFFDC). La Ley Federal N° 24.195/93 establecía que las funciones de este organismo eran “promover y organizar conjuntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional” (Art. 53, LFE). La Red fue muy cuestionada por las jurisdicciones y por académicos debido a sus estrategias coactivas: operaba bajo amenaza de la exclusión del sistema y de la pérdida del puesto de trabajo, de la desjerarquización -producto de la reestructuración del sistema que supuso la fusión de instituciones o el cierre de modalidades del nivel medio- o bien de la degradación de los títulos docentes (DIKER; SERRA, 2008).

Luego de esta experiencia, y en el marco de la LEN, surgió el INFoD. Las funciones y objetivos de la formación docente y del INFoD quedaban establecidos en la norma en el título IV “Los/as docentes y su formación”, capítulo II “Formación Docente”, Art. 76.

La materialización de la creación del INFoD en el texto político es resultado de un trabajo de análisis que se realizó previamente. Este antecedente refiere a que, en junio de 2005, se crea la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua (Res. N° 241/05, Consejo Federal de Cultura y Educación). En este espacio institucional específico para las políticas de la formación docente, coordinado por Juan Carlos Tedesco, se comprometen a presentar en noventa días lineamientos para una propuesta de formación docente. Esta comisión estaba integrada además por Alejandra Birgin (Directora Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente), por los académicos especialistas Berta Bravlasky, María Cristina Davini, Adriana Puiggrós y Alfredo Van Gelderen. La modalidad de trabajo de esta comisión fue a través de reuniones y consultas institucionales a los institutos de formación docente y a las universidades; se tomaron estudios realizados por la DINIECE, por Universidades y un análisis realizado por la investigadora María Cristina Davini.

El informe final del trabajo de esta Comisión se presentó en diciembre de 2005 y su síntesis se documentó bajo la Res. Nº 251 del CFCyE. Este documento consta de un primer capítulo que expone el recorrido histórico de la formación docente en nuestro país; un segundo capítulo donde se presentan las problemáticas de la formación docente, y el tercer capítulo presenta recomendaciones, entre ellas la creación del INFD, estableciendo las funciones que cumpliría dicho organismo, la estructura y la forma de gobierno.

La Res. Nº 251 se identifica con lo que desde la perspectiva de Matus (1992) llamamos el *momento explicativo*, pues describe, analiza y construye problemas, y los explica tanto desde el aquí y el ahora como recuperando las tendencias históricas que incidieron en el presente. Asumiendo su lugar de actor social y político, la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua hace explícitos sus valores y principios, estableciendo con ello desde qué situación (entendida como representación o apreciación particular) realizan la lectura de la realidad de la formación docente. Los integrantes de la Comisión poseen un gran reconocimiento y prestigio académico, siendo este recurso una fuente importante para acumular fuerzas e incidir en la direccionalidad de las políticas de formación docente. Para llevar a cabo esta tarea recurrieron a instancias de consultas, permitiendo recuperar las percepciones y preocupaciones de los actores de institutos superiores de todo el país. El kirchnerismo tuvo a los gremios y al ámbito académico como actores aliados en tanto éstos tenían -por lo menos en ese momento- objetivos de contenido congruentes con el gobierno (principalmente derogación de la LFE y solución a problemas salariales), y por ello obtienen su apoyo.

Luego de este proceso de investigación, consulta y análisis, la Comisión precisó los problemas actuales de la formación docente de nuestro país. Los problemas, desde la perspectiva del planeamiento estratégico situacional, son aspectos insatisfactorios posibles de ser superados. Para la comisión, éstos eran: 1) fragmentación y segmentación de la oferta de formación y sus instituciones; 2) debilidad de regulación e importantes vacíos institucionales; 3) escaso desarrollo de la planificación y de sistemas de información para la toma de decisiones; 4) necesidad de fortalecer la organización institucional de la formación docente; 5) fragmentación operativa entre las instituciones de formación, las escuelas y los programas de desarrollo local; 6) necesidad de análisis y desarrollo pedagógico del curriculum de la formación docente; 7) necesidad de fortalecimiento de las estructuras de gestión del área; 8) nivel de inversión y financiamiento del subsistema de formación docente (Res. Nº 251/05 CFCyE).

Para poder intervenir en estos problemas, la principal recomendación y medida que se tomó fue la creación del INFD. Esta decisión política, incluida en la LEN y especificada en el Decreto Nacional Nº 374/2007, responde a una necesidad y decisión estratégica para construir viabilidad política y organizativa y así poder llegar con las líneas políticas a todas las jurisdicciones y a todos los institutos superiores del territorio nacional.

Una vez precisados y acordados los problemas de la formación docente, creando el INFD y habiendo establecido nuevas regulaciones para el sistema educativo nacional y la formación docente en particular, llegó el momento de la elaboración del Plan Nacional de Educación Obligatoria y el Plan Nacional de Formación Docente.

El Plan Nacional de Formación Docente fue formalizado y aprobado por el Consejo Federal de Educación bajo Res. Nº 23/07. Retomando los aportes de Matus (1992), éste constituye la explicitación del momento normativo del planeamiento. El INFD asume la función de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema formador docente inicial y continua, valiéndose de aportes y legitimidad a partir de un proceso de consulta y discusión en los ámbitos de la mesa nacional de Directores de Educación Superior y del Consejo Consultivo del INFD. El texto del plan expone que lo allí escrito responde a un proceso de construcción colectiva de consensos, que permiten garantizar que las problemáticas, estrategias y líneas de acción definidas podrán ser desarrolladas

de manera conjunta por la Nación y las jurisdicciones en los plazos establecidos (2007-2010).

El documento del plan se organiza en cuatro capítulos. El primero expone los antecedentes del plan (documento “Políticas para la formación y el desarrollo profesional docente” Res. CFCyE Nº 223/04; Res. CFCyE Nº 241/05 sobre la creación de la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua; Res. Nº 251/05 correspondiente al informe descripto en párrafos anteriores) y establece áreas prioritarias (desarrollo institucional, desarrollo curricular y formación continua, y desarrollo profesional) y las etapas de desarrollo del plan que son a corto plazo (2007) y a mediano plazo (2007-2010). El segundo capítulo presenta diez problemas y diez estrategias principales de la formación docente. El tercero presenta el plan a mediano plazo, en el que se describen los problemas, los objetivos y los resultados que se esperan lograr en un periodo de cuatro años. Finalmente, en el último capítulo se presentan los objetivos y acciones a desarrollar en el plan a corto plazo.

En relación a los problemas formulados por la Comisión antes mencionada y los presentados en el Plan, se lo retoma pero se agregan los siguientes: “necesidad de fortalecer políticas de apoyo estudiantil que consideren el perfil y las necesidades de los alumnos de las carreras de formación docente” y “necesidad de promover la investigación y experimentación pedagógica para el mejoramiento de las prácticas docentes”.

Los problemas son concebidos como macro problemas, los cuáles son integrados por otros problemas. A modo de ejemplo, el macro problema “Necesidad de organización del sistema de formación docente” incluye los siguientes sub-problemas: necesidad de un ordenamiento político y administrativo que posibilite el fortalecimiento y desarrollo institucional integrado; insuficiente articulación dentro del sistema de formación docente inicial y continua entre los ISFD, las universidades y entre éstos y las escuelas; necesidad de fortalecer alianzas y vínculos con actores y sectores relacionados con la formación docente; vacíos normativos apropiados al nivel superior y exceso de reglamentos administrativos y burocráticos originados muchas veces en normas de otros niveles educativos. En este sentido, Matus (1992) dice que gobernar es enfrentar problemas parciales con plena conciencia del cambio global que buscamos y del impacto de cada acción parcial sobre la gran meta. La realidad social puede entenderse como un gran juego que integra muchos juegos parciales, que producen problemas para los diversos actores. El macro problema es el resultado momentáneo del gran juego, que sintetiza todos los problemas parciales relevantes para un actor en una situación concreta. El cambio del macro problema, con la precisión de los planes para alcanzarlo, constituye para un actor su proyecto de gobierno (MATUS, 1990).

En el Plan Nacional de Formación Docente (Res. 23/07) se enuncian y priorizan problemas, y se establecen objetivos y resultados esperados. Los problemas no presentan descriptores (VDP) en ninguno de los documentos públicos. Lo mismo sucede con las metas: si bien se establecen plazos, se enuncian resultados esperados de manera general e imprecisa. Aunque se acuerdan acciones con las jurisdicciones, no se explicitan responsabilidades y recursos. El plan es complementado por otros documentos, por ejemplo, la Res. CFE Nº 46/07 “Objetivos y acciones 2008” y la Res. CFE Nº 101/07 “Objetivos y acciones 2010/2011”, los cuales tienen características de un programa direccional, pues poseen precisión global a nivel de proyectos de acción (MATUS, 1992).

Para el periodo 2012-2015 se elabora el segundo Plan Nacional de Formación Docente (Res. CFE Nº 167/12). A diferencia del anterior, que trabaja a partir de problemas, éste lo hace desde líneas de trabajo en tanto prioridades políticas que responden a las realidades jurisdiccionales y a compromisos federales asumidos en resoluciones del CFE. Las líneas son:

1. Planeamiento y desarrollo del SNFD en el marco de la construcción federal
2. Evaluación integral de la formación docente
3. Fortalecimiento del desarrollo curricular

4. Fortalecimiento de la formación continua y la investigación
5. Fortalecimiento de las trayectorias y participación de los estudiantes.
6. Consolidación de la formación pedagógica con recursos digitales

### Algunos rasgos del planeamiento de la formación docente durante el período 2003-2015

- **El planeamiento se organiza en dos etapas: sanción de leyes y creación de organismos a nivel nacional, y elaboración de planes nacionales.** La política educativa del kirchnerismo se caracterizó por la acumulación de producción de textos políticos, asumiendo su gestión como una ruptura con el periodo anterior y posicionándose como actor político que pretendía inaugurar un periodo con valores, prácticas y modos de construir políticas diferentes. Inició este proceso creando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la conformación del sistema educativo nacional; en el caso particular de este trabajo, un sistema nacional de formación docente (SNFD).
- **Planeamiento basado en la identificación y descripción de problemas.** A diferencia de lo que expresa Galarza (2007) respecto a la ausencia de diagnóstico para implementar las reformas de los noventa, en esta nueva etapa y focalizados en los procesos de planeamiento de la formación docente, podemos decir que existió un momento explicativo donde predominó un análisis situacional e identificación de los problemas existentes en este nivel educativo. Hablamos de un análisis situacional y no de un diagnóstico porque la lectura de la realidad se hace desde un claro posicionamiento político pedagógico que define modos de interpretar la información. Matus realiza una distinción haciendo énfasis en que no es una cuestión de vocablos, no significan lo mismo, dado que “la idea del analista que diagnostica consiste en ser objetivo, científico y riguroso. Por consiguiente, el diagnóstico debe ser uno y único, válido para todos. Todo esto parece evidente e imbatible [...] el diagnóstico es la verdad sobre una realidad” (MATUS *apud* HUERTA, 2006, p. 17). La postura de Matus, para marcar la diferencia, apunta a que “el análisis situacional obliga a diferenciar explicaciones. Cada actor aprecia el juego social de una manera particular y actúa en él según su propia interpretación de la realidad” (MATUS *apud* HUERTA, 2006, p. 19). Si bien podemos identificar rasgos de un planeamiento estratégico situacional en el período kirchnerista, consideramos que hubiese sido valioso ampliar la participación de los institutos de formación docente superando la instancia meramente consultiva.
- **El planeamiento como función centralizadora y, a la vez, descentralizadora. Organización de la planificación desde distintos planos y niveles.** Toda la producción normativa y los planes nacionales de educación en el período analizado tuvieron la clara intencionalidad de construir un sistema nacional de formación docente (inexistente hasta el momento), lo que implicó que, más allá de las particularidades jurisdiccionales, se construyeran aspectos y lineamientos comunes entre cada una de ellas, que se tradujeron en las gran cantidad de acuerdos emanados del CFE. Sin embargo, y tomando cierta distancia de las lógicas aplicacionistas predominantes en la década de los noventa, en los documentos del INFoD se reconocen tres niveles de gobierno y de planeamiento: nivel nacional, nivel jurisdiccional y el nivel institucional. Esto último otorga responsabilidades y grados de autonomía para la elaboración de planes y normas necesarias para desarrollar la función social, política y pedagógica de cada uno de ellos (Res. CFE N° 140/11).

### Cierre provisorio

Más allá de lo incipiente del proceso de investigación, este texto muestra claramente algunas características centrales del planeamiento educativo del 2003 al 2015, en particular lo ocurrido en

materia de formación docente. Asimismo, deja constancia del innegable cambio en relación a otros momentos históricos que tuvo lugar durante ese lapso de tiempo en materia de construcción de políticas -aunque cabría un análisis pormenorizado referido a los distintos mandatos presidenciales. Esta intencionalidad planificadora no solo estuvo presente en educación sino también en otras áreas de gobierno.

### Bibliografía

- ARGENTINA. **Ley Federal Nº 24.195/93**, de 14 de abril de 1993.
- ARGENTINA. **Ley Nacional de Educación Nº 26.206/06 (LEN)**, de 14 de diciembre de 2006.
- ARGENTINA. **Ley de Transferencia Educativa Nº 24.049/91**, de 6 de diciembre de 1991.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 251/05 CFCyE**, de 28 de diciembre de 2005.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 223/04 CFCyE**, de 11 de agosto de 2004.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 241/05 CFCyE**, de 15 de junio de 2005.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 23/07 CFE**, de 7 noviembre de 2007.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 46/07 CFE**.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 101/07 CFE**.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 140/11 CFE**, de 31 de agosto de 2011.
- ARGENTINA. **Resolución Nº 167/12 CFE**, de 28 de marzo de 2012.
- DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2014.
- DIKER, Gabriela; SERRA, Juan Carlos. **La cuestión docente Argentina: Las políticas de capacitación docente**. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), 2008.
- GALARZA, Daniel. Los organismos estatales de gobierno y planificación. *In*: PALAMIDESSI, Mariano; SUASNABAR, Claudio; GALARZA, Daniel. **Educación, conocimiento y política**. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 81-98.
- HUERTAS, Franco. **El método PES. Entrevista con Carlos Matus**. 1era ed. Buenos Aires: Universidad de La Matanza, 2006. ISBN 987-9495-60-8.
- MATUS, Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1992.
- TERIGI, Flavia. Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo de la reforma educativa argentina de los 90. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, n. 10, 2007.

### Andrea Elisabet Hernán

Prof. Adjunta Interina de Prácticas Sociales y Políticas del Planeamiento de la Educación, y Prof. Auxiliar de Primera de Estadística Aplicada a la Educación, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigación actual: "Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los '90".

**E-mail:** profandreaahernan@gmail.com