



Una política de formación docente en el marco de la recuperación democrática: el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente. Argentina 1987-1989

Uma política de formação de professores durante a recuperação democrática: o Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Atualização de Professores. Argentina 1987-1989

A teacher training policy during democratic transition: the National Institute for Teacher Improvement and Updating. Argentina 1987-1989

Myriam Southwell^[a], Jorgelina Mendez^[b]*

^[a] CONICET/Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina

^[b] CONICET/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Resumen

El presente trabajo reconstruye una experiencia de formación docente desarrollada en Argentina en el primer gobierno de la transición democrática (1983-1989). La misma presenta características particulares producto, por un lado, del clima político y social en que se encuadra y la conformación de las agendas políticas y educativas de dicho gobierno y, por otro, de los discursos

*MS: Doctora en Ciencias de la Educación, e-mail: islaesmeralda@gmail.com

JM: Doctora en Ciencias de la Educación, e-mail: jorgelinamendez@gmail.com

que definen a la formación docente – y más específicamente a la formación permanente o continua— las prácticas y las demandas que surgen sobre esta figura. Se trató de una institución nueva — el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente — que pese a ser una breve experiencia tuvo una significativa influencia en tanto convocatoria y alcance y, al mismo tiempo, debilidades que se manifestaron claramente en el cierre de la misma. Entre estos polos se definió una concepción del docente que suponía un nuevo rol frente a los alumnos, pero también frente a la institución educativa y que estaba vinculada a una agenda educativa basada en principios que caracterizaron al gobierno de la transición democrática. La reconstrucción de la experiencia toma como base en análisis de la documentación oficial y el relato de sus principales responsables en relación a las particularidades del contexto en el cual se insertó.

Palabras clave: Política de formación de profesores. Transición democrática. Educación continuada.

Resumo

Este artigo descreve uma experiência de formação de professores desenvolvida na Argentina durante o primeiro governo da transição democrática (1983-1989). Apresenta características particulares devido, por um lado, ao clima político e social em que se desenvolve e à conformação das agendas políticas e educacionais daquele governo. Por outro lado, há os discursos que definiram de forma renovada a formação permanente de professores, valorizando o trabalho entre os pares. Assim, uma nova instituição foi criada — o Instituto Nacional de Melhoria e Renovação de Ensino. Esta instituição, apesar de sua breve experiência, teve um sucesso significativo no número e na distribuição geográfica de professores treinados. Definiu-se uma concepção do professor que supunha um novo papel na frente dos estudantes, mas também diante da instituição de ensino e que estava vinculado a uma agenda marcada pelo imperativo democratizante do primeiro governo da transição democrática. Este artigo baseia-se na análise da documentação oficial e no relato de seus principais responsáveis pela implementação dessa política.

Keywords: Política de formação de professores. Transição democrática. Educação continuada.

Abstract

This article describes a teacher training experience developed in Argentina during the first government of the democratic transition (1983-1989). It presents particular characteristics due to, on the one hand, the political and social climate in which it is developed and the conformation of the political and educational agendas of that government. On the other hand, discourses that defined in a renewed way the permanent teacher training, giving crucial value to work between peers. Thus, a new institution was created — the National Institute for Improvement and Teaching Renewal. This institution — despite its brief experience — had a significant success in number and geographical spread of trained teachers. There was defined a conception of the teacher that supposed a new role in front of the students, but also in front of the educational institution and that was linked to an agenda marked by the democratizing imperative of the first government of the democratic transition. This article is based on the analysis of the official documentation and the account of its main responsible for implementing this policy.

Keywords: *Teacher training policy. Democratic transition. Continuing education.*

Introducción

Este trabajo la experiencia desarrollada por una política de formación docente desarrollada en Argentina durante el primer gobierno de la transición democrática (1983-1989), a cargo del presidente Raúl Alfonsín. En el año 1983 se cierra no sólo un período de dictadura cívico-militar (1976-1983), el más violento de su historia, sino, además, se cerrará un largo ciclo de alternancia de gobiernos democráticos y dictatoriales.

En el marco de esta incipiente experiencia democrática, la educación en general y la formación docente en particular, se convirtieron en el marco de expresión de algunos principios del programa político del gobierno centrado en la democratización institucional, participación, autonomía, entre otras. En ese sentido la experiencia abordada en este trabajo —la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento

y Actualización Docente (1987-1989)— representa particularidades propias de este período, articuladas a demandas y nuevos discursos que estructuraran la formación docente a nivel nacional y global.

Entalsentidodichainiciativacontienecaracterísticaspropiasque, en su breve funcionamiento, permiten entenderla como una experiencia “encapsulada” entre tradiciones previas que contenían una perspectiva del docente de corte tecnocrático —impulsadas principalmente desde la década de 1960- y concreciones posteriores que tomaron como base la idea de un docente descalificado y desjerarquizado al cual era necesario “capacitar”, “reciclar” para cumplir más competitivamente su función. Esta concepción se expresa claramente desde mediados de la década de 1990 en el marco de la reforma educativa impulsada por un gobierno de corte neoliberal. No obstante ello, el INPAD expresa particularidades que serán retomadas en otros momentos y contextos históricos en relación a la concepción del docente, el sentido asignado a su formación y al rol que se le asigna como responsable o protagonista de su propia formación.

La reconstrucción de esta experiencia se realizó a través de la indagación y el análisis de documentos oficiales y de Organismos Internacionales y normativa relacionada a su creación así como también entrevistas a funcionarios políticos y responsables de la definición e implementación del proyecto. La misma se orientó, en primer lugar, caracterizando la agenda educativa que asumió el gobierno de la transición democrática y los principios que la orientaron. En un segundo momento recuperando los discursos que circulaban en el contexto internacional en relación a la formación para luego abordar los sentidos que asumió en el contexto nacional. Finalmente, en tercer lugar, se reconstruye la trayectoria de esta experiencia indagando las particularidades del proyecto, los logros alcanzados, pero también las dificultades y los obstáculos que marcaron su breve trayectoria y que permiten afirmar que la misma estuvo acotada o “encapsulada” en su propio contexto.

Las demandas educativas en la recuperación democrática

La recuperación del régimen democrático en Argentina, marcada con la transición de gobierno de diciembre de 1983, significó un resurgimiento en la política argentina y de redefinición de los lazos entre estado y sociedad en el marco de un nuevo discurso político que puso en primer plano a la democracia como un valor fundamental a proteger y defender. Por supuesto este resurgimiento tuvo su expresión en el ámbito educativo iniciando una nueva etapa en la producción de conocimiento, pero también de redefinición en la política educativa.

En ese sentido implicó una apertura democrática hacia el interior de la sociedad Argentina pero también hacia el exterior, en un contexto internacional del cual emanaban diversos discursos, experiencias, referenciales teóricos que de a poco comenzaron a llegar al país. Paradójicamente la apertura democrática tuvo fuertes limitaciones en tanto significó un “exceso de confianza” en la deliberación como mecanismo de funcionamiento (SOUTHWELL, 2007a) y un convencimiento en que la propia participación iba a darse de manera espontánea en una sociedad que venía de una etapa de gran violencia institucional. Los propósitos del nuevo gobierno tuvieron como objetivo principal el dejar atrás el pasado de golpes y dictaduras condenando fuertemente la violencia y el terror de estado. De esta manera el eje discursivo se centró en recuperar la plena vigencia del estado de derecho, con el objetivo de generar una conciencia democrática que tomará ejemplos de la socialdemocracia europea (SOUTHWELL, 2007a). El lema adoptado por Alfonsín, “*con la Democracia se come, se cura, se educa*” constituyó un claro ejemplo del peso simbólico otorgado al término y la explicitación de un proyecto político que tenía como fundamento democratizar la sociedad y desmontar las estructuras autoritarias que habían conllevado la instauración de una cruenta dictadura. No obstante, este propósito encontró interna y externamente no pocas limitaciones y oposiciones políticas, económicas y sociales.

En relación al proyecto educativo del nuevo gobierno diversos autores — tales como Braslavsky (1989), Southwell, (2002; 2007a),

Tiramonti (2004) —entre otros— coinciden en señalar que el mismo se construyó en la oposición autoritarismo/democracia, a través de la cual se pretendió desarticular los aspectos materiales y simbólicos que expresaban el autoritarismo al interior del sistema educativo. El proyecto entendía a la educación como un aspecto vital del proceso democratizador por lo que se trataba, no sólo de desmontar la propia estructura autoritaria del sistema sino, además, transmitir desde allí una cultura de participación ciudadana pluralista y representativa. Uno de los ejemplos más claros de esta voluntad fue la convocatoria a un Congreso Pedagógico Nacional con la intención de sentar las bases de una nueva legislación educativa que fuera producto de la deliberación y el aporte de toda la ciudadanía en sentido amplio. La convocatoria se realizó a todos los sectores de la sociedad civil incluyendo un esquema de asambleas que iban desde la base del sistema pasando por instancias regionales, provinciales hasta llegar a una Asamblea Nacional con representantes de todas las jurisdicciones¹.

Esta iniciativa se topó con muchos inconvenientes propios del proceso que pretendía promover el gobierno. Por un lado, la ausencia de la sociedad civil en las instancias de debate la cual respondía en parte a la ausencia de tradición de participación y a un miedo o desconfianza presente como consecuencia de la impronta de la violencia de la última dictadura. Asimismo, dicha presencia era mayor en las asambleas de base menguando en pos de una cooptación de las asambleas regionales por los partidos políticos (MIGNONE, 1989; PUIGGRÓS, 1989). En todo caso la confianza en la participación espontánea y la falta de conducción del proceso que en algunas jurisdicciones demoró casi dos años en comenzar (SOUTHWELL, 2007a) conllevaron a que el CPN perdiera el sentido inicial. Otra de las razones, fueron las constantes negociaciones que debían darse entre los representantes de la Iglesia Católica y el gobierno para moderar posiciones de cara a la Asamblea Final y en las cuales también participaban representantes de la oposición, el partido

¹ Diversos abordajes del CPN se pueden encontrar en De Llela y Krotch (1989); De Vedia (2005); Southwell (2007a).

Justicialista. Asimismo, la dilación de los tiempos del proceso, sumado a la crisis económica que complicaba su financiamiento, y a la inestabilidad política y social volvían a esta empresa aún más compleja. Más allá del proceso de deliberación del CPN y la posibilidad de sancionar una Ley Orgánica de Educación, los funcionarios, expertos/técnicos/especialistas que trabajaban en la gestión comenzaron a avanzar con reformas parciales del sistema que, para esta gestión educativa, suponían un trabajo desde las bases en diálogo con directores y supervisores escolares.

De esta manera se buscó promover un conjunto de reformas al interior de los diferentes niveles educativos bajo dependencia directa del estado nacional tomando como fundamento los principios de democratización, participación y autonomía de los procesos educativos motorizando una mayor participación de los docentes y alumnos en la toma de decisiones y una mayor implicancia en la gestión institucional, aunque en un contexto marcado por las restricciones presupuestarias, pérdida de apoyo inicial al proyecto político y los conflictos con sectores sociales como los sindicatos, la iglesia católica y la oposición política así como debilidades propias del proyecto.

Las transformaciones que se buscaban promover en el ámbito educativo requerían promover nuevas formas de relación entre docentes y alumnos y con la comunidad educativa superando las relaciones de jerarquía y autoridad tradicionalmente establecidas al interior del Sistema Educativo.

Los discursos sobre la formación docente en el contexto global de la década del '80

Así como la década de 1960 significó, tanto en Argentina como a nivel internacional, un giro en la concepción de la docencia —la irrupción de la tradición eficientista²—, la década del 1970 significó la puesta en cues-

² La irrupción de esta tradición no significa la sustitución. Como plantea Davini (1995) la tradición eficientista se funde con las otras tradiciones previas —la normalista y la academicista— sin que

tión del trabajo docente y del valor social de su tarea con una consecuente pérdida de *status* (DAVINI; BIRGIN, 1998), los '80 implicará el posicionamiento del docente como actor fundamental del cambio educativo.

En este contexto su rol y e identidad fueron puestas en cuestión desde abordajes pedagógicos, técnico-pedagógicos, políticos, sociales e ideológicos. Las nuevas pedagogías centradas en el niño suponían que él era el principal responsable por su proceso de aprendizaje y el rol del docente debía entenderse en términos de facilitador, sin obstaculizar su desarrollo autónomo. El auge de las tecnologías educativas y los desarrollos en los medios de comunicación auguraban que, en el corto plazo, el proceso de enseñanza-aprendizaje estaría cada vez más mediado por las tecnologías y en un futuro cercano el rol del docente ya no sería necesario. Asimismo, los cambios sociales que se precipitaron en la segunda mitad del siglo XX generaron una diversificación de las metas educativas que se traducía en una mayor complejidad en la organización de los sistemas y de las instituciones escolares (DE LA ORDEN, 1982). Por lo tanto, el docente debía ser lo suficientemente flexible y adaptable a las transformaciones que acontecían cada vez más frecuentemente.

Paralelamente, la tarea docente también fue atacada desde las perspectivas crítico-reproductivistas³ que lo definieron como un engranaje fundamental de la “maquinaria” educativa, transmisor de valores sociales caducos y tendientes a mantener el *status quo*, problematizando el supuesto de “que las escuelas son vehículos de democracia y movilidad social” (GIROUX, 1990, p. 31). Más allá de los esfuerzos por separar a la figura del docente de la fuerte crítica a la escuela tradicional, esta quedó atrapada bajo la trampa que supuso concebir a las instituciones como espacio de reproducción social y a los maestros y profesores atrapados bajo la lógica de la dominación.

ninguna pueda generar una identidad nueva. Por otra parte, tal como lo expresa Southwell (1997) el tecnocratismo significó una re-lectura, una re-ocupación, un relevo de concepciones epistemológicas del conductismo presentes desde décadas previas.

³ Entre los principales exponentes de esta corriente Henry Giroux (1988) cita los trabajos de Michael Young, Basil Bernstein, Michael Apple, y Samuel Bowles y Herbert Gintis.

Todas estas críticas a la figura del docente desembocaron, paradójicamente, en la búsqueda de la revalorización de su tarea. Los documentos de la UNESCO y de la OCDE insistían en que los docentes deberían estar en el centro de las reformas y para ello se tornaba necesaria “una mejor preparación del personal de educación [en tanto] uno de los factores esenciales del desarrollo de la educación y una importante condición para toda renovación de la educación” (UNESCO citado por Marín Ibáñez, 1982, p. 102).

Por un lado, otorgarle mayores márgenes de autonomía para desplegar sus habilidades y superar los obstáculos con creatividad e innovando (BEECH, 2005) lo cual también implicaba la autonomización y la responsabilización individual frente a los resultados educativos (BIRGIN, 1999). En tal sentido se relaciona autonomía y calidad de la mano de propuestas de organismos como el Banco Mundial (FELDFEBER, 2006) y por otro lado la revalorización o jerarquización de su tarea queda unida a la formación permanente, el perfeccionamiento y la actualización.

Ambas cuestiones están articuladas a otra demanda: la profesionalización de la docencia. Durante la década de 1980, se deja de lado la cuestión de las condiciones laborales y los derechos del docente para dar lugar a una concepción de profesionalización entendida como aquella que promueve actitudes, valores y prácticas que coadyuven al mejoramiento de la educación (SOUTHWELL, 2007b). En los '80 el discurso de la profesionalización se resignificó en función del nuevo contexto y se relacionó a la formación inicial de los docentes. En este sentido, la profesionalización no era tanto el producto de prácticas y condiciones laborales como resultado de un proceso formativo, del enfoque y contenido del currículum para la formación docente. De esta manera se naturalizó la relación profesionalización-formación docente que demandaba un docente a tono con las tendencias descentralizadoras, preparado para una mayor autonomía en las escuelas, capaz de ser gestor de los contenidos y de las propias instituciones.

Las demandas hacia el docente marcaron un campo de disputa en torno a significados asociados a la categoría profesionalización (SOUTHWELL, 2007b, 2008). De una perspectiva de profesionalización

que interpelaba a los estados en función de reconocer, valorar y jerarquizar la tarea docente — tal como puede entenderse en los documentos de Organismos Internacionales de la década de 1960— el eje se inclinó hacia una demanda a los docentes por asumir un compromiso con la institución educativa, mayores responsabilidades por su tarea y por los aprendizajes de sus alumnos, en síntesis, por la calidad de la educación (POPKEWITZ; PEREYRA, 1994; SOUTHWELL, 2008). A partir de allí será cada vez más común que los discursos de las reformas educativas relacionen la mejora de la calidad educativa con una reforma o transformación de la formación inicial del docente, depositando gran parte de la responsabilidad por el cambio educativo en ellos (BIRGIN, 1999).

En este mismo sentido se demanda un docente más reflexivo y comprometido no sólo con el proceso de enseñanza y aprendizaje, sino también con la institución escolar. Aquí el discurso de la profesionalización se articula con aquellos a favor de una mayor descentralización de la educación, que implica trasladar parte de la gestión a las escuelas dando participación a los directivos, docentes y la comunidad en general. Como plantea FELDFEBER (2006) ello plantea una paradoja en tanto las políticas en pos de mayor autonomía fueron promovidas “desde arriba” desde instancias centrales del gobierno y las nuevas demandas a las instituciones generaron nuevas demandas a la tarea docente de manera que las tendencias a la descentralización resultaran asociadas al interés en la profesionalización (MÝRDAL, 1997).

Otra de las cuestiones que está presente en estos discursos es la búsqueda de una identidad profesional docente y, paralelamente, la búsqueda de una jerarquía perdida. La jerarquización de la docencia se asocia a un ítem fundamental: el perfeccionamiento y actualización permanente. Si bien el término ganó fuerza con el paradigma eficientista (DAVINI, 1995) buscando promover técnicas y habilidades en función de la planificación eficaz de la enseñanza, se reforzó con la noción de educación permanente entendida como la “revisión y renovación de conocimientos, actitudes y habilidades previamente adquiridas” (VEZUB, 2009, p. 920). Por el contrario, el término capacitación, remite a un tipo de formación

“descontextualizada” de la práctica que coloca al docente en un lugar de “no saber” y por lo tanto sujeto a capacitación (DAVINI; BIRGIN, 1998).

De allí que, el docente, sea conceptualizado desde “la falta”, desde lo que carece, como una “totalidad incompleta” en una búsqueda constante por completarse. El cambio social, las demandas del contexto y la necesidad de insertar su tarea en un futuro incierto requieren de él mucho más que una sólida formación. Ya no se trata solo de cómo formar mejor a los docentes, de cuáles son los contenidos que se necesitan y mucho menos de cuántos años se precisan para formar a un buen docente sino de la construcción de una nueva cultura docente compuesta por los elementos antes descriptos.

La formación docente en la transición democrática

A tono con los discursos internacionales desarrollados en el apartado anterior, la agenda de la reforma educativa en la transición democrática argentina tuvo en su centro al docente. Así los maestros y profesores fueron depositarios de la posibilidad de transformación y también de una reparación por las injusticias y atropellos vividos en los años de dictadura cuando el colectivo docente estuvo expuesto al control y vigilancia sobre sus actividades, a la cesantía por causas políticas e ideológicas y a una paulatina desjerarquización de sus tareas.

Se concibió al docente como portador de los valores y actitudes democráticas que permearían a todo el sistema educativo. Durante la transición democrática, dominada por el optimismo y altos ideales, el docente fue considerado un aspecto clave para el cambio educativo e interpelado en tanto “actor y ejecutor de la reforma educativa” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA, 1984, p. 17) razón por la cual era necesario sensibilizarlos y adecuarlos a una nueva relación pedagógica, no autoritaria, en el marco de una política que pretendía ampliar los espacios de participación y autonomía. El diagnóstico señalaba que este tipo de prácticas estaba poco presente en la formación y en la tarea

docentes, razón por la cual para que hubiese reforma educativa tenía que haber reforma en la formación docente. Es por ello que cuando se motorizaron las experiencias que iban a delimitar un proceso de reforma educativa se interpeló a un docente como partícipe fundamental de la misma, no sólo en relación al cambio en el sentido democrático más general — al que también apelaba el Ministro de Educación, Alconada Aramburú, al inicio de su gestión—, sino en innovaciones concretas.

La experiencia que analizamos aquí plantea un problema inherente al propio sistema educativo, la ausencia de tradición democrática al interior de las instituciones y de las relaciones entre alumnos, docentes y directivos⁴. De allí, que en primer lugar era necesario transformar la actividad en un sentido democratizador y, para ello, las prácticas pedagógicas estaban en el centro de la escena. El discurso sostenía la necesidad de que los docentes asumiesen nuevos roles en estas nuevas instituciones y, ciertamente, esos nuevos roles conllevaban nuevas formas de hacer y de pensar en torno a su función, es decir, trascender la tarea en el aula para insertarse en un contexto institucional y en una comunidad educativa. En palabras de la rectora del INPAD, se trataba de que el docente ampliase “un poquito el radio de mira, la mirada de los docentes, conociendo sus sujetos, conociendo su materia, conociendo su escuela y conociendo su entorno”.

Este nuevo paradigma del rol docente se explicitaba desde los puntos de vista teórico y práctico. Por un lado, aportando nuevos contenidos, lecturas y enfoques y, por otro, transmitiendo otras prácticas, otros modos de hacer en el propio proceso formativo. Ello demandaba la participación activa de los actores en las experiencias de innovación, incorporar demandas concretas hacia su rol y su tarea tomando como fundamento que no habría reforma educativa sin reforma de la formación docente.

⁴ Y ello estaba presente en relación a la institución con las autoridades educativas.

La experiencia del INPAD

La preocupación por instaurar un servicio de perfeccionamiento y actualización docente estaba contenida en la política de planeamiento definida por la gestión del Secretario de Educación Adolfo Stubrin (1987-1989) quién directamente motorizó la creación de una institución específica para el perfeccionamiento y actualización — como vimos dos conceptos en boga en aquel contexto — docente poniéndolo en funcionamiento en el año 1988. Se trató de una institución nueva, creada específicamente para brindar una formación a los docentes en servicio que pudiese acompañar la agenda de transformaciones que se estaban promoviendo especialmente para la educación media en la jurisdicción nacional, es decir pretendía alcanzar a los docentes secundarios que se desempeñaban en instituciones dependientes directamente del estado nacional. Y, paralelamente, recupera el sentido del perfeccionamiento en términos de derechos laborales amparados en el Estatuto del Docente según el cual “el perfeccionamiento es un derecho de todo educador, además de ser un requerimiento social en lo concerniente a la calidad de los servicios educativos” (DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA — DGPE, 1987, p. 2).

Tal lo señalado anteriormente la relación entre perfeccionamiento y calidad de la educación estaba en el centro de la agenda de las políticas docentes del período. En ese sentido, dicha asociación redundaría en un beneficio tanto para estos como para los estudiantes y el sistema educativo en general:

la aspiración por mejorar la calidad de la oferta educativa conduce a beneficiar a todos los docentes, a responder a sus necesidades y demandas y a asignar recursos permanentes para estas acciones (DGPE, 1987, p. 3).

Otra noción significativa en el proyecto del INPAD es la de formación permanente como un derecho, una demanda y una necesidad de los docentes, pero también como condición para la profesionalización del rol:

un plan de perfeccionamiento profesional que, como el presente, se asienta en el concepto de formación permanente.

Es necesario poner el acento en la profesionalización de la función docente y evitar las situaciones problemáticas que surgen al exigir a éste más de lo que, por todo lo expuesto, puede dar. Este proyecto tiende a crear los espacios en los cuales los docentes puedan operar conjuntamente su función pedagógica y su necesidad de actualización permanente tanto en lo didáctico como en lo que hace a su formación científica (DGPE, 1987, p. 8).

Los nudos conceptuales en los discursos internacionales se enlazan así a otros construidos en el seno del proyecto político educativo nacional, en lo que se denomina su recontextualización. La agenda educativa de esta gestión le asigna al perfeccionamiento o la actualización un significado en términos de una transformación educativa democratizadora:

Desde esta perspectiva se justifica la necesidad de desarrollar un proyecto de perfeccionamiento, ya que este y la transformación del sistema educativo conforman momentos interrelacionados del proceso de potenciación de los recursos humanos necesarios para la consolidación de una cultura democrática en el seno del sistema educativo. (DGPE, 1987, p. 10).

Esta hibridación de discursos pone a la educación en el centro de un proceso de modernización democrática y participativa de allí que la institucionalización del perfeccionamiento docente fue pensada en términos de una institución con características propias

La creación del INPAD es una iniciativa de la Secretaría de educación que se propone estimular y potenciar los esfuerzos tendientes al perfeccionamiento de los docentes concebidos como agentes sociales cuya intervención es relevante en la calidad de la oferta educativa (SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, 1989, p. 37).

Las problemáticas del nivel medio motivaron la definición de un conjunto de innovaciones⁵ que requerían también cambios en la práctica docente. En tal sentido, el perfeccionamiento y la actualización estaban pensados como acompañamiento para la reforma educativa, como un mecanismo para generar cambios en el rol docente, pero también como respuesta a una demanda de los docentes, las jurisdicciones y la comunidad educativa en general. En función de los objetivos de ésta se pensó un servicio integrado e institucionalizado para todo el país y que, a largo plazo, pudiese integrar otras experiencias ya existentes.

Una de las características distintivas del INPAD, y que es una innovación para esa época —en parte asociada a las problemáticas de infraestructura y presupuesto— es de pensarlo en el marco de un sistema de educación a distancia.

a mí me entusiasmó eso de decir, para que sea nacional tendría que ser a distancia y ellos [quienes la convocaron desde el Ministerio] ya venían también, con una experiencia exitosa que era el programa de mejora de la enseñanza de la Matemática que lo tenía el CONICET [Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas].

[...] hacerlo a distancia, hacerlo con tutoría, con esa especie de concepción ya de un nuevo tipo de profesores, que serían los tutores, y también me gustó. Yo tenía conocimiento de dos cosas, de los movimientos de innovación pedagógica de España [...] durante el franquismo, que era básicamente la capacitación docente, pero como era de los gremios, eran centros donde la gente se reunía a conversar y a ensayar cosas nuevas. Y después había otro centro que yo lo llegué a conocer y conocí a su mentora en Colombia, que también eran unos centros de formación de capacitación de los docentes en ejercicio para poblaciones especiales, para poblaciones carenciadas (Entrevista Rectora fundadora).

⁵ Entre ellos se puede mencionar una nueva currícula para el Ciclo Básico General, la unificación del Ciclo Básico Bachiller y Comercial, el proyecto de mejoramiento y evaluación de la enseñanza media.

Con estas referencias se definió una estructura con centros regionales, con docentes tutores que tenían a cargo esos centros y eran los responsables de difundir los módulos de capacitación, llevar adelante los encuentros presenciales y acompañar a los docentes que realizaban los cursos en su trayecto formativo.

Para llevar adelante este proyecto se convocó a una especialista en didáctica grupal con trayectoria en el campo de la formación, con la función de seleccionar a los tutores y coordinar el trabajo con ellos. Junto a otras dos especialistas estuvieron encargadas de los tres primeros módulos de capacitación sobre el trabajo grupal, la institución escolar y el adolescente como sujeto educativo, es decir, el perfeccionamiento y la actualización se pensaron no en términos de las disciplinas académicas sino del rol y la tarea docente. Es decir, la transformación del sentido y de la práctica docente fueron el centro mismo del INPAD cuyo objetivo fue “la renovación de los profesores del secundario” (Entrevista Coordinadora de tutores).

el INPAD apuntaba a dar formación en el sentido de actualización a los docentes de la escuela secundaria, tratando de proveerles conocimientos que se sabía que la formación inicial y aún la formación continua no ofrecía.

[...] lo que se quería era trabajar sobre las prácticas concretas, por eso todas las actividades tenían que ver con entrevistar a los propios alumnos, con conocer los grupos, con generar proyectos para trabajar con los alumnos, o sea, modificar la práctica, no hacer una cosa enciclopedista.

[...] Fundamentalmente el desempeño del rol docente. El poder, que el docente tuviera herramientas para pensar su actividad desde otro lugar, de otra manera, generando otra participación con los alumnos (Entrevista coordinadora de Tutores).

El formato con el que se organizó el INPAD se pensó buscando “horizontalizar” la formación, de hacer un trabajo entre pares, de

discusión e intercambio y que a la vez tuviera un efecto multiplicador. Es por ello que se decidió que los docentes tutores fueran los propios docentes que se desempeñaban en el nivel medio — sin importar de qué disciplina —. Para ello se convocó a los interesados quienes fueron seleccionados por el equipo para luego recibir una capacitación intensiva y retornar a sus lugares de origen en cada provincia y organizar el trabajo allí

hacíamos una convocatoria a profesores que tenían horas titulares y que tenían interés en la propuesta y se presentaba una serie de gente. A esa gente a su vez, hacíamos... con ella misma una capacitación de un “internado” de una semana [...]. Sobre la base del desempeño en ese taller, en profundidad, elegíamos nosotros los tutores. Casi no nos equivocamos con los tutores, en el sentido de la dedicación, el entusiasmo, la responsabilidad, porque ellos lo que tenían era que los sacaban de sus horas de clases en comisión para ponerlos en el INPAD (Rectora del INPAD).

[...] hicimos una primera selección y entrevistamos uno por uno a todos los tutores. Entrevisté yo fundamentalmente. Y de ahí, bueno quedó un número de treinta y pico de personas que fueron los primeros tutores.

[...] ellos vinieron a la Capital durante una semana entera a hacer la formación [...] La formación que se hacía durante todo el día, porque ellos venían, los alojábamos en el mismo hotel a todos, ellos compartían esa semana íntegramente lo cual consolidaba mucho las relaciones y bueno, hacían esa formación y el último día nosotros le confirmábamos o no que ellos estaban en condiciones de ser tutores. (Coordinadora de Tutores).

Bajo esa modalidad los tutores se convertían en los responsables del INPAD en sus respectivas provincias y localidades y generando el enlace con la organización central. Esta experiencia permitía que los propios docentes secundarios estuvieran a cargo de su formación y de sus colegas los cual les otorgaba protagonismo en el proceso de perfeccionamiento y actualización. Esa autogestión evocaba los movimientos de renovación pedagógica y la idea de una autoformación de los docentes. Asimismo,

ante un contexto de crisis económica, el aprovechamiento de los recursos humanos — docentes titulares — y de sus horas de clases — utilizadas en comisión de servicio — viabilizaba una empresa que aspiraba a formar en estos módulos iniciales al total de los docentes de la escuela media en un plazo de tres años.

En ese sentido se buscaba aprovechar los escasos recursos con los que se contaba. Había un equipo centralizado que trabajaba en tareas técnico-pedagógicas en relación al diseño de los módulos de capacitación y una estructura de “red” con los tutores:

el INPAD hay que pensarlo desde un sentido de red. Lo que había centralizado a nivel del Ministerio era muy poco, es decir, había algunas personas tomadas para trabajar más en el seguimiento de la evaluación de los cursos... había algunos para la parte de escritura, de impresión, de todo eso, que tenía que ver también con los módulos. Pero era un equipo muy pequeño, muy pequeño (Coordinadora de tutores).

Uno de los aspectos más relevantes organizacionalmente es que el INPAD tuvo un apoyo muy significativo por parte de la gestión ministerial, ya que se trataba de una iniciativa clave para la agenda educativa. Ello se evidencia en la institucionalización del proyecto a través de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto n° 1709/1987) que le da el sustento político, y demarca los lineamientos y características básicas del mismo. No obstante, más allá del apoyo político al proyecto y de los esfuerzos por impulsarlo y sostenerlo no estaban dadas las condiciones institucionales ni presupuestarias para sostenerlo en el tiempo ni se construyeron los mecanismos político-institucionales para convertirlo en una política de estado.

Las complejidades para sostener el trabajo del INPAD estaban enlazadas en la situación general que vivía el país, el clima político y las dificultades económicas que condicionaban las acciones que se buscaban promover desde la cartera educativa. Los impedimentos para avanzar en la agenda de reforma educativa, y en consolidar las acciones en el tiempo, estaban dados por el propio contexto. Las restricciones presupuestarias

fueron una constante a lo largo de este período acentuándose hacia el final del mandato de este gobierno, en virtud de los conflictos con sectores productivos y financieros, internos y externos. De ahí que era fundamental para el Ministerio y la Secretaría de Educación aprovechar los vínculos con organismos internacionales y regionales en materia de financiamiento y asistencia técnica para impulsar diferentes proyectos, tal es el caso del INPAD que fue co-financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en un primer momento y luego por el Banco Mundial.

En el caso de la OEA financiaba a los especialistas, la elaboración de los materiales didácticos, los pasajes y viáticos para la movilidad del equipo y los tutores. Como los tutores utilizaron sus horas a cargo de clases en comisión de servicio, no se trató de un aporte tan oneroso a las arcas del Ministerio y se aprovechaban los fondos disponibles utilizando horas que estaban ociosas en algunas instituciones.

En un segundo momento la financiación del proyecto se efectivizó a través de los programas financiados por el Banco Mundial en el marco del Programa de Asistencia Técnica para el Manejo del Sector Social en Argentina⁶, siendo, además, el marco institucional a través del cual se capacitaban a los referentes de los diferentes proyectos motorizados en dicho marco destinados al sector educación. Con su inclusión en los proyectos del Banco Mundial se hicieron algunos cambios al programa original del INPAD, se incluyó un módulo sobre didáctica y se postergó el curso sobre Instituciones educativas que finalmente, con el cambio de gobierno — en junio de 1989 — y también de las autoridades del INPAD, quedó sin dictar.

Más allá de estos cambios en el programa inicial y de la “debilidad del entramado institucional” que sustentaba el ambicioso proyecto del INPAD, este se implementó y se consolidó como institución, alcanzando una amplia cobertura en poco más de un año de funcionamiento

⁶ Se trató de un préstamo sectorial que por primera vez financiaba reformas sociales en la Argentina, en el cual uno de sus componentes era educativo y estaba destinado a reformas realizadas desde la Secretaría de Educación.

(1988 y parte de 1989). Según los datos brindados por sus responsables, en el primer año y con siete centros en funcionamiento alcanzó un total de 2525 inscriptos. Al año siguiente se sumaron seis centros — Capital Federal; San Martín, Provincia de Buenos Aires; San Rafael, Mendoza; Santa Fe, Capital; Santa Rosa, La Pampa y San Salvador Jujuy — y se contaron 3425 inscriptos más, llegando a un total de 5950 docentes capacitados (SOUTO; YAPUR; MOLINAS, 1996).

Conclusiones

El INPAD se configuró como un ambicioso proyecto de perfeccionamiento y actualización docente en el marco de la recuperación democrática desde un enfoque que lo posicionaba como protagonista de su propio proceso formativo. No obstante, dicha experiencia contó con un débil entramado institucional lo cual constituyó un obstáculo para su consolidación en el tiempo impidiendo trascender como una política de estado. Al mismo tiempo entraron en auge nuevas concepciones sobre la formación continua del docente que partían de entenderla como una profesión desjerarquizada, desvalorizada y se centraban en la idea de “capacitación” “reciclaje” o “reconversión” de los mismos. En definitiva, se trataba de abordar dicha formación desde la falta o la carencia de saberes y prácticas necesarias para desempeñar sus funciones. Ambas cuestiones fueron decisivas para que esta institución se cierre al poco tiempo de comenzar a funcionar y que la experiencia quede “encapsulada” en esos breves años de funcionamiento.

Pese a ello, el impacto que tuvo en su corto funcionamiento puede observarse en la recuperación de algunas de sus premisas en proyectos ulteriores y, especialmente, en la amplia cobertura alcanzada (5.950 docentes capacitados en los diferentes centros del país). Tal vez es por ello que las complejidades del contexto no impidieron que el proyecto se viabilice y que tuviera una considerable resonancia entre diversos actores del sistema educativo. Los participantes de la experiencia evocan una

atmosfera de trabajo y superación de dificultades, de cercanía con los tutores y docentes participantes, y expresan una valoración positiva de la experiencia enfatizando en lo innovador de la propuesta, el respeto por los docentes y la calidad de los contenidos de la formación:

La entrega anticipada en cinco meses al nuevo gobierno de Carlos Menem —del signo político contrario al del gobierno saliente— selló el destino del programa inicial. Si bien el INPAD continuó funcionando con otro Rector a cargo se cambió el sentido y el contenido de la propuesta. Oficialmente el INPAD se desarticuló con la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior a las provincias⁷ —Ley n° 24.049 de diciembre de 1991— y las acciones de capacitación se orientaron en otros dos programas: el Programa Nacional de Capacitación Docente (PNCD) y el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD), a través del cual las acciones de capacitación se realizaban en Institutos de Formación Docente de todo el país convirtiéndose en instituciones de formación continua (DIKER; TERIGI, 1993) concepto que, a posteriori, marcará el paradigma de la capacitación que se tomará en la reforma educativa impulsada en este período.

La trayectoria y el recorrido del INPAD coinciden con la de otros proyectos que se estaban implementando paralelamente y que también fueron interrumpidos o reformulados en el cambio de gobierno y de gestión educativa. No obstante, es de destacar que, pese a su corto recorrido, la debilidad con que se institucionalizó y las complejidades del momento histórico, pudo cumplir gran parte de sus objetivos. En primer lugar, pensaba el perfeccionamiento como un proceso entre pares, con discusiones y abordajes concretos sobre la práctica que permita darle protagonismo al docente sobre su propia formación; una formación que excedía su trabajo en el aula. En segundo lugar, colocaba en el centro del debate el problema de la formación continua o, en palabras más apropiadas, del perfeccionamiento y actualización como parte de la formación profesional. Finalmente

⁷ Recordemos que el INPAD era una institución nacional pensada para brindar formación a docentes que se desempeñaban en instituciones nacionales.

pretendía articular estas transformaciones con un nuevo sentido de la práctica docente anidado con el clima político que inspiró el retorno a la democracia pero que se encontrará con no pocas limitaciones.

Bibliografía

BEECH, J. *International agencies, educational discourse, and the reform of teacher education in Argentina and Brazil (1985-2002): a comparative analysis*. Tese (Pós-Doutorado) — University of London, 2005.

BIRGIN, A. *El trabajo de Enseñar. Entre la vocación y el mercado, las nuevas reglas de juego*. Buenos Aires: Troquel, 1999.

BRASLAVSKY, C. *Evolución de los sistemas educativos en los procesos de transición democrática*. Chile: UNESCO, 1989.

DAVINI, M. C. *La formación docente en cuestión: Política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós, 1995.

DAVINI, M.; BIRGIN, A. Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones. En: RIQUELME, G. et al. *Políticas y sistemas de formación*. Buenos Aires: Novedades educativas, 1998.

DE LA ORDEN, A. Un problema inaplazable: la formación del profesorado. *Revista de Educación*, Madrid, n. 269, año XXX, p. 7-16, ene./abr., 1982.

DE LELLA, C.; KROTSCH, P. (Coomp.). *Congreso Pedagógico Nacional: Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana, 1989.

DE VEDIA, M. *La educación aún espera: a 20 años del Congreso Pedagógico*. Buenos Aires: EUDEBA, 2005.

DIKER, G.; TERIGI, F. *Panorama de la formación docente en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Organización de Estados Americanos, 1993.

FELDFEBER, M. Reforma Educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada 'por decreto'. En: FELDFEBER, M.; ANDRADE OLIVEIRA, D. (Comps.). *Políticas Educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones, ¿Nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, 2006.

GIROUX, H. *Los profesores como intelectuales: Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Buenos Aires: Paidós, 1990 [1997].

MIGNONE, E. Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse. En: DE LELLA, C.; KROTSCH, P. (Coomp.). *Congreso Pedagógico Nacional: Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana, 1989.

MÝRDAL, S. Descentralización y profesionalización del docente europeo. En: PEREYRA, M. et al. *Globalización y descentralización de los Sistemas Educativos*. España: Pomares-Corredor, 1997.

POPKEWITZ, T.; PEREYRA, M. A. Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. En: POPKEWITZ, T.; PEREYRA, M. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1994.

PUIGGRÓS, A. Apuntes para la evaluación del Congreso Pedagógico. En: DE LELLA, C.; KROTSCH, P. (Coomp.). *Congreso Pedagógico Nacional: Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana, 1989.

SOUTHWELL, M. Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo" (1955-1976). En: PUIGGRÓS, A. (Dir.). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: Galerna, 1997.

SOUTHWELL, M. *Educational Discourses in post-dictatorial Argentina*. Thesis (PhD) — University of Essex, Department of Government, Colchester, 2002.

SOUTHWELL, M. Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática. En: CAMOU, A.; TORTTI, C.; VIGUERA, A. (Coords.). *La Argentina democrática: los años y los libros*, Buenos Aires: Prometeo, 2007a.

SOUTHWELL, M. Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por Organismos Internacionales. *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, Buenos Aires, n. 8, p. 261-285, 2007b.

SOUTHWELL, M. Política y educación. Ensayos sobre la fijación de Significado. En: CRUZ, O.; ECHEVARRÍA, L. (Coord.). *El Análisis Político de Discurso: usos y variaciones en la investigación educativa*. México D.F.: Casa editorial Juan Pablos; PAPDI, 2008.

SOUTO, M.; YAPUR, C.; MOLINAS, G. Una experiencia truncada de formación docente: el INPAD. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Buenos Aires, n. 8, p. 3-12, mayo 1996.

TIRAMONTI, G. Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo. En: NOVARO, M.; PALERMO, V. *Historia reciente: Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

VEZUB, L. Notas para pensar una genealogía de la formación permanente del profesorado en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, v. XIV, n. 42, p. 911-937, jul./sep. 2009.

DOCUMENTOS

ARGENTINA. Decreto n° 1709/1987 del 26 de octubre de 1987. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 1987.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. *Política educacional en marcha 1983-1984*. Argentina, 1984.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA. *Política educativa en Democracia*, Argentina, 1987.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. *De los Planes a la Acción*. Argentina, 1989.

Recibido: 30/09/2018

Recibido: 30/09/2018

Received: 09/30/2018

Aprobado: 25/10/2018

Aprovado: 25/10/2018

Approved: 10/25/2018