

CRITERIOS DE TRANSFORMACION PARA LA FORMACION DOCENTE CONTINUA EN EL MARCO DE LAS POLITICAS DE ESTADO EDUCATIVAS

Alfredo Manuel van Gelderen

Alfredo Manuel van Gelderen

Es Maestro Normal Nacional y Profesor en Letras por la Escuela Nacional Normal Superior de Profesorado «Mariano Acosta». Es miembro de número y Secretario de la Academia Nacional de Educación y miembro activo de la Academia Europea de Ciencias y Artes. Se desempeña como Profesor Titular en la Pontificia Universidad Católica Argentina y asesor de distintas instituciones de enseñanza. A lo largo de su carrera profesional ocupó los cargos de Subsecretario de Estado de Educación de la Nación y Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación. Es autor y coautor de distintas obras, entre las que se cuentan *La Ley Federal de Educación de la República Argentina* y *Los desafíos de la Ley Federal Educación*

Objetivos

Esta comunicación tiene dos objetivos, para cumplir en estas jornadas académicas de reflexión. El primer objetivo es ordenar, con criterios de información, lo resuelto sobre el tema. El segundo, poner sobre la mesa de trabajo el marco ya establecido, la secuencia existente. Quizás corresponda expresar - para dejar constancia - que considero que en el área, que nos ocupa y preocupa, se están haciendo cosas, muchas y bien planteadas teóricamente, que habrá que ejecutar en bien de la futura formación de los docentes.

Sistema constitucional

Al clásico planteo constitucional, que la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires llamó «Sistema constitucional de la instrucción pública», la reforma de 1994 de nuestra Carta Magna ha incorporado un nuevo párrafo al inciso 18 del actual artículo 75 (anteriormente 67). Dicho párrafo dice:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Nueva legislación

La nueva legislación educativa argentina ha quedado enmarcada en las prescripciones constitucionales transcriptas. Las leyes 24.049, 24.195 y 24.521 - a las que llamamos, respectivamente, Ley de Transferencias o de Descentralización, Federal de Educación y de Educación Superior - son ahora la legislación educativa de base nacional.

Tal orgánico cuerpo de legislación es nuevo en el sistema educativo argentino, que no contó, hasta ahora, con leyes nacionales que abarcasen la totalidad del ordenamiento de los servicios escolares formales. Esta legislación de los años 1991, 1993 y 1995, según la enumeración dada, ha logrado, en un quinquenio, concretar un modelo de reforma educativa que plantea, a partir de 1995, el desafío de la transformación que deberemos ejecutar, con el modelo que tiene la fuerza de sustitución necesaria para modernizar la escuela argentina y colocarla en un presente que permita el futuro necesario, sacándola de un ayer prolongado, que ha durado décadas.

Creo coherente este conjunto legislativo. Lo pruebo marcando el capítulo V de la Ley de Transferencias, Nº 24.049. En dicho texto, no debidamente estudiado hasta hoy, están las líneas legislativas de la reforma educativa que desarrolló después la Ley Federal de Educación, Nº 24.195. Es lo que hoy Juan Carlos Tedesco, en su obra *El nuevo pacto educativo* (Madrid: Anaya, 1995), llama «descentralización inteligente» y que yo relaciono con las posibilidades de la «escuela total», concepto también tornado de nuestro académico correspondiente, doctor Tedesco.

La Ley 24.049 apostó a un comienzo de la reforma que fundamentamos, pedimos y recomendamos en el Congreso Pedagógico, hace casi ya diez años, y que debía servir de asesoramiento al Poder Legislativo Nacional para la actualización del ordenamiento legal del sistema, de acuerdo con la Ley 23.114, de convocatoria de dicho Congreso. La Ley

Federal de Educación desarrolló acabadamente el planteo inicial y la Ley de Educación Superior articuló las modalidades del nivel (universitaria y no universitaria) y dio bases a su reorganización.

Es poco el tiempo que separa a las tres leyes. Lo cierto es que se han superpuesto las etapas de cumplimiento. La cuestión de los tiempos necesarios entre nuestras nuevas leyes debe ser considerado. Por ejemplo, los procesos de descentralización o de transferencia no han tenido lapsos para crear cultura federal en el sistema educativo y ya estamos transformando el sistema, considerándolo maduramente federal.

El nuevo cuadro legislativo plantea la aspiración de que la reforma sea considerada como una *política de estado*, para llegar a obtener la comprensión y el apoyo de la sociedad toda, el mantenimiento de la decisión política, la creación de una nueva cultura escolar federal y descentralizante y la eficacia técnica para resolver la problemática de la transformación en los complejos problemas que provoca la sustitución de modelos escolares.

Se podría demostrar la voluntad de lo antes afirmado citando la resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 56/96 (del 19 de diciembre de 1996), que expresa:

promover acciones tendientes a lograr la colaboración de todos los sectores: políticos, culturales, religiosos, gremiales, empresariales, así como de los medios de comunicación y de la sociedad en su conjunto con el objeto de afianzar la educación como prioridad relevante y, por tanto, consolidarla como fundamental política de estado (art. 1°).

Pero lo que no es voluntarismo es que debemos mantener los procesos de transformación federal, de acuerdo con la legislación vigente, al margen de los avatares políticos que vive o puede vivir la República. No debemos ignorar que la realidad nacional tiene fortalezas y debilidades. Entre las últimas, debemos repetir lo que acabamos de plantear a la XII Semana Monográfica Internacional de Madrid: «Vivimos procesos de transformación que, con dificultades, conducimos (1993-1997) con metas que ya vemos demasiado próximas (2000). A pesar de ello, comprobamos no suficiente la comprensión de los modelos y de las acciones por la sociedad toda y las organizaciones docentes que (con razones de prelación) anteponen cuestiones de soluciones laborales justas a los procesos de cambio y transformación».

Comprobamos un proceso que avanza. La Ley de Transferencias fue complementada por convenios y actas que resolvieron la diversidad de cuestiones que el transferir servicios nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires representa, evitando repetir errores y omisiones de transferencias anteriores.

La Ley de Educación Superior (24.521) cuenta ya con un decreto N° 268/95, de observaciones para el definitivo texto, y con un decreto reglamentario sobre los colegios universitarios, N° 455 del 21 de mayo de 1997, nueva institución superior no universitaria creada por dicha ley.

La Ley Federal de Educación tiene reglamentado, por decreto N° 1.276/96, el artículo 53, inciso c, sobre validez y equivalencias nacionales de estudios y títulos, y dicho decreto del Poder Ejecutivo Nacional ha sido reglamentado, a su vez, por la resolución ministerial N° 1.810/96, curiosa resolución que incluye como anexo un documento técnico sobre la educación polimodal. Con coherencia normativa, el tema que nos ocupa ha sido desarrollado por el Consejo Federal de Cultura y Educación, con el voto de los ministros o responsables de la conducción educativa de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Debe señalarse, por específicos para la cuestión que consideramos, los documentos A-3 (octubre de 1993), A-9 (junio de 1994), A-11 (septiembre de 1996) y el reciente documento A-14, aprobado por el cuerpo federal en su asamblea del 7 de octubre del corriente año. En ellos se ha desarrollado una secuencia normativa sobre la base de las atribuciones dadas al gobierno nacional por el artículo 53, inciso g, y el artículo 56, incisos a, c y d, de la ley N° 24.195, y los artículos 18 y 23 de la ley N° 24.521 - reafirmatorios de los principios de la Ley Federal de Educación - y por el artículo 22 - sobre instituciones de nivel superior no universitario - de la nueva legislación para la educación superior.

No caben dudas sobre las atribuciones del gobierno nacional y ellas van siendo ejercidas, como dijimos, con el acuerdo del Consejo Federal de Cultura y Educación.

De lo constitucional y legal pasaremos a lo normativo y organizativo.

Documentos federales

Es muy difícil explicar los pasos que se han ido concretando con cada uno de estos documentos nombrados para la resolución de la problemática de la nueva formación de los educadores profesionales. Seguiré, como eje de esta parte del trabajo, la exposición del licenciado Eduardo Slomiansky en el reciente curso de rectores de profesorado del Consejo Superior de Educación Católica (VI Encuentro Nacional de Institutos Terciarios de Formación Docente sobre Transformación Gradual y Progresiva de la Formación Docente Continua, realizado en octubre de 1997).

El documento A-3 (octubre de 1993) marcó las instancias de la formación docente y los campos de la formación, llamada finalmente, no con acierto, «inicial», para diferenciarla de la formación de grado universitario.

El documento A-9 (junio de 1994) constituyó la Red Federal de Formación Docente y estableció los criterios de calidad, verdadero eje de la renovación modernizante de la formación docente.

El documento A-11 (septiembre de 1996) determinó las instituciones que seguirán encargándose de la formación docente: los actuales institutos terciarios de profesorado, los colegios universitarios, los institutos universitarios y las universidades. Además, avanzó sobre los criterios de calidad necesarios y exigibles para formar docentes para la Educación Inicial (maternal y jardín de infantes) y los dos primeros ciclos de la Educación General Básica y, separadamente, para el tercer ciclo de la Educación General Básica y la Educación Polimodal.

Finalmente, el último documento aprobado es el A-14, de octubre de 1997. Síntesis y ordenamiento de los elementos anteriormente aprobados, además plantea lo referido a certificaciones, títulos y postítulos, criterios y parámetros de acreditación, plan de desarrollo de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires; proceso de acreditación de las instituciones formadoras de docentes; cronograma correspondiente, tipos de acreditación de las instituciones y carreras (la primera hasta cuatro años y las posteriores, hasta seis). Corresponde señalar que el documento deja claramente establecido que las funciones de los institutos serán tres:

- 1) Capacitación, perfeccionamiento y actualización.
- 2) Promoción e investigación y desarrollo educativo (artículo 21 de la Ley de Educación Superior, N° 24.521)
- 3) Formación docente inicial (antes «de grado»).

En los ya establecidos campos de formación general pedagógica, formación orientada y formación especializada, el documento A-14 - al que nos estamos refiriendo - presenta, como innovación, la obligación para los docentes del tercer cielo de la Educación General Básica y del Polimodal de cursar una disciplina principal y otra complementaria, lo que atiende a los posibles problemas que plantea la especialización extrema del profesor. El marco institucional-normativo-organizativo que intentamos describir se corresponde con las etapas seguidas para la renovación curricular de la formación docente.

Renovación curricular

En septiembre de 1996, el día 10, en la ciudad de San Juan, se aprobaron los Contenidos Básicos Comunes (CBC), solo para la formación de los docentes de la Educación Inicial y la Educación General Básica, en sus dos primeros cielos. Son los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales de los tres campos en que se ha dividido a la futura formación docente: el de formación general pedagógica, el de formación especializada y el de formación orientada. En el nombrado documento A-14, de reciente aprobación por el Consejo Federal de Cultura y Educación, se determinan los títulos, postítulos y certificaciones que otorgarán las instituciones formadoras de docentes, además de las estrategias para la transición de los actuales institutos durante su transformación.

En la asamblea última del Consejo Federal de Cultura y Educación se pusieron en circulación - para el recorrido de los circuitos de consulta nacional y provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires - los CBC del campo de la formación orientada para la Educación General Básica, en su tercer nivel, y la Educación Polimodal. También se agregaron a los circuitos de consulta los Contenidos Curriculares Básicos (CCB), que - de acuerdo con la Ley de Educación Superior - deberán ser cumplidos en las carreras universitarias formadoras de docentes (artículo 43, inciso a, de la ley Nº 24.521). Los planes de estudio deberán tener en cuenta los CCB y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Cuadro de situación

Lo descripto nos permite realizar el siguiente cuadro de situación, en octubre de 1997. Se han seguido criterios para la transformación del gobierno y de la administración de la formación docente; se ha concretado la herramienta de organización nueva, la Red Federal de Formación Docente Continua; se han instrumentado los primeros pasos de la difícil capacitación de los directivos y docentes de los institutos formadores de formadores; se han dado los criterios nacionales curriculares para la conformación sucesiva de los diseños compatibles de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con otro documento aprobado (el A-8); se han dado bases para la transformación institucional de los profesorados - de acuerdo con las prescripciones del documento A-14 para las nuevas y viejas funciones de los profesorados, en el futuro centros de educación permanente - , los que atenderán a la formación inicial, a la capacitación, al perfeccionamiento y a la actualización, investigación, desarrollo e innovación, cumpliendo así con las prescripciones de los aprobados documentos A-9, A-11 y A-14.

El cuadro teórico parece suficiente. Este será marco para un cambio difícil. El cuadro profesional docente es hoy problemático. Nos lo ha descripto Ángel Pérez Gómez, en el número 220 de los *Cuadernos de Pedagogía de Barcelona*, en su trabajo «Autonomía profesional y control democrático», donde dice:

El aislamiento profesional de los docentes, la saturación de tareas y responsabilidades que conducen a la solución burocrática de la mayoría de los problemas, la orientación instrumental en el razonamiento profesional que persigue la eficacia a corto plazo y a toda costa la Incertidumbre, complejidad y carácter cambiante de la propia tarea docente, la dependencia intelectual externa, el deterioro del estatus económico y el desprestigio social vinculado con la sensación de frustración personal, son una potente combinación que conduce inevitablemente a la resistencia a la Innovación, al conservadurismo y al abandono.

Frente a nuestro cuadro de la realidad, nada distante del diagnóstico del especialista español, cabe considerar que si las políticas establecidas y los procesos de transformación programados logran adecuadas aplicaciones y desarrollos locales debidamente adaptados a las necesidades de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires, podremos haber comenzado el verdadero cambio en la formación docente argentina.

Ejes de la transformación

Para terminar y facilitar la comprensión del tema, considero útil precisar en diez criterios sintéticos los temas o pasos de la transformación considerada en estas reflexiones. Intentaré dar nombre a diez ejes principales, esquemáticamente, y agregaré los puntos de cada uno de los ejes, de acuerdo con la documentación de donde provienen.

- 1) La formación continua de los docentes y sus instancias (Documento A-3):
 - a) Formación de grado (art. 19 a, LFE).
 - b) Perfeccionamiento docente en actividad (art. 19 b, LFE).
 - c) Capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales (art. 19 b, LFE).
 - d) Capacitación pedagógica de graduados no docentes (art. 19 b, LFE).
- 2) *Los contenidos de la formación docente de grado, ahora inicial* (Documento A-3).
Deben asegurar:
 - a) La comprensión de la realidad educativa en sus múltiples manifestaciones.
 - b) El conocimiento de las complejas dimensiones de la personalidad humana.
 - c) El desempeño profesional del rol docente como una alternativa de intervención pedagógica mediante el diseño, la puesta en práctica, la evaluación y la reelaboración de estrategias para la formación de competencias a través de la enseñanza de contenidos (conocimientos, procedimientos y actitudes) a sujetos específicos en contextos determinados.
 - d) La incorporación del perfeccionamiento como exigencia para el desempeño del rol.

3) *Funciones de La Red, Federal de Formación Docente Continua* (Documento A-9):

- a) Promover y organizar, en forma concertada en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, la Red Federal de Formación Docente Continua.
- b) Implementar programas de cooperación técnica y financiera a efectos de fortalecer el funcionamiento de la Red.

4) *Criterios para la acreditación de establecimientos de formación docente en la Red Federal de Formación Docente Continua* (Documento A-9):

- a) La calidad y la factibilidad del proyecto pedagógico - institucional de cada establecimiento.
- b) La titulación de nivel superior (universitario y no universitario) del personal directivo y docente de cada establecimiento.
- c) La producción científica y académica de cada establecimiento o de sus docentes y directivos (investigaciones y publicaciones), tomando en cuenta las posibilidades del contexto socio económico-cultural.
- d) La zona o región.
- e) La producción pedagógica y didáctica de cada establecimiento o de sus docentes y directivos (desarrollos curriculares, de textos y materiales para la enseñanza, etcétera), tomando en cuenta las posibilidades del contexto socio - económico-cultural de la zona o región.
- f) La evolución histórica de la matrícula y de los índices de aprobación, retención y graduación de cada establecimiento, conforme las condiciones socio-económicas-culturales; de la población atendida y la diversidad de ofertas de estudios de nivel superior disponible en cada zona o región.
- g) La cantidad, las características y los resultados de las actividades de capacitación docente en servicio organizadas por cada establecimiento.
- h) Las características de las relaciones entre cada establecimiento y las demás instituciones educativas de la comunidad atendida, en particular a través de la inserción y calidad de sus egresados.
- i) Las características de las relaciones entre cada establecimiento y la comunidad atendida.
- j) La cantidad y las características de los servicios de extensión comunitario ofrecidos por cada establecimiento.

5) *Los campos de los contenidos básicos comunes de la formación docente de grado, ahora inicial* (Documento A-9). Los contenidos básicos comunes para la formación docente de grado abarcarán tres tiempos (también «campos»):

- a) El campo de la «formación general» común a todos los estudios de formación docente de grado, destinado a conocer, investigar, analizar y comprender la realidad educativa en sus múltiples dimensiones.
- b) El campo de la «formación especializada» para los niveles y regímenes especiales, centrado en uno de ellos y destinado a sustentar el desempeño de una actividad docente adecuada a los requerimientos específicos de cada uno de ellos.

c) El campo de la «formación de orientación», que comprende la formación o profundización centrada en cielos, áreas o disciplinas curriculares y sus posibles combinaciones.

6) *Tipos de instituciones de formación docente* (Documento A-11):

- a) Institutos Superiores de Formación Docente.
- b) Colegios Universitarios.
- c) Institutos Universitarios.
- d) Universidades.

7) *Perfiles de las Instituciones de Formación Docente Continua* (Documento A-14):

- a) Instituciones que asumen las funciones de capacitación, actualización y perfeccionamiento docentes y promoción e investigación y desarrollo de la educación.
- b) Instituciones que asumen las tres funciones: las anteriores y la de formación inicial.

8) *Organización de las carreras de formación docente* (Documento A-14):

- a) El campo de formación general pedagógica. Es común para todos los docentes y está destinado a conocer, investigar, analizar y comprender la realidad educativa en sus múltiples dimensiones.
- b) El campo de formación especializada. Permite reconocer las características del desarrollo psicológico y cultural de los alumnos, las particularidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje y las características de las instituciones del nivel o el ciclo del sistema educativo para el que se forman los futuros docentes.
- c) El campo de formación orientada. Se refiere al dominio de los conocimientos que deberá enseñar el futuro docente, según las disciplinas. En todos los casos, la formación orientada será de nivel académico equivalente al tratamiento que recibe la disciplina en el ámbito universitario. Ocupará la mayor parte de la carga horaria y académica de su formación.

9) *Plan de desarrollo provincial y criterios y parámetros* (Documento A-14):

- a) Plan de desarrollo. De acuerdo con las demandas actuales de docentes en cada provincia, es necesario organizar el desarrollo de la oferta de Formación Docente Continua, incluyendo profundización de diferentes problemáticas, capacitación para nuevos roles y certificación docente para profesionales no docentes. Para ello, la autoridad provincial elaborará un Plan de Desarrollo que permita ejecutar acciones planificadas con las instituciones acreditadas a partir del año 1998.
- b) Criterios y parámetros. Es necesario establecer procedimientos transparentes que garanticen la pertinencia y la calidad de la Formación Docente Continua. Para ello, se adoptarán parámetros comunes frente a los cuales las ofertas de cualquier institución puedan evaluarse y mejorarse atendiendo las necesidades del período de transición.

10) *Cronograma* (Documento A-14). El proceso de transformación gradual y progresiva de la Formación Docente Continua avanzará conforme al siguiente cronograma de acciones:

- a) Hasta el 30 de noviembre de 1997 las cabeceras provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires de la Red Federal de Formación Docente Continua definirán el Plan de Desarrollo, el que será responsabilidad de la máxima autoridad del área.
- b) Hasta el 30 de junio de 1998 se presentarán los proyectos institucionales de cada instituto no universitario de formación docente que aspire a su acreditación en la Red Federal de Formación Docente Continua, Los responsables serán las conducciones de cada institución, las que estructurarán los servicios de supervisión docente y las estructuras de conducción intermedias.
- c) Hasta el 30 de septiembre de 1998 se efectuará la primera acreditación de instituciones no universitarias de la Red Federal, ya existentes, por la cabecera provincial o de la Ciudad de Buenos Aires de la Red Federal de Formación Docente Continua.

Si todo lo ejecutamos sin prisas ni ansiedades reformistas, ello será nuestra esperanza, ensayo del futuro, olorcito de lo porvenir, según las muy argentinas expresiones de Jorge Luis Borges, en 1926, en «El tamaño de mi esperanza».