

LA REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE: ESTUDIO COMPARADO ARGENTINA-URUGUAY

LIDIA BARBOZA NORBIS
MARÍA CATALINA NOSIGLIA



La regulación de la formación docente: Estudio comparado Argentina-Uruguay

© Lidia Barboza y María Catalina Nosiglia

© Departamento de Publicaciones FHCE
publicaciones@fhuce.edu.uy

Impresión: Delia Correa y Oscar Río

Diseño de logo y portada: Wilson Javier Cardozo

La regulación de la Formación Docente: estudio comparado Argentina-Uruguay¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir las políticas diseñadas desde el gobierno nacional en Argentina y Uruguay para cambiar la regulación de la Formación Docente. Este objetivo implica revisar la literatura a nivel internacional desde un marco de educación comparada que hace foco en la educación superior de Argentina y Uruguay. El presente artículo forma parte de una línea de investigación educativa conjunta que se viene realizando entre la cátedra de Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires a cargo de Catalina Nosiglia, el curso de Planificación Educativa de la Universidad de la República y el curso de Legislación y Administración de la Enseñanza de Formación Docente a cargo de Lidia Barboza. Desde el punto de vista teórico el estudio busca definir, en primer lugar, de qué se está hablando cuando se habla de “regulación” en el campo de la educación. Propósito que es necesario contextualizar a partir de la década de los 90 a la actualidad. Se estudian las principales políticas educativas que se desarrollan en un contexto denominado de Reforma del Estado atendiendo cuatro componentes claves según Bresser Pereira citado por Nosiglia y Trippano (2007): 1. Delimitación del tamaño del Estado, 2. Redefinición del papel regulador del Estado, 3. Recuperación de la gobernancia o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas y, 4. El aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar la legitimidad. En segundo lugar, se analiza e interpreta el gobierno de la educación en las leyes de educación de cada país. En tercer lugar se establecen las principales características de la Formación Docente de Argentina y Uruguay; y se hace un balance acerca del estado de desarrollo de las políticas educativas de TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación). Finalmente, en cuarto lugar, se presentan conclusiones en un marco comparado.

¹ Estudio presentado en el 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. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011

1. Definición, dimensiones y mecanismos de la “regulación”

Desde el punto de vista teórico es necesario, en primer lugar, definir la idea de “regulación” en el campo de la educación, y contextualizarla a partir de la década de los 90, en el contexto más amplio de la Reforma del Estado. Según Bresser Pereira, citado por Nosiglia y Trippano (2007), los cuatro componentes claves de la Reforma del Estado fueron los siguientes: a) delimitación del tamaño del Estado; b) la redefinición del papel regulador del Estado; c) la recuperación de la "gobernancia" (governance) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y, d) el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar la legitimidad.

Una primera aproximación a la idea de regulación alude a los mecanismos que desde el gobierno se ponen en juego con la intención de producir nuevas reglas y normas que reconfiguren las prácticas, identidades y disposiciones de los sujetos, estableciendo los parámetros de lo permitido y válido (Popkewitz, 1994)

Belmartino sostiene que la regulación es un “conjunto de mecanismos destinados a la conservación del orden social, incluyendo la coordinación de la actividad económica, la gestión de conflictos, la asignación de recursos y el establecimiento de normas destinadas a orientar las prácticas de diversos agentes sociales, defender bienes o valores sociales prioritarios y desalentar o sancionar posibles conductas desviadas” y tiene relación con “ la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinada a ordenar las relaciones de muy diferente índole en todo tipo de sociedades, desde aquellas dotadas de estructuras relativamente simples hasta las complejas sociedades contemporáneas. Tales reglas conformarían instituciones: creaciones sociales destinadas a delimitar posibilidades y limitaciones en el comportamiento de los individuos y grupos.” (Belmartino, 1999: 20).

Por otra parte, la regulación, según Barroso (2005) implica distinguir por lo menos tres dimensiones:

- a. El marco regulador institucional, normativo y el control, entendido como la intervención de las autoridades públicas para introducir las "reglas" y "limitaciones" en el mercado o en la acción social.
- b. La situación reglamentaria, activa e independiente, entendida como proceso activo de producción de "reglas de juego" que comprende no sólo la definición de reglas (normas, órdenes, las limitaciones etc.) que guía el funcionamiento del sistema, sino también su (re) ajuste causado por la variedad de estrategias y acciones de varios jugadores, de acuerdo con dichas normas. Según este enfoque, en un complejo sistema social (como es el sistema educativo) es una pluralidad de fuentes, los propósitos y métodos de regulación, de acuerdo a la diversidad de los actores involucrados, sus posiciones, sus intereses y estrategias.
- c. Regulación conjunta. Implica la interacción entre la regulación de control y regulación autónoma, con miras a la producción de normas comunes.

Cecilia Braslavsky, citado por Nosiglia y Trippano (2007) sostiene por concepto de regulación “la definición general de los fines y principios y en consecuencia, de las posibilidades y limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos, a través de la invención y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y micro institucional que se plasman en leyes, decretos, reglamentos y otras normas formales”.

Retomando a Bresser Pereira (1998), se identifican mecanismos de control o coordinación, que pueden ser categorizados en distintos grupos. Se destacan tres mecanismos fundamentales desde el punto de vista institucional: el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Mecanismos fundamentales desde el punto de vista institucional	
Estado	Basa su control en su sistema jurídico que a su vez determina los principios básicos en que los otros mecanismos pueden funcionar.
Mercado	(O sistema económico). Basa su control en la competencia.
Sociedad civil	Ejerce el control social. La SC comprende los grupos sociales que se organizan tanto para defender sus intereses particulares o corporativos o para accionar en nombre del interés público.

Desde el punto de vista funcional se distingue tres tipos de controles, el jerárquico o administrativo, el control democrático y el control económico.

Mecanismos fundamentales desde el punto de vista funcional	
Jerárquico o Administrativo	Se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas.
Democrático o social	Se ejerce sobre las organizaciones o individuos en términos políticos.
Económico	Se ejerce desde el mercado.

2. La regulación de la Formación Docente en Argentina

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, dos cuestiones analizaremos en términos de la nueva normativa producida a partir del gobierno de Néstor Kirchner, que dan cuenta de las nuevas regulaciones: una más general referida al gobierno del sistema; y otra más específica referida a la formación docente en general.

El gobierno de la educación en la LEN

En el año 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN). Con respecto al gobierno de la educación, la LEN no innova demasiado con respecto a los órganos y la distribución de atribuciones entre Nación y provincias reglamentadas en la Ley Federal de Educación. Por un lado, las jurisdicciones son las prestadoras del servicio educativo; por ello, gobiernan, gestionan, supervisan y financian sus instituciones educativas. Por otro lado, la Nación diseña e implementa las políticas educativas establecidas en la LEN a través del diseño de sus propios programas y proyectos; presta asistencia técnica y financiera; garantiza el desarrollo de la educación de calidad a través de sistemas de información y evaluación permanente; y se reserva la validación nacional de

los títulos. Algunas funciones son acordadas entre la Nación y las provincias en el Consejo Federal de Educación (CFE), entre ellas se destacan:

- la elaboración y actualización de los contenidos básicos para todos los niveles y modalidades, y por lo tanto, para la formación docente,
- y el establecimiento de las políticas de evaluación educativa, que incluyen la formación docente.

Podríamos señalar, que el cambio más sobresaliente de la LEN en materia de gobierno, es haber transformado al CFE, para algunas cuestiones que decide el propio cuerpo, en un órgano resolutorio (Art. 118), aunque hasta el momento no ejerció dicha potestad. Algunas de sus resoluciones, por lo tanto, serán de aplicación obligatoria en las jurisdicciones. Es por esta cuestión, que la norma resulta de dudosa constitucionalidad. Por una parte, al ser un órgano formado por los ejecutivos de todas las jurisdicciones educativas –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) –, no respeta la división de potestades entre los poderes legislativo y ejecutivo. Las resoluciones que resulten obligatorias se aplican sin pasar por las legislaturas locales que, al igual que el Congreso de la Nación, tienen atribuciones en fijar los grandes lineamientos políticos en sus territorios.

Por otra parte, se limita la autonomía de las provincias en sus potestades tanto ejecutivas como normativas consagradas en la CN y sus respectivas constituciones jurisdiccionales. Esta innovación trata de saldar los problemas de no cumplimiento, en algunas provincias y la CABA, de lo prescripto por la LFE: es la manera que se encontró para dar cierta unidad al sistema educativo.

En su aguda y pormenorizada crítica, Groisman le dedica un capítulo especial a describir la imprecisa distribución de competencias y la defectuosa configuración de los órganos que la ley establece. En cuanto a la distribución de competencias, la LEN declina en favor del Consejo Federal de Educación las atribuciones que el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional otorga al Congreso. Por ejemplo: por una parte, el Congreso ejerce estas funciones al establecer la estructura del sistema educativo y ciertos contenidos

mínimos; pero, a su vez, se somete a las decisiones del Consejo Federal de Educación en desmedro de aquellas atribuciones (Groisman, 2007).

A fin de promover la consulta sobre diferentes políticas, se crean numerosos órganos de asesoramiento en los que participan diversos actores sociales y políticos. Se amplía la participación de los gremios docentes en la definición de numerosas cuestiones: definición de políticas educativas en general, políticas de formación y carrera docente, políticas relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción y de evaluación de la calidad. Esta cuestión explicaría en parte la amplia adhesión con la que contó la LEN en el gremialismo docente, principalmente de la CTERA, enrolada en la Central de Trabajadores Argentinos. Cheresky explica que, a pesar de la fuerte concentración del poder en la figura del ejecutivo, el Presidente Kirchner, al tomar como antagonista a la política neoliberal encarada por Carlos Menem y a los políticos y corporaciones del pasado, se alía con nuevos actores emergentes de la movilización popular –piqueteros, ambientalistas, etc. – y sectores sindicales que se inscriben en la Confederación de Trabajadores Argentinos, como es el caso de la CTERA. (Cheresky, 2006).

Otra cuestión que se incorpora es la participación con voz y sin voto de dos representantes por cada una de la Comisiones de Educación del Congreso de la Nación por mayoría y minorías en la Asamblea del CFE.

Características de la formación docente

A partir del año 2003, con la nueva gestión de gobierno, se comienza a reconocer la fragmentación y segmentación de la oferta de formación docente. En este sentido, la Resolución 223/04 del Consejo Federal de Cultura y Educación, aprueba el documento “Políticas para la formación docente”, en el cual se plantea la necesidad de asumir la formación docente como una cuestión de carácter prioritario, se sostiene que la capacitación docente debe ser gratuita como obligación del Estado, y se plantea la implementación del Plan de Desarrollo Profesional Docente. Asimismo, también se establece desde el Ministerio de Educación la importancia de generar un espacio institucional específico, con misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una

política federal para la formación docente inicial y continua (MECyT, 2005). La sanción de la Ley de Educación Nacional en el año 2006, le otorgó un marco legal a un conjunto de políticas que venían implementándose desde 2003. La LEN establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, acuerdan los siguientes aspectos: a) las políticas y los planes de formación docente inicial; b) los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares; c) las acciones que garanticen el derecho a la formación continua a todos/as los/as docentes del país, en todos los niveles y modalidades, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación. La LEN también establece que la estructuración de la formación docente en dos (2) ciclos: a) una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y, b) una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad.

En referencia a la carrera docente, se plantea que se admitirá dos opciones – desempeño en el aula o el desempeño de función directiva o supervisión. Por otro lado, las funciones de la carrera comprenden la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.

La LEN crea en el ámbito del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), que se convierte en el organismo nacional que centraliza el diseño y la implementación de políticas de formación y capacitación docente. Es conducido por la figura de un director, con rango de subsecretario de Estado (Resolución 251/07 CFCE), y se determina que contará con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico. El INFD, tiene las siguientes funciones:

- a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.

- c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.
- d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.
- f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas.
- g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.
- h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación.
- i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

Con respecto a las regulaciones que establece la LEN en materia de formación docente, surgen algunas cuestiones que plantean controversias. Algunas se centran en la pregunta acerca de en qué medida esta ley restringe la autonomía pedagógica de las universidades. Asimismo, se observa que la creación de un organismo nacional que se ocupe de la temática específicamente puede llevar a procesos de recentralización en detrimento de las autonomías provinciales; y por último se plantea que no queda claro en la redacción final del texto, como sí lo era en documentos anteriores, que estas dos opciones de la carrera docente suponen diferentes niveles dentro del cargo docente, creando la modalidad de carreras escalares, que fue una propuesta que surge en los los'90, ampliamente cuestionada por los gremios docentes.

Luego de la sanción de la LEN y de la puesta en marcha del INFD, durante el año 2007, se aprobó el Plan Nacional de Formación Docente (Resolución CFE 23/07), en el cual se identifican los problemas, las estrategias a seguir y los resultados esperados. En el mismo año, también se acordaron varios documentos, en los cuales se establecieron la organización de las carreras y el funcionamiento de los institutos de formación docente

(Resolución CFE 24/07 “Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial” y Resolución CFE 30/07 “Hacia una institucionalidad del sistema de formación docente en Argentina”). Como principales temas que se acuerdan en los documentos mencionados, encontramos la definición de la formación docente como un proceso permanente; el establecimiento de lineamientos curriculares nacionales; y la organización de la carrera docente en tres campos: el general (formación pedagógica), el específico (disciplinar), y el de práctica profesional. Además también en base a estos acuerdos, se estableció que todas las carreras de formación docente deben comprender cuatro años de duración, cumplir con un mínimo de 2600 horas reloj, y que los títulos otorgados deberán ser acordados en el seno del Consejo Federal de Educación.

Políticas de formación docente en TIC

En relación con las políticas de formación docente en TIC en Argentina, las mismas se enmarcan en el Plan Nacional Conectar Igualdad. El mismo fue aprobado por el Decreto Presidencial 459/2010. Las políticas de inclusión digital educativa del Programa, aprobadas por Resolución CFE 123/10, están destinadas a garantizar la incorporación, integración y aprovechamiento pedagógico de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el aula. El objetivo general del programa consiste en la distribución de 3 (tres) millones de computadoras portátiles a alumnos y docentes de las escuelas de gestión estatal de Educación Secundaria Orientada, Educación Técnico Profesional, Educación Especial y aulas digitales móviles para los Institutos Superiores de Formación Docente de todo el país. La distribución de netbooks es acompañada por servidores y routers para la implementación de una red escolar en cada establecimiento educativo. Asimismo se promueven acciones de formación docente y desarrollo profesional; asistencia técnica en las escuelas; incorporación de las TIC en los contenidos curriculares; y desarrollo de producciones y contenidos digitales de calidad para dotar de nuevos recursos para la enseñanza y el aprendizaje. La Resolución CFE 123/10, establece que entre las líneas estratégicas de una política de Educación y TIC, exige organizar el campo de acción en el que convergen múltiples factores, entre ellos, el Desarrollo profesional docente. En este sentido, se plantea como política, crear las condiciones que posibiliten el desarrollo profesional

docente garantizando la oferta de formación inicial, capacitación, disponibilidad de recursos tecnológicos e infraestructura para favorecer su posicionamiento como mediador entre la circulación de información, el proceso de producción de conocimiento y la renovación de modelos educativos. Para el logro de este objetivo, el Plan Conectar Igualdad, en conjunto con el INFD, desarrollan diversas actividades de capacitación docente en TIC.

3. La regulación de la Formación Docente en Uruguay

El gobierno de la educación en la LGE

A partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación de 2008, el marco jurídico se ha establecido con las siguientes normas: decreto reglamentario 334/09 de la Ley N° 18.437, aprobado el 20 de julio de 2009, Reglamentación de las Comisiones Departamentales de Educación (creadas por el Art. 90 de la Ley N° 18.437), Ley N° 18.637 “Elección de miembros del Consejo Directivo Central y de los Consejos de Educación de la Administración Nacional de Educación Pública” aprobada el 28 de diciembre de 2009 y publicada en el D. O. el 12 de enero de 2010 (N° 27895). A fines de 2009, el 23 de diciembre, el Poder Legislativo aprueba la Ley 18.637 que reglamenta las elecciones de los Consejeros de ANEP, previstas en los artículos 58 y 65 de la Ley General de Educación 18.437. En la LGE el Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida.”(Art. 20). El sistema estará gobernado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UdelaR) y demás entes autónomos de la educación pública estatal. (Art. 49). El MEC, por el art. 51, en relación a los temas de la educación nacional, tendrá diez cometidos, entre los que se sostiene: desarrollar los principios generales de la educación, facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales, articularlas con las otras políticas del país, presidir los ámbitos de coordinación educativa. En este marco se promueve la autonomía, coordinación y participación. Se observa continuidad en el sostenimiento de los dos primeros principios constitucionales de la educación uruguaya y la incorporación, en

esta Ley con más énfasis del principio de “participación”. “La enseñanza pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente.” (Art. 46). “Los Consejos Directivos Autónomos y los demás organismos que actúen en la Educación Pública deberán coordinar sus acciones con el fin de cumplir con los principios, las orientaciones y los fines de la educación establecidos en la Constitución de la República y la Ley”. (Art. 47). “La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la Educación Pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos” (Art. 48). Caracterizamos al gobierno del sistema educativo en Uruguay como “basístico” y colegiado. Algunas razones para comprender esta estructura de toma de decisiones en “las bases” son la existencia histórica de Consejos de Educación en cada nivel del sistema educativo y de la Educación Terciaria en dos circuitos: Formación Docente (Instituto Normal, Institutos de Formación Docente, Centros Regionales de Profesores e Instituto Nacional de Educación Técnica) y Universidad de la República. Subyace una lógica de “democracia participativa”, caracterizada por un conglomerado de autonomías en la toma de decisiones mediante un sistema de comisiones ampliadas que se asemeja al modelo de democracia deliberativa” por el cual todos los sectores participan de las decisiones. Esto es coherente con la existencia de más de diez consejos, más de doce comisiones y tres nuevos institutos. Con respecto a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo con personería jurídica, creado por la Ley 15.739, se marca una continuidad, puesto que el Art. 52 de la Ley 18.437 sostiene su continuidad y su funcionamiento de conformidad a los Art. 202 y siguientes de la Constitución de la República y la LGE 2008.

Por lo mencionado anteriormente, el gobierno de la educación a partir de la implementación de la LGE, comprende las siguientes características: a) se amplía la participación de los docentes y estudiantes, pasando a establecerse una voluntad política de participación ampliada en consejos de participación en cada centro educativo, b) comisiones consultivas de funcionarios no docentes de carácter sectorial atendiendo la

diversidad productiva con participación de actores públicos y privados, trabajadores y empresarios, etc., c) se multiplican las comisiones de trabajo incorporando representantes del timón extendido del sistema educativo: MEC, UDELAR y ANEP, d) se amplía la participación en la definición de políticas educativas en general, políticas de formación y carrera docente, relaciones entre la educación y el mundo del trabajo, la producción y la evaluación.

No obstante, la cuestión de la participación de los gremios, en la LGE 2008, planteó dos recursos por inconstitucionalidad de parte de organizaciones sindicales de la Enseñanza Media, que obtuvieron fallos negativos de la Suprema Corte de Justicia.

Características de la formación docente

A partir de la sanción de la LGE, en materia de formación docente, se establecen las siguientes regulaciones: a) la extensión de la formación docente de todos los niveles educativos a cuatro años; b) presenta un Plan único de formación de docentes nacional, común a maestros, profesores de educación media y educación técnica, c) la formación docente presenta un núcleo de formación común en Ciencias de la Educación y un núcleo de asignaturas específicas, d) la carrera docente admitirá el desempeño en el aula o el desempeño de función directiva o supervisión.

La concreción en la LGE 2008 del “carácter universitario” de la formación docente establecido en el Art. 22 (4B), se clarifica en el Art. 31 (de la formación en educación) el cual establece: “La formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria y abarcará la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales, así como de otras formaciones que el Sistema Nacional de Educación requiera”. A nivel curricular, por el Plan 2008, se consagra una única formación de maestros de educación inicial y primaria, profesores de educación media y maestros técnicos. Los maestros se forman en el Instituto Normal de Montevideo e Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país. Los profesores de Educación Media se forman en Montevideo en el Instituto de Profesores “Artigas” (IPA) y en el

interior del país en los IFD y en los Centros Regionales de Profesores (CERP). Mientras que los maestros técnicos se forman en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) y los profesores de Educación Física se forman en el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) en la UDELAR. La última incorporación a la Formación Docente está dada por los educadores sociales. Como consecuencia de la Ley General de Educación de 2008, estos institutos han quedado bajo la dependencia transitoria del Consejo de Formación en Educación (CFE). Por otra parte, y también a consecuencia de la LGE 2008, la formación docente queda comprendida en el nivel 4 del sistema educativo, y específicamente en el literal B) Formación en educación de carácter universitario.

La LGE crea el IUDE, Instituto Universitario de Educación. Su propósito consiste en desarrollar actividades de enseñanza, investigación y extensión, y formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, entre otras titulaciones. (Art. 84, LGE 2008). En palabras de la Comisión de Implantación del IUDE (constituida por el Art. 85 de la Ley N° 18.437): “El propósito es la creación de una nueva institución de carácter universitario que abordará el campo de la educación con el fin de formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales, profesores y otorgará otros títulos que la educación requiera (Art. 84). Se trata pues de una institución diferente a la que existen en la actualidad aunque la misma, claro está, se nutrirá de las experiencias de las instituciones ya existentes.” (Informe final de la Comisión de Implantación del IUDE, abril de 2010²). Por el Art. 86 de la LGE 2008, el IUDE expedirá los títulos universitarios y reglamentará en un plazo no mayor a los 18 meses de su constitución efectiva el procedimiento para revalidar los títulos docentes otorgados o habilitados por la educación pública con anterioridad a la fecha de su creación. En el mismo Artículo 85, literal A, se expresa que “El órgano de conducción de esta nueva institución deberá incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la Universidad de la República”, estableciéndose así, un órgano de gobierno colegiado. Se explicita además, que “la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, con la información

² Disponible en:

http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/1990/1/informe_final_implementation_iude_abril_2010.pdf
[Consultada 09.05.11]

proporcionada por la Comisión de Implantación, decidirá los plazos de puesta en marcha del IUDE. A partir de dicha propuesta, el Poder Ejecutivo elevará al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE, en un plazo no mayor a ciento veinte días posteriores a la presentación del informe.” El literal B) expresa que corresponde a la Comisión de Implantación del IUDE, “proponer a la ANEP y a la Universidad de la República programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública”. Aquí queda claro que ambas instituciones, con devenir histórico disjunto, pasan a ser articuladas por la norma en lo que hace a la formación docente. A mayo de 2011, el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE todavía no se ha concretado.

El informe final de la Comisión de Implantación del IUDE con fecha 8 de febrero de 2010, propone a nivel nacional, que el Instituto estará integrado por:

- 1) Consejo de Dirección Nacional
- 2) Asamblea Nacional General
- 3) Direcciones Nacionales de Formación

A nivel intermedio, se propone una Coordinación Regional y una Comisión Nacional Consultiva. A nivel de los centros se propone un Consejo de Centro. Finalmente se propone Departamentos Académicos, a nivel nacional, regional o de centro.

La figura jurídica del IUDE, se entiende en estos términos en el Informe de la Comisión de de Implantación: “El IUDE debe constituirse como ente autónomo con las características establecidas en los artículos 202 al 205 de la Constitución de la República. El IUDE formará parte del Sistema Nacional de Educación Pública y particularmente del Sistema Nacional de Educación Terciara Publica definido en el artículo 83 de la Ley 18.437”.Para que el IUDE se instale como ente autónomo, esto implica que se apruebe su Ley Orgánica, mediante una mayoría especial de 2/3 del Parlamento. Con motivo de la transición a esta concreción, comenzó a funcionar en 2011 la Comisión Multipartidaria de la Educación con la convocatoria del Presidente de la República y con el acuerdo de los Partidos Políticos con representación parlamentaria. En esta etapa, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes resolvió organizar un Foro para tratar la creación del IUDE, el cual generaría insumos para su Ley Orgánica.

Con fecha 22 de abril de 2010, el CODICEN de la ANEP aprueba por Acta 24, Resol. 2, el documento remitido por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública denominado “Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del Instituto Universitario de Educación”³. Este documento se aprueba en sesión con los Directores Generales de los Consejos de Educación y la Encargada de la Dirección Ejecutiva de Formación Docente.

Políticas educativas de TIC en formación docente

En relación con el estado de la implementación de políticas de formación docente en TIC en Uruguay, es interesante analizar el Proyecto 2011 denominado “Uso didáctico de las NTIC del Plan CEIBAL⁴ en Formación Docente”. El Plan Ceibal fue creado por Decreto Presidencial 144/07 y dispone que se realicen “los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas”.

Al ser un proyecto reciente, sólo presentamos los objetivos, las características y algunos avances del mismo. El proyecto se basa en la idea de crear un marco pedagógico para lo tecnológico - educativo, la utilización de diferentes recursos tecnológicos, incluidos los del Plan Ceibal, para mantener operativas plataformas de enseñanza virtual y producir materiales de apoyo para docentes y estudiantes y reformular la figura del coordinador de Tecnologías Educativas de cada centro en el Tutor Local del EVA Ceibal. Asimismo se pretende la formación del profesorado y alumnado para promover el uso didáctico, conceptualmente correcto e innovador de las TIC en general y de las tecnologías del Plan Ceibal, en el área de la Formación de Maestros en la primera mitad del año dejando para el segundo semestre la formación de los estudiantes y docentes de media. Son objetivos

³ Disponible en: <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/resoluciones/orientaciones.pdf> [Consultada 11.05.11]

⁴ El Plan de “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” presenta cobertura nacional en Primaria (una computadora por niño y por docente) y se ha extendido a Educación Media Básica en 2010 con entrega de nuevas computadoras.

generales del proyecto: a) mantener el equipo de profesionales docentes conformado durante el año 2010, b) reformular la plataforma virtual de enseñanza de cursos a distancia y semipresenciales sobre el uso didáctico de las TIC del Plan Ceibal, para brindar cursos a docentes y estudiantes del área constituyéndola en una referencia didáctica y técnica sobre estas temáticas, c) desarrollar y poner en producción una Unidad de Investigación Didáctica en NTIC que se dedique a recopilar, diseñar y difundir estrategias de enseñanza que utilicen la XO como recurso, producir material didáctico en soporte informático, audiovisual y tradicional de apoyo en estas temáticas y realizar las guías de apoyo a los cursos semipresenciales y a distancia. Por otro lado, entre los objetivos específicos, se plantean: a) formar a docentes y alumnos en forma sistemática, sobre el uso didáctico de las NTIC del Plan Ceibal y su incorporación al aula fomentando un estrecho vínculo entre la informática educativa y la didáctica, b) desarrollar herramientas intelectuales, construyendo la capacidad de planificar y llevar adelante, de forma conceptual y didácticamente correcta y a su vez innovadora, la enseñanza de contenidos educativos utilizando las nuevas tecnologías del Plan Ceibal, c) llevar a cabo la formación de capacidades para la comprensión y participación en la realidad mediatizada, proporcionando oportunidades para jóvenes y adultos de convertirse en creativos usuarios y transformadores de estas herramientas, d) llevar adelante instancias de formación sobre el uso didáctico de esta tecnología para docentes y estudiantes del Área Magisterial y del área Media de Formación Docente.

4. A modo de comparación: las regulaciones recientes en materia de políticas de formación docente en Argentina y Uruguay

En el presente trabajo nos propusimos iniciar un estudio comparado de las regulaciones de las políticas de formación docente recientes en Argentina y Uruguay. Para este objetivo, se tomaron como instrumento de análisis, las nuevas leyes de educación sancionadas en este período: la Ley de Educación Nacional (LEN) de Argentina, y la Ley General de Educación (LGE) de Uruguay, y distintas normas de diferentes organismos de gobierno de la educación. Para el análisis es importante destacar algunas cuestiones. En primer término, Uruguay es un país unitario, y la Argentina es un país federal, cuestión que tiene su correlato en materia de organización institucional del sistema educativo. En el caso

de la Argentina, son las jurisdicciones educativas (Provincias y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) las responsables de la prestación directa del sistema educativo.

A partir de la descripción y análisis que hemos realizado acerca de las regulaciones recientes de las políticas de formación docente en Argentina y Uruguay, podemos plantear algunas características sobre la regulación. En el caso de Argentina, podríamos decir que las políticas de formación docente recientes se caracterizan por la hiperregulación, por el número y densidad del contenido de las normas, ya que además de las regulaciones contenidas en la LEN, la formación docente y la educación en general, se regula a través de numerosas normas tanto del Ministerio de Educación, a través de resoluciones ministeriales, como a través de resoluciones del Consejo Federal de Educación. Con respecto a Uruguay, las políticas de formación docente también se caracterizan por la hiperregulación, aunque en este caso por el número y densidad de órganos que intervienen en la implementación del contenido de las normas, ya que se proponen cuatro niveles de regulación, nivel nacional, intermedio, de centros y departamentos.

Asimismo, en Argentina, la creación del INFD, organismo que asume como función central la de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para la formación docente inicial y continua, en la órbita del Ministerio de Educación nacional, marca el carácter centralista de las regulaciones a través de este organismo central, que diseña políticas activas para el sector, con una lógica más ejecutiva. En este sentido, la legitimación de este organismo podríamos decir que es más tecnocrática que política, ya que el rol central de los técnicos se posiciona por encima de lo político.

Con respecto a Uruguay, las políticas de regulación de formación docente asumen un carácter colegiado, ya que se crean varios organismos, entre ellos el IUDE. Estos organismos diseñan y ejecutan políticas y se caracterizan por la participación de distintos sectores. En este sentido, la legitimación de los organismos, es política, ya que intervienen en los mismos docentes, estudiantes y otros actores.

En relación con las políticas de formación docente en TIC, ambos países se encuentran implementando proyectos de capacitación docente en el marco de los dos planes nacionales de inclusión digital: el Plan Nacional Conectar Igualdad de Argentina, y el Plan Ceibal de Uruguay.

Las diferencias con respecto a los organismos que regulan las políticas de formación docente, se centran en aspectos referidos a la gobernabilidad de los sistemas educativos. En este sentido, el sistema educativo uruguayo lo caracterizamos como basístico y colegiado (Barboza L. y Nosiglia M. C., 2007), Algunas razones para entender esta estructura de toma de decisiones en “las bases” son la existencia histórica de Consejos de Educación en cada nivel del sistema educativo y de la Educación Terciaria en dos circuitos: Formación Docente (Instituto Normal, Institutos de Formación Docente, Centros Regionales de Profesores e Instituto Nacional de Educación Técnica) y Universidad de la República. Subyace una lógica de “democracia participativa”, caracterizada por un conglomerado de autonomías en la toma de decisiones mediante un sistema de comisiones ampliadas que se asemeja al modelo de democracia deliberativa, por el cual todos los sectores participan de las decisiones. Esto es coherente con la existencia de más de diez consejos, más de doce comisiones y tres nuevos institutos. Esta caracterización sostiene entonces, que la conducción del sistema educativo uruguayo se plasma a través de consejos y comisiones con integración colegiada, más que en órganos de conducción de cúpula. En el caso del sistema educativo argentino, el gobierno está descentralizado en las jurisdicciones, pero hay una tendencia de centralización a partir de la creación de organismos nacionales, tales como es el INFD, que, según los tipos de mecanismos de coordinación que señala Bresser Pereira (1998), posee un perfil jerárquico y administrativo, dependiente del gobierno nacional. Es decir que en el gobierno de la educación en Argentina, está presente una centralidad nacional en la definición de las políticas educativas que se implementan en un contexto federal.

BIBLIOGRAFIA

- Barroso, J. (2005) “O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas”, en *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n 92 p. 275-751. Disponible en www.cedes.unicamp.br
- Barboza, L. y Nosiglia, M.C. (2009) Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina y Uruguay. III Congreso Nacional / II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación “Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?” de la Sociedad de Estudios comparados, Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.
- Belmartino, S. (1999) *Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?*, Lugar editorial, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L. (1998) La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control, en *Desarrollo Económico*, 38, Nro. 150, págs. 517-550.
- Cheresky I. (2006) “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”. En: Cheresky I. (comp.) *La política después de los partidos*. Prometeo. Buenos Aires.
- Groissman E. (2007) “Crítica a la Ley de Educación”. En: *La Ley*. 19-4-07
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005) Informe Final. Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua. Buenos Aires.
- Nosiglia M.C. (2007) “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206: continuidades y rupturas”, En: *Revista Praxis Educativa*, Año XI, N° 11, marzo de 2007, publicación del Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria (ICEII), Universidad Nacional de La Pampa.
- Nosiglia, M.C. y Trippano, S. (2007) *Los cambios del gobierno del Sistema de Educación Superior en la Argentina a partir de los '90*. Universidad de Buenos Aires.
- Popkewitz T. (1994) *Modelos de poder y regulación social en pedagogía*. Pomares Corregidor. Barcelona.

El objetivo de la colección *Avances de Investigación* es fortalecer la difusión del rico y valioso trabajo de investigación realizado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE). Asimismo procura estimular la discusión y el intercambio a partir de estos *pre-prints*, preservando la posibilidad de su publicación posterior, en revistas especializadas o en otros formatos y soportes.

La colección incluye no solo versiones finales e informes completos sino –como lo sugiere su propia denominación– avances parciales de procesos de investigación, incipientes o no.

Las versiones de *Avances de Investigación* están disponibles simultáneamente en soportes impreso y digital, pudiendo accederse a estas últimas a través del sitio web de FHCE.

La colección, continuadora de las ediciones de *Papeles de trabajo* y *Colección de estudiantes*, consiste en una serie de pre-publicaciones que integra (ahora en una única serie) trabajos seleccionados a partir de llamados específicos abiertos a estudiantes, egresados y docentes de la FHCE.

Departamento de Publicaciones
Facultad de Humanidades y
Ciencias de la Educación

