

APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES DE FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA¹

Aiello, Martín - Grandoli, Ma. Eugenia

Recibido: 10-01-11 Aceptado: 25-02-11

RESUMEN

El trabajo pretende abordar las políticas y estrategias de evaluación de los institutos de formación docente en Argentina desde mitad de los noventa en adelante. Un primer análisis documental de las normativas que regulan la actividad permite discernir entre dos momentos distintos, el inicial asociado a la acreditación de los institutos como mecanismo de control, y uno posterior asociado a procesos de autorregulación y de carácter más participativos. Pero al discontinuarse los procesos de acreditación institucional se ponen en juicio la efectividad del comienzo de un nuevo mecanismo de evaluación.

Palabras clave: Evaluación – Institutos de Formación Docente – Acreditación

APPROXIMATION TO THE ASSESSMENT ANALYSIS OF THE TEACHER EDUCATION HIGHER INSTITUTES IN ARGENTINA

ABSTRACT

This work wants to approach the policies and strategies of assessment in the teaching education institutes in Argentina, from the 1950s to the present-day. A first documentary analysis of the policies that regulate the activity allows us to distinguish between two different moments: the first associated to the accreditation of the institutes such as control mechanism; and the second, which is related to the self-regulation processes with a more participatory feature; but, when there is a lack of continuity in the processes of institutional accreditation, the effectiveness of the beginning of a new mechanism of assessment isn't reliable.

Key words: Assessment, Teacher Education Institutes, Accreditation.

APPROCHE DE L'ANALYSE DE L'ÉVALUATION TOP DES INSTITUTS ET FORMATION DES ENSEIGNANTS EN ARGENTINE

RÉSUMÉ

Le travail vise à répondre aux politiques et stratégies pour l'évaluation des instituts de formation des enseignants en Argentine depuis les années mi-partir. Une analyse documentaire des premiers règlements régissant l'activité permet de faire la distinction entre les deux moments différents associés à l'accréditation initiale des instituts comme un mécanisme de contrôle et un processus postérieurs liés à l'auto-réglementation et une approche plus participative. Mais abandonnées processus d'accréditation institutionnelles sont mises à l'essai l'efficacité du début d'un nouveau mécanisme d'évaluation.

Mots-clés: Évaluation - Instituts de formation des enseignants - Accréditation

1. Introducción

La educación superior en Argentina, así como en la mayoría de los países occidentales, experimentó grandes cambios en los últimos 30 años. La mayoría de estas transformaciones tuvieron que ver con la nueva relación entre las instituciones de educación superior y el Estado (Neave, 2001). La evaluación fue una de las estrategias fundamentales para reformular esta relación.

Desde hace 25 años hasta la actualidad se han empezado a integrar dos áreas educativas específicas: los estudios sobre la evaluación de instituciones educativas, y la conformación de la educación superior como campo específico de análisis. Desde el campo de la educación superior y de su evaluación en Argentina se pueden citar muchos trabajos. Sin embargo, la mayoría de ellos se centran casi exclusivamente en la evaluación de carreras e instituciones al nivel universitario –el cual está coordinado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)–, dejando de lado el amplio espectro de la educación superior, y específicamente a los Institutos Superiores de Formación de Docentes (ISFD) –dependientes de los estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y coordinados a nivel nacional por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD)–. No obstante, se pueden remarcar la existencia de algunos trabajos de investigación que de diferente manera abordan la temática en cuestión, como los de Feldfeber y Andrade Oliveira (2006), Feldfeber (2007), Menghini, R. (2004) y Robin, S. (2006), entre otros. Asimismo, se pueden también mencionar algunos informes descriptivos que también enriquecen el conocimiento sobre la temática, como el de Alcaraz, García y Madoery (2005), Cámpoli (2004) y del Ministerio de Educación Nacional (2001).

En tal sentido, el presente trabajo constituye un primer avance de una investigación en curso que se propone profundizar en el estudio de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de formación docente en Argentina, desde el inicio de dichas experiencias, es decir, desde la década de los '90, hasta la actualidad.

2. Breve perspectiva de evaluación en los sistemas de educación superior

La relación entre el Estado y las instituciones de educación superior ha empezado a mutar a partir de lo que Guy Neave (2001) definió como la aparición del “Estado Evaluador”. Este tipo de regulación se caracteriza por lo que se denomina control “ex post” de las actividades educativas, en el marco de una mayor capacidad de las instituciones para plantearse sus propios objetivos.

El tipo de evaluación que se ha implementado en los sistemas de educación superior ha dependido de los contextos específicos de cada sistema y subsistema. Pero en el ámbito de la evaluación educativa se pueden identificar dos finalidades claramente diferentes en donde recae la fundamentación de estos procesos: la mejora de la calidad o formativa, por un lado, y la de rendición de cuentas o sumativa, por otro (Rodríguez, 1997). Esta última es un discurso administrati-

vo sobre la práctica, sobre cómo el control de la práctica educativa se desarrolla, de gobierno de las relaciones de poder. Por otro lado, la formativa es una práctica colaborativa, crítica pero constructiva, que contribuye a la mejora, y que basa este potencial en un diálogo de igualdad entre participantes y evaluadores, abierto, tolerante y responsable (Angulo Rasco, 1988).

En ambos tipos de evaluación, la información que se produce y se intercambia, está relacionada con una forma específica de toma de decisiones sobre la realidad a evaluar. Pero a la búsqueda de la mejora, la evaluación formativa en educación superior ha querido introducir una nueva finalidad: generar cultura de la calidad, de la autorregulación y de la revisión de las instituciones y de los programas en base a auto-estudios.

La evaluación de la calidad, en este contexto, es un proceso sistemático para valorar una institución, una unidad (por ejemplo, una departamento) o un programa, a partir de datos cualitativos y cuantitativos, ligándose con constataciones internas o externas sobre la unidad a evaluar (Westerheijden, 2004). Los dos mecanismos o instrumentos de evaluación de las instituciones y de los programas más utilizados son la acreditación y la evaluación institucional. La acreditación es una comunicación oficial –por parte de un organismo público o uno privado autorizado– de reconocimiento de la calidad de una unidad o programa educativo. Las acreditaciones son juicios externos basados en un proceso fiable de evaluación de la calidad. Normalmente, están asociados a conocimientos disciplinares.

La evaluación institucional, por otro lado, es un proceso de evaluación que se orienta al establecimiento de las mejores condiciones para el desarrollo de procesos orientados a la calidad. No se plantea sólo como un juicio de valor, sino también como una práctica educativa orientada a establecer un “espiral de la evaluación de la calidad” (Aiello, 2005). En este marco hay una relación especial entre acreditación y evaluación institucional. La primera normalmente se centra en una evaluación externa de un programa disciplinar (generalmente), mientras que la segunda se centra en el proceso para analizar cómo mejorar las condiciones de las actividades educativas. Una es necesariamente externa, la otra necesita de participación activa de los agentes ligados a ella. Diferentes dinámicas, control externo por un lado y autoevaluación por el otro. Diferentes consecuencias, directas producto de la resolución de acreditación, o indirectas producto de las recomendaciones o planes de mejora en la evaluación institucional.

Finalmente, desde el punto del sistema educativo, se establece un modelo de evaluación según el diagnóstico que se percibe. Si se pretende asegurar un básico nivel de calidad pues se tiene dudas de que los programas o las instituciones alcancen los estándares mínimos –si fuera de máximo se dejarían a muchos programas o instituciones por fuera del sistema– se recomienda establecer un sistema de acreditación (Kalkwijk, 1998); si se pretende que las propias instituciones generen dinámicas de búsqueda de la calidad, se recomienda un proceso de evaluación institucional (Westehieijden, 2004).

3. La evaluación de los ISFD: un primer análisis documental

La investigación en curso, que arroja este primer trabajo escrito, plantea la necesidad de establecer una primera aproximación descriptiva tanto de las normativas a nivel nacional, provincial y de los organismos de coordinación federal, como de las prácticas de evaluación y acreditación desarrolladas. Por otro lado, y para alcanzar los objetivos relacionados con la percepción de los distintos actores sobre los procesos de evaluación de los ISFD, se prevé el despliegue de estrategias que permitan abordar la comprensión de los procesos.

En este trabajo se presenta un avance de la primera etapa de investigación, en el cual se analiza la política educativa en torno a la evaluación y acreditación de los Institutos de Formación Docente en Argentina en base a la revisión de normativa a nivel nacional. Para ello se han establecido dos períodos analíticos. El primero abarca la década de los '90 hasta el 2002 y el segundo va del 2003 al 2010. Se ha elegido este recorte temporal por tratarse de dos períodos diferenciados en términos de las orientaciones que en ambos casos sigue la política educativa a nivel nacional. El rasgo distintivo del primer período analítico es la instalación de nuevas configuraciones educativas (no sólo normativas sino más bien discursivas) que operan como mecanismos de regulación de las prácticas pedagógicas. Tal es el caso del discurso sobre la "calidad de la educación", y en este sentido la evaluación y la autonomía institucional como instancias privilegiadas para su logro o mejoramiento, la cuestión de la equidad, eficiencia y eficacia, entre otros (Grandoli, 2010). El segundo constituye un período que se caracteriza por la *repolitización de las políticas*, es decir, comienzan a pensarse las orientaciones educativas no desde una concepción técnica, como el período anterior, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política (Senén González, 2008).

3.1. Primer período analítico: la década de los '90

El primer período analítico se inscribe en el marco de la Reforma Educativa desarrollada en nuestro país, que tuvo su punto más álgido entre los años 1992 y 1995. Dicha reforma inicia con un proceso de descentralización del sistema educativo, a partir del cual se transfieren a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las instituciones que aún quedaban bajo la órbita del estado nacional, es decir, se traspasa el nivel medio y el tradicionalmente llamado nivel "terciario". Posteriormente se sancionarían los dos elementos normativos más importantes de este primer período analítico: la Ley Federal de Educación (LFE), actualmente derogada, y la Ley de Educación Superior (LES), aún vigente.

Ambas leyes constituyen los pilares normativos que dan fundamento a las posteriores regulaciones del período, la mayoría de ellas aún vigentes, en torno a la formación, evaluación y acreditación de los institutos de formación docente. En términos generales, la LFE regulaba el conjunto del sistema educativo, mientras que la LES sólo se ocupa del subsistema de educación superior, es decir, del nivel terciario y universitario.

El análisis de la LFE, la LES y los consiguientes Acuerdos del Consejo Federal de Educación (órgano de coordinación y concertación de la política educativa nacional), dará indicios sobre la evaluación y acreditación de las instituciones de formación docente en Argentina.

Podría afirmarse que de la mano de la LFE, sancionada en 1993, se instala legalmente en el escenario educativo argentino la cuestión de la evaluación como mecanismo de aseguramiento de la calidad de la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes (con excepción del universitario):

Artículo 48°- El ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.

(...)

Artículo 49°- La evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente.

Merecen destacarse dos aspectos relevantes de los fragmentos transcritos. En primer lugar, se observa que el texto del articulado refiere a la evaluación como un mecanismo de “control” de la formación que se imparte, lo cual exige constatar su adecuación con lo que dicta la ley. En este sentido, puede sugerirse que la evaluación no es concebida una instancia propia o inherente a la formación sino más bien un mecanismo de control exterior al sujeto evaluado, ad-hoc y ex post facto.

En segundo lugar, la norma designa diferentes atributos y responsabilidades para llevar adelante la tarea evaluadora. Para ello el Ministerio de Educación Nacional, por un lado, se propone la creación de una Red de formación, perfeccionamiento y actualización docente y no docente (que luego llevaría el nombre de Red Federal de Formación Docente Continua –RFFDC-), situada en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE). Por otro lado, se atribuye la “evaluación y control periódico de la calidad” en cada una de las jurisdicciones, niveles y regímenes de formación.

Virando ahora el foco del análisis hacia la LES, sancionada en 1995 y aún vigente, se observa que la cuestión de la evaluación y acreditación de los institutos de formación docente aparece en la norma sólo de manera tangencial, puesto que se estipula su realización según los criterios que acuerde el Consejo Federal de Educación. Al respecto, cabe destacar los artículos 18 y 21 de la ley, en los cuales se establece que la formación docente deberá realizarse en los institutos que integren la Red Federal –o en universidades que ofrezcan dicha

formación—, al tiempo que las provincias y Municipalidad de Buenos Aires deberán arbitrar los medios para garantizar el perfeccionamiento, la actualización y promover la investigación educativa².

Ambas normas, es decir, la LFE y la LES, dieron lugar a la aprobación de los Acuerdos N° 3, N° 9, N° 11 y N° 14 del Consejo Federal de Educación. Tales Acuerdos adquieren singular relevancia puesto que a través de ellos se establece la reestructuración de la formación docente inicial y continua, a la vez que se designan mecanismos para la evaluación y acreditación de la formación y de los institutos. A continuación se presenta cada uno de los Acuerdos enunciados en relación con la temática de evaluación de los ISFD, es decir que el aspecto curricular será dejado de lado.

El Acuerdo N° 3, aprobado mediante Resolución de CFE N° 32, data de octubre de 1993 y fue denominado “Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente”. Lo novedoso de este documento es que a partir de allí la Formación Docente se caracterizaría según cuatro instancias diferenciadas: formación de grado, perfeccionamiento docente en actividad, capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales y capacitación pedagógica de graduados no docentes. De este modo, se integran las diferentes etapas de la formación docente en una propuesta articulada.

La capacitación será concebida como una forma de “reconversión” de la formación docente, en virtud de las nuevas exigencias pedagógicas y laborales derivadas del cambio de estructura académica que introduce la LFE³ (Ministerio de Educación de la Nación, 2001).

Los criterios de organización y puesta en funcionamiento de la Red de Formación se establecen en el Acuerdo N° 9, aprobado en junio de 1994, mediante la Resolución de CFE N° 36. En dicho documento la Red 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”.

Con el propósito de organizar el sistema formación docente continua, el documento establece la creación de 23 cabeceras jurisdiccionales, una en cada provincia, y una cabecera nacional, ubicada en el Ministerio de Educación, con responsabilidades de “coordinación” y “asistencia técnica y financiera”. Entre las funciones de las cabeceras provinciales se destacan “acreditar y registrar las instituciones provinciales que se le incorporen a la red”, “brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas en la Red” y “evaluar las instituciones de las respectivas provincias”.

Asimismo, en dicho documento se establecen los criterios que cada cabecera provincial deberá considerar para la acreditación de los institutos de formación docente, oficiales y privados. Ellos son:

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

Según el documento, el objetivo que se persigue con estos criterios es la conformación de una “imagen objetivo” de los establecimientos de formación docente. Agrega también que en el caso de instituciones existentes se evaluará prioritariamente el criterio a), referido al proyecto pedagógico-institucional del establecimiento, mientras que la acreditación de los institutos creados con posterioridad al acuerdo deberá tomar en consideración los incisos a), b) y c), siendo los dos últimos referidos al personal docente y directivo del establecimiento. Es decir que la acreditación sería más rigurosa para los nuevos institutos.

Por otro lado, el Acuerdo N°9 señala que a fin de llevar adelante los procesos de acreditación, “cada establecimiento deberá asumir compromisos a efectos de alcanzar mejores condiciones en los parámetros enumerados”. Este aspecto resulta significativo en la medida que deja traslucir la lógica “externa” de la evaluación que se pretende aplicar, incluyendo a los actores institucionales en los procesos de evaluación y acreditación pero sólo a los efectos de cumplir con los criterios preestablecidos, enumerados más arriba.

El Acuerdo N°11, aprobado en septiembre de 1996 mediante Resolución de CFE N°52, es denominado "bases para la organización de la formación docen-

te". Este documento repasa los criterios de acreditación expuestos en el acuerdo anterior, es decir que los ratifica, y además especifica los diferentes tipos de instituciones de formación docente. Asimismo aborda la organización curricular y las instancias de formación docente continua.

Finalmente, el Acuerdo N°14, aprobado en octubre de 1997 mediante la Resolución de CFE N° 63, aborda la transformación gradual y progresiva de la formación docente continua. En relación con la evaluación y acreditación de la formación docente y sus instituciones, el documento señala: "Es necesario establecer procedimientos transparentes que garanticen la pertinencia y la calidad de la Formación Docente Continua. Para ello, se adoptarán parámetros comunes frente a los cuales las ofertas de cualquier institución puedan evaluarse y mejorarse". Nótese que en la cita transcrita se observa claramente que la evaluación constituye una herramienta para la mejora.

A diferencia del Acuerdo N° 9 que establecía los criterios de evaluación y acreditación de los institutos de la RFFDC de forma general, y un tanto imprecisa, el Acuerdo N° 14 desglosa y presenta con mayor grado de detalle cada uno de ellos. Es decir, en comparación con los documentos anteriores avanza significativamente en el desarrollo de criterios de evaluación y acreditación de los institutos de formación docente.

Por consiguiente, se puede plantear que la sucesión de los distintos Acuerdos va instalando con creciente firmeza la cuestión de la evaluación y acreditación de los institutos de formación docente, estableciendo criterios que orientan taxativamente su evaluación a partir de diferentes instancias y órganos de control.

Otro documento importante del período que avanza en esta línea de política educativa, también aprobado por el Consejo Federal de Educación (Resolución CFE N° 83/98), es el número 2, correspondiente a la serie E. Dicho documento, por un lado establece los "criterios para la conformación y el funcionamiento de las Unidades de Evaluación de la Red Federal de Formación Docente Continua", y por otra parte habilita la creación de un registro nacional de evaluadores.

En cuanto a lo primero, el texto de la norma establece que las Unidades de Evaluación estarían integradas cada una por siete miembros y deberían conformarse preferentemente para grupos de provincias, aunque se habilita la conformación de una Unidad por provincia. Las funciones asignadas a dichas Unidades son básicamente las siguientes: la evaluación y acreditación de las instituciones, la evaluación de la formación docente y la formulación de propuestas de mejoramiento. Los dictámenes elaborados por los miembros de las Unidades constituirían los antecedentes para la aprobación de las carreras y la acreditación de las instituciones por parte de las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a lo segundo, mediante la Resolución N°2376 del Ministerio de Cultura y Educación se crea el Registro Nacional de Evaluadores de la

Formación Docente, sancionada en noviembre de 1998, en el ámbito de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.

En el año 2001, a través de la Resolución de CFE N°166, se ratifica el Acuerdo N°9, aprobado siete años antes. En relación con el tema que nos ocupa, se establece que en el marco del Consejo Federal “se tenderá a homogeneizar pautas mínimas de acreditación y evaluación”. No obstante, un año después, en el marco del Plan Federal Educativo⁴, aprobado por Resolución de CFE N°173/02, el Ministerio de Educación advierte que se ha producido un cierto desvanecimiento de la Red Federal de Formación Docente Continua, junto con las acciones encaminadas a la evaluación de las carreras y la acreditación de los institutos de formación docente. Por tal motivo, entre las acciones propuestas para la superación de esta debilidad, el documento anuncia que se realizaría una “revisión concertada de la normativa y procedimientos de acreditación de los Institutos Superiores y sus carreras, con énfasis en las competencias de sus egresados.”

Recapitulando, como rasgo característico de este primer período analítico se puede señalar que la racionalidad política de la década de los 90 constituye el soporte de una nueva trama discursiva centrada, entre otras cuestiones, en la profesionalización docente, su evaluación y acreditación de las instituciones. A lo largo de esta década, a través de los sucesivos Acuerdos del Consejo Federal de Educación, se gesta y va configurando la Red Federal de Formación Docente Continua, la cual funcionaría como un sistema articulado de instituciones, a modo de soporte organizativo para la implementación de un plan federal de formación docente, así como la evaluación y acreditación de las instituciones.

3.2. Segundo período analítico: la época actual

De acuerdo con lo señalado al inicio del artículo el segundo período analítico se caracteriza por un cambio en las orientaciones educativas, que consiste en la politización de las mismas frente a la concepción tecnicista de la década de los '90.

Se puede afirmar que la Ley N°26.206 de Educación Nacional (LEN), sancionada en diciembre de 2006 en reemplazo de la LFE⁵, constituye el instrumento legal más importante de este segundo período analítico, en la medida que dicha norma regula la educación maternal e inicial, la educación primaria y secundaria y la formación docente. No obstante, también merecen destacarse una serie de elementos normativos, sancionados en el marco del Consejo Federal de Educación, puesto que contribuyen a la regulación de la evaluación de la formación docente y la acreditación de las instituciones.

En primer lugar, se analiza el documento denominado "políticas para la formación y el desarrollo profesional docente", elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y aprobado por Resolución de CFE N° 223/04. En este documento principalmente se plantea la necesidad de desarrollar un Plan Nacional de carácter integral, que implique una política de largo plazo. Por otro lado, se plantea la necesidad de revisar la política de acredi-

tación implementada en los últimos años, la cual, según el texto, ha sido “muy heterogénea” y ha dejado “profundas marcas”. En este sentido, el documento propone la generación de “nuevas alternativas de acreditación”. Es decir, se reconoce la dispar aplicación de las políticas anteriores en materia de evaluación y acreditación de la formación docente.

El desarrollo de un nuevo sistema de acreditación implicaría, según dicho documento, la generación de un proceso de consulta entre Nación, las Provincias y las instituciones, a fin de adecuar parámetros, criterios y mecanismos de evaluación. Aquí se entiende la evaluación como un “punto de llegada”, como culminación de un proceso previo “de acompañamiento a las instituciones”. En este sentido, se podría sugerir que, a diferencia del período anterior, se apela a la inclusión de los institutos docentes como actores activos en la reformulación de los mecanismos de evaluación y acreditación.

A través de la Resolución de CFE N°224/04 se señala el inicio del proceso de consulta mencionado arriba, a desarrollarse durante 2004-2005, que tendría por objeto reformular el sistema de acreditación de los institutos de formación docente, “adecuando parámetros, criterios y mecanismos de evaluación”. En este contexto, a través de la Resolución de CFE N°241/05, se crea una Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, a la cual se le asignan dos funciones. Por un lado, proponer la creación de un espacio institucional específico de política federal para la formación docente inicial y continua y, por otro, proponer un plan de trabajo y temas específicos para dicho espacio.

En su informe final, aprobado por Resolución de CFE N°251/05, la Comisión Federal propone la creación de “un organismo nacional desconcentrado, cuya función primaria sea la de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua.” La propuesta es elevada por el Consejo Federal al Ministerio de Educación Nacional, solicitando la creación de dicha entidad. Esta resolución constituye el antecedente inmediato del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), creado a través de la LEN.

Entre los objetivos de política nacional de la LEN se enuncia el de “acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia” (art. 73, inciso g). Es decir, la LEN retoma la cuestión de la evaluación y acreditación de instituciones de formación docente, que si bien constituye un tema formalmente instaurado con la Ley Federal, en la práctica dichos procesos fueron realizados irregularmente y en forma muy heterogénea entre las distintas jurisdicciones (Ministerio de Educación de la Nación, 2001).

La LEN establece en su artículo 78 que el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará los criterios para “la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente.” Al respecto, la norma establece algunos criterios y distribución de responsabilidades. En primer lugar, el

artículo 94 refiere al Ministerio de Educación como el principal responsable “en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo” en su conjunto, lo cual incluye a la totalidad de los niveles educativos que componen el sistema⁶. Asimismo, a través del artículo 95 se designa a la “unidad escolar”, sin especificar nivel educativo alguno, como variable pasible de ser considerada en la evaluación del sistema, junto con otras tantas, tales como “cobertura”, “promoción”, “sobreedad”, “repetición”, entre otras⁷. Es decir, se refuerza la noción de evaluación institucional.

En segundo lugar, la norma establece, en su artículo 96, que el Consejo Federal de Educación será el ámbito de concertación de la política de información y evaluación, con la participación de las jurisdicciones en su desarrollo e implementación. Asimismo, se incluye a los sujetos institucionales como actores intervinientes en dicho proceso, en lo referido a la “autoevaluación” de las “unidades educativas”. Merece la pena citarse en extenso dicho artículo:

“Artículo 96.- La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.”

Es importante resaltar que la LEN introduce la idea de autoevaluación de las instituciones educativas, lo cual marca una diferencia importante respecto de la LFE, y del período anterior. Del fragmento transcrito se observa que se apela a la participación de los actores involucrados, quienes son tanto sujetos como objetos de evaluación. Mientras la LFE a lo largo de su articulado omitía por completo la cuestión de la autoevaluación, por el contrario la LEN refiere a ella como una instancia necesaria, ligada a la evaluación, tendiente a la revisión y transformación de las prácticas pedagógicas.

Por último, a través de la LEN se dispone la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) y se lo designa órgano de aplicación de las regulaciones existentes referidas a evaluación, autoevaluación y acreditación de la formación docente y sus instituciones, entre otros⁸.

Posteriormente, el Consejo Federal de Educación, mediante la Resolución N°266/06, expresará la necesidad abordar la Formación Docente Inicial y Continua “como una cuestión de estado”, y, en este sentido, planteará la necesidad de revisar, reorientar y garantizar la continuidad a los procesos de acreditación anteriores. En este contexto, en el 2007 se aprueba el Plan Nacional de Formación Docente, mediante Resolución de CFE N°23/07, que encarna la orientación de política educativa en torno a la Formación Docente Inicial y Continua. Según el documento, dicho Plan “constituye un marco referencial y programático que pretende posibilitar la construcción de consensos que una decisión de Estado requiere”. Por lo tanto, no se trata de “un marco rígido, sino

un esquema de acción flexible y participativo.” Dentro de este marco, las áreas de atención priorizadas son desarrollo institucional, desarrollo curricular y formación continua y desarrollo profesional.

Es preciso señalar que el Plan Nacional concibe a la evaluación, autoevaluación y la acreditación como procesos inherentes de la formación docente, es decir, no constituyen instancias en sí mismas si no en términos de esta última.

El documento posiciona a la organización como parte del proceso formativo, en la medida que su ambiente y reglas forman parte de las prácticas pedagógicas que se desarrollan en su interior. De este modo, los actuales problemas - organizacionales, académicos y pedagógicos- de los Institutos de Formación Docente, según el documento, en parte se deben a “insuficientes procesos de autoevaluación y planificación institucional” y “demanda de revisión y acuerdo de nuevos criterios y mecanismos de acreditación institucional”. Por tal motivo, el primer objetivo propuesto es “facilitar y afianzar los procesos de autoevaluación y planificación institucional para el mejoramiento de los ISFD.” Como corolario se espera, por un lado, la institucionalización de los procesos de autoevaluación y el desarrollo de mecanismos de planificación institucional y, por otro, el fortalecimiento de procesos de mejora institucional y financiamiento de proyectos.

Por último, el segundo objetivo de mejora propuesto es “acordar nuevos criterios y mecanismos para la acreditación institucional de los ISFD”, cuyos resultados esperados serían, por un lado, el logro de un acuerdo federal sobre nuevos criterios y mecanismos de acreditación institucional de los ISFD y, por otro, la implementación efectiva de dicho acuerdo en el nivel institucional.

4. Una hipótesis a explorar: descentralización y control vs. nacionalización y autoregulación.

Este primer relevamiento y análisis documental arroja una diferencia significativa entre los períodos analíticos que se han establecido para su estudio. Mientras la normativa de la década de los '90 había posicionado a la evaluación como un mecanismo de control exterior a las prácticas pedagógicas de los institutos de formación docente, la época actual refiere a dicho proceso principalmente en términos de autoevaluación. Es decir, se observa un cambio en las formas de regulación en torno a la evaluación y acreditación de la formación docente y sus instituciones. En la normativa del período anterior no se demanda la inclusión de los actores institucionales en dicho proceso, puesto que la evaluación y acreditación adquiere una connotación de “control” ajena y exterior a ellos. En cambio, los nuevos formatos de (auto) regulación decididamente apelan a la participación de los actores institucionales a través de variados mecanismos de autoevaluación.

Desde la perspectiva teórica foucaultiana, la transformación del vínculo entre el Estado –devenido en neoliberal- y las instituciones educativas (entre otras tantas instituciones surgidas de la modernidad) se explica como un escenario de

“desinversión” del Estado (Foucault, 1991). Es decir, no se trata de una retirada del Estado, ni de “menos gobierno”, sino, por el contrario, se observa más bien una especie de repliegue o economía en el ejercicio del poder. Una característica sobresaliente de la gubernamentalidad neoliberal es la existencia de mecanismos indirectos que posibilitan la acción de gobierno a la distancia, a través de los cuales se mediatiza la voluntad entre las distintas autoridades –políticas o no- y los individuos que son gobernados, quienes son concebidos como sujetos de responsabilidad, autonomía y elección. En este sentido, la evaluación juega el papel de elemento prescriptivo centralizado en un Estado que ha finalizado la descentralización de su sistema de educación y de la formación de los docentes para dicho sistema.

Tomando en cuenta este enfoque teórico se podría sugerir que, en este contexto de racionalidad política neoliberal, la autoevaluación, al servicio de la acreditación externa, constituye una tecnología de gobierno⁹ capaz de regular las prácticas de los institutos de formación docente a la distancia, es decir, sin que el Estado requiera intervenir en ellos directamente. De este modo, las autoridades de gobierno del sistema educativo economizan fuerzas y energías en el acto mismo de gobernar, en tanto apelan a la iniciativa de los mismos gobernados a través de técnicas de autogobierno, como la autoevaluación. Pero al mismo tiempo lo hace a partir de prescripciones normativas muy delineadas, evidenciando así una desconfianza por lo que autónomamente pueden realizar los ISFDS.

Pareciera que con la sanción de la LEN y la creación del INFOD estaría comenzando una nueva etapa. No obstante aún existe cierta incertidumbre en cuanto al funcionamiento de los ISFD. Por un lado se han descontinuado las acciones de acreditación, lo que implicaría que sería muy difícil volver a re-aplicarla como estrategia disciplinadora. También pareciera que hay una apuesta a los procesos de autoevaluación con una alta participación de los institutos. Sin embargo, esto requeriría una fuerte coordinación de todos los actores, especialmente a partir de acuerdos en el marco del CFE y el INFOD. Asimismo, los mecanismos de evaluación orientados a la mejora y basados en autoevaluaciones necesitan una fuerte señal por parte de los organismos coordinadores para restablecer la confianza en ellos como actores principales del sistema, una fuerte sensibilización para con los procesos y formación adecuada para quienes los deban llevar a cabo.

Notas

¹ El presente trabajo constituye un avance del proyecto de investigación “Hacia un modelo de evaluación de los Institutos de Formación Docente” radicado en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), dirigido por el Dr. Martín Aiello.

* Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) Buenos Aires. Argentina.
E-mail: maiello@untref.edu.ar

² Artículo 18: La formación de docentes para los distintos niveles de la enseñanza no universitaria, debe realizarse en instituciones de formación docente reconocidas, que integren la Red Federal de Formación Docente Continua prevista en la ley 24.195, o en universidades que ofrezcan carreras con esa finalidad.

Artículo 21: Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires arbitrarán los medios necesarios para que sus instituciones de formación docente garanticen el perfeccionamiento y la actualización de los docentes en actividad, tanto en los aspectos curriculares como en los pedagógicos e institucionales, y promoverán el desarrollo de investigaciones educativas y la realización de experiencias innovadoras.

³ Es preciso señalar que la LFE introduce una nueva estructura académica, de carácter ciclado. Es decir, a la tradicional escuela primaria de 7 años y posterior secundaria de 5 se aplicó un nuevo régimen – y ampliación de la escolaridad – que consistió en una educación general básica de 9 años, dividida en 3 ciclos de 3 años cada uno, y luego una educación polimodal de 3 años.

⁴ Constituye una propuesta de políticas y acciones para el período 2002-2003 que pretende llevar adelante el Ministerio de Educación con “el objetivo de garantizar el cumplimiento de preceptos constitucionales y legales en materia educativa, en el marco de la emergencia social y económica por la que atraviesa el país”. Entre las cinco “estrategias políticas” propuestas para su desarrollo están las Políticas para la Formación y Capacitación Docente Continua.

⁵ Con la LEN se vuelve a modificar la estructura académica a nivel nacional, de manera que la educación general básica y el polimodal regresan a su tradicional formato de escuela primaria y secundaria.

⁶ Artículo 94.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

⁷ Artículo 95.- Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobriedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.

⁸ El artículo 76, inciso c) designa al INFOD como órgano responsable de “Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521”.

⁹ Rose y Miller (1992) describen las tecnologías de gobierno como “mecanismos heterogéneos”, un complejo “ensamblaje” de diversas fuerzas – legal, arquitectónica, profesional, administrativa, financiera, judicial –, cuyo fin es regular las acciones y decisiones de individuos, grupos, organizaciones y poblaciones, de acuerdo a un criterio de autoridad. Concretamente, las tecnologías de gobierno pueden expresarse en los siguientes términos: “técnicas de notación, computación y cálculo, procedimientos de evaluación, la invención de dispositivos tales como encuestas y formas de presentación como tablas, la estandarización de sistemas de formación y la inculcación de hábitos, la inauguración de especializaciones profesionales y vocabularios, diseños edilicios y formas arquitectónicas – la lista es heterogénea y en principio ilimitada” (p. 183).

Referencias bibliograficas

- ALCARAZ, GARCÍA y MADOERY (2005). *Los 90 y las Políticas de Acreditación de los Institutos de Formación Docente*. En V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en: <http://inter27.unsl.edu.ar/rapes/download.php?id=246>
- CÁMPOLI, O. (2004). *La formación docente en la republica argentina*. Buenos Aires: IESALC/UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149470so.pdf>.
- FELDFEBER y ANDRADE OLIVEIRA (comp.) (2006). *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- FELDFEBER, MYRIAM (2007). *La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la 'agenda educativa' en América Latina*. En Revista Educação & Sociedade, Campinas, SP: CEDES/UNICAMP, vol 28, n° 99.
- FOUCAULT, M. (1991). Nuevo orden interior y control social. En Foucault, M. *Saber y Verdad*. Madrid: La Piqueta.
- GRANDOLI, Ma. EUGENIA (2010) *La asignación de recursos materiales como elemento (auto) regulador de la práctica pedagógica en las organizaciones escolares*. En VIII Seminario de la Red Estrado. Lima: Red Estrado/UCH/CLACSO.
- MENGHINI, R. (2004). *La formación de docentes y los procesos de acreditación institucional*. En I Congreso Internacional Educación, Lenguaje y Sociedad. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2001). *La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación Nacional.
- ROBIN, S. (2006). Estrategias gubernamentales de reforma. El caso de la formación de docentes en la Provincia de Tucumán. En Leal, M. y Robin, S. (2006) *Escenarios de la Educación Superior en Tucumán. Políticas de reforma y cambios en las instituciones y en los actores*. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- ROSE, N. y MILLER, P. (1992). *Political Power Beyond the State: Problematics of Government*. En British Journal of Sociology, 43(2), 173-20
- SENÉN GONZÁLEZ, SILVIA NOVICK (2008). Política, leyes y educación. En Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

Normativa citada

- Ley Federal de Educación N° 24.195
Ley de Educación Superior N° 24.521
Ley de Educación Nacional N° 26.206
Resolución CFE N°32 - Documento A3 (Octubre 1993)
Resolución CFE N°36 - Documento A9 (Junio 1994)
Resolución CFE N°52 - Documento A11 (Septiembre 1996)

Resolución CFE N° 63/97 – Documento A14 (Octubre 1997)

Resolución CFE N° 83/98 - Documento serie E, número 2 (noviembre 1998)

Resolución MCyE N° 2376/98

Resolución CFE 166/01

Resolución CFE 173/02

Resolución CFE 223/04

Resolución CFE 224/04

Resolución CFE N° 251/05

Resolución CFE N° 266/06

Resolución CFE N° 23/07