

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DEL PROGRAMA “NUESTRA ESCUELA”: ¿DE LA DESCONCENTRACIÓN AL DESFINANCIAMIENTO?.

María Cecilia Bocchio y Yanina Débora Maturo.

Cita:

María Cecilia Bocchio y Yanina Débora Maturo (2019). *NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DEL PROGRAMA “NUESTRA ESCUELA”: ¿DE LA DESCONCENTRACIÓN AL DESFINANCIAMIENTO?.* 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1599>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/tMd>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:
<https://www.aacademica.org>.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DEL PROGRAMA “NUESTRA ESCUELA”: ¿DE LA DESCONCENTRACIÓN AL DESFINANCIAMIENTO?

María Cecilia Bocchio

IDH – CONICET UNC, Argentina
mbocchio@gmail.com

Yanina Débora Maturo

IDH – CONICET UNC, Argentina
yanina.maturo@unc.edu.ar

PRESENTACIÓN

El Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), “Nuestra Escuela”, fue creado por la Resolución N° 201 del Consejo Federal de Educación en el 2013, durante el último gobierno Kirchnerista. El programa nace como una iniciativa federal con financiamiento del Estado Nacional en coordinación con cinco sindicatos docentes de representación nacional (CTERA, UDA, AMET, CEA y SADOP). En su propuesta original propone la “formación en ejercicio, gratuita y universal para todos los docentes del país”, a lo largo de tres cohortes consecutivas, de tres años cada una, para todas las unidades educativas de todos los niveles público y privado del sistema educativo argentino. Su objetivo se suscribe a la “demanda histórica de formación continua y situada” como constitutiva del trabajo docente desde el nivel inicial al superior no universitario.

En el 2015, a partir de la asunción del nuevo gobierno bajo la Presidencia de Mauricio Macri, las políticas educativas que venían siendo ejecutadas dieron un giro importante. La suspensión de programas y proyectos socioeducativos, la disolución de equipos de trabajo a nivel nacional y provincial son la consecuencia directa de procesos de desfinanciamiento del sistema educativo (Filmus, 2017; Rodríguez, 2017). Concretamente el PNFP a partir del 2016 pasó a denominarse Programa Nacional de Formación Situada (PNFS), en el marco de un proceso de descentralización y de desconcentración “encubierto” las provincias se volvieron responsables de su sostenimiento.

En esta ponencia nos proponemos destacar algunas transformaciones que el PNFP tuvo desde sus orígenes a la actualidad; para ello centramos el análisis en lo acontecido tras el cambio de gobierno a nivel nacional en diciembre de 2015.

1. EL PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN PERMANENTE: ASPECTOS GENERALES SOBRE LOS ORÍGENES DE “NUESTRA ESCUELA”

El PNFP, por su carácter federal, se extendió a lo largo y ancho del país abarcando a la totalidad de las unidades educativas, a directivos y docentes entre 2014 y 2016, en todos los niveles y modalidades de gestión estatal y privada. Su planificación operativa se pensó a partir del desarrollo de tres cohortes de tres años consecutivos



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

cada una, las cuales involucraron siete jornadas institucionales. Dicho programa fue pensado y organizado en base a dos componentes:

- I. *componente institucional*: centrado en las instituciones educativas para promover el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y aprendizaje de cada nivel. Se inició en el año 2014 y abarcó alrededor de 40 mil escuelas en todo el país, desarrollándose en jornadas obligatorias y en ejercicio.
- II. *componente por destinatarios específicos*: centrado en las prioridades formativas de actualización y profundización de acuerdo a roles, niveles, disciplinas y modalidades, vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Promovió la creación de 13 postítulos en convenio con 51 Universidades, institutos y autoridades provinciales. (Terigi 2016, p. 19).

En relación a estos componentes, se propusieron dos trayectos formativos. El primero comienza en el año 2014 y finaliza en 2016, el segundo, involucra el período 2017-2019. En este sentido, quienes comenzaron su primer trayecto en 2015 y finalizaron en 2017, realizarán su segundo trayecto en el período 2018-2020; y, quienes comenzaron su primer trayecto en 2016 y lo finalizaron en 2018, realizarán su segundo trayecto en el período 2019-2021. (Cuadernos de Trabajo PNFP, 2015, p. 9)

El programa también contempla proveer a las escuelas de materiales diversos, cuadernillos impresos organizados en cinco grandes series, videos de diferentes fuentes o específicos, artículos periodísticos, relatos, documentos históricos, etc., como base para el desarrollo de los encuentros.

2. CONCEPTOS PARA ANALIZAR LOS CAMBIOS EN LA FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO

La investigación educativa a nivel mundial y regional (Popkewitz, 1996; Nóvoa, 1998; Ball, 1998; Barroso y Afonso, 2002; Feijoo, 2003; Krawczyk y Vieira, 2007; Miranda, 2005; Tenti Fanfani, 2003; Dusell, 2005) ha reconocido el abismo que separa el plano discursivo del plano práctico en la puesta en acto de las políticas diseñadas para descentralizar la administración de la educación. En contexto portugués, y ante la redefinición en periodos temporales similares al argentino, de un nuevo panorama político-administrativo para dicho sistema educativo, Formosinho et al., (2005, p.25) manifiesta la necesidad de abordar de modo conjunto los procesos de desconcentración y descentralización.

En este sentido, como Barroso (2006) y Maroy (2011) lo explican, los procesos de desconcentración son generalmente precedidos de acciones de desconcentración /desconcentración, las cuales comúnmente se confunden o venden la desconcentración por descentralización. De esta manera, el proceso de regulación de los sistemas educativos implica la producción de reglas que orientan el funcionamiento del sistema y el (re) ajuste de la acción de los sujetos en función de reglas que tienen la función de asegurar el equilibrio, la coherencia y la transformación que cualquier sistema demanda.

La combinación de retóricas descentralizadoras con normativas que responden sólo a procesos de desconcentración o de re-centralización, ponen de manifiesto que la desconcentración no es necesariamente una etapa en el proceso de descentralización, todo lo contrario, puede tener por objetivo dificultarla. En articulación con las características que asume la acción estatal descentralizadora–desconcentradora el accionar del Estado se configura como un Estado que regula las reglas del juego y evalúa los resultados (García Delgado, 1998)



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

3. EL GOBIERNO DE LA ALIANZA CAMBIEMOS: DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESFINANCIAMIENTO DEL PNFP. SUS EFECTOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

En el 2015, a partir de la asunción del actual gobierno bajo la Presidencia de Mauricio Macri, las políticas educativas que venían siendo ejecutadas dieron un giro importante. Se evidencian procesos de desfinanciamiento del sistema educativo ligados principalmente al fuerte incremento de la inflación y a la subejecución de los presupuestos de la cartera educativa (Filmus, 2017). La suspensión de programas y proyectos socioeducativos, la disolución de equipos de trabajo a nivel nacional y provincial, el desmantelamiento de secretarías y direcciones, la desaparición de los Ministerios de Salud y de Ciencia y Tecnología con los cuales existían proyectos conjuntos. En este sentido Rodríguez (2017) plantea que las principales modificaciones se dieron en cuatro áreas: políticas socioeducativas, evaluación, formación docente y nuevas tecnologías. En relación a la primera, plantea un achicamiento administrativo y presupuestario y un proceso de descentralización a través del cual se disolvieron la gran mayoría de los equipos del nivel central y se transfirieron fondos directamente a las provincias, al tiempo que otros programas socioeducativos se eliminaron o redefinieron sus objetivos. En el ámbito del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) se eliminaron acciones que se estaban realizando en relación a los cursos y postítulos y se delegó parcialmente ese presupuesto a los gobernadores, todo lo cual afectó directamente al desarrollo del componente II del PNFP. Además, destaca la jerarquización del área de evaluación, elevando su rango al nivel de Secretaría y declarándola como política prioritaria.

Siguiendo los aportes ya referenciados de Formosinho et al., (2005) planteamos que la principal estrategia del gobierno actual para reducir la inversión del Estado nacional **fue la desconcentración de políticas que hasta 2015 tuvieron financiamiento nacional**, como por el ejemplo el Programa Conectar Igualdad, los Centros de Actividades Infantiles (CAI) y Juveniles (CAJ). Concretamente el PNFP a partir del 2016 pasó a denominarse Programa Nacional de Formación Situada (PNFS), en el marco de un proceso de desconcentración “encubierto” donde las provincias se volvieron responsables de su sostenimiento. Es decir, del pago de los salarios a quienes forman parte del Programa: tutores, asistentes territoriales, contenidistas, etc.; además y como corolario de la desconcentración las provincias adquirieron un rol central en la definición de los contenidos a incluir para la formación situada de directivos y docentes. Desde los aportes de entrevistas realizadas en el marco de una investigación en curso profundizaremos a continuación en la reconfiguración del Programa con posterioridad al año 2015 en el caso de la provincia de Córdoba.

3.1. EL PNFS EN CÓRDOBA

Para reconstruir el proceso de regulación del PNFP al PNFS recuperamos aportes de entrevistas realizadas a actores estatales que desempeñan funciones a nivel de la administración escolar para la puesta en acto del programa Nuestra Escuela en Córdoba: una tutora de PNFS y una supervisora escolar. Los entrevistados forman parte de la muestra de una investigación focalizada en el análisis de la puesta en acto de políticas para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO)¹.

¹ Proyecto de investigación: Políticas y tensiones de la inclusión social y educativa en la cotidianeidad de escuelas secundarias emplazadas en ciudades - barrios de Córdoba capital. Financiado por FONCYT. Categoría Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT)



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015 y con inicio del ciclo lectivo 2016, a nivel de las instituciones educativas circulaba la información de que el programa se sostenía. Sin embargo, con el correr de los meses empezaron a evidenciarse cambios en la definición de los contenidos de la formación docente y en la administración del programa: “Con el cambio de gestión no hubo nuevos documentos. Antes nosotros trabajábamos con contenidos definidos por Nación y ahora por los definidos por la provincia, evidentemente hay un cambio”. (Tutora PNFS, junio 2019).

Además, de un cambio en los responsables de la elaboración de los contenidos para los trayectos de formación en servicio, una de las entrevistadas también destaca cambios en la organización del programa en la provincia:

Acá en Córdoba depende de la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad y tiene 3 componentes: 1. de formación situada en las escuelas; 2. de contenidos, se trabaja creando materiales y cursos 3. monitoreo y seguimiento. Cómo lo toma acá la Subsecretaría parecen temáticas de esta jurisdicción y políticas provinciales, hasta el año pasado siempre había un temario por jornada, ahora se trata que cada escuela seleccione dentro de un temario los temas más pertinentes para la escuela (Tutora PNFS, junio 2019).

Los cambios en las lógicas de planificación en el PNFS acontecen al mismo tiempo que predomina una en los actores escolares en diferentes niveles del sistema generó la desinformación acerca de los cambios permanentes que el Programa tuvo desde 2015 a la fecha. Una inspectora regional lo explica de este modo:

La Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Equidad, dependiente del Ministerio de Educación provincial sigue asumiendo la coordinación de Nuestra Escuela. La plata entendemos que la sigue poniendo Nación, pero cada provincia decide si destina esos recursos para nuestra escuela o para cualquier otra cosa, puede ser por eso que haya desaparecido en muchas provincias (Supervisora, diciembre 2018)

En general, en los sitios web de los ministerios provinciales resulta difícil encontrar información actualizada sobre PNFS y sus acciones, una tutora de Programa en Córdoba refiere de este modo a las modificaciones tras el cambio de gobierno a nivel nacional:

En 2015 con el cambio de gobierno, no fue un traspaso a las provincias, no está claro qué pasó, pero si hubo provincias que siguieron y otras que dejaron. Hubo material de Nación que se dejó de hacer. Vos tenías en página de nación bloque por bloque el material teórico, con materiales de trabajo, con la planificación hasta 2019. Eso se dejó de actualizar y en cierta forma quedó librado al azar, a lo que cada provincia haga y tomara ese material o no. Córdoba sostuvo el programa y la estructura, nosotros tenemos tutores de inicial, de primaria, secundaria, jóvenes y adultos y de formación docente. En otras provincias eso se simplificó. (Tutora PNFS, junio 2019).

La tutora reconoce que estrictamente los cambios promovidos no responden a un traspaso/descentralización a las provincias, en este sentido se refuerza la idea de que el sostenimiento del Programa depende de la “voluntad” de cada provincia de destinar el financiamiento nacional al mismo o bien hacer otro uso. Córdoba, a través de la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad, ha optado por el sostenimiento del mismo asumiendo, además, nuevas tareas que tienen que ver con el



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

desarrollo de contenido para el PNFS y de nuevas formas de estructurar la propuesta original del Programa.

En este sentido, la organización pedagógica en términos de definición de contenidos para Nuestra Escuela que hasta el 2015 se ejecutaba por medio del INFOD fue desconcentrada a las provincias. En el caso de Córdoba, esas tareas fueron asumidas por personal contratado para el Programa en calidad de monotributistas, quienes a la vez son coordinados por miembros de los equipos técnicos de la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad. Por tanto, la organización pedagógica del PNFS se hace con los recursos provinciales. Asimismo, esta desconcentración de actividades pedagógicas - administrativas al nivel provincial no habilita a las provincias a otorgar las certificaciones a los participantes del Programa, pues Nación sigue siendo la encargada de certificar cada trayecto formativo; en esta línea se refuerza la hipótesis de una desconcentración que involucra actividades administrativas y financieras hacia las provincias, pero con una centralización del control por parte de Nación.

NOTAS CONCLUSIVAS

Podemos reconocer que a nivel financiero el Programa fue descentralizado, en tanto Nación pasó a depositar a las provincias financiamiento que antes se administraba centralizadamente, aunque con la salvedad de no especificar a qué políticas/programas cada jurisdicción debe destinar los recursos. Lo cual abre un abanico de posibilidades sobre cómo y para qué se utilizan esos recursos y, en el caso de las provincias que hoy están llevando a cabo el Programa, cómo lo están haciendo, cuáles son sus modalidades de trabajo y qué criterios utiliza Nación para acreditar y certificar luego esos trayectos formativos.

En materia de administración del aparato burocrático, el Programa desde sus orígenes demanda un funcionamiento descentralizado, donde cada provincia debía llevar adelante la administración burocrática y financiera necesaria para los procesos de rendición de cuenta. Tras el cambio de gobierno PNFS pasó a depender plenamente en su administración burocrática, a excepción de las certificaciones, del organismo provincial (Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad). En suma, entendemos que el sostenimiento de PNFS en Córdoba no puede ser pensado por fuera de la estructura ministerial disponible para llevar adelante el Programa tanto en su organización pedagógica, como en la administración que demanda.

BIBLIOGRAFÍA

Argentina (2015). Ministerio de Educación de la Nación. Cuadernos de trabajo. Serie Políticas Educativas. Módulo I Nuestra Escuela (PNFP).

Ball, S. (1998) Big policies/small World: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, vol. 34, nº 2, Oxford.

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. & Afonso, N. (2002) *Sistèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaire et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal*. Reguleducnetwork (Deriverable 3).

Dussel, I. (2005). "Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas", en Tedesco, J. C. (comp.). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE-UNESCO, pp. 85-115.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Feijóo, M. del C. (2003). Equidad social y educación en los años '90. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Filmus, D. (2017). Educar para el mercado. Escuela, Universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo. Buenos Aires: Octubre.

Formosinho, J.; Fernandes, A.; Machado, J. & Ferreira, F. (2005). Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: Edições ASA

García Delgado, D. (1998). Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Buenos Aires: Ariel

Krawczyk, N. & Vieira, V. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: Un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. Estudios Pedagógicos, 33 (2), 59-80.

Maroy, C. (2011). Em direção a uma regulação pós burocrática dos sistemas de ensino na Europa? En D. Andrade Oliveira, & A. Duarte, Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento (págs. 19-46). Belo Horizonte: Fino Traço.

Miranda, E. (2005) Decentralization, new form of governance of the educational system and teachers' work in Argentina: From the State to the market? Paper presented at 7th ESRC Seminar 'Privatisation, new forms of governance and work', Institute of Education, University of London.

Nóvoa A. (1998) Professionnalisation Des Enseignants et Sciences de L'Education. Pedagogía Histórica 34:sup1, pages 403-430.

Rodríguez, L. (2017). "Cambiamos": La política educativa del macrismo. Question, 1 (53), 89-108.

Tenti Fanfani, E. (2003). Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires: Fundación OSDE-IPE-Unesco-Editorial Altamira.

Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Revista Análisis, 16, 1-43.

Popkewitz, T. (1996) Rethinking decentralization and state/civil society distinctions: the state as a problematic of governing 11 pp. 27-51