

6



Transformaciones de la formación docente inicial de la educación básica en los inicios del siglo XXI: análisis comparativo del Cono Sur

Transformations in initial teacher education in basic education at the beginning of the 21st century: Comparative analysis in South America

Andrea Molinari*

DOI: 10.5944/reec.44.2024.37895

Recibido: 11 de julio de 2023
Aceptado: 8 de agosto de 2023

*ANDREA MOLINARI: Profesora regular de la cátedra de Didáctica General del Profesorado Universitario de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Educación por la misma Universidad. Ha desempeñado funciones en organismo nacionales y regionales vinculados al área de formación docente. Actualmente dirige proyectos de investigación en universidades públicas argentinas orientados a esta temática. **Datos de contacto:** E-mail: andrea.molinari@uba.ar /amolinari.psico@gmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza las transformaciones de las políticas de formación docente inicial para la educación básica sucedidas en el marco de la promulgación de la leyes nacionales de principios del siglo XXI en tres países de Sudamérica: la República Argentina, la República de Chile y la República Oriental del Uruguay. El estudio muestra la naturaleza no lineal y conflictiva de los procesos de transformación de las políticas de formación docente inicial en los tres casos estudiados. En términos metodológicos, se analizan las normativas nacionales, las características que poseen los órganos de gobierno centrales en los Ministerios nacionales, las condiciones institucionales vinculadas con los modos de organizar la gestión de las instituciones, el ingreso a las carreras de formación docente, la evaluación y acreditación. Asimismo se caracterizan los contextos en los que se plantearon los cambios. Finalmente se presentan algunas reflexiones en torno a nudos problemáticos que persisten en la formación de docentes y que requieren renovadas formas de afrontar sus consecuencias.

Palabras clave: formación docente inicial; reformas educativas; políticas educativas; Suramérica

Abstract

This paper focuses on the transformations of initial teacher education policies for primary schooling that have taken place during the early 21st century in three South American countries: the Argentine Republic, the Republic of Chile and the Oriental Republic of Uruguay. The study shows the non-linear and conflicting nature of the transformation processes of initial teacher education policies in the three cases studied. In methodological terms, we have analyzed the national regulations, the characteristics of the central government bodies in the national ministries, the institutional conditions related to the ways of organizing the management of the institutions, admission to teacher education programs, evaluation and accreditation. The contexts in which the changes were proposed are also characterized. Finally, some reflections are presented on problematic issues that persist in teacher education and that require renewed ways of dealing with their consequences.

Keywords: initial teacher education; education reforms; educational policies; South America

1. Introducción

Toda vez que los niveles educativos son demandados para experimentar cambios, para expandirse y/o mejorar, la formación docente, inicial y continua, es alcanzada por estas demandas considerándola como un componente ineludible para dar respuesta. En efecto, la responsabilidad que le cabe al conjunto de políticas docentes, en términos de formación de los futuros profesores y de actualización de los que ya se desempeñan en los establecimientos educativos se vuelve central.

Este artículo aborda una línea de investigación de un estudio más amplio y en este caso se analizan las transformaciones que, en materia de política educativa, han ocurrido en los inicios del siglo XXI hasta el 2015, en el área de la formación docente inicial en tres países de Suramérica, que conforman, en su acepción más restringida, la región del Cono Sur: la República Argentina, la República de Chile y la República Oriental del Uruguay. La focalización en la educación básica se debe a razones históricas, en tanto los tres países comparten los orígenes en el normalismo con una reconocible impronta aún en las configuraciones actuales y a motivos de representación, en la medida que es la educación básica el nivel que presenta mayor cantidad de docentes titulados, lo que asegura que la mayoría de ellos han pasado por una formación sistemática ofrecida por una institución formadora.

La importancia de elaborar un estudio comparado sobre la formación docente inicial en estos países está dada por la centralidad que asume la formación docente en el marco de las reformas educativas estructurales de la región, considerada como un factor impulsor del cambio, incluso como garantía de este. El trabajo muestra la naturaleza no lineal y conflictiva de los procesos de transformación de las políticas de formación docente inicial. Con este propósito se analizan, a partir de las normativas nacionales las características que asumen los órganos de gobiernos centrales, su renovada institucionalidad a través de la conformación de nuevas áreas, las condiciones institucionales vinculadas a los modos de organizar su gobierno, el ingreso a la formación, la evaluación y acreditación de las propuestas que tales normas impulsan como así también los contextos en los que se plantearon los cambios. Finalmente se presentan algunas reflexiones en torno a nudos problemáticos que persisten en la formación de docentes y requieren de renovadas formas de encararlos.

2. Materiales y métodos

Este estudio adopta el enfoque provisto por la educación comparada. Las perspectivas más contemporáneas dentro del campo entienden que los procesos de reformas educativas avanzan y retroceden entre diferentes países y dentro de ellos escapando de enfoques unidireccionales (García Garrido, 1996; Schriewer y Kaelble, 2010; Ruiz, 2010; Manso, 2012; Egido Gálvez y Martínez-Usurralde, 2019). Estos múltiples flujos irregulares se entrecruzan en cada contexto con prácticas históricas que redefinen las tendencias globales en cada uno de los contextos locales.

En este sentido, fue necesario revisar la amplia producción científica en el campo de la metodología de la investigación comparada para luego destacar aquellos aspectos que sustentan las definiciones metodológicas más estructurales que se sostienen en este estudio. Schriewer (1993) plantea que el problema de la complejidad de las relaciones causales (propio del siglo XIX) se potencia frente a otra complejidad creciente, la de

las condiciones del contexto del objeto de estudio de las ciencias sociales. Se reconoce que las relaciones causales en los sistemas educativos contemporáneos son cada vez más complejas debido a la interacción entre entidades histórico-culturales y procesos globales. La investigación comparada permite reconstruir diferentes trayectorias socioculturales y captar las configuraciones particulares a través de conceptos y modelos teóricos. Esto implica una reconciliación entre la historia y la comparación, rompiendo con la suposición de un desarrollo universal lineal. Además, se reconoce que estos procesos de reforma son no lineales y contingentes y justamente, esa naturaleza no lineal y contingente da lugar a procesos de reinterpretación y apropiación idiosincráticos y son generadores de lo que el autor denomina «desviaciones» (Schriewer y Kaelble, 2010, pág.43).

En este sentido, con el propósito de comprender los procesos de reforma de la formación docente inicial para la formación de profesores de la educación básica, fue necesario reconstruir en clave histórica, genealógica y no evolucionista, los cambios promovidos. Estos cambios que se expresan en una sucesión de políticas o programas, son producidos por la condición que genera la transformación anterior que se conservan de múltiples maneras y no niegan ni desconocen sus mandatos fundacionales en el normalismo del siglo XIX. A la vez de analizar cada una de las transformaciones, fue necesario comprender el contexto político, de carácter macro en que estas reformas tuvieron lugar para percibir las maneras casi invisibles de los flujos de externalización y los modos idiosincráticos de recontextualizar las tendencias globales.

La metodología utilizada combina diversas técnicas de recolección y análisis de datos. Se realiza un relevamiento de documentos normativos a nivel nacional y subnacional, así como entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Las entrevistas se estructuraron en torno a cuatro ejes temáticos: político, institucional, curricular y de ingreso a la formación. Los entrevistados son funcionarios de gobierno y expertos en formación docente¹. Cada uno de ellos compartió sus experiencias vividas en roles decisores y en sus testimonios, algunas veces nostálgicos y otras esperanzado, el pasado reciente se ubicó en un pasado presente de modo especial, donde la trama de lo público y lo privado superó los discursos socialmente construidos dando señales de vivencias, aprendizajes y reflexiones contados en primera persona (Franco y Levín, 2007; Diamant, 2010). El sentido de incorporar estos testimonios a los análisis es incluir la voz de los sujetos hacedores de un momento histórico con responsabilidades políticas sobre la formación docente. Darle cuerpo a la figura del actor social (Arfuch, 2002) no significa tomar solo la dimensión individual de la experiencia, enriquece pensarla en la doble articulación entre lo individual y lo social. De este modo ingresan los relatos de los entrevistados: acompañan las reflexiones que provoca el análisis comparativo de los datos y muestran las perspectivas de unos sujetos políticos que abren, generosamente, las posibilidades de ampliar la comprensión sobre estos tiempos.

¹ Los testimonios que se incluyen en los análisis fueron seleccionados de las trece entrevistas realizadas a funcionarias y funcionarios de gobierno argentinas, chilenos y uruguayos vinculados a la formación docente y a la cooperación internacional, algunos de ellos asesores de gobierno que también son estudiosos del campo de la formación docente de cada país. Las entrevistas se realizaron entre los años 2019 y 2020.

En cuanto al sistema de codificación utilizado obedece al país donde desempeñaron sus funciones las entrevistadas y los entrevistados: AR, CH o UY para Argentina, Chile o Uruguay respectivamente, y los números no guardan relación con posiciones, sino que responden a un orden arbitrario. De este formato quedan configurados de la siguiente manera los códigos: las primeras dos letras corresponden al país, por ejemplo, AR (Argentina) y los otros dos caracteres al número de entrevista, E1 (entrevista 1).

Por consiguiente, este estudio presenta una metodología comparada para analizar los procesos de reforma en la formación docente inicial en Argentina, Chile y Uruguay a partir de la promulgación de sus últimas leyes nacionales (2006, 2009 y 2008 respectivamente) hasta el año 2015. Se destaca la importancia de combinar las perspectivas de la historia y la comparación, así como de comprender los contextos políticos y sociales en los que se desarrollan estas reformas. El análisis comparado permite identificar las particularidades de cada país y proporciona una base para reflexionar sobre la mejora continua de la formación docente en la región.

3. Resultados

3.1. República Argentina

En 2006, la República Argentina promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN), que reemplazó a la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993. La LFE había sido objeto de fuertes críticas, tanto por el sector académico como por las centrales sindicales docentes, que entre los años 1997 y 1999 se mantuvieron en pie de lucha con fuertes reclamos y denuncias relacionadas al carácter neoliberal de la reforma (CETERA, 2012). La LEN reorganiza la estructura académica del sistema educativo en cuatro niveles: Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior, Profesional y Académica de grado. En cuanto a la formación docente, confirma la configuración del nivel superior establecido en la Ley de Educación Superior de 1995, que incluye universidades, institutos universitarios y también por institutos de educación superior que se orientan a la formación docente y a la formación técnico profesional².

Como resultado de las políticas implementadas en la reforma anterior (Misuraca y Menghini, 2010; Davini, 1998, 2015), el sistema formador muestra en los inicios del siglo XXI un conglomerado de instituciones desarticuladas, con administraciones desdibujadas y faltas de financiamiento y de políticas específicas. En respuesta a esta situación, encomendado por la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua al Ministerio de Educación, se dispone la creación de un organismo nacional descentrado cuya función primaria sería la de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema de educación superior de Formación Docente Inicial y Continua: el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

A partir de la creación del INFD, se establecieron planes nacionales de formación docente que generan regulaciones y líneas de trabajo, con una vigencia de aproximadamente cuatro años (Molinari y Cappellacci, 2021). Para la discusión y concertación de estas políticas, se crearon la Mesa Federal del Nivel Superior y el Consejo Consultivo. La Mesa Federal está compuesta por los Directores de Educación Superior de las jurisdicciones, mientras que el Consejo Consultivo cuenta con representantes del Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación, el Consejo de Universidades, el sector académico, el sector sindical docente y las asociaciones de educación privada.

Según la LEN, la formación docente es parte integral de la Educación Superior y tiene funciones como la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa. Estas funciones se articulan en diez áreas de trabajo, según la Resolución CFE N° 30/07, que propone discutir y combinar las posibles funciones para los institutos de formación docente.

² Según datos oficiales, publicados en el 2021 por el Ministerio de Educación, existen 1344 institutos de formación docente, de los cuales 804 son de gestión estatal y 540 privados. De estos, más de 600 dictan la carrera de formación de profesores de educación primaria que se distribuyen en las 24 jurisdicciones del país.

La regulación curricular de la formación docente inicial se convirtió en una de las políticas centrales para garantizar la coherencia y homogeneidad del sistema formador. Se estableció un piso de cuatro años de formación para todas las carreras, especialmente para los profesorado de educación inicial y educación primaria. Esta transformación implicó una fuerte acción estatal para asegurar su implementación en todas las jurisdicciones, dado que el estado del cual partía la formación docente estaba alejado de este nuevo escenario (Davini, 2015, pág.108). En 2007, se priorizó la renovación curricular de los profesorado de educación inicial y educación primaria ya que no cumplían con el requisito de cuatro años de duración establecido por la LEN. Las sucesivas transformaciones ocurridas en estas carreras habían dejado como saldo una importante diversidad en relación con sus años y horas de duración, además de una gran dispersión de planes de estudio y títulos.

Otra de las medidas relevantes que se impulsaron con el fin de cohesionar el sistema y fortalecer la organización de las instituciones fue la elaboración del Reglamento Orgánico Marco (ROM) de cada una de las jurisdicciones y el Régimen Académico Marco (RAM), también jurisdiccional, en función de los cuales cada institución elabora el propio (ROI y RAI). Los ROI establecen el tipo de gobierno de los ISFD especificando las responsabilidades y funciones de los diferentes actores institucionales. Incorpora para muchas instituciones órganos de carácter colectivo (ya sean de gobierno, representación y/o consulta) y de carácter electivo. En cuanto a los RAI, definen para el estudiante, las cuestiones de ingreso, recorrido académico y permanencia y promoción.

Entre las funciones que la LEN le atribuye al INFD se encuentran dos especialmente orientadas a la evaluación: la evaluación del sistema formador docente y la evaluación de las políticas de formación docente inicial y continua. Para ello, se creó la Comisión Federal de Evaluación (CoFEv) encargada de analizar los planes de estudio provinciales según criterios federales. Además, se realizaron evaluaciones del desarrollo curricular de las carreras de formación docente para educación inicial y primaria en 2011, evaluaciones de estudiantes de tercer año de estas carreras en 2013. Luego del año 2015, en esta última línea, se desarrolla el programa Enseñar en 2017 y se propone la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente (CNEAC) en 2018, que aún no ha entrado en vigor.

3.2. República de Chile

La Ley General de Educación (LGE), aprobada en agosto de 2009, establece una nueva estructura institucional en el nivel central con el objetivo de salvaguardar la calidad de la educación y el uso eficiente de los recursos públicos. Esta estructura se compone de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, que se encargan de la fiscalización, mientras que el Ministerio de Educación se encarga del financiamiento y el Consejo Nacional de Educación establece los diseños curriculares y los estándares de aprendizaje y desempeño. Estos mecanismos de control, que incluyen mediciones constantes tanto para estudiantes como para docentes, reflejan un modelo basado en la rendición de cuentas e incentivos.

Sin embargo, la LGE no ofrece detalles precisos sobre el desarrollo de políticas de formación docente. En esta área, se observa la consolidación de algunas políticas que ya estaban en desarrollo, como el Programa Inicia³, que formula estándares. Otra de

3 Programa INICIA creado en 2008, incluye tres componentes: el fondo de apoyo a las instituciones formadoras docentes, orientaciones curriculares que incluyeron la elaboración de estándares y un sistema

las políticas que se desarrolla en este marco normativo es el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley N° 20.903). Este sistema, junto con la creación de los Sistemas Nacionales de Aseguramiento de la Calidad (Ley N° 20.529) y de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación (Ley N° 20.129), conforma uno de los pilares de la Reforma Educacional que busca realizar importantes transformaciones en la formación docente inicial. Aunque estas medidas trascienden el período estudiado, se mencionan los principios establecidos en los primeros años para vislumbrar un horizonte de cambios.

Entre las innovaciones implementadas en este período se encuentran los Estándares orientadores para egresados de carreras de pedagogía en educación básica. Además, en 2011 se introdujo la Beca Vocación de Profesores, que tenía dos objetivos claros: mejorar la práctica docente y aumentar la valoración social de la profesión. Luego, en 2016, se promulgó la Ley N° 20.903, que puso en marcha el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente. Este sistema se define como una política integral, ya que regula aspectos relacionados con el ingreso a la carrera docente, el apoyo a los principiantes, el desarrollo profesional posterior y la formación continua. Además, se implementó la acreditación de las carreras de pedagogía y la acreditación institucional⁴.

Dentro de las políticas orientadas a fortalecer la formación docente inicial, se encuentran el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Sistema de Acreditación de Carreras y la elaboración de estándares orientadores para la formación docente inicial dentro del Programa Inicia. En este contexto, se realizaron dos evaluaciones: la Prueba Inicia, enfocada en la habilitación profesional, y la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que selecciona a los mejores aspirantes para el ingreso a la universidad. Sin embargo, la PSU, al aumentar su nivel de exigencia en las carreras de pedagogía, tuvo un efecto no previsto: los estudiantes con mejor desempeño y resultados en la PSU dejaron de interesarse por la formación docente, y aquellos que sí se interesaron optaron por universidades que no contaban con acreditación ni la exigencia de la prueba⁵ (Ávalos, 2014; Cox, 2011).

Fue así como se propuso en 2010 la Beca Vocación de Profesores (BVP) con el propósito de incentivar a los mejores egresados de la educación secundaria a elegir la carrera de pedagogía, especialmente aquellos estudiantes que, aunque podrían haber optado por esta carrera, no lo hacían por cuestiones de rentabilidad futura e imagen de la profesión (Claro y otros, 2013). La BVP entró en vigor para el proceso de admisión de 2011 y se

de evaluación que permitiría dar cuenta del cumplimiento de los estándares. Más un cuarto componente que se incorpora en el año 2011, la Asignación de la Beca Vocación de Profesores.

4 Según el Servicio de Información de Educación Superior, las instituciones acreditadas o bajo tutela del nivel superior para el 2023 son 18 universidades estatales, 12 universidades privadas con aporte del Estado (ambas pertenecientes al CRUCH), 20 universidades privadas y 20 institutos profesionales. Las carreras de pedagogía en educación básica se dictan en 25 universidades, todas acreditadas.

5 Entre el año 2000 y el año 2008, el número de carreras de educación aumentó de 249 a 738, y la matrícula del sector pasó de 35 mil a 92 mil alumnos. La matrícula total creció en 220 %, aumento que en términos institucionales tiene por principal causa el incremento en la oferta de programas y expansión de matrículas de las universidades privadas. Las universidades privadas multiplican su oferta de programas por un factor de 8 en el caso de las carreras de educación básica mientras las universidades del Consejo de Rectores lo hacen por un factor de 2. La matrícula total de las universidades privadas aumenta en 812.6 % en las carreras de educación básica contra 174 % de las universidades del Consejo de Rectores. El mayor crecimiento de la matrícula en este período se verifica en las instituciones de escasa (alumnado con menos de 550 puntos promedio en PSU) o nula selectividad (sin exigencia de puntaje PSU). Cox, 2011

dirigió a jóvenes con buen puntaje en la PSU que postularan a carreras de pedagogía como su primera preferencia. A diferencia de otras becas estatales para estudiantes universitarios, esta beca no tiene en cuenta la situación socioeconómica del estudiante. En cuanto a la acreditación de las carreras de pedagogía y la acreditación institucional, se trata de una política obligatoria para las universidades y está centralizada en la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Esta acreditación se basa en los estándares establecidos por la Ley de Desarrollo Profesional Docente en vigencia a partir de 2016.

3.3. República Oriental del Uruguay

La Ley General de Educación del año 2008 establece que la «formación en educación», que abarca la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales se inscribe en el nivel terciario universitario. Específicamente, este nivel se aborda en el capítulo XI donde explicita que está compuesto por la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y los Institutos de Educación Terciaria, que juntos conformarán un sistema integrado de modo de facilitar distintos trayectos que puedan reconocer saberes de distintos niveles y modalidades⁶. Es importante señalar que Cabe aclarar que esta construcción se vio interrumpida en el 2020

El IUDE tiene la tarea de formar a los docentes del sistema nacional y se le asignan funciones similares a las de una universidad. Una Comisión de Implantación (CI) del IUDE, compuesta por representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República, es responsable de proponer una estructura académica y curricular, definir el personal, el presupuesto, los fines, la organización y los mecanismos de conducción del IUDE. La propuesta debía presentarse antes del 30 de abril de 2010, para que el Poder Ejecutivo eleve al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE.

Desde la aprobación de la Ley del 2008, se han llevado a cabo debates intensos en la sociedad sobre el desarrollo del IUDE. Uruguay ha realizado una apuesta importante en materia de formación docente, buscando fortalecer y renovar esta formación como una de sus prioridades. El desafío principal consistió en crear condiciones para la creación del IUDE, reconfigurando los marcos normativos, las propuestas curriculares, las instituciones, los cargos docentes y las nuevas funciones propias de la universidad (Molinari, 2017). No obstante, cabe señalar que una ley reciente, del 2020 denominada Ley de Urgente Consideración (LUC)⁷ desconoce el proceso iniciado y trunca el camino de transformación hacia la universitarización.

En el período estudiado, se identifican tres señales de transformación de la formación docente a nivel jurídico (Mancebo, 2019). La creación del IUDE implica una nueva forma

6 En Uruguay existen en la actualidad 33 instituciones de formación docente que dependen de la ANEP y forman para la educación inicial, primaria y media. Estas instituciones se distribuyen en todo el país y están instalados en Montevideo, el Instituto Normal (IINN), el Instituto de Profesores Artigas (IPA), el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). En el interior del país funcionan 22 Institutos de Formación Docente (IFD) y 6 Centros Regionales de Profesores (CERP). De este universo, 23 IFD dictan la carrera de magisterio.

7 Esta ley, eje del gobierno de Luis Lacalle Pou, aborda cambios en áreas tan diversas como seguridad, salud, educación, energía y derechos laborales. En su articulado elimina el carácter universitario de la Formación en Educación otorgado principalmente en los artículos 31 y 84 de la Ley General de Educación.

de gobierno con la participación de egresados, docentes, estudiantes, representantes de la ANEP y de la Universidad de la República. Además, se incorporan las funciones de investigación y extensión a la enseñanza. El Consejo de Formación en Educación (CFE) se encarga de la transformación institucional en términos de estructura orgánica, académica y administrativa. Se establece la departamentalización, que reúne las tres funciones universitarias, pero también genera desafíos en términos de gobierno institucional y articulación entre lo central y lo local.

Entre los diagnósticos realizados por diversos organismos, propios de la estructura de gobierno uruguayo, se encuentran coincidencias en señalar que en el año 2005 se evidenciaba una alta fragmentación en lo que hace a la cuestión curricular (Mancebo, 2019). Conviven en las instituciones de formación docente planes de diversos años (1986 hasta reformulaciones del año 2005) y frente a este mapa fragmentado, se percibe una matriz que ha devenido en competitiva, al dejar a cada institución librada a grupos que piensan individualmente el sentido de la formación y rompen de esa manera con la unidad académica. El Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD) es un marco normativo que engloba las carreras existentes en un único plan creado colectivamente con la participación de diferentes actores educativos. Las carreras tienen una duración de cuatro años y una carga horaria que varía entre 2.600 y 3.300 horas. El sistema educativo uruguayo se caracteriza por la participación colegiada, lo que implica la toma de decisiones en conjunto y la existencia de múltiples comisiones con distintos niveles de representación.

A pesar de los avances en el camino hacia la universitarización de la formación docente, como la creación del CFE, la instalación de los Departamentos y los Institutos Académicos, el impulso a la investigación y la revisión de los planes de estudio, no se logró, oportunamente, obtener el acuerdo parlamentario para aprobar una ley orgánica que permitiera la concreción de estos cambios. Además, este proceso de construcción basado en las tradiciones del sistema educativo uruguayo, como se señaló, se vio interrumpido por la Ley de Urgente Consideración que introdujo modificaciones significativas en el sistema educativo y particularmente en la formación de sus docentes.

3.4. Análisis comparado de las transformaciones de principios de siglo XXI: gobiernos, instituciones y diseños curriculares

En los países estudiados se identifican algunas convergencias respecto a la generación de las leyes nacionales actuales, todas ellas producidas entre los años 2006 y 2009 en contextos sociales similares pero transitados de manera singular. Respecto de las regulaciones que las antecedieron también se produjeron en períodos similares, tanto Argentina como Chile y Uruguay modificaron leyes aprobadas en 1993, 1990 y 1985 respectivamente, lo que cambia es el contexto político de producción, mientras que las de Argentina y Uruguay fueron realizadas durante procesos democráticos, Chile revoca en 2009 una ley aprobada en 1990, un día antes que el gobierno de facto entregara el poder (Ávalos, 2002; Assaél Budnik y otros 2011). El análisis comparativo permite ver cómo en este período la producción de los nuevos marcos legales dan cuenta de la decisión de los gobiernos de revisar las políticas educativas de la década de los noventa y de este modo la formación docente concita nuevamente la atención y se vuelve objeto de transformaciones más profundas (especialmente Argentina y Uruguay) que se encuentran actualmente en proceso. A continuación se analizan las políticas de formación docente impulsadas en este período que abarca, para este trabajo, hasta el año 2015.

Las propuestas de transformación que se sucedieron en este período fueron: a) en Argentina, con la creación del INFD, los nuevos Lineamientos Curriculares Nacionales para la formación Docente Inicial (2007) que regula a los institutos de formación docente, y para las universidades, los Lineamientos Generales de la Formación Docente Comunes a los Profesorados Universitarios (2010); b) en Chile, en el marco del Programa Inicia, se formularon los Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía en Educación Básica (2011); y c) en Uruguay, se crea el Sistema Único Nacional de Formación Docente (2008). Estas reformas propusieron nuevos organismos que resultan evidentes en los casos de Uruguay y Argentina y en todos los casos promovieron renovación curricular. Un dato relevante es que los tres países desarrollaron diagnósticos sobre la formación docente como el Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina del año 2005, el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad del año 2006 y los realizados por el gobierno uruguayo durante el año 2005, donde relevan una alta fragmentación de la cuestión curricular.

En relación con los organismos responsables de promover las políticas curriculares, en el marco de estas reformas, y por mandato de sus leyes nacionales respectivas, Argentina y Uruguay inauguran dos nuevas instituciones que tienen la especificidad de abocarse a la formación de docentes. En el caso de Argentina, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), organismo desconcentrado del Ministerio de Educación de la Nación y en el caso de Uruguay, el Instituto Universitario de Educación (IUDE). Estos institutos tienen propósitos distintos, aunque ambos tengan la denominación de instituto. Mientras el INFD es responsable de planificar y ejecutar políticas para el conjunto de las instituciones formadoras dependientes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en todas sus dimensiones (institucionales, curriculares, presupuestarias), el IUDE tiene la misión de formar a los docentes del sistema nacional con las funciones tradicionales de la universidad. Sin embargo en el año 2010, se crea en el ámbito de la ANEP un nuevo consejo, el Consejo de Formación en Educación (CFE) para avanzar en la transición hacia la universidad y logra, de este modo, trascender el lugar de programa y ganar autonomía en las decisiones y en el presupuesto, sin embargo, la creación de este consejo deja en evidencia la falta de acuerdos políticos para crear la universidad de formación docente.

«No hubo una coalición parlamentaria que permitiera reunir los votos para la sanción de la ley que efectivamente creara la Universidad. Entonces, se formó el Consejo de Formación en Educación, un nuevo consejo desconcentrado, la gente de formación docente lo vivió como un gran salto cualitativo, porque dejaba de ser una dirección en la interna del CODICEN. Desde mi punto de vista, politológico, me quedé asombrada por esas reacciones tan positivas, porque es sabido que los consejos desconcentrados que están debajo del consejo máximo, que es el CODICEN, tienen mayor o menor autonomía, según el CODICEN de turno.» (UYE3)

Respecto del lugar de la formación en el marco de las reformas educativas los tres países le asignan un lugar estratégico. Cabe señalar que Chile logra integrar el conjunto de políticas implementadas desde el año 1997 (con el Programa Fortalecimiento de la Formación Docente Inicial, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Marco para la Buena Enseñanza y el Programa INICIA) recién en el 2016, con la Ley de Desarrollo Profesional -que excede este escrito-, en la que se aborda de

manera integral las transformaciones que se fueron sucediendo. Como señala Cox, Meckes y Bascopé (2010) fueron propuestas que pasaron de ser invitaciones e incentivos a ensayos de prescripción y regulación para la mejora y ahora, con esta ley, se regulan las dimensiones centrales de la formación docente como las cuestiones de ingreso a la carrera, acompañamiento a los principiantes y el posterior desarrollo profesional y la formación continua. Curiosamente la Ley General de Educación del año 2009 no hace referencia explícita a la formación docente, en consecuencia, no hay prescripciones al respecto, salvo en relación con la extensión (mínimo de 8 semestres).

«Bueno, todo eso ya ha ido creando el sentido entonces de que hay que cambiar y mejorar la formación docente continua y la formación inicial, pero van a pasar bastantes años hasta que realmente hacemos algo y en el año 2014 o 2015, se produce un movimiento de la sociedad civil, que es movida por una entidad de la Universidad Católica que se llamó «El Plan Maestro». Lo que hicieron fue juntar a un grupo de distintos organismos de la sociedad civil: los centros de padres, los centros de alumnos universitarios y estudiantes, las representantes de las universidades de los programas de formación docente, el sindicato de docentes y armamos un plan para crear una discusión a nivel nacional de las condiciones de los docentes y de su formación. Eso creo que fue muy importante porque propuso muchos de los cambios que finalmente se incorporaron en lo que se llama la Ley de Desarrollo Profesional Docente. (...) Lo que nosotros pedíamos como mejora de la formación inicial docente, se recogió, el sentido de que se tenían que subir los requisitos de entrada, que se debían llegar a un sistema de acreditación que no permitiera que estuvieran funcionando instituciones que no eran de buena calidad y no podían seguir formando instituciones terciarias.» (CHE2)

Para los casos de Argentina y Uruguay se legisló explícitamente sobre la formación docente. En las leyes nacionales de ambos países se asignaron capítulos específicos para implementar los cambios. Sin embargo, fue necesario un intenso trabajo político en los dos países para hacer efectivas las transformaciones. Los intentos por recentralizar el sistema formador, desintegrado en el caso de Argentina, dieron lugar a la creación de diversos espacios de consulta y concertación que convocaron a un espectro amplio de actores.

«El propio Consejo Federal designó a dos ministras provinciales, los gremios designaron a dos personas por la CTERA [una de las cinco centrales sindicales docentes de Argentina], venían también del gremio del sector privado y un representante de la universidades privada, habíamos encargado una consultoría sobre el sistema que dio lugar a un documento sumamente profundo, que se llamó Hacia una Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina, muy apropiado para este debate sobre el cual vos fundabas lo que venía, porque de esa fragmentación y de esa debilidad en la gestión se estaba poniendo la piedra fundamental de un edificio organizacional, de vínculos, de producciones y de una reflexión crítica y por otro lado propositiva. Fue un camino que abrimos con la resolución del Plan Federal, fuimos dándole forma a las funciones de la coordinación ejecutiva que tenía el INFD, del armado de este sistema de formación. Ya había pasado mucho tiempo de reuniones, mucho tiempo de decisiones, mucho tiempo de acuerdo con los directores

y con el Consejo Consultivo que ya pudimos hablar del sistema nacional de formación docente, que se organizará institucionalmente en todo el país, con los principios de integración general y convergencia (...) estábamos realmente regulando el sistema de formación. (ARE2)

Promover el ingreso de los mejores candidatos a las carreras de formación docente constituye una de las insistentes premisas para la garantía de la calidad educativa y así lo expresan en distintos documentos algunos organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial. No solo se encuentra en estos organismos esta posición frente a quiénes podrían ser los mejores candidatos, también destacados referentes académicos alientan esta visión a la hora de identificar algunos puntos críticos en la mejora educativa.

La línea argumental que sostiene la selectividad en el ingreso a la formación docente inicial se basa en la escasa valoración pública que tiene la profesión debido a la insuficiente preparación académica y a su mala remuneración en la Región (Elacqua y otros, 2017). A pesar de ello, muchos jóvenes eligen la carrera, lo que se explica de la siguiente manera: «no lo hacen necesariamente por vocación o porque ésta sea una carrera atractiva, sino porque es una carrera accesible» (Elacqua y otros, 2017, p.17). Según esta perspectiva, la accesibilidad aludida se ve reflejada en los escasos requisitos de ingreso en relación a otras carreras y consecuentemente los aspirantes a la formación docente presentan menor rendimiento académico (Vaillant, 2013; Cox, Beca y Cerri, 2017). De estos argumentos se infiere que ser profesor en América Latina no es una carrera atractiva para los jóvenes talentosos desde el punto de vista académico y si bien hay más factores en juego, sostiene Vaillant (2013) es difícil contar con docentes efectivos si solo se interesan por la profesión docente las personas que hayan tenido bajos logros académicos en los niveles educativos precedentes. De allí que el desafío instalado en muchos países de América Latina, durante las últimas décadas, sea identificar políticas eficientes orientadas a convocar a esos denominados jóvenes talentosos. Políticas que pueden resultar efectivas en muchos otros países (Singapur, Finlandia, Australia, entre otros) y no encuentran paralelo en la región. Al advertir lo infructuoso de estas políticas, sea en sus posibilidades, en tanto la necesidad de docentes formados en muchos países de la Región (Said-Hung y otros, 2017) o bien en sus resultados, ya que nada garantiza que los buenos estudiantes de la escuela secundaria sean buenos docentes.

En cuanto a la admisión de los estudiantes ninguno de los países muestran cambios significativos en las propuestas, Chile continúa con pruebas de selección mientras Argentina y Uruguay mantienen el ingreso directo. Sin embargo, pareciera ser una idea que persiste en el imaginario de los funcionarios como algo deseable y en torno al cual deben fijarse políticas específicas. Muestras de ello son las definiciones que tomó Argentina en el año 2016, a partir del cambio de gobierno, que sin afectar el ingreso irrestricto vuelve a seleccionar a los más talentosos para la adjudicación de becas de estímulo económico como lo había hecho en 2005 y el testimonio de la funcionaria uruguaya, país que mantiene el ingreso irrestricto a la formación.

«Hoy en día no hay preselección, dada la alta demanda [de maestros formados] no se está seleccionando porque entran menos de los que quisiéramos que entraran, entonces no hay examen de ingreso, no hay tampoco aquello de hacerles el examen de lengua que hubo en una época, que no era para eliminarlo, sino que era para después hacerle un

acompañamiento. Como ese acompañamiento no se lograba del todo y sí el examen hacía que no vinieran a inscribirse entonces se eliminó también. Hoy en día no hay requisitos, es un poco contradictorio porque uno quiere justamente elegir los mejores para que sean docentes, pero no se puede elegir, hoy no se puede elegir, más allá de que hay que elegir a los mejores. Los elegimos cuando les damos la beca, eso sí, ahí sí.» (UYE2)

En los países que existe alta demanda de profesores de educación primaria para asegurar la cobertura de ese nivel educativo, las becas se orientan más a responder a esta necesidad que a buscar a los estudiantes de mejor rendimiento, tal es el caso de las transformadas becas estudiantiles de Argentina, que pasaron a ampliar el número de destinatarios en el año 2009 y modificar el criterio de selectividad. Un fundamento en esta línea argumental, lo expresan las entrevistadas uruguaya y chilena:

«Un obstáculo [la demanda curricular en relación con las trayectorias estudiantiles] y tanto es así que ese obstáculo se hizo sentir fuertemente en la disminución de titulados y después de muchísimos años de tener suficiente número de maestros titulados el Uruguay sintió el déficit y tuvo que hacer tejes y manejes para poder cubrir todos los grupos, porque ya no tenía más el número de alumnos que egresa con el título, es inferior a la cantidad que se precisa. Hubo una serie de medidas, ahí, que el Consejo de Formación en Educación fue tomando, una de ellas el sistema de becas.» (UYE2)

«Existe una cosa que estamos dándonos cuenta, se exige ahora más para entrar, pero está bajando la cantidad de estudiantes de educación media que están queriendo entrar a la formación (...) las fluctuaciones de matrícula en todas las instituciones a lo largo del país están mostrando esta baja de matrícula. Ahora, en las instituciones con alto nivel de acreditación no baja la matrícula, pero sí bajan las otras, pero no estamos seguros de si vamos a tener suficientes docentes para el sistema.» (CHE2)

Las instituciones formadoras de Argentina y Uruguay evidencian cambios en varios aspectos, unos en relación con las nuevas funciones asignadas y otras relativas al tipo de gobierno que impulsan las reformas. Las nuevas funciones del sistema formador que produjeron innovaciones en las instituciones y en las actividades de los formadores, fueron en línea de las históricas funciones del sistema universitario, con algunas variantes. Para el caso argentino y en relación con el sistema jurisdiccional, las funciones son definidas para el sistema, lo que significa que no todos los ISFD desarrollan las cuatro funciones asignadas. Hay dos universales, que son la formación de grado y el acompañamiento a escuelas; las funciones de investigación y de formación continua tienen una cobertura provincial. Este acuerdo da cuenta de que no todas las instituciones están en condiciones de producir conocimientos ni de brindar formación a los docentes en ejercicio. Para dar cuenta de las dificultades que encuentran estas innovaciones en las organizaciones, sea en los niveles centrales, intermedios, instituciones o actores, se presentan los testimonios de los entrevistados uruguayos, que analizan los obstáculos en la instalación de una de las funciones, la de investigación. Sus relatos comparten problemas similares a los manifestados por entrevistados argentinos.

«Los profesores en Uruguay ni a nivel de secundaria ni a nivel de formación docente, están formados para investigar. Son los obstáculos que se

encuentran los departamentos académicos (...) cuando vos tenés personas que nunca aprendieron a investigar y que en realidad muchos no quieren hacerlo, dicen: si yo estudié para ser profesor, he sido profesor toda mi vida, no quiero ahora ponerme a investigar.» (UYE4)

«Desde el punto de vista conceptual esto es clave, que el docente no tenga su carga horaria solamente dando clase. En todas las universidades eso es fundamental para que pueda desarrollar otras actividades, fundamentalmente de investigación, también de extensión, de gestión universitaria y eso se incorpora en el año 2008. Diría que conceptualmente es un cambio enorme, desde el punto de vista de la práctica fue de poco impacto.» (UYE1)

El desarrollo de nuevas funciones, como en este caso la de investigación, deja en evidencia la trama de decisiones simultáneas que se necesitan adoptar. Aspectos como la composición del puesto de trabajo, el tiempo rentado que la actividad requiere, la necesidad de articular con organismos vinculados a la investigación, el diseño de un sistema que proponga, acompañe, financie, evalúe y legitime proyectos y resultados de investigación, que además establezca reglas claras y estimule la participación de formadores, estudiantes y maestros. La definición de un tipo de investigación educativa, encuadrada en un sistema que supere, mejorando, los modelos más tradicionales de producción de conocimientos, es un desafío que cabalga entre los modelos clásicos impulsados por las universidades y el sistema científico y las necesidades de la formación docente de producir conocimiento pedagógico valioso sobre el sistema educativo en general y sobre la misma formación docente. Será necesario, en este punto, una verdadera invención en el sistema y pautar plazos generosos para el logro de metas. Sumar el trabajo de maestras y maestros en ejercicio en un dispositivo que reconozca esa labor, abonaría a una carrera docente diversificada y más estimulante, que por supuesto, afectaría la composición de su cargo docente.

Respecto a los gobiernos institucionales, Argentina y Uruguay manifiestan convergencia en el desarrollo de normativas que promueven la participación de los distintos claustros. Los dos países presentan el mismo tipo de dificultad a la hora de organizar el claustro estudiantil, sobre todo en las instituciones pequeñas. La falta de ejercicio en la toma de decisiones ligada a la escasa tradición en la participación política del estudiantado, en la mayoría de las instituciones, es un obstáculo que impide la consolidación del cogobierno, aunque en Uruguay, constituye, además, una traba de carácter político para la creación de la universidad.

«Entonces te dicen, bueno, la Comisión de Programas tiene que integrarse por un representante de los estudiantes, pero claro, de dónde sacas al representante de los estudiantes. Los estudiantes no están organizados. No se hacen elecciones, ese sistema no se institucionaliza. Vos buscas algún estudiante que quiera participar, pero no termina siendo representante del orden estudiantil (...) todavía estamos como en pañales en esa cuestión, pero me parece que es parte de la cultura universitaria que se quiere consolidar en formación docente. O sea, no tenemos la institución universitaria, no tenemos la Universidad como tal porque no se llega a votar en el Parlamento, pero queremos transitar hacia una cultura universitaria.» (UYE4)

Los mecanismos de acreditación de las carreras muestran convergencia en algunos de sus dispositivos pero la variedad en los sentidos es un aspecto relevante. Los tres países presentan mecanismos de evaluación y acreditación. Argentina, debido a sus dos subsistemas, recorre caminos distintos aunque ambos finalizan en el reconocimiento de la validez nacional en el Ministerio de Educación de la Nación. En el momento que las carreras de formación docente universitarias fueron consideradas de interés público en el año 2010, ingresan a un régimen que contempla el cumplimiento de estándares, formulados por el Estado, la definición de actividades reservadas y la consecuente evaluación por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Si bien existen comisiones conformadas por representantes de las carreras pertenecientes a las universidades que las dictan trabajando en estos instrumentos, todavía no existen acuerdos formales y nada de esto entró en vigencia. Este mecanismo guarda cierta convergencia con la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía chilenas.

Argentina, implementa por primera vez, para el sistema formador que depende de las jurisdicciones, un dispositivo que contempla la evaluación de las propuestas curriculares a cargo de un equipo federal (COFEV) que elabora un informe que avala o no técnicamente el diseño curricular. Además de este informe se suman una serie de requisitos jurisdiccionales e institucionales. También incorpora la evaluación de los diseños curriculares de la formación docente de educación básica y la evaluación de estudiantes cursantes del espacio de las prácticas profesionales del 3º año de la carrera. Tanto en Chile como en Argentina, la decisión de implementar una prueba en el penúltimo año de la carrera recoge la posibilidad de intervenir en la propia formación inicial y no dejar la estrategia reparativa en manos de la formación continua.

En Chile, el problema de la propagación de agencias privadas dificultó el proceso y hasta el año 2012 no todas las carreras habían sido acreditadas, como el caso de la formación docente de Educación Básica (Ávalos, 2014). La Ley de Desarrollo Profesional del 2016, es la que impone que las instituciones y las carreras ligadas al campo de la educación deben ser acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y cumplir una serie de requisitos como evaluaciones diagnósticas al inicio de la carrera y un año antes del egreso basada en estándares pedagógicos y disciplinarios que se constituyen en un requisito de titulación para el estudiante aunque sus resultados no sean habilitantes. Esta última prueba se pasó del último año de formación al penúltimo con el propósito de implementar mejoras antes del egreso.

Uruguay comienza a implementar acciones de monitoreo y evaluación curricular en el año 2008 mediante una Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan 2008 y distintas Comisiones Locales de Seguimiento y Evaluación con la participación de todos los actores involucrados que trabajaron sobre normativa, diseño curricular y departamentalización con el objetivo de realizar los ajustes necesarios a la propuesta de formación de modo de involucrar la participación del conjunto. Mientras Chile lleva muchos años de experiencia en dispositivos de aseguramiento de la calidad, Argentina, a partir de esta última reforma, comienza a institucionalizar algunos procesos que todavía no se encuentran consolidados. El caso de Uruguay al igual que los ISFD de Argentina, probablemente por la centralidad de la producción curricular y la alta participación en un trabajo de co-construcción de una gran variedad de actores, la necesidad de evaluar se aleje de los mecanismos de control y se acerque a modelos de evaluación formativa que a la vez genere información para la mejora.

«La evaluación externa se había establecido a comienzo del 2010, por ahí, pero era una evaluación limitada y tenía problemas. Acreditación, como todos los programas universitarios, eso no existía antes. Ahora tenían que ser programas acreditados obligatoriamente. Todo eso hace que las universidades tengan que revisar el currículum. Porque al tener evaluación externa y al tener estándares tú estás determinando de alguna manera lo que se tiene que enseñar, tanto lo disciplinario como en lo pedagógico (...) nunca la acreditación puede ver bien el currículum. Lo examina antes, pero ya de ahí y discutir y ver todo... Pero hay una visión general de lo que está en el currículum y de quienes están enseñando, quiénes son los formadores; entonces hay un control también desde ahí. O sea, yo creo que controles tenemos suficientes y espero que nadie pida más controles.» (CHE2)

«No es fácil hablar de evaluación. En nuestro país se levanta todo tipo de sospechas y resistencias. Pusimos en marcha dos tipos de evaluaciones que fueron innovaciones porque no hubo antecedentes. En primer lugar, la Comisión Federal de Evaluación, que analizaba los textos para su validez y también la Evaluación de Desarrollo Curricular. Fue un proceso muy interesante el que hicimos sobre evaluación de desarrollo curricular, al principio voluntario, porque había que borrar todo aquello que tuviera que ver con procesos de acreditación, toda la cuestión punitiva y plantear la evaluación como proceso de mejora. Y llevó su tiempo, la primera experiencia, fue piloto, voluntaria y lo paradójico fue que después se enojaban porque querían participar todos. En el segundo año fue censal, para todas las carreras de inicial y primaria y arrojó resultados muy valiosos para tener en cuenta en los ajustes de la segunda presentación para la acreditación de la validez nacional que es para cinco cohortes. En esa evaluación hubo un dispositivo que contempló la participación de docentes, directivos y estudiantes, y hubo instrumentos específicos para cada uno de estos actores.» (ARE3)

En cuanto a la duración de las carreras, los tres países muestran convergencia, de cuatro años o más durante el período estudiado. La extensión de los años de estudio abre preguntas en relación a las trayectorias académicas de los estudiantes de la educación superior. Desde una perspectiva que plantea los recorridos de los estudiantes como variados, variables, contingentes y en permanente construcción es importante determinar la incidencia de las reglas institucionales así como la de los propios planes de estudio.

«A partir de los Lineamientos [Res. CFE 24/08] lo que se establece es que independientemente del nivel en el cual se ejerza, no hay ningún motivo para que la formación de un maestro de primaria o de inicial tenga menos carga horaria o extensión que para otras modalidades o niveles. Así que se estableció una duración de cuatro años de estudios para todas las carreras de formación docente» (ARE3)

«Otro de los grandes problemas: los cuatro años. Muy difícil que los estudiantes logren cursar en cuatro años su formación preprofesional, muy difícil (...). Carga demasiado, el estudiante no puede, no le queda tiempo para estudiar tampoco. De mañana da la práctica, de tarde va al instituto. Entonces en esta época que la característica de los jóvenes estudiantes es que estudian y trabajan, sin dudas que termina siendo una condición.» (UYE2)

En este sentido persisten las tensiones en torno a la necesidad de docentes formados para sistemas educativos en expansión, la necesidad de jerarquizar su formación cumpliendo con los requerimientos de la educación superior y la puesta en marcha de diseños curriculares que demandan mucho tiempo de cursada a las estudiantes (mayoría mujeres) cuando muchas de ellas son trabajadoras y asumen responsabilidades familiares.

4. Discusión

En los tres países estudiados se identifican algunas convergencias respecto a la generación de las leyes nacionales. En relación con el período estudiado, estas leyes fueron producidas entre los años 2006 y 2009 en contextos sociales similares pero transitados de manera singular. Si bien los tres casos establecieron reformas para dar respuestas a los efectos de las políticas neoliberales, estas políticas no tuvieron los mismos niveles de profundidad ni afectaron de igual modo a los sistemas educativos. Mucho tuvo que ver la conformación histórica de cada uno de ellos y la posibilidad de enraizar de algunas tendencias internacionales dependió de las tradiciones locales y los movimientos políticos de cada momento. Mientras Uruguay, sin renunciar a su matriz histórica de centralización, incorpora nuevos niveles de decisión de carácter intermedio; Chile, recupera cierta centralidad en las definiciones conservando una perspectiva mercantilista de la educación; y Argentina inicia un camino de reconstrucción de un sistema educativo abandonado bajo los argumentos de la autonomía con algunos pendientes en torno a su complejo federalismo. Estas reformas parten de intentos de respuestas a la conflictiva social y de la necesidad de un giro en la política educativa y esto les da un carácter situado que no niega la historicidad de los procesos. Si bien no son cambios promovidos desde abajo (Hargreaves, 1996, Pérez Gómez, 1998) alojan un lugar para el debate público y el conflicto cuyo efectos podrán ser evaluados a mediano plazo, siempre que conjuren la vulnerabilidad de la discontinuidad política y logren huir de lo esporádico.

Todas, en mayor o menor medida, dedican un apartado especial a la formación docente, en particular a la formación docente inicial. Destacan su incidencia en la calidad educativa del sistema en su conjunto y a la vez se proponen jerarquizarla, fortalecerla y renovarla. Esta necesidad surge de los diagnósticos que han realizado estos países (2005 Uruguay y 2006 Argentina y Chile) que revelan altos niveles de fragmentación del sistema formador, debilidad institucional, propuestas curriculares disímiles y un gran desprestigio de la profesión con condiciones de trabajo injustamente reconocidas, además de debilidad en los recursos académicos y, en el caso chileno, baja calidad de los interesados en estudiar la carrera. Una de las medidas que se tomaron para jerarquizar la profesión fue la de renovar a la formación docente y esto produjo una invención importante en las estructuras del gobierno educativo al crearse organismo o instancias administrativas para desarrollar funciones fundamentales en torno de las políticas de formación docente.

Dada la escala de las políticas analizadas, algunas se tratan de reformas que promovieron cambios profundos en los aspectos curriculares, en otras son programas que afectaron a un número acotado de instituciones y pueden reconocerse como propuestas de transformación más que de reformas globales (Viñao, 2002). Aun así, la mayoría de ellas (con más o menos participación de distintos sectores) fueron producidas desde la cúspide del sistema y sin embargo conservan como rasgo de las denominadas innovaciones, la inclusión de algunas categorías supranacionales asumidas por el poder político (Viñao, 2002; Stainer-Khamsi, 2015).

En cuanto a los cambios en la formación desde la perspectiva curricular los tres países han realizado reformas destinadas a subsanar la diversificación de la oferta, en la que han tomado en cuenta a la formación docente en su conjunto y han establecido parámetros comunes para todas las carreras. Estos parámetros están expresados en normas de alcance nacional que prescriben la formulación de los diseños curriculares. Los tres países fijaron núcleos o campos que estructuran la formación y, si bien presentan leves diferencias en sus denominaciones, se puede señalar que comprenden los conocimientos necesarios relevados por las investigaciones sobre el tema, que resultan fuentes del diseño de la política.

4.1. Viejos problemas reconfigurados

Al plantear a la formación docente como trayecto (Ferry,1991; Bullough, 2000; Pogré, 2011) es necesario superar visiones que recortan y aíslan problemas específicos de cada tramo que puedan abordarse y resolverse en sí mismo. Lo que implica pensar a ese recorrido (que comienza en la formación inicial, incluso, antes) tanto en sus dimensiones subjetivas, institucionales y políticas, de modo que cada instancia recupere el sentido de la anterior y la conserve como necesaria para las siguientes. Si bien estas instancias pueden sucederse unas a otras en términos temporales y con relación a los dispositivos de formación, los conocimientos y los saberes que se proponen a lo largo del recorrido -o aquellos que producen los propios sujetos- pueden poner en evidencia aristas de problemas persistentes de la formación docente que crecen en complejidad y en novedad a partir de las crecientes funciones que se les requieren a las escuelas y a quienes enseñan.

Si bien esta concepción de la formación docente anticipa sobre los efectos positivos de diseñar la política sobre este continuo, a continuación se circunscribirán a la formación inicial tres problemas clásicos, resignificados que abren desafíos comunes a los tres países:

El primero está constituido por las nuevas institucionalidades y no solo referidas a los problemas evidenciados respecto al pasaje de la formación docente a la universidad, sino también y fundamentalmente orientada a los espacios que se inauguran cuando se realiza una vinculación responsable con las escuelas del sistema educativo. En términos de Nóvoa (2017) se trata de construir un nuevo lugar, un espacio de frontera entre las instituciones formadoras y las escuelas donde se puedan pensar modelos innovadores de formación docente. También cabría preguntarse acerca de cómo barrer esas fronteras para que la circulación de los sujetos en formación, docentes, formadores e investigadores facilite el «acampe temporal» en estos lugares. Indagar desde una perspectiva superadora de la tradicional relación universidad-escuelas, desde la cual plantear relaciones simétricas en la formación, relevar modos creativos de vinculación donde los espacios producidos se muestren como lugares de encuentro, de producción pedagógica y de acción política.

El segundo, referido a los saberes que promueve la formación inicial. Existen algunos saberes que por su actualidad o por su condición de transversalidad trascienden los conocimientos previstos tanto en los diseños curriculares como en los programas de las materias. Estos saberes que algunos denominan emergentes, cabalgan entre los problemas sociales y el saber científico (Pinar, 2014). La educación ambiental, las políticas de memoria, las alfabetizaciones múltiples, el multiculturalismo, los estudios de género, las injusticias sociales y la efectivización de los derechos humanos ingresan a las instituciones formadoras poniendo en jaque a las propuestas curriculares, demandando por diseños integrales.

El tercero, refiere a los modos de acompañar las trayectorias académicas. El crecimiento significativo que experimenta la educación superior da lugar a nuevos sujetos (Mancovsky y Más Rocha, 2019) e incorpora variados campos de saber, lo que demanda a las instituciones un alerta permanente sobre la calidad de su oferta en línea con el desarrollo curricular, su gestión, los procesos de evaluación y el desarrollo profesional de sus docentes. Respecto de este último punto, en tanto la enseñanza no se asuma como una práctica que debe ser revisada en todos sus componentes, será muy difícil incorporar prácticas inclusivas.

En suma, los tres países estudiados muestran aspectos convergentes y a la vez expresan la singularidades propias de sus historias, bases constitucionales y legales de la educación, de sus regímenes políticos y de la organización institucional de sus respectivos sistemas formadores. Los cambios estudiados no expresan procesos ni modelos universales, por el contrario, estarían dando cuenta de transformaciones que intentan ser fundantes o promotoras de nuevas configuraciones en la materia o enmendar reformas precedentes, inconclusas o no del todo desarrolladas. Las dinámicas en las que se diseñan e implementan las políticas sectoriales aparecen así sujetas a continuas revisiones y -a veces- algunos aciertos y desconciertos.

5. Referencias

- Arfuch, L. (2002). *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- Ávalos, B. (2002). Profesores para Chile: historia de un proyecto. Ministerio de Educación.
- Ávalos, B. (2014). La formación inicial docente en Chile: tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios Pedagógicos*, vol. XL, Número Especial 1, 11-28.
- Assaél Budnik, J., Cornejo Chávez, R., González López, J., Redondo Rojo, J., Sánchez Edmonson, R. y Sobarzo Morales, M. (2011). La empresa educativa Chilena. *Educação & Sociedade*, 32(115), 305-322.
- Bullough, R. (2000). Convertirse en profesor: la persona y la localización social de la formación del profesorado. En J. Biddle, T. Good e I. Goodson (Coords.). *La enseñanza y los profesores I. La profesión de enseñar* (pág. 99-165). Paidós.
- Claro, F. Bennett, M. Paredes, R. Wilson, T. (2013). Incentivos para estudiar pedagogía: el caso de la Beca Vocación de profesor. *Estudios Públicos. Centro de Estudios Públicos*, vol. 0(131), 37-59.
- Cox, C. (2011). Institucionalidad y políticas de formación inicial docente: La agenda del presente. *Aula Abierta de los estudiantes de pedagogía. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 1, 67-77.
- Cox, C., Meckes, L. y Bascopé, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: Velocidad del Mercado y Parsimonia de las Políticas. *Pensamiento Educativo*, vols. 46-47, 205-245.
- Cox, C., Beca, C. Cerri, M. (2014). Docentes para una educación de calidad en América Latina: Problemas y orientaciones de política. En J. Díaz De La Torre (Comp.), *Realidades y prospectiva educativa* (pág. 41-92). Tomo I. SNTE.

- Diamant, A. (2010). *Testimonios de enseñar y aprender. Ser psicólogo en la UBA de los '60*. Teseo.
- Davini, M.C. (1998) *El Currículum de Formación del Magisterio. Planes de Estudio y Programas de Enseñanza*. Miño y Dávila Editores.
- Davini, M.C. (2015) *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Egido Gálvez, I. y Martínez-Usurralde, M. (2019). *La educación comparada, hoy*. Editorial Síntesis.
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V. y Paredes, D. (2017). *Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferry, G. (1991). *El trayecto de la formación. Los enseñantes entre la teoría y la práctica*. Paidós.
- Franco, M. y Levín, F. (comp.) (2007). *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Paidós.
- Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Morata.
- Manso, J. (2012). *La formación inicial del profesorado de Educación Secundaria: Análisis y valoración del modelo de la LOE*. [Tesis doctoral inédita]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Mancovsky, V. y Más Rocha, S. (2019). *Por una pedagogía de "los inicios". Más allá del ingreso a la vida universitaria*. Biblos.
- Misuraca, M.R. y Menghini, R. (2010). La formación de docentes en la Argentina del siglo XXI: ¿Consolidación de las tendencias de los '90? *Profesorado. Revista de currículum y formación docente*, 14, 2, 251-266.
- Molinari, A. (2017). Tres historias de común inspiración: un estudio comparado sobre las políticas de formación docente inicial del Cono Sur. *Journal of Supranational Policies of Education*, (6). <https://doi.org/10.15366/jospoe2017.6.002>
- Molinari, A. y Cappellacci, I. (2021). Currículum, evaluación y acreditación en la formación docente. Un análisis de los Planes Nacionales de Argentina. *Itinerarios Educativos*, (15), e0011. <https://doi.org/10.14409/ie.2021.15.e0011>
- Nóvoa, A. (2019). Tres tesis para una tercera visión. Repensando la formación docente. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 23(3), 211-222.
- Pérez Gómez, A. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata.
- Pogré, P., (2012). Formar docentes hoy, ¿qué deben comprender los futuros docentes? *Perspectiva Educativa, Formación de Profesores*, 51(1), 45-56.

- Pinar, W. (2014). *La teoría del curriculum*. Narcea.
- Ruiz, G. (2010) La comparación en la investigación educativa. M. A. Navarro Leal (Coord.) *Educación Comparada: Perspectivas y Casos* (pág. 23-51). Planea.
- Said-Hung, E., Gratacós, G. y Valencia Cobos, V. (2017). Factores que influyen en la elección de las carreras de pedagogía en Colombia. *Educ. Pesqui, São Paulo*, v. 43, (1), 31-48.
- Samaja, J. (1999). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*. Eudeba.
- Schriewer, J. (1993). El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. En J. Schriewer y F. Pedró (Eds.), *Manual de educación comparada (Vol. II) Teorías, investigaciones, perspectivas* (pág. 189-251). Pomares-Corredor.
- Schriewer, J. y Kaelble, H. (comp.) (2010). *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar*. Octaedro/ICE-UB.
- Stainer-Khamsi, G. (2015). La transferencia de políticas como herramienta para comprender la lógica de los sistemas educativos. En G. Ruiz y F. Acosta (Eds.), *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*. (pág. 55-74). Octaedro.
- Vaillant, D. (2013). Formación inicial del profesorado en América Latina: dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22, 85-206. <https://doi.org/10.5944/reec.22.2013>
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, (20), 109-144. <https://doi.org/10.5944/reec.20.2012.7595>
- Viñao Frago, A. (2002) *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas: Continuidades y Cambios*. Morata.