

La política de capacitación docente en la Argentina
La Red Federal de Formación Docente Continua
(1994-1999)



Informes de investigación publicados

Serie: Educación General Básica

Informe de investigación/1: (2000) *La estructura curricular básica del Tercer Ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones.*

Informe de investigación/2: (2000) *El Tercer Ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*

Informe de investigación/3: (2000) *Implementación y localización del Tercer Ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*

Informe de investigación/4: (2000) *El trabajo docente en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica*

Informe de investigación /5: (2000) *Investigaciones sobre el Tercer Ciclo de la Educación General Básica*

Serie: Las tecnologías de la información y la comunicación

Informe de investigación/6: (2001) *El equipamiento informático en el sistema educativo (1994-1998)*

Informe de investigación/7: (2001) *La integración de las TIC en las escuelas: un estudio exploratorio*

Presidente de la Nación

Dr. Fernando de la Rúa

Ministro de Educación de la Nación

Lic. Andrés Delich

Subsecretario de Educación Básica

Lic. Gustavo Iaès

Director de la Unidad de Investigaciones Educativas

Dr. Mariano Palamidessi

Elaboración del informe

Lic. Juan Carlos Serra

Noviembre de 2001

Unidad de Investigaciones Educativas
Paraguay 1657 4º piso Of. 401 – Ciudad de Buenos Aires (C1020ACA)
(011) 4129-1470
uinvestiga@me.gov.ar

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
1. La capacitación docente antes de la Ley Federal de Educación (1970-1993)	13
Institucionalización de la capacitación	13
Los estatutos docentes	16
El alcance de la capacitación	17
La construcción del concepto de formación docente continua	19
2. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)	23
Los lineamientos normativos	23
Organización e implementación	26
Un mapa de las instituciones oferentes	31
Dispositivos para la regulación de la oferta	35
Financiamiento	40
La oferta de cursos	42
La cobertura	45
3. La política de capacitación y los docentes	49
4. Reflexiones finales	53
5. Bibliografía	56
6. Fuentes documentales	57
7. Anexo estadístico	59

Resumen:

Durante las últimas décadas se configuró en todo el país un heterogéneo escenario de instituciones y actores vinculados con la capacitación, en el cual el Estado tuvo un rol cada vez más protagónico. La Red Federal de Capacitación Docente es el dispositivo a través del cual, en la década de 1990, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación – en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación – intentó desarrollar una política en torno a los saberes y capacidades de los docentes. En escasos años, el Estado nacional y los estados provinciales implementaron una estructura organizativa que alcanzó con cursos de capacitación a una parte importante de los docentes del Nivel Inicial y los dos primeros ciclos de la Educación General Básica y, en menor medida, al resto del sistema.

En el presente trabajo se describe la constitución y desarrollo de la Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999). En particular se analiza: a) el estado de la capacitación previo a la Ley Federal de Educación; b) la política de capacitación a partir de sus fundamentos normativos, estrategias de implementación y alcance; c) la articulación entre la política de capacitación y los docentes destinatarios de la misma. Finalmente, se apuntan algunas reflexiones en torno al proceso analizado. El estudio presenta, además, un anexo estadístico.

Abstract

In the last decades, a heterogeneous scenario of institutions and actors involved in teacher's training was configured in all the country in which the State had a leading role. The Red Federal de Capacitación Docente (Federal Network of Teachers Training) is the device through which, in the decade of 1990, the Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Ministry of Culture and Education of the Nation) – in coordination with the Consejo Federal de Cultura y Educación (Federal Council of Education) – tried to develop a policy on knowledge, abilities and dispositions of the teacher. In few years, the National State and the provincial States put into practice an organizing structure. This structure was developed through training courses offered to a number of teachers of the First Level and to teachers of the first two cycles of the Educación Básica General (General Basic Education) and, to a lesser extent, to the rest of the system.

This paper describes the Red Federal de Capacitación Docente (Federal Network of Teacher Training) constitution and development (1994-1999). Basically this study analyzes: a) the state of the teacher's training before the Ley Federal de Educación (Education Federal Law); b) the normative bases, implementation strategies, and results of teacher's training policies. c) the link between the teacher training policy and the trainees. Finally, some comments are made in connection with the process. Lastly, this study provides, as well, a statistical appendix.

Presentación

El presente trabajo se propone describir la política de capacitación docente desarrollada por el Estado nacional a partir de la Ley Federal de Educación y la denominada “Transformación educativa”. Su objetivo específico es sistematizar la información relativa al desarrollo de la Red Federal de Formación Docente Continua entre los años 1994 y 1999. La complejidad de la política analizada, sus constantes reajustes y la variedad y dispersión de la información, han planteado grandes dificultades para la redacción de este documento. Las unidades de gestión del Ministerio de Educación no suelen dejar por escrito memorias públicas y sistemáticas que describan adecuadamente las políticas llevadas a cabo. Los procesos de organización, archivo y comunicación de información no siempre reciben la atención que necesitan. Por ello, para abordar la política de capacitación fue necesario realizar una sistematización de los datos disponibles antes de plantear cualquier tipo de análisis y reflexión.

Para la realización del trabajo se ha recurrido a diferentes fuentes: normativa, informes y estadísticas de la gestión, entrevistas a informantes clave y publicaciones e investigaciones sobre el tema. En el caso de las estadísticas, se encontraban aun en proceso de consolidación por parte del programa ministerial responsable. Por esta razón, puede guardar diferencias con información obrante en las provincias. El acceso a la normativa fue más sencillo. Sin embargo, su análisis presentó algunas dificultades dado que no todas las normas escritas se han puesto en práctica ni todo lo realizado ha sido ordenado a través de instrumentos normativos. En muchos aspectos, la información se reconstruyó a partir de informantes clave.

Más allá de las limitaciones que el documento pudiera ofrecer, se presenta un panorama amplio de lo realizado por la Red Federal de Formación Docente Continua. En el primer capítulo se hace un recorrido por el estado de la capacitación previo a la Ley Federal de Educación. En el segundo, se describen los principales ejes de desarrollo de la política de capacitación a partir de sus fundamentos normativos, estrategias de implementación y alcance. En el tercero se realizan algunas consideraciones acerca de la articulación entre la política de capacitación y los docentes destinatarios de la misma. Finalmente, se apuntan algunas reflexiones en torno al proceso analizado. El anexo estadístico redundante en información para facilitar su consulta y posibilitar nuevos análisis.

Para la elaboración del trabajo fue fundamental la información facilitada por Lia López y José Luis Solís del Programa Nacional de Gestión Curricular y Capacitación de este Ministerio. En el procesamiento estadístico colaboró Mariano Gruschetsky de la Unidad de Investigaciones Educativas.

Una mención especial merecen los invitados a la mesa “*Condición Docente y Capacitación*” realizada en el Ministerio de Educación el 31 de julio del 2001: Alejandra Birgin, Jorge Cardelli,

Silvia Finocchio, Hilda Lanza, Edith Litwin, Lía López, Emilio Tenti y Perla Zelmanovich, cuyos comentarios y los de otros asistentes a la mesa, enriquecieron este documento. Asimismo, este documento contó con la lectura, sugerencia y observaciones de todo el equipo de la Unidad de Investigaciones Educativas.

Siglas utilizadas

CBA: Ciudad de Buenos Aires

CBC: Contenidos Básicos Comunes.

CFCyE: Consejo Federal de Cultura y Educación.

CNDEE '94: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos de 1994.

EGB: Educación General Básica.

MCyE: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

PNGCD: Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente.

REFEPEC: Registro Federal de Evaluación, Proyectos y Certificación Docente.

SPEE: Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.

Introducción

La capacitación docente constituye una de las estrategias de política privilegiadas por los procesos de transformación educativa de la mayoría de los países en las últimas dos décadas. El supuesto básico sobre el que se sustentan es que el mejoramiento del sistema educativo se asocia con la calidad de sus docentes, por lo que, para transformar el sistema hay que recualificar primero a los docentes. En este paradigma de cambio, las políticas de capacitación se constituyen en las mediadoras privilegiadas entre los objetivos y criterios definidos por la política educacional y las prácticas docentes (Vera Godoy, 1990).

En el contexto latinoamericano, la última década ha dado lugar a la instalación de un conjunto de dispositivos estatales para regular y promover la autonomía y mejoramiento de las escuelas y reconfigurar los sistemas educativos. La elaboración de marcos de referencia, la conformación de sistemas de información y evaluación, el desarrollo de “cajas de herramientas” para su uso por parte de los actores, el establecimiento de programas dirigidos a la atención de la diversidad, las estrategias para la profesionalización docente y la redistribución de mecanismos de gobierno, constituyen los principales dispositivos para la regulación y configuración de los sistemas educativos (Braslavsky, 1999). En la Argentina, la instalación de estos dispositivos tuvieron un fuerte impulso a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación. La elaboración de contenidos básicos para todos los niveles y para todo el país, el desarrollo de planes compensatorios, el establecimiento de una evaluación de calidad anual y la organización de una red de información estadística fueron parte de este conjunto. La política de capacitación se constituyó en otro de estos dispositivos. A través de la Red Federal de Formación Docente, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación organizó, reguló y financió la mayor parte de las acciones de capacitación, si bien no fueron las únicas estrategias de capacitación que promovió.

Entendida como aquella formación posterior a la inicial, la capacitación puede asumir diferentes modalidades: la realización de cursos presenciales, semipresenciales y a distancia; el desarrollo de talleres en horario escolar; las reuniones de intercambio docente o las pasantías. En el presente trabajo, a excepción de los casos en que se explicita lo contrario, se restringirá su uso a la modalidad de cursos, puesto que fue la modalidad privilegiada en el desarrollo de la Red ¹.

¹ Al mismo tiempo la bibliografía especializada distingue entre los conceptos de capacitación, actualización y perfeccionamiento, los cuales en este documento se utilizan indistintamente. También se da significado equivalente a las expresiones “docentes capacitados” y “docentes que realizaron cursos de capacitación”, si bien es clara la sustantiva diferencia entre ambas.

El foco de este informe se concentra en torno a la institucionalización de la capacitación docente. Durante las últimas décadas se configuró en todo el país un heterogéneo escenario de instituciones y actores vinculados con la capacitación. Junto con ello emergió la cuestión de su regulación por parte del Estado. La Red Federal de Capacitación Docente es el dispositivo con el cual, en la década de 1990, el Ministerio de Cultura y Educación –en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación- intentó desarrollar una política en torno a los saberes, capacidades y disposiciones de los docentes. La caracterización de este proceso es el objetivo principal del presente informe.

1. La capacitación docente antes de la Ley Federal de Educación (1970-1993)

En los años noventa, el Estado nacional planteó sus estrategias de regulación de la capacitación docente sobre un escenario que se había conformado a lo largo de las décadas anteriores. El presente capítulo se propone delinear los distintos factores que configuraron este escenario, describiendo el estado de la capacitación con anterioridad a la Ley Federal. En el primer apartado se analiza el grado de institucionalización y regulación de la oferta de capacitación en las provincias. El segundo apartado está vinculado con la normativa que enmarca la capacitación dentro de las condiciones del trabajo docente. En el tercero, se describe el alcance de la capacitación logrado en estos años. Por último, se relaciona la construcción de un discurso que otorga importancia a la formación permanente de los docentes con los primeros intentos de institucionalización a nivel federal.

Institucionalización de la capacitación

En el ámbito de la capacitación docente cabe hacer la distinción entre dos tipos de instituciones: aquellas agencias oficiales que tienen por función definir reglas generales y asignar recursos públicos y aquellas -oficiales y privadas-, que tienen autorización para ejecutar acciones de capacitación². Durante esta etapa (1970-1993) no hubo ninguna institución responsable de la capacitación de orden federal para todos los niveles. En 1987, en el ámbito nacional, se creó el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD) con subsedes en todo el país, que ofrecía cursos a distancia y presenciales, dirigidos a los docentes de las instituciones educativas de su dependencia. Este Instituto estuvo en funcionamiento hasta 1992, año en que se materializó la transferencia a las provincias de los servicios que se encontraban bajo la gestión del Ministerio de Educación de la Nación (Diker y Terigi, 1994).

Algunas provincias crearon dependencias específicas destinadas a la capacitación de sus docentes dentro de su estructura burocrática, para todos o alguno de los niveles. Esto sucedió en cerca de la mitad de las provincias. El resto asignó esta función a una o más de una de las dependencias de la máxima autoridad educativa provincial. Es así como en algunos casos la unidad responsable de la gestión de uno o más niveles asumió también el desarrollo de accio-

² Vera Godoy, R; Argumedo, M., y Luna E., (1976) llaman a las primeras Instituciones de Perfeccionamiento Docente y a las segundas Instituciones de apoyo al Perfeccionamiento Docente.

nes de capacitación. En otras provincias hubo diferentes reparticiones abocadas a la capacitación sobre distintas problemáticas en un mismo nivel. Esta situación marca uno de los rasgos que caracterizaron a esta etapa: la heterogeneidad de las estructuras institucionales en las distintas jurisdicciones. Por lo general, estas agencias han vehiculizado la política de capacitación asumiendo ellas mismas la provisión del servicio de capacitación, con un escaso nivel de regulación sobre el resto de las ofertas existentes.

Esta heterogeneidad también se expresó en la variedad de instituciones que desarrollaron acciones de capacitación. Junto con la oferta desarrollada por las propias instituciones responsables en cada provincia, durante el período hubo universidades, Institutos de formación docente, organizaciones privadas, editoriales y sindicatos docentes que ofrecieron cursos de variadas temáticas, de carácter gratuito o con distintos niveles de arancelamiento (Diker, G., Terigi, F., 1994).

Otro rasgo característico fue la separación entre la formación inicial de los docentes y la capacitación. Las instituciones oficiales encargadas de la formación docente inicial eran diferentes de las encargadas de la capacitación en la mayor parte de las jurisdicciones y dependían de unidades administrativas distintas. Esto fue así por las características propias de la institucionalización de la formación docente. Desde 1971, la formación de docentes para los niveles Inicial y Primario estuvo a cargo de instituciones terciarias no universitarias dependientes tanto de la Nación como de las provincias, en el ámbito de direcciones de educación superior. Al mismo tiempo, se multiplicaron las instituciones privadas, dependientes en su mayoría del Ministerio de Educación de la Nación. Los docentes del Nivel Medio podían formarse en instituciones de nivel terciario no universitario, nacionales o provinciales, públicas o privadas, o bien en las universidades, tanto nacionales como privadas. Sin bien las universidades e Institutos de formación docente ofrecieron capacitación, lo hicieron en forma marginal y restringida, como una actividad secundaria y anexa a su objetivo de formación inicial. Esta actividad no estuvo bajo la regulación de la agencia responsable de la capacitación provincial.

Cuadro N° 1. Organismos oficiales que ofrecieron capacitación docente por jurisdicción

Jurisdicción	Organismos oficiales que ofrecieron capacitación docente. Año 1994
Buenos Aires	- Dirección de Gestión y Capacitación (Dirección General de Escuelas y Cultura). - Dirección de Educación Superior (Dirección General de Escuelas y Cultura). - Consejo General de Educación y Cultura.
Catamarca	- Departamento de Capacitación Docente. (Dirección de Planeamiento Educativo – DIPLE - dependiente Ministerio de Cultura y Educación provincial) - Consejo General de Educación (en coordinación con la DIPLE) - Centro de Orientación (Consejo General de Educación).
CBA	- Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente (Secretaría de Educación).
Córdoba	- Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativas (Subsecretaría de Programación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura).
Corrientes	- Asesoría y Orientación Técnico Pedagógica (Consejo General de Educación).
Chaco	- Departamento de Perfeccionamiento Docente, Dirección de Currículo (Consejo General de Educación). - Departamento de Psicopedagogía. Dirección de Currículo (Consejo General de Educación).
Chubut	- Dirección de Perfeccionamiento Docente (Consejo Provincial de Educación). - Dirección General de Nivel Superior (Consejo Provincial de Educación).
Entre Ríos	- Comisión de Perfeccionamiento Docente (Consejo General de Educación).
Formosa	- Departamento de Perfeccionamiento Docente, Dirección de Educación Superior (Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Cultura y Educación).
Jujuy	- Consejo General de Educación. - Programa Provincial de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (ex Plan Federal).
La Pampa	- Dirección General de Planeamiento (Ministerio Cultura y Educación). - Dirección de Educación Inicial y Primaria con el aval de la Dirección General de Planeamiento. - Dirección de Educación Media y Superior con el aval de la Dirección General de Planeamiento. - Subsecretaría de Cultura con el aval de la Dirección General de Planeamiento.
Mendoza	- Dirección de Planeamiento Educativo (Dirección General de Escuelas - DGE -). - Dirección de Enseñanza Inicial y Media (DGE). - Dirección de Media y Superior (DGE). - Dirección de Educación Permanente (DGE). - Dirección de Educación Especial (DGE). - Subdirección de Enseñanza Superior (DGE).
Misiones	- Departamento de Perfeccionamiento Docente. Dirección de Curriculum. (Subsecretaría de Educación, Ministerio de Cultura y Educación)
Neuquén	- Instituto de Formación Docente (Consejo Provincial de Educación). - Dirección General de Enseñanza Primaria (Consejo Provincial de Educación).
Río Negro	- Dirección de Formación, Capacitación Perfeccionamiento y Actualización Docente (Consejo Provincial de Educación)
Salta	- Dirección de Educación Superior (Secretaría de Educación, Ministerio de Educación)
San Juan	- Dirección de Educación Permanente. Subsecretaría de Planeamiento y Transformación Educativa (Ministerio de Educación).
San Luis	- Dirección de Programación y Gestión Educativa (Ministerio de Cultura y Educación). - Delegaciones regionales del Ministerio de Cultura y Educación.
Santa Cruz	- Departamento de Formación Docente y Capacitación Docente de la Escuela Normal Superior "República de Guatemala". Dirección Provincial de Educación Superior.(Consejo Provincial de Educación)
Santa Fe	- Dirección Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación y Desarrollo Curricular (Ministerio de Educación y Cultura). Servicio Provincial de Enseñanza Privada (Ministerio de Educación y Cultura)
Santiago del Estero	- Dirección de Planeamiento Educativo (ex Dirección de Servicios Técnicos Educativos). Subsecretaría de Educación. Ministerio de Educación y Cultura.
Tucumán	- Instituto de Perfeccionamiento Docente (Subsecretaría de Educación y Cultura., Secretaría de Estado de Educación y Cultura).
Tierra del Fuego	- Departamento de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Dirección de Formación Superior (Ministerio de Educación y Cultura).

Fuente: Feldfeber, 1994

Los estatutos docentes

Los estatutos docentes regulan las relaciones laborales entre los docentes y el sistema educativo estatal. Constituyen la normativa de mayor influencia en la configuración de la capacitación docente³. A pesar de algunos intentos por parte del Estado nacional de modificarlos luego de la Ley Federal de Educación, ninguna de las provincias llevó adelante cambios sustantivos en sus estatutos⁴. De este modo, las consideraciones aquí desarrolladas se mantienen todavía vigentes.

En la Argentina, el trabajo docente en las escuelas estatales - que representaban el 75% del total según el Censo de 1994 - tiene la categoría de trabajo estable. El ingreso a la docencia se realiza por concurso público de antecedentes en el que se pondera básicamente la formación inicial, la antigüedad docente y la capacitación. Habitualmente un docente novicio comienza su carrera en la categoría de suplente. La permanencia en este cargo dura lo que la licencia del docente titular -desde un día hasta varios años-. La situación de suplente, según la localidad, puede superar fácilmente los cinco años. Cuando el docente pasa a la categoría de titular, toma posesión del cargo hasta su jubilación. En el ámbito privado la contratación es directa, como en cualquier empresa privada.

En el marco de la carrera docente, los estatutos estimulan la demanda de capacitación bajo el formato de cursos que acreditan puntaje. Su acumulación permite el ascenso en el orden de mérito, lo cual aumenta las posibilidades de titularización en los cargos y la promoción a otros de mayor jerarquía. El perfeccionamiento se presenta en los estatutos asistemáticamente, sin establecer lineamientos que ordenen de alguna manera este aspecto, excepto la regulación de los puntajes que los cursos otorgan. Los estatutos no promueven una tendencia a la profundización o especialización en ciertas temáticas o ciclos, por lo que los docentes pueden realizar un conjunto de cursos sin conexión alguna o alejados de su propia práctica laboral. Si ya son titulares y no aspiran a ascender, pueden permanecer toda su carrera hasta la jubilación -dos o tres décadas con facilidad- sin realizar ninguna actividad de capacitación (Gvirtz, 1994). Esta característica imprime un rasgo particular al perfeccionamiento docente. Básicamente es

³ Es necesario hacer dos observaciones. Por un lado, la vigencia de los estatutos docentes estuvo parcial o totalmente interrumpida durante algunos años del período analizado en algunas jurisdicciones, en general por cuestiones relacionadas con la ruptura del orden institucional durante la dictadura militar. Por otro, hay que señalar que cada provincia tiene su propio estatuto el que coexistió con el estatuto del docente nacional, que regulaba el ejercicio de la docencia de aquellos que trabajaban en escuelas bajo su dependencia. A pesar de ello, la similitud en la estructura de los diferentes estatutos permite su análisis conjunto.

⁴ Ministerio de Educación - PREGASE, (1999). Impacto de la Ley Federal de Educación en las provincias en los aspectos normativos y organizativos, Mimeo.

individual, no contempla el trabajo conjunto de los docentes ni la dimensión institucional. Por lo general, el aspecto cualitativo de la capacitación pasa a un segundo plano, subordinado al puntaje que cada curso otorgue (Tedesco, 1990; Hillert y otros, 1996 y 1997; Devalle Rendo, A. y Vega, V., 1997). Desde la perspectiva laboral de los docentes, el puntaje se encuentra aun hoy entre los principales incentivos para la realización de cursos de capacitación, como lo demuestran diferentes estudios (Hillert y otros 1996 y 1997, IIPE 2000).

Las encargadas de operativizar esta normativa son las Juntas de Clasificación Docente. Dichas juntas están compuestas por representantes de la conducción educativa provincial y por representantes elegidos por los docentes, habitualmente de los gremios. En general, los representantes docentes son mayoría. Su función es el establecimiento del orden de mérito en función de los antecedentes docentes. Para que un curso otorgue puntaje debe haber sido aprobado previamente por la jurisdicción. La duración del curso es el principal elemento contemplado en los estatutos para la determinación del puntaje. Generalmente, el puntaje también depende de la institución oferente.

El alcance de la capacitación

A lo largo de este período el mercado de la capacitación docente tuvo un progresivo aumento. La capacitación realizada en un año entre 1970 y 1974 en 17 jurisdicciones alcanzaba al 8% de los docentes del Nivel Primario e Inicial y era inferior en el Nivel Medio. En la provincia con mayor cobertura llegaba al 33% y en las menores era inferior al 5% (Vera Godoy, R., Argumedo, M., y Luna E., 1976). Si bien las características del indicador probablemente subestimen la cifra real, es muestra suficiente del escaso desarrollo de la capacitación en la primera mitad de la década de 1970 (Ver Anexo, cuadro N° 1)⁵. Dos décadas después había alcanzado un importante porcentaje en cada uno de los niveles educativos: según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos de 1994, en el Nivel Primario el 71,1%

⁵ La relación entre obtención de puntaje y capacitación está suficientemente evaluada si se toma en cuenta la perspectiva de los docentes. Queda pendiente el análisis estadístico que permita relacionar la oferta y demanda de cargos en el mercado laboral docente, bajo la hipótesis de que la reducción de la oferta de cargos incrementa la demanda de capacitación para la obtención de puntaje.

⁶ En este estudio se seleccionó entre los cinco años considerados, aquel que en situaciones normales concentraba el mayor número de actividades. Se excluyeron los años en los que por implementación de un programa particular hubo una realización intensiva de cursos, lo cual, a criterio de los autores, fue excepcional y sin utilidad para caracterizar al período. Como contrapartida el indicador construido para el Censo de 1994, fuente utilizada en el resto de este apartado, parte de un piso de capacitación muy reducido, un curso de 8 horas en los dos últimos años. Esto no permite realizar una comparación entre ambas fuentes.

de los docentes del país había realizado por lo menos un curso de 8 horas en los dos últimos años. En el Nivel Inicial el porcentaje era del 65,9% y en el Nivel Medio era del 57,8%.

Cuadro N° 2. Docentes de educación común en actividad que concurrieron a cursos de capacitación(*) por sector y nivel. Argentina. 1994

Nivel	Sector estatal		Sector privado		Total**	
	Realizó cursos	%	Realizó cursos	%	Realizó cursos	%
Inicial	29.269	69,6	14.330	61,8	42.018	65,9
Primario	162.473	73,5	41.274	65,4	197.027	71,1
Medio	96.695	60,1	49.077	58,5	132.142	57,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNDEE '94. Docentes II. Volumen 2

* Se refiere a concurrencia en los dos últimos años a cursos de capacitación, actualización o perfeccionamiento de ocho o más horas presenciales.

** Los docentes que trabajan en más de un sector fueron contabilizados en cada uno de ellos. Por ello la sumatoria es mayor que el total.

En el sector estatal el porcentaje de docentes que habían realizado cursos de capacitación, era mayor que en el sector privado, diferencia cercana al 8%. En estos niveles no había distinción según sexos, lo que sí sucedía en el Nivel Medio, en el cual las mujeres habían realizado cursos en mayor proporción.

Cuadro N° 3. Docentes de educación común en actividad que concurrieron a cursos de capacitación(*) según sector, sexo y nivel en el que se desempeña. Argentina. 1994. En porcentajes

Nivel	Sector estatal		Sector privado	
	varones	Mujeres	varones	mujeres
Inicial	70,27	69,54	67,45	61,54
Primario	72,42	73,6	64,94	65,47
Medio	51,81	64,88	50,37	61,81

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNDEE '94. Docentes II. Volumen 2

* Se refiere a concurrencia en los dos últimos años a cursos de capacitación, actualización o perfeccionamiento de ocho o más horas presenciales.

La distribución provincial era claramente heterogénea en los tres niveles. La provincia de Buenos Aires, de mayor importancia numérica⁷, era la que tenía los más bajos porcentajes de docentes con cursos realizados. Estaba claramente por debajo de la proporción en el resto de las provincias. En el Nivel Inicial, el resto de las jurisdicciones estaban por encima del promedio nacional (65,9%), con una única jurisdicción muy cercana a esa cifra (Ciudad de Buenos

⁷ Según el Censo de 1994 el 45% de los docentes en actividad del Nivel Inicial, el 30% de los de Nivel Primario y el 33% del Nivel Medio de todo el país pertenecían a esta provincia.

Aires, 66,1%) y el resto por encima del 70%. Un grupo de seis provincias (Chaco, La Pampa, La Rioja, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) se destacaba con porcentajes cercanos o superiores al 90%. En el Nivel Primario, además de Buenos Aires, se encontraban Santiago del Estero y Ciudad de Buenos Aires por debajo del promedio nacional (71 %). La mayor parte del resto de las provincias tenía porcentajes próximos o superiores al 80% y en algunos casos aun cercanos al 90% (Formosa, La Pampa, Mendoza y Salta). En el Nivel Medio, las jurisdicciones que estaban por debajo del promedio nacional, 57,9%, además de Buenos Aires, eran Ciudad de Buenos Aires, Chubut y Misiones. El resto de las provincias se ubicaban entre el 60% y el 80%.

Otro rasgo distintivo de la heterogeneidad interprovincial se relaciona con las diferencias entre el sector estatal y el privado. Si bien en el agregado nacional el porcentaje de docentes que realizaron cursos era superior en el sector estatal, esta relación se invierte en algunas provincias según el nivel. En líneas generales esto coincide con provincias en las que el sector privado era cuantitativamente reducido, como por ejemplo Catamarca, La Rioja y Jujuy (Ver Anexo, cuadros N° 2, 3 y 4).

La construcción del concepto de formación docente continua

Si bien la capacitación está incorporada en la carrera y el trabajo de los docentes argentinos desde su origen (Birgin, 1999), es recién en las últimas dos décadas que se ha generalizado la noción de “formación docente continua” o “permanente”. Hasta entonces, la preparación de los docentes estuvo fuertemente centrada en su formación inicial o de grado, previa a su ingreso al puesto de trabajo. Esto implicaba concebir a la formación inicial como el continente de todo el saber relevante para la práctica profesional. En esta concepción, históricamente situada, la capacitación era considerada como algo secundario, ligada particularmente a la incorporación de innovaciones puntuales, dentro de una perspectiva individual de carrera docente, más que como parte de la política y organización educativa (Diker, Terigi, 1994). Esto implica la fuerte separación entre la formación inicial y la actualización y perfeccionamiento, lo que además se expresó en instituciones de diferente tipo encargadas de desarrollarlas⁸.

Las reformas educativas desarrolladas en la década de 1980 en Europa y Estados Unidos -y en los noventa en América Latina- y las nuevas propuestas curriculares, junto con cambios en los enfoques epistemológicos y didácticos, han sido fuente de estímulo para la capacitación de

⁸ A principios de la década de 1970 esta cuestión ya era identificada como problema y aparece la propuesta de la incorporación de ambas funciones a los Institutos de Profesorado. Ver: Vera Godoy, R; Argumedo, M., y Luna E., (1976).

los docentes. Acompañando a este proceso, tanto a nivel internacional como nacional, cobró consenso dentro del campo educativo el discurso sobre profesionalización docente, que impulsó fuertemente la concepción de formación permanente y el estímulo a su institucionalización (Imbernón, 1999).

Las organizaciones internacionales fueron agencias protagónicas en la difusión e incentivo de estas orientaciones. A modo de ejemplo pueden citarse las reuniones intergubernamentales organizadas por la UNESCO en el marco del Proyecto Principal de Educación. En 1987, la Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, organizada con la cooperación de la CEPAL en Bogotá, señalaba que:

"Considerando:

1. que el docente es uno de los factores fundamentales del proceso educativo y que la calidad de la educación está estrechamente vinculada con su formación y mejoramiento,
2. que a los educadores debe ofrecérseles todas las posibilidades para que puedan actualizarse permanentemente y enfrentar con éxito las exigencias que les plantea la sociedad moderna,

Recomienda a los Estados Miembros:

1. desarrollar programas de formación, capacitación y perfeccionamiento sostenido de los docentes, tendientes a facilitar su incorporación activa y efectiva para las nuevas tareas que le corresponden a la educación;
2. promover acciones tendientes a fortalecer la profesión del educador y el reconocimiento de la sociedad sobre su importante misión en la elevación del nivel educativo y fortalecimiento de la identidad cultural."

Durante la década siguiente esta conceptualización se reiteró en innumerables oportunidades y posiciones, que destacaban el escaso desarrollo de la capacitación profesional y su carácter esporádico y desligado de los problemas de la práctica docente en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esto fundamentaba la necesidad de crear mecanismos permanentes de perfeccionamiento profesional o de formación durante el empleo⁹.

En el ámbito nacional, hacia fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 la capacitación docente comenzó a ser discutida políticamente en el marco de la formación docente en general, bajo el concepto de la formación docente continua. De estos debates emergió –o se

⁹ *El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: Avances, Limitaciones, Obstáculos y Desafíos*, Boletín 24, abril 1991 / IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental realizada en Quito en 1991; Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe . UNESCO. Santiago, Chile, 8-11 de junio de 1993.

difundió un consenso en torno de la necesidad de: 1) organizar una red de instituciones que integrara la formación inicial y la capacitación y, 2) la ampliación del rol de los Institutos de formación docente, que debían incorporar la capacitación como una de sus funciones, lo que hasta ese momento era realizado solo de manera muy marginal. Estos lineamientos de política se plasmaron en la Resolución N° 9 del Consejo Federal de Cultura y Educación de julio de 1990, que determinó que la formación docente sería un proceso "*continuo que incluye formación, capacitación, especialización, actualización y perfeccionamiento*" (Artículo N° 2) y que debería desarrollarse en el nivel terciario (Artículo N° 1).

La fundamentación de esta resolución señala que si bien no existía un diagnóstico explícito sobre la situación de la formación docente en ninguna de las jurisdicciones, era posible indicar varios problemas que hacían necesaria su modificación, situación que se estaría expresando en la existencia de fuertes consensos. Entre ellos, se destacaba la disociación entre la formación docente y el proyecto socioeconómico-político y cultural regional y nacional. Otro señalamiento apuntaba a que la formación tenía lugar en una organización académico-institucional heterogénea. La formación inicial a cargo de instituciones de distintos niveles: medio, terciario no universitario y superior universitario; el perfeccionamiento docente, la actualización y capacitación en servicio en su mayor parte por fuera de las instituciones de formación, en estructuras creadas para tal fin. Sin embargo, según la resolución, esta heterogeneidad no era resultado de una política coherente para dar respuesta a realidades socio-culturales diferenciadas sino que era producto de circunstancias histórico-institucionales particulares. En este marco, el documento expresaba el intento de suplir las carencias o desajustes de la formación inicial por medio de ofertas oficiales de capacitación, perfeccionamiento y actualización. También señalaba la existencia de acciones puntuales de capacitación y perfeccionamiento generadas por organizaciones de gestión privada que no se vinculaban con las políticas públicas de transformación del sistema. En síntesis, el diagnóstico se centraba en la falta de correspondencia entre la institución formadora y sus planes, con las necesidades de innovación y transformación planteadas por las autoridades del sistema.

En 1991, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación puso en marcha el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) que se aplicó en once provincias y abarcó unas cincuenta instituciones. Este programa profundizó en el diseño de una red de formación y capacitación. Sus objetivos y lineamientos de política se plasmaron en el documento "*Propuesta Curricular Institucional para la Formación Docente Continua*", aprobado como base para la discusión nacional en la recomendación N°21 del CFCyE de febrero de 1992. Este documento señalaba la necesidad de constituir una red de instituciones formadoras de docentes articuladas entre sí y con el resto del sistema educativo y redefinía las funciones de los Institutos de formación docente con la inclusión de la capacitación y la investigación. El PTFD

se propuso desarrollar un modelo de organización que permitiera poner en práctica la concepción de formación docente continua. La experiencia de este programa se constituirá en fundamento del articulado sobre formación docente en la Ley Federal de Educación (Aguerrondo, 1998).

En síntesis, en el período que precedió a la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua la capacitación se llevó a cabo a través de acciones más o menos sistemáticas en cada una de las jurisdicciones. Se produjo un progresivo aumento de la oferta y demanda de capacitación, que es considerable al final del período. Sin embargo, este desarrollo se estructuró con un bajo nivel de orientación y direccionamiento oficial. El principal dispositivo regulador fue el estatuto docente nacional y el de cada una de las provincias, que incentivó la demanda por la acumulación de puntaje. Esto dio lugar a la constitución de un mercado de cursos que, en el caso de gremios e instituciones privadas, eran generalmente arancelados. Es verosímil suponer que este mercado cobró mayor relevancia en las provincias en las que las ofertas oficiales fueron más reducidas y mayores las dificultades para el acceso a cargos.

Es difícil saber con exactitud las dimensiones de la capacitación ofertada por las diferentes instituciones y el alcance que tuvo en cada una de las provincias. Más complejo aun es caracterizarla cualitativamente. Con todo, los diagnósticos de la época coinciden en señalar la desarticulación entre las diferentes ofertas y otros sistemas de jerarquización de necesidades. Los docentes se enfrentaban a una fuerte desigualdad en la posibilidad de mejorar su formación, dado que no todas las provincias contaban con una organización para la capacitación de sus docentes o la tenían en forma parcial. Esta desigualdad se expresaba tanto en relación con la gratuidad como con la calidad de la oferta (Diker, Terigi, 1994). En esa dirección se orientaban los fundamentos de la resolución del CFCE 9/90. Finalmente, la separación entre formación inicial y capacitación es otro de los rasgos que caracterizaron estos años y uno de los ejes sobre los que las políticas intentarán operar en la década de 1990.

2. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)

En este capítulo se realiza una descripción de la creación y desarrollo de la Red Federal de Formación Docente Continua, atendiendo a: a) la normativa que da origen a la conformación de la Red, b) la organización e implementación de la Red, c) las instituciones oferentes de capacitación, d) las estrategias implementadas para asegurar la calidad de la oferta, e) el financiamiento y f) el alcance de la capacitación realizada.

Los lineamientos normativos

La Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en abril de 1993, estableció la necesidad de crear una estructura de capacitación permanente para todos los docentes del país -más de 600.000 según el Censo Nacional Docente de 1994. Dicha Ley define tres aspectos fundamentales en torno a la capacitación docente:

- a) establece como objetivo de la formación docente el de *"Perfeccionar con criterio permanente a graduados y docentes en actividad en los aspectos científico, metodológico, artístico y cultural."* (Art. N° 19, b);
- b) consagra el derecho a *"la capacitación, actualización y nueva formación en servicio, para adaptarse a los cambios curriculares requeridos."*(Art. N° 46.i) y el deber de *"su formación y actualización permanente"* (Art. N° 47. d).
- c) establece entre las funciones del Ministerio de Educación *"Promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional"* (Art. N° 53 g).

De acuerdo con lo planteado en el capítulo anterior, la Red Federal de Formación Docente Continua se montó a partir de un heterogéneo panorama nacional. Su organización fue el resultado de un complejo proceso de continuos ajustes y reajustes, liderados desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En septiembre de 1994, para asegurar los recursos necesarios para las políticas de implementación de la Ley Federal, el Presidente de la Nación y los gobernadores de las provincias suscribieron el Pacto Federal Educativo. Este acuerdo constituyó el marco institucional para orientar la inversión pública en educación entre los años 1995 y 1999, en los rubros de capacitación docente, infraestructura y equipamiento. El pacto estableció que el Ministerio de Cultura

y Educación de la Nación financiaría hasta un 80% de la inversión necesaria en las provincias, con un monto que alcanzaría en los 5 años un total de \$3.000.000. Además, estableció metas en los tres rubros y en el mejoramiento de la eficiencia del sistema a cumplirse durante el período de vigencia del pacto. En materia de capacitación docente, estableció como meta a completarse en el año 1995 la *“generalización de la Capacitación Docente acorde con la transformación educativa en curso”*. La imprecisión en la definición de la mayoría de las metas del Pacto tornan difícil una evaluación precisa de su cumplimiento. Si bien es un tema que requiere un análisis aparte, a pesar de los avances en la mayoría de las metas, en general éstas no se cumplieron como estaba previsto. Evaluar el logro de una meta que proponía capacitar al 100% de docentes del país en cinco años entra dentro de esas consideraciones.

Las bases normativas para la creación de la Red se encuentran en el documento *“Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente”* (Documento Serie A N° 3), aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), por Resolución N° 32 del año 1993. En él se ratifica la caracterización de la formación docente como continua, dividiéndola en distintas instancias:

1. Formación de grado.
2. Perfeccionamiento docente en actividad.
3. Capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales.
4. Capacitación pedagógica de graduados no docentes.

De esta manera, se integraron conceptualmente las distintas etapas de la formación docente y se promovió su articulación institucional. El documento "A3", propuso la organización de un sistema de Formación Docente, que incluyera las instancias mencionadas, conformado por los *“institutos de formación de grado, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, de gestión oficial y privada y organismos intergubernamentales e internacionales”* (punto III).

Los objetivos que este documento estableció para el *Perfeccionamiento docente en actividad* se sustentaron en tres ejes: *“una exigencia para dignificar y jerarquizar la profesión docente; mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo”*. Y profundiza esta caracterización señalando que:

"El perfeccionamiento docente en actividad consiste en una revisión crítica de los problemas que presentan las prácticas pedagógicas y apunta, a través de su análisis, al fortalecimiento de la tarea, y a inducir nuevas motivaciones y actitudes profesionales. Debe, por lo tanto, ser un proceso incorporado a la definición misma del trabajo docente.

También constituye una instancia de información y de profundización de las políticas educativas y de las demandas sociales e institucionales.

Pone énfasis en las innovaciones que tienen lugar en la política educativa, en el campo pedagógico, en los respectivos campos disciplinarios de cada docente según su

especialidad, así como en la interdisciplinariedad. Deben institucionalizarse las oportunidades de perfeccionamiento y permitir así los reconocimientos profesionales en el desempeño docente por la capacitación realizada. Perfeccionamiento institucionalizado significa: que se realiza en el lugar y horario de trabajo o fuera de ese horario con remuneración por horas; que abarca a todo el personal docente, sin erogación por su parte; que comporta un reconocimiento profesional, social y laboral, por los resultados del perfeccionamiento".

Dentro de este marco, la capacitación es contemplada como la forma de reconversión de todo el personal docente en actividad (directores, supervisores y frente a alumnos) para afrontar las exigencias pedagógicas y laborales derivadas de la nueva estructura del sistema educativo (A 3).

Los lineamientos para la organización y puesta en funcionamiento de este sistema se definieron en el documento para la concertación serie A N° 9 "*Red Federal de Formación Docente Continua*" de junio de 1994. Esta se define como:

"un sistema articulado de instituciones que asegure la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua, acordadas en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Su finalidad será ofrecer un marco organizativo que facilite las articulaciones intra e interprovinciales para el desarrollo de un Plan Federal de Formación Docente Continua."

La Red estaría conformada por cabeceras provinciales -una por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires- designadas por el gobierno de cada jurisdicción y una Cabecera Nacional, con sede en el Ministerio de Cultura y Educación. Las funciones asignadas a la cabecera nacional son la coordinación general, asistencia técnica, evaluación y financiamiento de las acciones de la RFFDC. Las funciones que el documento le asigna a las cabeceras provinciales son las siguientes:

1. Formular los criterios y orientaciones para la elaboración de diseños curriculares jurisdiccionales de formación docente.
2. Fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación.
3. Ofrecer asistencia técnica a las instituciones y desarrollos curriculares.
4. Acreditar y registrar las instituciones provinciales que se incorporen a la Red.
5. Brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas en la Red.
6. Evaluar las instituciones de las respectivas provincias."

Las funciones de las cabeceras provinciales se completaron y concretaron a partir de lineamientos emanados de la cabecera nacional de la Red. Estos lineamientos fueron acordados por

el Consejo Federal, o fueron directamente comunicados a las provincias por la cabecera nacional.

Organización e implementación

La organización de las cabeceras nacional y provinciales

Esta normativa básica dio el marco legal para la organización de la Red Federal de Formación Docente Continua. Formalmente, la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio nacional se constituyó en la Cabecera Nacional. Operativamente, la organización y ejecución de las distintas acciones recayó en estructuras administrativas dependientes de esta Secretaría, que sufrieron varios cambios a lo largo del período considerado.

A partir de 1997, la Dirección Nacional de Formación Docente Continua -dependiente de la Subsecretaría de Programación y Evaluación Educativa- asumió esta función. Un conjunto de programas integrantes de esta Dirección se hizo cargo de distintos aspectos de la implementación de la Red. En 1995 se creó el Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente (PNGCD), que fue responsable de la mayor parte la gestión de la Red. En particular, asumió la organización de los circuitos de capacitación "A", correspondiente a la Educación Inicial; "B", Primer y Segundo ciclo de la EGB; "C", Tercer ciclo de la EGB, y "D", Educación Polimodal. Además este programa se ocupó de la constitución del Registro Federal de Evaluación, Proyectos y Certificación Docente (REFEPEC)¹⁰.

Otros programas que se fueron creando entre 1995 y 1997 se ocuparon de aspectos específicos vinculados con la formación y capacitación:

- El *Programa de Perfeccionamiento Docente a Distancia* se ocupó de la convocatoria a propuestas de capacitación a distancia y coordinó actividades con el Programa Prociencia, originado desde hacía varios años por el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).
- El *Programa Nacional de Transformación de la Formación Docente y Actualización del Profesorado* se ocupó del proceso de reforma y acreditación de los Institutos de formación docente.

¹⁰ La resolución N° 9 de la SPEE, del 14/7/95 había designado a la Dirección Nacional de Programas y Proyectos como la Unidad Técnica Operativa de la cabecera Nacional. A pesar de estos cambios, el núcleo del Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente, que se organizó sobre la base del Programa Nacional de Capacitación Docente, no se modificó.

- El *Programa de Actualización Disciplinar para Profesores de Profesorado*, condujo el llamado circuito E de la Red, con la convocatoria pública y ejecución de proyectos de capacitación para los profesores de los Institutos de formación docente.
- El *Programa de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción* se ocupó de la capacitación de directores y supervisores, los llamados circuitos F y G.
- El *Programa Nacional de Apoyo a la Capacitación Docente* se dedicó a la dotación de libros para las instituciones escolares, la "*biblioteca profesional docente*".
- La *Unidad Técnica de la Red Electrónica Federal de Formación Docente Continua*, se creó con la finalidad de interconectar a las Cabecera Nacional y Provinciales y a los Institutos de formación docente a través de Internet.

El funcionamiento de la Red implicó la coordinación de múltiples acciones entre las cabeceras provinciales y la cabecera nacional, con la complejidad y diversidad de programas y unidades técnicas que se acaba de detallar. Estas acciones se ejecutaron en un período de tiempo muy breve y en simultaneidad con otros procesos, como: 1) la nueva estructura de ciclos y niveles¹¹, 2) el cambio curricular para cada uno de los niveles y, 3) la reforma de los Institutos de formación docente.

La conformación de la Red se ordenó a partir de los dos documentos mencionados (Serie A N° 3 y 9). Pero a lo largo de los años se fue generando una extensa normativa complementaria o modalidades de aplicación que se fueron adaptando a las necesidades y problemas. En apoyatura a esta estructura se promovió la conformación de equipos técnicos en las provincias, la constitución de equipos de capacitadores nacionales y provinciales y equipos de tutores para las modalidades de capacitación a distancia. Para todas estas acciones, la cabecera nacional contribuyó con asistencia técnica a las provincias que lo solicitaban y capacitación de los distintos perfiles.

En 1995, según señalan los documentos ministeriales¹², se constituyó en cada jurisdicción las instancias técnicas y administrativas que dieron lugar a la conformación y fortalecimiento de las cabeceras provinciales. Se buscó reforzar la gestión, informatizar la comunicación y organi-

¹¹ Hirschberg, S., (2000), "*La estructura curricular básica del Tercer Ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones*", Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas, Serie Informe de investigación/1, Buenos Aires y Galarza, D., (2000), *Implementación y localización del Tercer Ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*, Ministerio de Educación, Unidad de Investigaciones Educativas, Serie Informe de investigación/3, Buenos Aires.

¹² Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente, líneas de acción y logros en la etapa 1995-1999.

zar los circuitos administrativo-contables para el seguimiento financiero de las acciones. Cada provincia definió la ubicación de la Cabecera de la Red dentro de su propia estructura, lo que dio lugar a diferentes formas de articulación con el resto del sistema provincial. La heterogeneidad de las estructuras de capacitación descripta con anterioridad a la Ley Federal, volvió a manifestarse en la institucionalización de la cabecera provincial. En algunos casos, estas fueron ubicadas en la órbita de direcciones de educación superior, en las direcciones de planeamiento o en direcciones de capacitación docente. Hubo provincias que constituyeron órganos consultivos para la coordinación de la red. El programa nacional financió personal técnico para la conformación de la cabecera provincial. En la mayor parte de las jurisdicciones, las cabeceras se constituyeron en grupos paralelos a la burocracia educativa provincial, dependientes del financiamiento nacional.

En 1996 se organizaron las convocatorias públicas a oferentes de capacitación, se conformaron comisiones evaluadoras en cada jurisdicción y se creó el ya mencionado Registro Federal de Evaluación, Proyectos y Certificación Docente (REFEPEC).

En 1997, con el fin de atender el mejoramiento de la calidad de la oferta se profundizaron los criterios nacionales por disciplina para la evaluación de los proyectos.

La organización de los cursos

La organización de la oferta de cursos asumió distintas modalidades:

- a) la convocatoria pública abierta, en la cual la cabecera provincial convoca a todas las instituciones inscriptas en la Red;
- b) la convocatoria pública cerrada, en la que la cabecera provincial realiza una selección y convoca a instituciones oferentes con capacidad demostrada en la presentación de proyectos;
- c) la adjudicación directa, en los casos en que se realizan réplicas de cursos; y
- d) acciones centralizadas, realizadas por los equipos propios de las cabeceras nacional o provinciales. Este último caso fue el privilegiado para los circuitos F (directores) y G (supervisores).

La modalidad de los cursos podía ser presencial, semipresencial o a distancia.

El planeamiento de esta oferta se materializó en los planes globales de capacitación provincial. Cada año, las jurisdicciones debían presentar a la cabecera nacional el Plan Anual de Capacitación Docente. Este plan contenía información sobre el total de cursos previstos identificados por circuito, área o disciplina, número de escuelas y docentes incluidos, distribución geográfica (regiones, partidos o departamentos) y el cronograma (Res. N° 111/96, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa - SPEE -). La cabecera nacional evaluaba

su consistencia interna, viabilidad y adecuación a prioridades acordadas interjurisdiccionalmente (Resolución N° 126/95 de la SPEE). De ser necesario, informaba sobre las observaciones realizadas a los efectos de ajustar el proyecto para su aprobación. Esto daba lugar a un convenio que aprobaba de común acuerdo el Plan Anual y su desagregación trimestral, la distribución geográfica, la inversión total y los presupuestos base para cada curso, las normas de aplicación y los órganos de control. Este convenio era firmado por el Secretario de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el máximo responsable educativo de la jurisdicción, en general el Ministro (Res. N° 111, Art. 5, SPEE).

A partir de este plan, la cabecera provincial iniciaba el proceso de convocatoria a las instituciones oferentes y la acreditación de los cursos de capacitación. En el caso de la convocatoria pública abierta, las instituciones aspirantes debían inscribirse en la cabecera jurisdiccional para los proyectos de capacitación que resultaran de su interés. Estos proyectos, una vez aprobados, podían dar lugar a la ejecución de uno o más cursos. Los pliegos y términos de referencia establecidos estaban previamente aprobados por la cabecera nacional. Cada provincia designaba una Comisión Evaluadora para el análisis de las ofertas, integrada por "*profesionales y docentes de reconocida trayectoria*", según los circuitos (Res. N° 111, Art. 13). Esta comisión dictaminaba la admisión de las ofertas y determinaba el orden de prelación sugerido conforme a sus respectivos méritos (Res. 111, Anexo Art. 14). La cabecera jurisdiccional de la Red elaboraba la propuesta de adjudicación que aprobaba la máxima autoridad educativa provincial (Res. 111, Anexo. Art. 15 y 16). Por su parte, la Secretaria de Programación y Evaluación Educativa podía enviar veedores para tomar conocimiento y supervisar las distintas instancias del proceso de adjudicación. En caso de detectarse aspectos objetables, estaba facultada a requerir las modificaciones pertinentes y, de ser necesario, suspender la aplicación del convenio por incumplimiento de su normativa. Esto en la práctica no sucedió.

El paso siguiente era la convocatoria a las escuelas. La jurisdicción era la encargada de informar a los docentes a través de las escuelas, los cursos a dictarse en la zona y localidad. En cada localidad o zona un supervisor y un representante de la Red debían compatibilizar la disponibilidad horaria de docentes y cursantes. Una vez procesados los informes de las escuelas, la cabecera elaboraba el listado con el número de docentes que inscribirían en cada curso (Res. N° 111, Art. 27). La normativa estableció que el cuerpo docente de las escuelas debía formular el orden de prioridad sobre los cursos informados, fundándolo en la evaluación de necesidades de la institución y el proyecto a realizar para mejorar esos aspectos. Además, con la idea de fortalecer la dimensión escolar de la capacitación, se prescribió que a cada curso debían asistir no menos del 40% de los docentes del establecimiento, incluyendo un miembro del equipo de dirección (Res. N° 111, Anexo, Art. 28). Estas propuestas que intentaron articular la

oferta de capacitación con las necesidades de las instituciones escolares resultaron de difícil aplicación.

Se priorizaron temas asociados con la implementación de los Contenidos Básicos Comunes de cada nivel. Para el Nivel Inicial y la Educación General Básica, incluyeron Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales (Res. N° 193/96 SPEE). A este núcleo se suma Tecnología (uno de los nuevos contenidos incorporados en la reforma curricular), "Sujeto de aprendizaje" (relacionado con la caracterización del alumno de cada ciclo), y cursos que abordaban los enfoques institucionales (como "organización y gestión educativa").

El desarrollo de los cursos de capacitación era de responsabilidad del o de los profesores que suscribían el proyecto acreditado y se dictaron en las sedes determinadas por la institución oferente. Desde la normativa establecida los cursos no podían exceder las 45 horas reloj, con un tope de 5 semanales en no más de 2 encuentros, excepto para escuelas rurales (Res. N° 111, Anexo, Capítulo 5). Sin embargo, estas limitaciones horarias no fueron sostenidas ni por la cabecera nacional ni por las cabeceras provinciales. La evaluación de los capacitandos formaba parte de las obligaciones de la institución contratada y debía figurar en la presentación de las convocatorias.

La certificación y acreditación de los cursos

Un supuesto básico en la conformación de la Red estaba asociado a la validez nacional de los cursos. Pero la certificación y acreditación de los cursos planteó importantes controversias, producto de indefiniciones que se saldaron solo en parte.

Una de las cuestiones refirió a qué se acredita a partir de la aprobación del curso. Fundamentalmente entre 1994 y 1997, se discutió la posibilidad de asociar la acreditación del curso a la estabilidad de los docentes a partir del año 2000, fecha en que -según el Pacto Federal Educativo- deberían darse por cumplidas las principales metas de transformación del sistema. Esta idea circuló a partir de borradores de la Cabecera Nacional o de publicaciones del Ministerio (MCyE, 1997a). Entrevistas realizadas a responsables de la política nacional, indican que esta relación motivó efectivamente el mecanismo de créditos por capacitación. Publicaciones de la época difundían estas propuestas aun antes de ser acordadas: *"Los docentes que asistan a dichos cursos, que son gratuitos, reciben todos los materiales de apoyo y, por cada cinco horas de capacitación, obtendrán un 'crédito'. Todavía no se ha definido si dichos créditos les otorgarán una habilitación formal que les 'recicle' el título, ni qué cantidad de créditos es necesario acumular, pero se estima que serán obligatorios después del 2000"* (Lentijo y otros, 1997). A principios de 1997, Carlos Mundt, Director Nacional de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente, contestaba en una entrevista que el CFCyE aun no había tomado decisiones sobre puntajes o créditos a exigir (Revista Novedades Educativas Año 9, N° 74). Esta situación de indefinición todavía persistía a fines de ese año.

Según palabras de la coordinadora del PNGCD, Graciela Lombardi, no se habían logrado acuerdos federales al respecto (Revista Novedades Educativas, Año 9, N° 84). Tampoco estaba clara la relación entre los créditos que otorgaban los cursos de la Red y el sistema de puntajes de cada jurisdicción, sobre lo cual la funcionaria manifestaba que eso *"depende de los estatutos del docente; las jurisdicciones son autónomas en lo que hacen con sus estatutos, la Nación no tiene jurisdicción en este tema"* (idem). Esta orientación plasmada en la Resolución N° 58/97 del CFCyE, es la que va a prevalecer y la exigencia de la acreditación es retirada de la agenda. Desde entonces la Red certifica cursos que no dan créditos y que, en la mayor parte de las provincias, otorgan puntaje según su propia normativa. No obstante, algunas provincias no otorgaron puntaje por estos cursos.

Otra cuestión estaba vinculada a la pertenencia de los cursos a la Red y su condición de oferta gratuita o arancelada. Según la Resolución N° 111, la emisión de los certificados estaba a cargo de las instituciones oferentes de la capacitación. Los términos de la controversia quedan claros en las expresiones de Mundt: *"Los docentes tienen que tener claro que todas las actividades que van a ser reconocidas por la Red son gratuitas. La capacitación se organiza de la siguiente manera: hay instituciones que han acreditado en la Red, han ganado concursos y han dado cursos; esas instituciones luego hacen otras actividades porque son privadas. Lo que ocurre es que muchas de ellas agregan a su publicidad: 'inscriptos en la Red...', entonces mucha gente cree que el curso es de la Red. Pero si el curso no es gratuito no es de la Red. La gratuidad de los cursos se garantiza porque el Ministerio de Cultura y Educación financia y paga absolutamente todo el curso, por lo que el docente no tiene que pagar nada"* (Revista Novedades Educativas Año 9, N° 74). Meses después, la Resolución N° 58/97 del CFCyE, desmintió estas expresiones. Para que un curso sea considerado de la Red debe haber pasado por una instancia de evaluación de la cabecera nacional o provincial, independientemente del origen del financiamiento del curso. Esto abrió la posibilidad de arancelamiento. No obstante, las actividades financiadas con fondos del Pacto Federal fueron gratuitas.

Un mapa de las instituciones oferentes

Según el documento A9 (1994) del CFCyE, debía desarrollarse un proceso de acreditación de establecimientos no universitarios de formación docente hasta fin del año 1995. La acreditación de las instituciones universitarias no tenía fecha tope. Además, se establecía el registro de otras instituciones que desarrollaran actividades relacionadas con el perfeccionamiento docente en actividad, la capacitación docente para nuevos roles profesionales y la capacitación de graduados no docentes; instituciones que ofrecieran capacitación pero no títulos docentes. Para ello, cada provincia creó un registro de instituciones y se creó un registro nacional.

Este proceso estuvo minado por varias dificultades. La acreditación de los Institutos de formación docente condujo a un largo proceso que empezó a materializarse en 1998 y que aun continua. El registro nacional, elaborado independientemente de los registros de las provincias, trajo conflictos porque avanzaba sobre las responsabilidades provinciales, por lo que se dejó sin efecto. Los únicos registros que tuvieron vigencia fueron los provinciales. Puesto que no se acordaron a nivel federal criterios claros para la incorporación de las instituciones en los registros, estos tuvieron un valor meramente formal, incorporándose todo tipo de organizaciones. El cuadro siguiente da una muestra de la extensión cuantitativa y la variedad de instituciones que participaron de las convocatorias.

Cuadro N° 4 Instituciones que presentaron proyectos de capacitación por tipo*

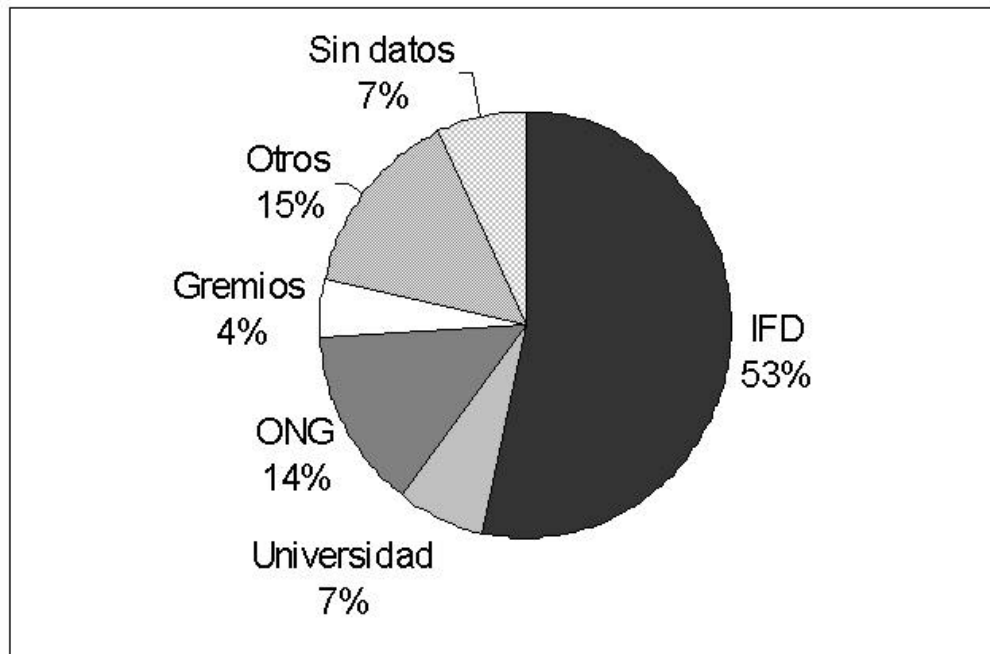
Provincia	IFD	Univ.	ONG	Gremios	Otros	Sin datos	Total general
Buenos Aires	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Catamarca	9	3			8	3	23
CBA	43	9	53	10	54		169
Córdoba	51	4	1	5	4	26	91
Corrientes	23	1	12	2	2	1	41
Chaco	34	2		4			40
Chubut	12	2	3	1	1	1	20
Entre Ríos	62	8	1		11	25	107
Formosa	8	1		2	25	1	37
Jujuy	15	1	6	2	3		27
La Pampa	9	4	9				22
La Rioja	18	2	2	1	1		24
Mendoza	27	6	17	1	4		55
Misiones	16	1				1	18
Neuquén	14	1			6	5	26
Río Negro	11		1		21	3	36
Salta	31	3	3	2	3	1	43
San Juan	1	5	1		2		9
San Luis	29	2	3	5	4	4	47
Santa Cruz	96	7	9	4	5		121
Santa Fe	10	5	11		2		28
Santiago del Estero	19	4	5	1	1		30
Tierra del Fuego	3		1	1		4	9
Tucumán	35	4	7	4	1		51
Total general	576	75	145	45	158	75	1074

IFD: Instituto de Formación Docente. Univ: Universidad.

* Se excluyen los equipos de capacitación de las cabeceras provinciales que desarrollaron acciones centralizadas y los programas nacionales que también generaron capacitación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC. Información provisoria.

Gráfico N° 1. Instituciones que presentaron proyectos de capacitación por tipo



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC

De la información del cuadro y el gráfico se desprende, que en la mayor parte de las provincias, los IFD se constituyeron en las instituciones de mayor importancia, con un diferente peso relativo en cada una de las jurisdicciones (ver Anexo, Cuadro N° 5). La categoría "otros", segunda en importancia, involucra modalidades de asociación entre instituciones. Un ejemplo puede ser la provincia de Formosa, en la que uno de los gremios se ocupó de la gestión y logística de la capacitación y los IFD de la parte académica.

La capacidad de las instituciones para ofertar capacitación en este dispositivo puede verse al analizar la cantidad de proyectos presentados a evaluación, los que una vez aprobados, podían dar lugar a uno o más cursos dictados. Si bien los IFD mantienen su preponderancia, cobran peso las universidades, dado su mayor tamaño y la diversidad de equipos capaces de asumir acciones de capacitación. Esto es particularmente notable en la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro N° 5. Proyectos presentados a evaluación según tipo de institución, por provincia. En porcentajes.

Jurisdicción	I	U	ONG	G	O*	Sin Datos	Total general
Buenos Aires	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
Catamarca	78	1	0	0	13	8	100
CBA	26	29	12	19	14	0	100
Córdoba	51	21	2	22	3	0	100
Corrientes	55	2	16	19	8	1	100
Chaco	90	10	0	0	0	0	100
Chubut	49	32	1	1	13	4	100
Entre Ríos	81	4	0	0	8	6	100
Formosa	7	5	0	8	78	2	100
Jujuy	64	10	7	4	16	0	100
La Pampa	13	5	21	0	61	0	100
La Rioja	31	2	0	20	45	1	100
Mendoza	60	11	20	0	8	1	100
Misiones	97	0	1	0	2	0	100
Neuquén	79	0	0	0	12	9	100
Río Negro	67	0	2	0	29	3	100
Salta	78	8	4	0	7	2	100
San Juan	59	29	0	0	11	1	100
San Luis	48	31	7	2	12	0	100
Santa Cruz	54	8	8	0	31	0	100
Santa Fe	85	8	3	1	4	0	100
Santiago del Estero	73	2	1	6	16	3	100
Tierra del Fuego	33	0	1	53	1	12	100
Tucumán	66	7	9	11	7	0	100
Total general	60	14	6	8	11	1	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC. Información provisoria.

I: Instituto de Formación Docente. U: Universidad. G: Gremio. O: Otros.

* A diferencia de los cuadros anteriores están incluidos los equipos de capacitación de las a-beceras provinciales que desarrollaron acciones centralizadas y los programas nacionales que también generaron capacitación.

Las distintas instituciones han tenido diferente desempeño frente a la evaluación de los proyectos presentados. Dado que la evaluación de los proyectos fue una de las principales estrategias para asegurar la calidad de la oferta, las diferencias en los porcentajes de aprobación indicarían la mayor o menor adecuación de las propuestas de capacitación a los lineamientos de política expresados en los criterios de evaluación. En la medida en que la categoría "Otros" incluye actividades relacionadas con los equipos de las mismas provincias, es razonable que

tengan los mayores porcentajes de aprobación, a partir del análisis del total del país. Excluyendo esta categoría, es significativa la diferencia en los porcentajes de no aprobados entre los distintos tipos de institución: 29% los IFD, 36% las universidades, 46% los gremios y 17% las ONGs (Ver Anexo, Cuadro N° 6). Un análisis más profundo deberá atender el comportamiento de las instituciones en cada una de las provincias, que se presenta sumamente heterogéneo. Varias son las hipótesis que podrían ponerse en juego para explicar los diferentes desempeños. Una de ellas está vinculada con la mayor o menor tradición de la institución en la realización de proyectos de capacitación. En segundo lugar, sería preciso revisar la consistencia de los criterios de evaluación aplicados entre las distintas jurisdicciones. Asimismo, sería necesario explorar las tensiones entre las decisiones técnicas en torno a la capacitación y las relaciones políticas entre las distintas instituciones y la cabecera provincial, en la medida en que se pueden haber distorsionado los criterios técnicos establecidos para la evaluación. Esto implica reconocer que el proceso de presentación, evaluación y ejecución de los cursos -lejos de reducirse a una cuestión meramente técnico-pedagógica- debe analizarse como un campo de negociación y disputa entre instituciones y grupos por la apropiación de recursos materiales y simbólicos.

Dispositivos para la regulación de la oferta

La cabecera nacional puso en marcha un conjunto de dispositivos para regular la oferta de la Red. El eje de esta intervención estuvo centrado por el discurso de la "calidad de los cursos." Eso se materializó en el establecimiento de criterios y estándares de calidad, la convocatoria pública a instituciones para la oferta de cursos y su evaluación y en el monitoreo de las acciones.

Los criterios de calidad para la formulación de los proyectos de capacitación se concretó en la Resolución N° 193 de la SPEE/MCyE (1996). Esta resolución dispuso los contenidos por área y los lineamientos metodológicos para la ejecución de los cursos de la EGB, que se contemplan en los pliegos de convocatoria. Allí se indicaron distintos criterios para la evaluación de los cursos:

- "Partir de la práctica y experiencia de los docentes para reflexionar, analizar y objetivar las 'lecturas' que tienen de su quehacer pedagógico cotidiano".
- "La apropiación de los nuevos contenidos y resignificación de los ya existentes poniendo énfasis en el entramado de relaciones entre ellos y la adecuación al contexto socio-cultural"
- "Diseñar y poner en práctica variadas situaciones de enseñanza y aprendizaje representativas de las problemáticas que se abordan."

- "Promover el trabajo en equipo, la formulación de preguntas, la discusión colectiva, el diálogo, la elaboración de conclusiones abiertas y la construcción de productos consensuados para poner en práctica en su institución."

La difusión de estos criterios fue realizada a través de las asistencias técnicas a las provincias. El documento *"Mejoramiento de la calidad de la capacitación"*, elaborado por el PNGCD (MCE, 1997c), avanzó sobre el desarrollo de un conjunto de criterios relativos a la formulación, aprobación, implementación y evaluación de los cursos. El documento proponía atender la calidad en los *"aspectos gestionales"*, en la *"evaluación de los proyectos"* y en el *"monitoreo de los cursos."* Sobre este último, indica como criterio:

- "Globalidad: la incorporación de acciones de monitoreo en todas las etapas de gestión de la capacitación."
- "Complementariedad: incorporación e integración de la mayor cantidad posible de miradas de los actores y destinatarios involucrados en la acción de que se trate."
- "Retroalimentación: la sistematización, cruce y valoración de la información producto de monitoreo."

Las comisiones evaluadoras conformadas en cada una de las provincias, en las que intervinieron también miembros de los equipos nacionales, evaluaron un total de 12.533 proyectos. El 46% de los proyectos fue aprobado directamente, un 25% fue aprobado bajo la condición de incluirle ajustes y un 29% de los proyectos no fue aprobado. En este caso, también es notoria la diferencia entre las provincias.

**Cuadro N° 6. Resultados de la evaluación de proyectos de capacitación por provincia.
En porcentajes**

Jurisdicción	Aprobado	Aprobado con ajustes	No aprobado	Total general
Buenos Aires	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Catamarca	25	56	19	100
CBA	9	58	33	100
Córdoba	49	14	37	100
Corrientes	36	7	57	100
Chaco	26	21	53	100
Chubut	90	0	9	100
Entre Ríos	62	18	20	100
Formosa	20	42	38	100
Jujuy	41	23	36	100
La Pampa	83	7	9	100
La Rioja	70	17	13	100
Mendoza	74	12	14	100
Misiones	74	4	22	100
Neuquén	72	4	24	100
Río Negro	88	7	5	100
Salta	47	20	34	100
San Juan	48	7	46	100
San Luis	43	25	32	100
Santa Cruz	100	0	0	100
Santa Fe	57	18	25	100
Santiago del Estero	71	15	14	100
Tierra del Fuego	97	3	0	100
Tucumán	46	9	45	100
Total general	46	25	29	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC. Información provisoria.

La preocupación por la calidad de la oferta generó mecanismos de monitoreo de las acciones como parte de las responsabilidades de las cabeceras jurisdiccionales y de la cabecera nacional¹³. La finalidad del monitoreo fue *"profundizar el mejoramiento de la calidad académica y pedagógica de las acciones de capacitación"*, lo que debía generar información *"requerida a efectos de reorientar, en sucesivas aproximaciones, las acciones, los medios, y (aun los objetivos), en vistas al cumplimiento de las metas previstas por la transformación educativa"* (MCyE,1997c). El criterio de globalidad debía implicar el monitoreo de la planificación anual, las convocatorias públicas, las comisiones de

¹³ Para la realización de este apartado se utilizó información aportada por entrevistas a un funcionario de la gestión.

evaluación de proyectos, la adjudicación de proyectos, la ejecución de los cursos y de certificación y acreditación; y abarcar cuestiones relacionadas con la gestión provincial de los cursos (organizativas y administrativas) y con aspectos académico-pedagógicos. Para su realización, los monitores nacionales concurrían a las provincias para ver el funcionamiento de los cursos. Uno de los instrumentos utilizados era una planilla de monitoreo. Debía aportar información sobre la gestión de los cursos (cronograma, ambiente físico, calidad de los materiales impresos suministrados, organización técnico - administrativa del curso), permitiendo detectar irregularidades con respecto a su ejecución, según los parámetros establecidos en la convocatoria y en el proyecto de capacitación (suspensión de cursos, cambio de horario o de fechas). Básicamente los monitores contrastaban la información que las provincias manejaban sobre los cursos con lo que efectivamente observaban. En este sentido, la pretensión era evaluar la capacidad de gestión de la provincia en cuanto al manejo de la información sobre la capacitación. En segundo lugar, permitiría un control en el uso de los recursos financieros en función de los parámetros de eficiencia establecidos, especialmente el número de alumnos por curso. En otro orden, el monitoreo debía reunir información sobre las condiciones físicas en que se daban los cursos. En el aspecto académico-pedagógico, la principal información que aportaba el monitoreo refería a la calidad de los contenidos académicos del curso (nivel de actualización y grado de adecuación a la teoría científica). Otros aspectos analizados fueron la dinámica de trabajo, los recursos empleados, el tiempo utilizado, la bibliografía, la disposición del capacitador hacia las inquietudes de los capacitandos. Finalizada la observación, cada monitor realizaba una devolución al capacitador, completaba las planillas y realizaba un informe sobre el curso.

Entre 1995 y 1999 el PNGCD llevó a cabo 673 monitoreos (2,5% de los cursos ejecutados), lo que dio lugar a la observación de 514 cursos, puesto que 159 estaban suspendidos¹⁴. Del total de cursos observados, 85 (17%) correspondieron al Circuito A (Nivel Inicial), 300 (59%) al Circuito B (Primer y Segundo ciclo de la EGB), 89 (18%) al Circuito C (Tercer ciclo de la EGB), 27 (5%) al D (Polimodal) y 5 (1%) al F (Directores), lo que se corresponde con la distribución del total de cursos ejecutados. La proporción de las áreas monitoreadas también guarda relación con la ejecución, concentrándose el mayor peso en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

¹⁴ La suspensión corresponde a la inexistencia del curso al momento del monitoreo por razones tales como motivos climáticos, paros provinciales, ausencia o enfermedad del capacitador, modificación en el horario de dictado del curso, entre otros.

Cuadro N° 7. Ponderación de los cursos monitoreados por circuito

Circuito	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Total
A	27	44	22	7	100
B	31	44	19	6	100
C	39	35	18	8	100
D	33	33	30	4	100
F	-	50	25	25	100
Total	32	42	20	6	100

Fuente: PNGCD (1999)

Cuadro N° 8 Ponderación de los cursos monitoreados por área

Área	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Total
Matemática	30	48	16	6	100
Lengua	32	40	22	6	100
Ciencias Sociales	26	36	27	11	100
Ciencias Naturales	37	41	19	3	100
Tecnología	22	61	11	6	100
Sujeto del aprendizaje	49	30	21	-	100
Gestión institucional	27	55	9	9	100
Prioridad provincial*	57	36	7	-	100

Fuente: PNGCD (1999)

* *Prioridad provincial* es una categoría residual que se asocia con temáticas particulares a las que cada jurisdicción otorgó importancia.

El 74% de los cursos fueron considerados “buenos” y “muy buenos” en los aspectos pedagógicos y didácticos. No hay diferencias significativas en la evaluación entre los tres circuitos con mayor cantidad de cursos observados (A, B, y C). Entre las cuatro principales áreas sí se encuentran diferencias¹⁵.

¹⁵ Los criterios utilizados para la realización de las evaluaciones constituyen por sí mismos parte del dispositivo de regulación. Las mejores ponderaciones se asociaron con: solvencia de los capacitadores, constante vinculación entre la teoría y la práctica, contenidos actualizados y significativos, bibliografía adecuada, clima observado durante la clase, aprovechamiento de las experiencias previas de los docentes, devolución crítica de los trabajos entregados por los participantes, precisión en las respuestas a los interrogantes que plantea el tema, clara revisión de contenidos y estrategias previas a la evaluación, buen manejo de la dinámica grupal con intervenciones oportunas del capacitador. Por el contrario, los cursos fueron calificados como regulares y malos por los siguientes motivos: escasa o nula actualización y/o profundización de los contenidos, ausencia de relación entre ellos; escasa relación entre contenidos y textos utilizados; falta de vínculo entre los contenidos y las necesidades de los participantes; falta de indicación clara de los aprendizajes a lograr, confusión en las consignas; escasa solvencia disciplinar del capacitador; poco aprovechamiento de las actividades desarrolladas; jornadas muy extensas; grupos muy numerosos; escasa fundamentación científica, deficiencias teóricas y didácticas; poco estímulo a la participación; modelo de clase tradicional sin innovaciones.

Por el escaso número de cursos observados en algunas provincias, que guarda poca relación con la cantidad de cursos ejecutados y que no se corresponde con un criterio muestral, no es posible hacer un comentario certero sobre las ponderaciones resultantes. Sin embargo, no habría que descartar diferencias en la calidad de las ofertas entre las distintas provincias, si se tienen en cuenta algunos extremos que van de considerar todas los cursos como “buenos” y “muy buenos” hasta menos de la mitad con esa calificación (ver Anexo, cuadro N° 7).

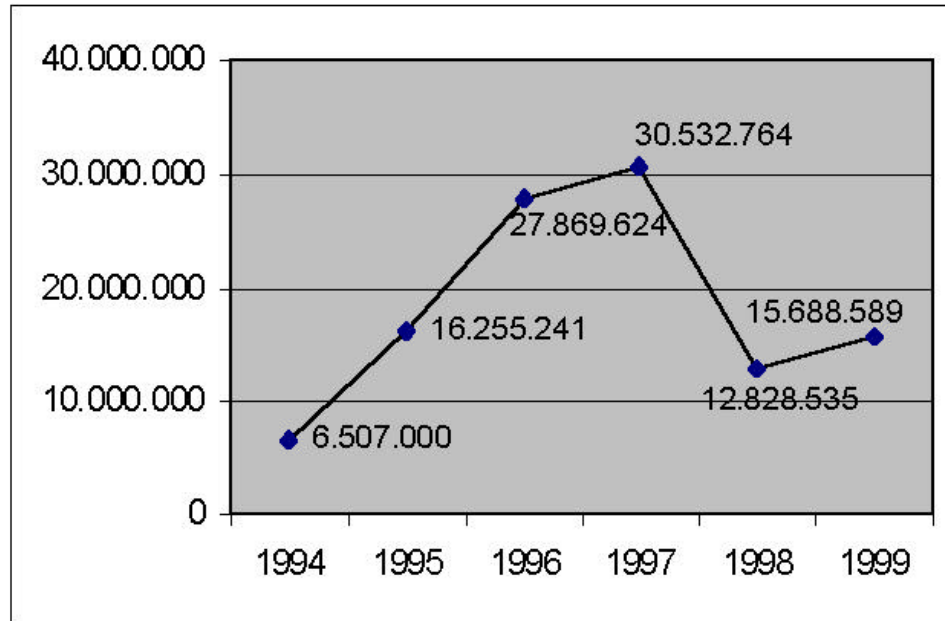
Desde el punto de vista del PNGCD, el monitoreo de las acciones de capacitación arrojaba resultados positivos en la mayoría de los rubros analizados. Para alcanzar el objetivo de calidad, la evaluación de los proyectos de capacitación necesariamente debía complementarse con la observación en terreno del proyecto en ejecución. El monitoreo en si mismo *"contribuye a la generación de una cultura evaluativa de la que participan las instituciones y los participantes comprometidos en la capacitación"* (PNGCD, 1999).

Financiamiento

Los recursos destinados al pago de los contratos a las instituciones oferentes y al personal técnico de las cabeceras provinciales formaron parte de la inversión que el Ministerio de Educación de la Nación realizó en cada jurisdicción en cumplimiento del Pacto Federal Educativo.

Para la realización de las transferencias se establecieron criterios que contemplaron el grado de ejecución de las acciones de capacitación previstas en el Plan Global de la provincia, la proporción de las rendiciones presupuestarias realizadas y el grado de carga de las acciones en la base del REFEPEC. A pesar del establecimiento de estos criterios técnicos, en algunos casos se realizó la transferencia de los fondos sin el cumplimiento de estos requisitos. Sin duda, la cuestión de los mecanismos para la transferencia de fondos entre la Nación y las provincias requiere de mayor información y análisis.

Gráfico N° 2. Transferencias a las provincias por capacitación. 1994-1999



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Apoyo Técnico y Gestión. Subsecretaría de Educación Básica

Entre 1994 y 1999 se transfirieron a las provincias 109.681.752 pesos, lo que representa el 3,21% del presupuesto de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa y el 0,76% del presupuesto total del Ministerio de Cultura y Educación en el mismo período (ver Anexo, Cuadros N° 8 y 9).

Un análisis del uso de los recursos utilizados por las provincias indica importantes diferencias. El promedio nacional del costo por cada curso ejecutado es de 3.443 pesos, con extremos que van desde los 8.651 pesos en La Pampa a 1540 en Mendoza. El costo por docente aprobado fue de 127 pesos en el promedio nacional, con extremos que van desde los 357 pesos en Misiones a 71 en Mendoza¹⁶ (ver Anexo, Cuadro N° 10).

La explicación de estas importantes disparidades reconoce varios factores, antes de entrar a considerar diferencias en la eficiencia y la eficacia de cada una de las provincias. En primer lugar, la cantidad de docentes aprobados por cursos es muy variable. El promedio nacional es de 27 docentes, pero mientras en Misiones este número se reducía a 13, en Corrientes era de

¹⁶ Los costos señalados aquí sobrestiman los costos reales dado que los cocientes calculados no incluyen los cursos y docentes capacitados en el circuito E, que sí se incluyen entre las transferencias realizadas. Además, estas transferencias financiaron otras actividades de perfeccionamiento que no se consideran cursos.

43. La dispersión de la población (en particular en provincias con importante porcentaje de escuelas rurales) y las distancias geográficas explican parte de las diferencias. Esto afectó el pago de viáticos, que en algunos cursos representaba la mayor parte de los costos (mayores aun a los honorarios del capacitador), o bien dio lugar a menor cantidad de docentes por curso. Este parece ser el caso de las provincias del sur, buena parte de las cuales tienen los costos más altos (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego). La duración de los cursos y la cantidad de encuentros previstos, que no fue homogénea en todas las provincias, ni en los circuitos ni en las temáticas, es otro factor importante¹⁷. El tamaño de las provincias puede afectar por un problema de escala, dado que hay una estructura administrativa base en las cabeceras provinciales cuyos costos son proporcionalmente menores en las provincias más grandes. Esto puede explicar parte de menores costos en Mendoza, Entre Ríos o Santa Fe. Dado que los honorarios también eran variables según el circuito, aquellas que avanzaron con más acciones en el circuito C y D también deberían tener costos proporcionalmente más altos. Es posible también que haya diferencias en la contraparte provincial del presupuesto para capacitación o - lo que es prácticamente lo mismo- que acciones de capacitación realizadas por cuenta de las provincias hayan sido incorporadas dentro del plan provincial e incluidas en el REFEPEC.

La oferta de cursos

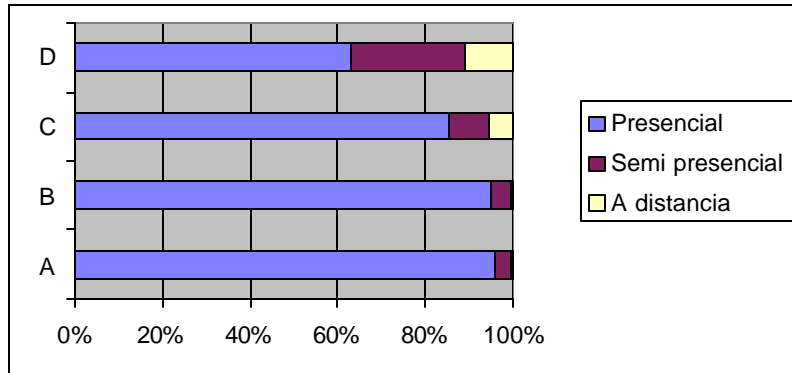
El conjunto de dispositivos y procedimientos institucionales descriptos dio lugar a un vasto desarrollo de cursos de capacitación en todo el país. En este apartado se abordará la descripción de las principales características de esta oferta¹⁸.

La modalidad predominante en la que se realizaron la mayoría de los cursos fue la presencial (92%). Solo un 6% se desarrolló en la modalidad semi-presencial y un 2% a distancia, que en mayor proporción corresponde a una única provincia, La Pampa (ver Anexo, Cuadro N° 11). Las modalidades semi-presencial y a distancia se concentraron en los circuitos C y D.

¹⁷ Un caso paradigmático, aunque probablemente no sea el único, es el de la provincia de Mendoza que realizó cursos de 12 horas en el área de tecnología. Si para equiparar con los cursos de 40, se divide la cantidad de cursos y cursantes de esa área por 3,3, el costo por curso es esta provincia varía de 1.520 a 2.158 pesos y el de cursante de 71 a 83 pesos. Los promedios nacionales suben a 3.635 y a 130 pesos.

¹⁸ La información tiene una limitación: carece de datos de la provincia de Buenos Aires, la de mayor importancia numérica, por lo que aunque se haga referencia a totales del país, esto en realidad no incorpora una parte que en proporción podría llegar a un tercio.

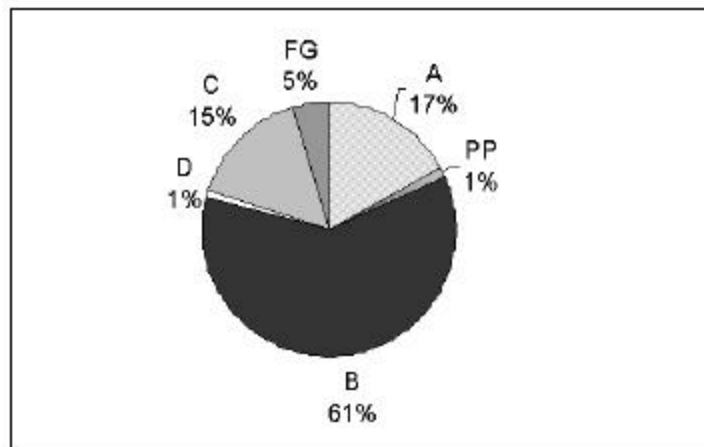
Gráfico N° 3. Cursos ejecutados según modalidad por circuito. 1995-1999



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPPEC

Considerando todas las provincias los cursos de capacitación ejecutados fueron 27.431. De ellos, la mayor parte corresponden al Circuito B (Primer y Segundo ciclo de EGB): 16.691 cursos, el 61% del total. Le sigue el Circuito A (Nivel Inicial) con 4.637 (17%) y el C (Tercer ciclo de EGB) con 4161 (15%). La capacitación destinada a los directores (Circuito F) implicó 1.194 cursos (4%) y 356 (1%) a los profesores del Nivel Polimodal (Circuito D). 77 cursos se realizaron para supervisores (Circuito G) y otros 31 para directores y supervisores (ver Anexo, Cuadros N° 12 y 13).

Gráfico N° 4. Cursos ejecutados por Circuito 1995-1999



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPPEC

En cuanto al circuito A (4.637 cursos), sus acciones prioritarias se realizaron en el módulo “Prioridad provincial”¹⁹ con 782 cursos (16,9%), concentrándose la mayor parte de ellos en una sola provincia (Santa Fe). Con una distribución más regular entre las provincias, le siguen “Alfabetización”, con 780 cursos (16,8%); “Número, Espacio y Medida”, con 690 (14,9%); “Didáctica y Sujeto del Aprendizaje” con 642 (13,8%), Ciencias Naturales con 547 (11,8%), Ciencias Sociales con 498 (10,7%), “Modelos Institucionales” con 341 (7,4%), Tecnología con 205 (4,4%) y “Organización y Gestión Educativa” con 131 (2,8%) (ver Anexo, Cuadro N° 14 y 15).

Las prioridades del Circuito B se centraron principalmente en los módulos de Matemática, con 3.199 cursos (19,2%) y Lengua con 3.095 (18,5%). Con algunas excepciones, casi todas las jurisdicciones otorgaron fuerte peso a estas dos áreas, que en algunas provincias superó más de la mitad del total de las acciones de capacitación (Córdoba 78,6%, La Pampa 54,5%, Neuquén 60,8%, San Luis 65,3% y Tucumán 63,1%). Se dictaron un número 3064 cursos de Tecnología (18,4%) pero con una cantidad significativa realizada en una sola provincia (Mendoza con 2.068)²⁰. Disminuye progresivamente en Ciencias Naturales (2.139, 12,8%), Ciencias Sociales (1.943, 11,6%) y “Didáctica y Sujeto del Aprendizaje” (1.757, 10,5%), siendo menos destacables las acciones para el resto de los módulos: “Prioridad provincial” (668, 4%), “Modelos Institucionales” (416, 2,5%) y “Organización y gestión educativa” (394, 2,4%) (ver Anexo, Cuadros N° 16 y 17).

En el Circuito C se implementaron 4.161 cursos. Aquí es posible ver una mayor dispersión en cuanto a la distribución de los cursos por módulo por provincias. De ese total, la oferta mayor fue la de “Didáctica y Sujeto del Aprendizaje” (910, 21,9%), pero se debe considerar que mientras en cuatro provincias no se realizó ningún curso (Jujuy, La Rioja, Misiones y Salta) en otras cuatro este módulo superó el cincuenta por ciento de las acciones de capacitación del circuito (Corrientes 58,2%, La Pampa 51,6%, San Juan 52% y Santa Cruz 92,1%). Con características parecidas en la distribución provincial le sigue con mucha diferencia en cantidad y aun más provincias que no realizan ningún curso, “Modelos institucionales” (459, 11%), Lengua (448, 10,8%), “Trayecto disciplinar” (422, 10,1%), Tecnología (348, 8,4%), Matemática (321, 7, 7%), “Prioridad provincial” (295, 7,1%) y Ciencias Naturales (285, 6,8%). El resto de los módulos reúnen menos del 3% cada uno (ver Anexo, Cuadros N° 18 y 19).

¹⁹ Prioridad provincial es una categoría que define cada provincia para incluir temáticas y destinatarios acordes con necesidades particulares de la jurisdicción.

²⁰ La sobre-representación de los cursos de Tecnología en Mendoza se explica porque la provincia decidió aplicar un formato de cursos asociados a computación con baja carga horaria, entre 8 y 12 horas por curso.

En el Circuito D, destinado a los docentes de Polimodal, solo 14 provincias desarrollaron acciones. Se ejecutaron en total 365 cursos, de los cuales dos provincias concentraron el 45% del total de las acciones (Santa Fe 28% y Chubut 18%). Aquí sobresale la cantidad en el módulo “Prioridad provincial” (64, 18%), pero fue realizada especialmente en una provincia (Santa Fe). El resto, poco significativo numéricamente y disperso entre las provincias, corresponde a Lengua (42, 11,8%), Tecnología y “Trayecto Disciplinar” (con 39 cursos cada uno, 11%), “Modelos institucionales y roles docentes en la transformación” (36, 10,1%), Matemática (26, 7,3%), “Organización y gestión” y “Sujeto del aprendizaje” (22, 6,2%), Disciplinas (20) (que agrupa Ecología, Química, Física y Biología), Pensamiento científico (15) y Ciencias naturales o Ciencias sociales (13). Sin datos hay una cantidad proporcionalmente importante (39), la mayoría (37) concentrados en una provincia (Mendoza) (ver Anexo, Cuadros N° 20 y 21).

En el Circuito F, destinado a los directores, se ejecutaron 1.225 cursos en veinte provincias. Tres provincias, Entre Ríos, Santiago del Estero y Santa Fe reúnen el 48% de las acciones. La mayor parte de las acciones comprendieron “Organización y gestión educativa” (755, 61,6%), disminuyendo para “Gestión curricular, planificación y evaluación” (168 13,7%) y “Marco analítico de la institución escolar” (149 12,2%). Le siguen “Prioridad provincial” (96) y “Redes institucionales” (40) (ver Anexo, Cuadros N° 22 y 23).

En el Circuito G (supervisores) se realizaron 77 cursos en catorce provincias: la mayor parte correspondientes al módulo “Organización y gestión educativa” (28, 36,4%), “Marco analítico de la institución escolar” y “Gestión curricular” (11, 14,3%) y “Planificación y evaluación” (11, 14,3%). El resto fueron de “Prioridad provincial” (8), “Redes institucionales” (7), Tecnología (6) (ver Anexo, Cuadros N° 24 y 25).

Además de estas acciones, en seis provincias se realizaron 31 cursos destinados a directores y supervisores (Circuito F y G) y un total de 278 cursos ejecutados en el circuito denominado “Prioridad provincial”, de los que no se cuenta con información sobre los destinatarios. La mayor parte de los cursos se concentra también en el módulo “Prioridad provincial” (193, 69%) (ver Anexo, Cuadros N° 26 y 27).

La cobertura

Entre 1995 y 1999 la oferta de capacitación alcanzó a 810.951 cursantes, de los cuales 748.644 aprobaron (92%) y 62.307 (8%) reprobó el curso o lo abandonaron. La distribución de cursantes por circuito se corresponde con la oferta de cursos realizada. Esta cantidad de cursantes representa a 295.888 docentes, esto es el 71% del universo considerado excluyendo la provincia de Buenos Aires.

La determinación de la cobertura alcanzada por la Red es sumamente difícil. El principal obstáculo viene dado por la imposibilidad de determinar fehacientemente el universo de docentes para cada circuito. Si bien en 1994 se realizó el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos, la decisión de formular circuitos sobre la base de la nueva estructura inhabilita el uso de esta fuente de información. Los relevamientos anuales no identifican personas sino cargos docentes, lo que sobreestima la cantidad de docentes en forma importante, en especial en el Tercer ciclo de la EGB y en la Educación Polimodal. A estas dificultades debe sumársele el mismo proceso de cambio de estructura que genera dificultades en la contabilidad. Para el Circuito B, precisamente el de mayor importancia por el número de acciones ejecutadas, se le agrega otra dificultad producto de la organización de la capacitación. En la mayor parte de las provincias se subdividió el circuito en dos subcircuitos, correspondientes al Primer y Segundo ciclo de la EGB (B1 y B2 respectivamente). Esta separación hace virtualmente imposible la determinación de la cobertura alcanzada en el estado actual de procesamiento de los datos. Hechas estas salvedades, que no son menores porque relativizan la posibilidad de evaluar las acciones realizadas, se presentan a continuación las estimaciones de cobertura; estimaciones que tienen un valor aproximativo.²¹

Cuadro N° 9. Cobertura por circuito en porcentajes acumulados según la cantidad de cursos por docente

Cant. de cursos	Circuito A	Circuito B	Circuito C y D	Circuito F
1	52%	89% ²²	23%	35%
2	69%		30%	54%
3	80%		33%	57%
4	100%		35%	59%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del REFEPEC

En el Nivel Inicial (Circuito A), la información disponible señala que hubo 128.934 cursantes y 59.051 docentes²³. Esta cifra es muy superior al universo definido que es de 38.400

²¹ Para los circuitos B, C y D el universo se calculó sobre la base de datos de la Red Federal de Información Educativa del año 1999. El cálculo se realizó a partir de los datos de cantidad de docentes por establecimiento. Esto implica que los docentes que trabajan en más de un establecimiento se repiten. Para corregir esto se tomó la distribución de docentes que trabajan en más de un establecimiento del Censo de 1994 por cada nivel y por cada provincia y se aplicó a los datos de 1999. Para el Tercer ciclo de la EGB y el Nivel Polimodal se tomó el correspondiente al Nivel Medio. Para el Nivel Inicial, Circuito A, se tomó como universo la definición realizada por las provincias en sus planes de capacitación en los casos en que estaban disponibles y la cantidad de docentes en actividad del año 1999 en los que no (Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén). Para el Circuito F, se tomó como universo la categoría "docentes en actividad en tareas de dirección y gestión" del Censo 1994.

²² Dado que la información disponible está dividida en subcircuitos no es posible determinar la cantidad de cursos que realizó cada docente. Por lo tanto el 89% representa a los docentes que realizaron por lo menos un curso.

docentes²⁴. En razón de esto hay que considerar que la cobertura en el circuito alcanzó a la totalidad de los docentes con por lo menos un curso. Más de la mitad, 52%, había realizado solo un curso; 16,8% dos cursos; 10,4% tres; 8,2% cuatro y 12,1% cinco o más. La mayor cobertura en la totalidad del país se dio en cinco temáticas, cuatro curriculares y una vinculada a la didáctica para el nivel. La cobertura alcanzada en cada una de ellas es: "Alfabetización" 51%; "Número, espacio y medida" 51%; "Didáctica y sujeto del aprendizaje", 44%; "Ciencias naturales" 42% y "Ciencias sociales" 34%²⁵. La diferencia entre provincias es notable. Por ejemplo en "Alfabetización" un grupo de diez provincias supera el 70% de cobertura y en otras seis provincias la cobertura no alcanza al 30% (ver Anexo, Cuadros N° 29 y 30).

En el Primer y Segundo ciclo de la EGB, Circuito B, hubo 457.228 cursantes y 158.154 docentes. Esto implica una cobertura del 89%²⁶, con un promedio de 2,9 cursos por docente. Para analizar la distribución por temas se agregaron cada uno de los subcircuitos. Esto da lugar a una sobrestimación de la cobertura en cada una de ellas. Lengua y Matemática alcanzaron la mayor cobertura con el 52% cada una. Siguen en orden de importancia Ciencias naturales y Ciencias sociales con 34% y 31% respectivamente; "Didáctica y sujeto del aprendizaje" 29% y Tecnología 24%²⁷. En las demás temáticas el peso relativo de la cobertura es poco significativo. Su alcance en las distintas provincias también guarda fuertes disparidades (ver Anexo, Cuadros N° 31, 32, 33 y 34).

²³ En este apartado se discrimina entre docentes que pudieron hacer uno o más cursos y cursantes o aprobados, que se usan como sinónimos.

²⁴ La cantidad de docentes que realizaron cursos en este circuito es muy superior en prácticamente todas las provincias. Esto puede responder a inconsistencias en la base de datos del REFEPEC que no han podido ser detectadas o a limitaciones en el relevamiento de docentes. Un ejemplo de ello, puede ser el caso de docentes que perteneciendo a las plantas funcionales de EGB tengan a cargo a alumnos de Nivel Inicial. Es probable el caso también de docentes de EGB que hayan accedido a los cursos de dicho nivel. Las diferencias son tan importantes que probablemente una combinación de estas posibilidades esté cerca de la explicación.

²⁵ En la Ciudad de Buenos Aires la cobertura de la capacitación de la Red fue muy inferior al resto de las provincias, alcanzando en el mejor de los casos al 7% de los docentes. La Ciudad asumió la decisión política de atrasar la aplicación de la Ley Federal. La escasa cobertura de esta jurisdicción puede explicarse además, debido a que ésta cuenta desde hace varios años con su propia estructura de capacitación independiente de la Red. Por su importante peso relativo en la cantidad total de docentes el promedio nacional baja notablemente. Si se la excluye del análisis los valores ascienden a "Alfabetización" 66%; "Número, espacio y medida" 66%; "Didáctica y sujeto del aprendizaje", 56%; "Ciencias naturales" 54% y "Ciencias sociales" 42%.

²⁶ Al igual que en el Circuito A, el desarrollo de la capacitación en la Ciudad de Buenos Aires fue escasa y alcanzó al 23% de los docentes. Si se la excluye del análisis la cobertura en el resto del país asciende al 98%.

²⁷ Sin la Ciudad de Buenos Aires la cobertura asciende a: "Lengua" 59%, "Matemática" 58%, "Ciencias Naturales" 38%, "Ciencias Sociales" 35%; "Didáctica y Sujeto del Aprendizaje" 33% y "Tecnología" 27%.

En el Circuito C, 65.144 docentes aprobaron 105.839 cursos. El 64% hizo solo un curso, y el 22% dos. El restante 14% corresponde a los que hicieron tres o más cursos. En el Circuito D, 5.578 docentes aprobaron 6.562 cursos. El 86% hizo solo un curso. En 10 jurisdicciones no se ejecutaron acciones. Por las dificultades en la definición del universo mencionadas anteriormente se tomó la decisión de analizar conjuntamente los Circuitos C y D. Esto implica que del total de docentes considerados, el 92% corresponde al Circuito C. El análisis de la cobertura de estos dos circuitos es particularmente compleja puesto que la especialización disciplinar propia del Nivel Medio implica también una especialización de la capacitación. Sin embargo, no es posible construir el universo de docentes por cada disciplina. Si se consideran aquellos que hicieron por lo menos un curso, la cobertura alcanza al 35% de los docentes. Se desarrollaron cursos en 34 categorías temáticas diferentes, muchos de las cuales implicaban trayectos de especialización, o distintas denominaciones dentro de un área disciplinar según la provincia, por ejemplo "Matemática", "Matemática I, II y III", "Espacio; número y medida". Tomadas las distintas categorías en forma independiente, ninguna logra a nivel país una cobertura superior al 4%. Las temáticas de mayor cobertura son precisamente las que estaban dirigidas a todos los docentes: "Modelos institucionales y roles docentes en la transformación" 7% y "Didáctica y sujeto del aprendizaje" 15%. En esta última, algunas provincias alcanzaron una cobertura entre 30% y 44% (Córdoba, Chubut, Corrientes, La Pampa, Mendoza y Santa Cruz) (ver Anexo, Cuadros N° 35, 36 y 37).

La capacitación dirigida a los directores, Circuito F, alcanzó a 26.077 docentes que realizaron 40.578 cursos²⁸. Los docentes que realizaron por lo menos un curso alcanzan al 59% del universo. De los directores que hicieron cursos, el 59% realizó un curso y el 32% dos. En todo el país, el módulo "Organización y gestión educativa: la dimensión institucional" llegó a una cobertura del 29% y el de la "Dimensión curricular" alcanzó al 15% de los directores del país. La dispersión de temáticas hace que la cobertura en cada una de las provincias varíe entre las que tuvieron una amplia oferta de temáticas y aquellas que concentraron la capacitación en unas pocas (ver Anexo, Cuadros N° 38, 39 y 40).

²⁸ Se agregan los docentes y cursantes del Circuito F y del Circuito F y G, que incluía supervisores, lo que puede sobreestimar un poco la cobertura.

3. La política de capacitación y los docentes

Un tema de complejo abordaje es la relación entre la política de capacitación y las demandas y necesidades de los docentes. Según algunas interpretaciones, la política descrita incluyó a los docentes como "capacitandos", como meros destinatarios/receptores, pero en modo alguno como participantes en alguna etapa de la formulación de los proyectos. La selección de los temas y contenidos de la capacitación fue realizada desde la cabecera nacional a partir de la definición de especialistas en cada área. Esto sería coherente con el concepto de capacitación como reconversión: el docente "no sabe"; el que sabe, el "especialista", debe ocupar su lugar en las definiciones sustantivas. La restricción o directamente la imposibilidad de elección de los cursos por parte de los docentes, sumado a la obligatoriedad -real o subjetiva- de realizarlos, parece haber reforzado este lugar subordinado.

La concepción acerca del papel de la capacitación en el marco de la reforma constituye un elemento de importancia para entender los nuevos mecanismos de control y regulación de la subjetividad docente (Birgin, 1999; Davini y Birgin 1998; Feldfeber, 2000; Pipkin, 1988; Popkewitz, 1994, Torres, 1996). Mientras que la capacitación se proponía el fortalecimiento y jerarquización de la profesión docente, la noción de reconversión coloca al docente en una posición de déficit, de desconocimiento. Esta operación deslegitima sus saberes -consecuencia de la nueva propuesta curricular y los nuevos modelos de gestión institucional- y amenaza a su estabilidad laboral en caso de que no se diera cumplimiento a la capacitación prevista. El miedo a la pérdida de trabajo condujo a una carrera por la obtención de créditos como fórmula para conjurar esa pérdida (Feldfeber, 1999; Pipkin, 2000). Es notable que, a pesar de no haberse institucionalizado en el nivel normativo, la relación entre acreditación de cursos y estabilidad laboral tuvo un fuerte impacto entre los docentes y actuó como un "incentivo" para la realización de los cursos.

Al mismo tiempo, los estatutos provinciales continuaron en plena vigencia. La titularización y ascenso continuó siendo regulada por el orden de mérito representado por el puntaje. De esta forma, créditos y puntaje se constituyeron en dos mecanismos de incentivo y regulación yuxtapuestos: uno de orden provincial, el puntaje y otro nacional, los créditos. La resolución de esta yuxtaposición aun continúa inconclusa. En el nivel federal nunca se llegó a un acuerdo ni se plasmó en ninguna normativa. Simplemente, el discurso de la reconversión y la acumulación de créditos al año 2000 dejó de ser motorizado por el Ministerio Nacional. Esto motivó distintas definiciones por parte de las provincias. Si bien es un tema que queda por profundizar, en algunas se produjo una asimilación de los créditos a los puntajes y los cursos de la Red realizados pasaron a computar puntaje como cualquier otro curso. En otras, aun se mantiene

separado el crédito del puntaje, por lo cual el docente no tuvo reconocimiento por el curso realizado.

La sensación de inseguridad de los docentes señalada anteriormente es identificada por un trabajo del IIPE del año 2000²⁹. Según este estudio, el 60% de los docentes encuestados declaró sentirse inseguro o muy inseguro con respecto a la estabilidad en su puesto de trabajo. Esta percepción tiene una fuerte relación con la situación objetiva expresada en su situación de revista: entre los interinos y suplentes la sensación de inestabilidad se manifiesta en más del 80% de los casos, en tanto entre los titulares es del 53%. Otro factor que marca claramente diferencias en la percepción de estabilidad es el tipo de establecimiento en que los docentes se desempeñan. Entre los que pertenecen a establecimientos públicos, el 64% se siente inseguro o muy inseguro, en tanto que en los establecimientos privados este porcentaje se reduce al 47%. Finalmente, se sienten más inseguros los profesores, los docentes de nivel socioeconómico más bajo y, desde el punto de vista regional, quienes viven en el norte del país y en la región de Cuyo.

Cuadro N° 10. Percepción de estabilidad en el puesto de trabajo por parte de los docentes, según situación de revista. En porcentajes

	Situación de revista			
	Titular	Interino	Suplente	Contratado
Muy seguro	4,6	0,7	1,0	1,8
Seguro	40,8	18,7	16,4	58,3
Inseguro	42,5	61,5	60,4	35,0
Muy inseguro	8,8	17,7	20,4	4,9
Ns/Nc	3,3	1,3	1,8	0,0
Total	100	100	100	100

Fuente: Los docentes y los desafíos de la profesionalización. IIPE- Buenos Aires (2000)

Al mismo tiempo, la preocupación de la política de la Red por la accesibilidad de la capacitación, su gratuidad y la definición de criterios técnicos de calidad -aunque restringidos-, se corresponden con históricas demandas de los docentes. La misma investigación indica que más de la mitad de los docentes (el 52.4%) manifiesta su acuerdo con la Red Federal de Formación Docente Continua, mientras que más de un tercio opinó lo contrario. Este acuerdo es mayor cuando se trata de docentes menores de 29 años y de Nivel Primario. En el interior del país existirían índices de acuerdo más elevados que el promedio nacional, mientras que Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (44,2%), y la Región pampeana (Buenos Aires, Córdoba,

²⁹ La investigación realizada por IIPE- Buenos Aires (2000). *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, toma como base de información una encuesta realizada a 2.400 docentes de todo el país de nivel primario y secundario.

La Pampa y Santa Fe - 47,6%) registran los más bajos. En el resto de las regiones, el acuerdo supera ampliamente el porcentaje nacional: Noroeste 70,7%; Noreste 67,9%; Cuyo 57,2% y Patagonia 56,1%. Según el informe, en las zonas de más acuerdo la oferta histórica de capacitación fue menos rica y más lejana del alcance de los docentes. Los altos niveles de capacitación alcanzados por los docentes antes de la implementación de la Red, según se analizó más arriba a partir del Censo de 1994, sumado a investigaciones en proceso realizadas en la provincia de Formosa³⁰, permitirían sugerir que tanto la gratuidad como la calidad comparativa de los cursos ofrecidos por la Red, estarían en la base de las opiniones favorables de los docentes.

El informe del IIPE aporta otros elementos que permiten relacionar las demandas de los docentes con la política desplegada por la Red. En relación con la modalidad de capacitación, el mayor porcentaje de respuestas (68,3%) se concentró en la opción "*cursos formales presenciales*", lo que coincidió con la propuesta hecha desde la Red. Sin embargo, esta modalidad fue prácticamente excluyente (92% de los cursos) mientras que, según el informe, importantes porcentajes de los docentes reivindican otras modalidades de capacitación.

En relación con el tipo de instituciones más aptas para el desarrollo de la capacitación, las opiniones resultaron polarizadas: 49,3% de los docentes confían más en las universidades, mientras que el 46,1% lo hacen en los institutos de nivel superior no universitario. Solo una minoría optó por las otras instituciones (5,2% "*organismos gubernamentales*"; 3,1% "*organismos no gubernamentales*"; 1,1% "*gremios*"). Tanto el nivel socioeconómico de pertenencia como la condición de maestro o de profesor se relacionan con estas opciones. A medida que se asciende en la escala social suben las preferencias por las Universidades y descienden las que se orientan hacia los Institutos de formación docente. Mientras que el 51,9% de los maestros se inclinan por los institutos solo el 39,5% de los profesores de Nivel Medio elige esta opción. Estos tienden en su mayoría (54,9%) a preferir las instituciones universitarias. También se observan fuertes variaciones regionales en las preferencias.

En relación con los campos temáticos elegidos por los docentes para la capacitación, los que mayor aceptación tuvieron en una calificación de 1 a 10 fueron: "Estrategias, métodos y didácticas" (8,6), "Relaciones sociales y humanas (manejo de conflictos, trabajo en equipo, liderazgo)" (8,0); "Problemas relativos a contenidos de la enseñanza" (7,9) "Psicología y cultura de los alumnos" (7,7) y "Nuevas tecnologías de la información (informática, educación a distancia, etc.)" (7,5).

³⁰ Proyecto UBACyT 2000-2001, Dirigido por Hillert, F., "*Los procesos jurisdiccionales de elaboración curricular y de capacitación docente. Participación pública y privada*". Subproyecto: "Los procesos de capacitación y perfeccionamiento desde la perspectiva de los docentes" a cargo de J. C. Serra, articulado con Tesis de maestría FLACSO.

El informe del IIPE señala además, que la mayor parte de los docentes (más del 90%) considera que el propio lugar de trabajo debe incluirse como espacio de la capacitación: las opiniones se dividen entre quienes creen que el mismo lugar de trabajo es el más apropiado (47%) y aquellos que creen que lo mejor sería un programa que combine el lugar de trabajo con una institución externa (44,3%).

En síntesis, la reducción de la propuesta de capacitación realizada a nivel federal a los aspectos curriculares -expresados en los esfuerzos por promover "la calidad de la oferta"-, sumados al discurso de la reconversión, parece haber entrado en contradicción con el objetivo de profesionalizar y jerarquizar a los docentes, pivote de las propuestas de mejoramiento de la calidad. El mismo diseño de la política de capacitación, que tomó a los docentes como destinatarios-objeto, excluyéndolos de toda participación refuerza esta hipótesis. A pesar de ello, la fuerte preocupación de la política por la "calidad" de la oferta generó una importante aceptación entre los docentes. Este diseño de la política de capacitación se correspondería con un concepto de profesionalización restringido, asociado al mejoramiento, renovación y articulación de la capacitación docente, en oposición a una profesionalización ampliada, que vincule esa renovación y mejoramiento con cambios en las condiciones laborales de los maestros y profesores y el fortalecimiento de su capacidad protagónica (Braslavsky, 1999).

4. Reflexiones finales

El cambio de gobierno producido en diciembre de 1999 y la finalización del plazo previsto por el Pacto Federal para la aplicación de la Ley Federal señalan el cierre de un período con características distintivas. En escasos años, tanto el estado nacional como los estados provinciales, implementaron una estructura organizativa que brindó capacitación a una parte importante de los docentes del Nivel Inicial y los dos primeros ciclos de la Educación General Básica y, en menor medida, al resto del sistema. La cifra de 748.644 aprobados en todo el país, sin contabilizar a la provincia de Buenos Aires, es un indicador del alcance de esta política.

Se trata de la primera política que monta una estructura institucional de capacitación y establece criterios de calidad de la oferta de alcance nacional con carácter federal. En este proceso, se pusieron en circulación un conjunto de acciones y discursos que jerarquizaron el lugar de la capacitación en el sistema educativo, ubicándola en el campo de las responsabilidades del Estado. En muchos casos, esto significó la conformación de estructuras institucionales en provincias en las que estas eran prácticamente inexistentes. La creación del REFEPEC implicó, tanto a nivel nacional como provincial, una experiencia inédita en materia de gestión de información que aun está en proceso de consolidación.

Las convocatorias públicas a oferentes de capacitación generaron un estímulo para el desarrollo de capacidades de muy variadas instituciones. El papel que asumieron los Institutos de formación docente en la mayor parte de las provincias quizás constituya una buena base para la elaboración de proyectos de capacitación sustentables en el tiempo.

A pesar de estos avances, podría afirmarse que las acciones emprendidas por la Red, si bien habrían permitido la circulación de conocimientos actualizados entre los docentes, difícilmente cumplieron el objetivo propuesto de lograr su *"actualización curricular"*. Esta imposibilidad se debió a que, por un lado, los cursos no alcanzaron a cubrir a la totalidad de los docentes como estaba previsto y, por otro, los docentes que accedieron a las acciones de capacitación de la Red realizaron en promedio una baja cantidad de cursos. En el Tercer ciclo de la EGB y en la Educación Bimodal -los dos tramos del sistema de mayores y profundas transformaciones- la cobertura resultó insignificante en la mayor parte de las provincias. Objetivos como el de *"dignificar y jerarquizar la profesión docente; mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo"* (Documento A 3) se encuentran muy alejados de las posibilidades de esta política. En cambio, es posible que haya cumplido un papel de sensibilización de los docentes respecto de la reforma, cierta incorporación simbólica al lenguaje del cambio (Birgin, 1999).

Otro de los objetivos propuestos, fue la conformación de un *sistema articulado de instituciones* dedicado a la formación continua, una red (Acuerdo A 9). La estructura organizada no parece

haber alcanzado el grado de institucionalización y articulación que estaba previsto. En el mejor de los casos, la Red legitimó la asociación entre instituciones, pero esto fue relativamente marginal en la oferta de cursos. La concepción de red -en el sentido de permitir y favorecer intercambios múltiples- no se corresponde con el modelo implementado. Por el contrario, prevaleció un esquema unidireccional que partía de la Cabecera nacional a las provincias y a los docentes (Birgin,1999).

Estimar en qué medida se alcanzó el objetivo de conformar una estructura de capacitación permanente para todos los docentes demanda mayores cuestiones a analizar. Una de ellas se refiere al grado de institucionalización efectiva en cada provincia. La reducción de los aportes del Estado nacional para la realización de las acciones y el sostenimiento de las cabeceras provinciales señala la precaria sustentabilidad del esquema planteado en la década pasada. Se podría afirmar que el sistema funcionó vehiculizando el financiamiento del Pacto Federal, sobre la hipótesis de una campaña de capacitación a plazo (el año 2000). Su sustentabilidad parece estar más ligada a la reestructuración de los IFD. Es posible que estas instituciones estén actualmente en mejores condiciones para continuar con la tarea.

Otra cuestión que es necesario profundizar es la articulación lograda entre la RFFDC con los dispositivos provinciales de capacitación preexistentes. Esto está asociado con la ubicación de los organismos responsables de la política de capacitación y en su capacidad para articularse con otras dimensiones y divisiones encargadas de la política educativa en cada jurisdicción.

La institucionalización de la capacitación remite también a los niveles de regulación, a los actores involucrados y a los modos en que debe establecerse. La oferta de capacitación de la Red estuvo sometida a un conjunto de disposiciones cuyo grado de cumplimiento parecería adecuado en función de las evaluaciones disponibles. Sin embargo, no puede decirse nada acerca del mercado de capacitación que quedó por fuera de la Red, el que probablemente mientras la Red estuvo en pleno funcionamiento era en cada provincia de igual o mayor magnitud. Los principales reguladores de la capacitación continúan siendo las Juntas de Clasificación. Si bien cualquier institución puede ofrecer capacitación, solo es reconocida para la acumulación de antecedentes en el sistema público aquella que otorga puntaje en el respectivo sistema provincial sin que, necesariamente, se hayan incorporado criterios y estándares de evaluación desarrollados por la Red. Un sistema democrático de asignación de puntaje debe definir los criterios de calidad de la capacitación y en función de ellos otorgar el puntaje. Que los sindicatos docentes sean a la vez oferentes de capacitación y miembros de las juntas de clasificación representa un problema.

Todas estas cuestiones llaman la atención respecto de la estrategia de implementación de la Red. El ritmo acelerado con el que se desarrollaron las acciones atentó contra la posibilidad de planificar, regular, consolidar, consensuar y evaluar el dispositivo que se estaba implementan-

do. Quizás sea éste un señalamiento que deba hacerse extensivo a otros elementos de la reforma educativa de la última década.

Este informe, en tanto primera sistematización de información, precisa complementarse con otras fuentes que permitan analizar esta política de capacitación desde otras perspectivas y en función de nuevos interrogantes. Una de estas perspectivas pendientes es la de las jurisdicciones, que daría cuenta del grado de articulación de la política nacional con las distintas situaciones y prioridades. Desde un punto de vista evaluativo, esto permitiría contrastar la política nacional con las capacidades y limitaciones de cada jurisdicción. Resultará del mayor interés analizar las estrategias provinciales para el desarrollo de políticas de capacitación en el marco de las relaciones entre la Nación y las jurisdicciones. En este sentido, la información disponible, algunas investigaciones y las discusiones más o menos sistemáticas en el ámbito de la gestión educativa, llevan a pensar que aun no está resuelta la articulación de las políticas entre esos niveles de la gestión pública y que la Red respondió solo parcialmente a las necesidades de las provincias (Bortolotto, A., Gamarnik, R., y Hillert, F., 2001). Una mejor eficacia y sustentabilidad de las políticas de capacitación demanda un mayor nivel de institucionalización de las decisiones en el nivel federal, más allá de las diferencias político y técnicas entre las provincias y el Estado nacional.

La otra perspectiva que hay que profundizar es la de los propios docentes. Más allá de las intenciones explicitadas por la política, ésta es interpretada por los docentes en función de un conjunto de factores (políticos, biográficos, culturales) que se han construido a lo largo de su carrera como ciudadano y como profesional. Es posible afirmar que la política descrita no consideró adecuadamente que las formas de decidir, planificar y asignar recursos forman parte de la viabilidad del proyecto. En otros términos, la discusión debería analizar si las estrategias adoptadas contribuyen u obturan el desarrollo de la profesionalidad docente. Si se parte del acuerdo de que la profesionalización está ligada a la participación de los docentes en la toma de decisiones sobre su propia formación, hay fuertes indicios de que las estrategias adoptadas no acertaron en la atención de este aspecto.

Otra cuestión que no se ha abordado en este trabajo es la referida al dispositivo de capacitación priorizado por la Red: los cursos. Diversas investigaciones han señalado la escasa productividad de esta modalidad de enseñanza a los fines de modificar las prácticas de los docentes. La política de capacitación iniciada por el Ministerio de Educación de la Nación a partir del año 2000 se ha orientado a la formación de capacitadores en todas las jurisdicciones para promover acciones en las escuelas. Esta reorientación deberá complementarse con esfuerzos tendientes a fortalecer la institucionalización de estructuras oficiales permanentes de regulación y mejoramiento de la capacitación docente en todo el país, que aborden este campo en su compleja y conflictiva extensión y diversidad.

Bibliografía

Aguerrondo, I., *Las propuestas de la transformación docente en la Argentina*. Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año X N° 28 Junio de 1998.

Angulo Rasco J. F., Barquín Ruiz J., Pérez Gómez A. I. (Editores) (1999) *Desarrollo profesional del Docente: Política, Investigación y Práctica* Madrid. España. Ed. Akal.

Birgin, A., (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Troquel, Bs. As.

Braslavsky, C., (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana, Bs. As.

Bortolotto, A., Gamarnik, R., y Hillert, F. (2001), *"El proceso de elaboración curricular y capacitación docente en Santiago del Estero"*, MIMEO - en prensa.

Cosse, G., (2001), *Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990-1999*. Ministerio de Educación, MIMEO.

Davini, M.C.; Birgin, A., (1998), "Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones.", MIMEO.

Davini, M.C., (1995), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Paidós, Bs.As.

Devalle Rendo, A. y Vega, V., (1997), *"La capacitación docente. Otro bien de consumo."*, en revista Novedades Educativas N° 76, Buenos Aires.

Diker, G., Terigi, F., (1997), *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Paidós, Bs. As.

Diker, G. y Terigi, F. (1994) *Panorámica de la Formación Docente Continua*, Ministerio de Cultura y Educación-Organización de los Estados Americanos, Buenos Aires.

Feldfeber, M. (2000) "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem" en: *Versiones*, N° 11.

Feldfeber, M. (1994) *La oferta de Capacitación y Perfeccionamiento a Nivel Provincial*. Proyecto Multinacional de Educación Básica (PRODEBAS) PREDE - OEA

Gvirtz, S. (1994) *Los estatutos y la conformación del docente como profesional*, FLACSO, Buenos Aires.

García, C.M., (1994), *Formación del profesorado para el cambio educativo*, Promoción y Publicaciones Universitarias, Colección LCT-90, Barcelona.

Gimeno Sacristán, J.,(1992),"Profesionalización docente y cambio educativo", en: Alliaud, A. y Duschatzky, L., comp., *Maestros, Miño y Dávila*, Bs.As.

Hillert, F. y cols. (1996) Evaluación de la actividad de capacitación docente de la Dirección de Capacitación y Actualización Docente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Final.

IIPE - Bs. As, (2000), Los docentes y los desafíos de la profesionalización, Informe Final.

Perrenoud, P., (1996), "*La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización*", en *Perpectivas* N° 99, vol. XXVI, N° 3, OIE-UNESCO.

Pipkin, D. (1998) "La capacitación docente: política y prácticas en el período 1995-1996" en: *Quinto Sol*, N° 2, 1998

Popkewitz, T., (1994), Sociología política de las reformas educativas, Fundación Paideia/Ediciones Morata, Madrid.

Torres, R.M., (1996), "*Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa*", en *Perpectivas* N° 99, vol. XXVI, N° 3, OIE-UNESCO.

Vera Godoy, R; Argumedo, M., y Luna E., (1976), *Situación actual del perfeccionamiento docente en Argentina*, Cuadernos N° 13, Centro de Investigaciones Educativas, Bs. As.

Vera Godoy, (1990), *Políticas de perfeccionamiento. El debate subyacente* Mimeo.

Fuentes documentales

Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución N° 9 / 1990

Consejo Federal de Cultura y Educación, Recomendación N°21 /1992

Consejo Federal de Cultura y Educación, (1993), Documento A-3. "*Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente*".

Consejo Federal de Cultura y Educación, (1994), Documento A-9. "*Creación de la Red Federal de Formación Docente Continua*"

Ley Nacional N° 24.195.

Ministerio de Cultura y Educación. Dirección Nacional de Gestión Educativa (1992) *Propuesta Curricular-Institucional para la formación docente continua*, Buenos Aires

Ministerio de Cultura y Educación, (1996), *Materiales de Trabajo para la Transformación de la Formación Docente* Bs. As.

Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Resolución 111/96

Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Resolución N° 9, 14/07/95

Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Resolución N° 126/95

Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Resolución 193/96

Ministerio de Cultura y Educación; Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución N° 58/97

Ministerio de Cultura y Educación (1997a) *La Educación Argentina en la Sociedad del Conocimiento*. 29º Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. París. 21 de octubre-12 de noviembre, Buenos Aires

Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente, (1997b), *Metodología para la elaboración del plan de capacitación 1998-2000*.

Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente, (1997c), *Mejoramiento de la calidad de la capacitación*.

Ministerio de Cultura y Educación, Programa Nacional de la Gestión de la Capacitación Docente (1999), *Líneas de acción y logros en la etapa 1995 - 1999*.