



I JORNADAS NACIONALES DE
INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
DOCENTE EN ARGENTINA

Problemáticas y metodologías de estudio en la consolidación del campo

- 30 DE JUNIO Y 1 DE JULIO 2022 -

Eje temático

Políticas de Formación Docente, Formación Continua, Desarrollo Profesional y Trabajo docente
Historia, instituciones y sujetos de la formación

Título del Trabajo

**La política de formación permanente en la provincia de Buenos Aires
(2016-2019). Las ambigüedades en la implementación del PNFP.**

Palabras clave

Políticas de formación docente, Formación docente continua, Desarrollo profesional docente, Institucionalización.

Autora

VEZUB, Lea Fernanda

IIICE, UBA – UNM
leavezub@gmail.com

RESUMEN AMPLIADO

Introducción

Esta comunicación forma parte de un proyecto de investigación más amplio que analiza los rasgos de la implementación del PNFP en tres jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La investigación se propone en primer lugar, caracterizar y definir los componentes del programa; en segundo lugar, establecer los modos de articulación entre la política nacional y las apropiaciones realizadas en las provincias, identificando las actividades de los equipos técnicos jurisdiccionales y directores de establecimientos. En tercer lugar, y a más largo plazo, el proyecto se pregunta por las relaciones entre las actividades de formación continua realizadas y las identidades profesionales docentes, en escenarios de transformación de la educación secundaria. ¿Qué identidad profesional proponen los programas de formación permanente y si las acciones del PNFP constituyen espacios para la revisión de las identidades previamente constituidas y/o reivindicadas por los profesores? (Vezub y Garabito, 2017).

A continuación, se presenta la perspectiva teórica – analítica, la metodología seguida y algunos resultados del trabajo de campo realizado en el partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, durante el año 2020 junto con el análisis de las fuentes

documentales del *Consejo Asesor de la Formación Docente* en la Provincia creado en 2017 para diseñar, asesorar y dar seguimiento a las políticas del área.

Metodología

La formación docente continua ha adquirido gran relevancia en los últimos años a nivel internacional, como se observa en la esfera del debate público, en la investigación, en el crecimiento de los informes, de las instituciones y de las experiencias que configuran este campo (Imbernón, 2020; Escudero, 2017; Nóvoa, 2017). Nuestro país no ha sido ajeno a esta expansión: la oferta de capacitación se ha multiplicado, al igual que el número de docentes que realizan trayectos de formación. Las políticas también se han consolidado en la agenda de los gobiernos, luego de la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua del año 1996. Diecisiete años después, el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) creado en 2013, constituye un nuevo hito en el proceso de institucionalización de la formación continua en el país (Vezub, Lederhos, Carballo, 2021). Tanto por la continuidad que tuvo, al implementarse durante dos periodos de gobierno de coaliciones partidarias enfrentadas (el kirchnerismo / frente de todos y el macrismo / junto por el cambio), como por la cobertura universal y el alcance de sus acciones.

Con el propósito de estudiar la implementación del PNFP en el territorio bonaerense, se analizaron documentos, fuentes secundarias y se tomaron entrevistas semiestructuradas a 2 integrantes de equipos técnicos y a 12 directores de escuelas secundarias de Moreno. Estos últimos se seleccionaron de una muestra aleatoria construida a partir de la base de establecimientos del RA 2016, donde se registran 86 unidades de servicio estatales secundarias de Moreno. La muestra quedó constituida por el 14% de las instituciones y está distribuida entre las 5 localidades del partido considerando criterios de rendimiento escolar: sobreedad, repitencia, diferencia de tasa de alumnos matriculados en 1º año y 6º año de las escuelas. Los datos se procesaron en Atlas Ti23, mediante la generación de 45 códigos agrupados en 5 dimensiones¹.

El marco teórico se nutre del aporte de dos disciplinas y áreas: las ciencias políticas y la formación docente, las conceptualizaciones del desarrollo profesional. Sobre el primero, la perspectiva teórica toma distancia de los trabajos que solamente analizan la *politics* es decir, la política -en este caso de formación docente- en sentido genérico, entendida como un conjunto de ideas, poder, intereses, competencias y conflictos (Cf. Fontaine, 2015). Dichos trabajos suelen abordar el análisis de las políticas docentes en diferentes escalas, considerando cómo la agenda global/regional de los organismos internacionales condiciona y/o es transferida a las políticas nacionales. Por el contrario, aquí nos interesa examinar las “líneas y cursos de acción en función de problemas debidamente acotados” (Rojas Moreno, 2019, p. 138). Las políticas de formación y los programas a los cuales dan lugar, no se diseñan e implementan con independencia de las ideas e intereses en conflicto (Paliér y Surel, 2005), pero en este caso intentamos examinar

¹(a) Las orientaciones de las políticas de formación continua y del programa; (b) La gestión del programa (tareas de equipos jurisdiccionales y directivos en la implementación); (c) Los modelos, dispositivos de formación y saberes profesionales docentes; (d) las valoraciones del programa y de la formación continua; (e) la formación, trayectoria e identidades profesionales docentes.

los problemas y factores específicos que intervienen en la política de formación docente continua y que la distinguen de otras políticas educativas.

Nos propusimos analizar las formas y estrategias que los gobiernos implementan frente a los problemas del desarrollo profesional docente, en qué acciones, dispositivos y herramientas se plasman las ideas de la profesión y la formación permanente. Sin obviar la importancia de analizar las cuestiones más generales que han sido ampliamente examinadas por otros autores (Feldfeber 2020, Birgin, 2018), en el proyecto en curso se intenta avanzar en comprender la implementación del PNFP en las jurisdicciones, para examinar de qué manera la política de formación permanente nacional es reinterpretada en cada territorio y cuál es la mediación de los equipos técnicos provinciales.

Desde las *teorías de la formación docente* se retoma la noción de desarrollo profesional. El término actualmente ha reemplazado a conceptualizaciones anteriores y domina la literatura internacional (Vaillant y Cardoso, 2016; Vezub 2013). Para algunos constituye un nuevo paradigma para pensar la formación y el desarrollo docente de manera sostenida y coherente (Escudero 2017), ya que integra las diversas instancias y fases de la formación a lo largo de la trayectoria (Vezub, 2011). Aunque persisten desacuerdos sobre los alcances y corrientes teóricas involucradas (Cf. Monarca y Manso, 2015, Vezub, 2013), las principales contribuciones coinciden en identificar diversas dimensiones que se articulan en el desarrollo profesional docente: personales, institucionales, cognitivas, contextuales y políticas que favorecen y/o dificultan el aprendizaje y el cambio de las prácticas docentes a lo largo de la trayectoria en los diversos contextos y escenarios sociohistóricos del desempeño docente. El desarrollo profesional docente es un concepto amplio, no es el resultado únicamente de las acciones formativas sistemáticas; involucra cuestiones personales, institucionales y profesionales, en el plano individual y colectivo (Imbernón, 2020).

Resultados

Entre 2017-2019 el componente de formación situada del PNFP en la provincia bonaerense se extendió a todo el territorio y fue complementado con una oferta de cursos virtuales de la DGCyE en la que se inscribieron unos 70.000 docentes en 2017². El programa contó además con la organización territorial de los 135 CIIEs³ que desde 2005 consolidaron su rol en la formación permanente al ampliar su planta funcional original (director, secretario y jefe de medios o bibliotecario), mediante la Res. DGCyE N° 1550/2005 que designó módulos a término en cada CIIEs, provisionales, para que los capacitadores desarrollen funciones de formación con las escuelas, en el marco del Plan Anual de Capacitación Jurisdiccional. Luego, estos cargos adquirieron estabilidad en 2011 con la Res. DGCyE N° 6028 que establece el ingreso mediante oposición, evaluación de títulos, antecedentes, entrevista y presentación de proyecto.

² Informe Anual Jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires, año 2017. Plan Nacional de Formación Permanente, Programa de Formación Docente Situada. Dirección de Formación Continua de la Provincia de Buenos Aires.

³ Los CIIEs (Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa) fueron creados a inicios de 1970 en todos los distritos de la provincia y fueron cambiando de funciones y dependencia. En los años '90 dependían de la Rama de Psicología y Orientación Escolar; actualmente son organismos descentralizados de la Dirección de Formación Continua.

A partir de 2017, según los *funcionarios entrevistados*, uno de los objetivos del PNFP en la provincia de BA fue ampliar la cobertura de las acciones de capacitación de la Dirección. El presupuesto nacional del programa brindó esa oportunidad, extender las líneas de formación, al duplicar el número de capacitadores existente, mediante contratos y llegar a un total de 900. Para implementar los dispositivos de la formación situada (círculos de directivos, jornadas institucionales, ateneos didácticos), la provincia organizó equipos y materiales con capacitadores por nivel y modalidad educativa, desarrolló materiales y contenidos adecuando materiales del INFD y produciendo otros. En línea con la nueva orientación dada al PNFP por las autoridades nacionales⁴ durante el gobierno de Cambiemos en la provincia, el programa asumió un *eje de trabajo didáctico*, en lugar de socio-político-pedagógico, que según los equipos entrevistados fue resistido por una parte del cuerpo de inspectores. Varios *directores entrevistados* en las escuelas se refieren al cambio operado, al decir que hubo una “disrupción de las temáticas” que se abordaron en cada periodo y que antes tenían mayor participación en encuentros regionales/nacionales. No obstante, valoran positivamente los aprendizajes y contenidos trabajados en torno a la lectura, la escritura y las áreas curriculares en la segunda etapa de implementación.

Para los *directores entrevistados* las Jornadas son un elemento dinamizador y de encuentro de todo el equipo que lo utilizaron en dos momentos: el primero destinado a trabajar la agenda y contenidos diseñados y “bajados” por las autoridades y capacitadores en el “círculo de directores” y; el segundo, para abordar problemáticas específicas de su institución, las necesidades de la comunidad y de su equipo docente. Son pocos los directivos que identifican a las jornadas institucionales como parte de un programa y una actividad de formación docente continua y que se perciben a sí mismos ejerciendo un rol de formadores.

A diferencia de la anterior implementación del PNFP, en este periodo no se produjeron en la provincia grandes *regulaciones y normativas* específicas, lineamientos para la formación docente. Los documentos elaborados recogieron fundamentos didácticos de las áreas para orientar el contenido de las acciones, pero no profundizaron en las características o enfoques de la formación continua.

Tabla 1: Metas del Consejo Asesor de Formación Docente y dimensiones de las políticas docentes

Dimensión de la Política educativa / Política Docente que atiende	Cantidad de Metas
Generales de la educación o de toda la política docente, revaloración de la profesión	11
Metas vinculadas a la formación docente inicial	4
Metas vinculadas a la Formación Continua	5
Metas vinculadas a la carrera y evaluación docente	3
Total	23

Fuente: elaboración propia en base a la RESFC-2017-1114-E-GDEBA-DGCYE

⁴El Plan de Acción 2017-2021 aprobado por la Res. CFE 317/17 definió los tres nuevos ejes del programa: la construcción colectiva del saber pedagógico; la ampliación del conocimiento didáctico y; la información oportuna que propiciará los informes de monitoreo del programa. Los cambios, nuevos componentes y dispositivos muestran las reorientaciones y posicionamientos de la formación y la profesión docente.

Hemos analizado los siguientes dos documentos: la Resolución⁵ de creación del Consejo Asesor de la Formación Docente y el Anexo que formula sus metas. Como se muestra en la tabla anterior de la lectura del Anexo, no queda claro si las metas corresponden al Consejo Asesor propiamente dicho, o a la política de formación docente que el Consejo deberá planificar y asesorar. A pesar de ser un anexo que fija metas de la formación docente, la mayoría son poco específicas, es decir no todas se dirigen a la formación docente. Señalan aspectos de la enseñanza, la mejora institucional y la revalorización de la profesión docente y la formación en entornos digitales. La carrera y evaluación docente es la dimensión menos atendida, a pesar de que otros autores la han considerado un eje principal de las políticas de reforma docente del periodo del macrismo (Feldfeber, 2020).

Entre las metas de la Formación Continua, dos apuntan al desarrollo profesional de docentes de determinadas disciplinas y modalidades (profesores de educación técnica profesional y de educación física). La tercera refiere a la formación de los supervisores, directores y noveles. La cuarta se orienta a la mejora de la oferta según las necesidades de la jurisdicción, de manera ambigua, sin indicar en qué sentido operaría la mejora. La última es más específica: propone nuevas instancias de formación especializada para los docentes en ejercicio, en este caso menciona a los supervisores y directores, al acompañamiento de los docentes noveles y el vínculo con las familias y la comunidad.

El segundo documento fue elaborado por el Consejo Asesor y contiene 8 principios, “Lineamientos principales” de la Dirección de Formación Continua para el diseño e implementación de la formación continua en la provincia. Estos son: capacitación; formas de aprender; prácticas docentes; estudiante protagonista; nuevas tecnologías; trabajo colectivo; espacio de producción; igualdad de aprendizajes. Cada tópico se define sintéticamente en dos a seis líneas de texto; todo el documento apenas tiene una página de extensión. La descripción de cada principio muestra escasa reflexión y conceptualización de las cuestiones referidas a la formación, la capacitación y el desarrollo profesional docente. El documento utiliza el término “capacitación”, una denominación que la literatura especializada y documentos de política generalmente ya no emplean. Los lineamientos consideran aspectos generales de la educación y del uso de las nuevas tecnologías para el desarrollo de las capacidades de alumnos y docentes. De los 8 principios, solamente 3 pueden considerarse particulares de la formación permanente: el primero que concibe a la capacitación articulada con las prácticas docentes y los aprendizajes de los estudiantes; el sexto propone que la capacitación propicie el trabajo colectivo de los docentes en la producción de proyectos, problemas y materiales para la actividad áulica; y el séptimo que menciona a la capacitación como “espacio de producción de materiales, ideas y proyectos para acompañar y apoyar a los docentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje”.

Discusión

Uno de los interrogantes a partir de los datos analizados, se refiere al *modelo de formación* de las actividades formativas y las ambigüedades que se presentan en su definición discursiva, normativa y condiciones de implementación y apropiación efectiva

⁵ RESFC-2017-1114-E-GDEBA-DGCYE

por parte de los actores. Los documentos y materiales del Programa lo definen como situado, reflexivo, colectivo, centrado en la práctica y en la construcción colectiva del saber pedagógico. Sin embargo, las formas que adquiere en los espacios de formación parecen apuntar a “culturizar profesionalmente” a los docentes, (Cf. Imbernón, 2020); más que a la construcción colectiva y a generar una actitud de indagación entre y con los docentes (Cochran-Smith y Lytle, 2003).

Las acciones no parecen conectar con las necesidades y problemáticas percibidas en las escuelas, ni con los desafíos de la práctica docente e institucional. La agenda y los contenidos siguen definidas externamente por expertos en contenidos, responsables técnicos jurisdiccionales que parecen estar poco involucrados del conocimiento especializado del campo de la formación y del desarrollo profesional docente. Las políticas se diseñan sin diagnóstico previo de necesidades formativas de los docentes, desconociendo sus realidades y expectativas de formación. Aun así, la formación es valoradas por los directivos y docentes que participan de las actividades, como espacio de encuentro institucional, entre otros aspectos.

Otro de los elementos de la discusión se refiere al proceso de *institucionalización de la formación continua* (Vezub, 2019), en el cual Argentina ha avanzado en los últimos veinticinco años. Los hallazgos de la provincia de Buenos Aires muestran cómo se ha dado parte de este proceso en dicho territorio. Por ejemplo, mediante los cargos por concurso y las plantas de capacitadores de los CIIEs y la mayor incorporación de capacitadores que posibilitó el PNFP; también mediante la virtualización de parte de la oferta de formación que permite alcanzar una mayor cobertura de docentes. Sin embargo, permanecen múltiples desafíos y tensiones para las políticas y su investigación. Dado el alcance y propósitos de estas Jornadas, nos situaremos en el segundo plano al referir a los retos pendientes para la producción de conocimiento en el campo de la formación docente continua.

Uno de ellos es cómo lograr que el *área y campo de estudios de la formación permanente se diferencie con mayor claridad respecto de la gestión pública* y de la intervención política e implementación de los programas. Suele suceder que quienes investigan en este campo, forman parte o han sido integrantes de equipos técnicos y/o de los capacitadores que implementan programas y diseñan las políticas. Esto genera diversos problemas de implicación con el objeto y con las problemáticas bajo estudio. Por ejemplo, que no estén del todo claros los lugares de enunciación, si es la política y su gestión o, la investigación y producción de conocimiento. Se generan tensiones entre los propósitos, de conocimiento de los objetos (su análisis/ descripción/ interpretación) y lo teleológico (el deber ser de la política) y la necesidad de mejora, intervención. De este modo, algunas variables, factores, actores y escenarios pueden ser invisibilizados, otros magnificados; o, producirse relaciones de fascinación o de rechazo con la política de turno que dificultan la construcción de conocimiento riguroso y pueden generar sobreinterpretaciones (Lahire, 2006) o, una suerte de “populismo metodológico” (Oliver de Sardán, 2013).

El otro desafío para la investigación y consolidación de conocimiento en este campo es el *acceso a los datos y a las bases de información* sobre formación continua. Los ministerios -tanto provinciales, como el nacional- generalmente no publican, o

publican datos muy agregados acerca de la cantidad de docentes capacitados, del número de acciones o de instituciones habilitadas para presentar propuestas, etc. Asimismo, se muestran renuentes a proporcionarlos con fines de investigación a los equipos que los solicitan.

Referencias

- Birgin, A. (2018). Una nueva institución para el gobierno de la formación docente en Argentina: el INFD. *Praxis Educativa*, 14(28), 43-62.
- Cochran-Smith, M. y Lytle, S. (2003). Más allá de la certidumbre, adoptar una actitud indagadora. En, A. Lieberman y L. Miller (eds.) *La indagación como base de la formación del profesorado y la mejora de la educación* (pp.65-79). Octaedro.
- Escudero Muñoz, J. M. (2017). La Formación Continua del Profesorado de la educación obligatoria en el contexto español. *Profesorado*, 21(3), 2–20. <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/issue/view/3100>
- Feldfeber, M. (2020). Las Políticas Docentes en Argentina a partir del cambio de siglo: del desarrollo profesional al docente “Global”. *Sisyphus, Journal of Education*, 8(1), 79-102.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas*. FLACSO, Antrhopos.
- Imbernón, F. (2020) Desarrollo personal, profesional e institucional y formación del profesorado. Algunas tendencias para el Siglo XXI. *Revista Currículum*, 33, 49-67. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/19619>
- Lahire, B. (2006). *El espíritu sociológico*. Manantial.
- Monarca, H. y Manso, J. (2015). Desarrollo profesional docente en el discurso de los organismos internacionales. *Revista española de Educación Comparada* (26), 171-189.
- Nóvoa, A. (2017). Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. *Cadernos de Pesquisa* 47(166):1106-33. doi: 10.1590/198053144843.
- Palier, B. et Yves, S. (2005). «Les “ trois I ” et l’analyse de l’État en action». *Revue française de science politique* 55(1):7. doi: 10.3917/rfsp.551.0007.
- Vaillant, D. y Cardoso, L. (2016). Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica del aula. *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, 13, 5- 14. <https://doi.org/10.29197/cpu.v13i26.259>
- Olivier de Sardán, J. P. (2013). *El rigor de lo cualitativo. Las obligaciones empíricas de la interpretación socioantropológica*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Rojas Moreno, I. (2019). Metodología comparada y estudio de políticas educativas. En M. T. Sierra y Z. Navarrete (Coord.). *Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada* (pp.133-158). Horizontes Educativos, Universidad Pedagógica Nacional.
- Vezub, L. (2011). ¿Qué cuentan las trayectorias de desarrollo profesional de los docentes sobre su oficio? En, Alliaud, A. y Suárez, D. (Coord.) *El saber de la experiencia. Narrativa. Investigación y formación docente* (pp. 159-199). FFyL, UBA – CLACSO.
- Vezub, L. (2013). Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores. *Páginas de Educación*, 6(1), 97-124.
http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/43-pags_edu6.html
- Vezub, L. y Garabito, F. (2017). Los profesores frente a la ¿nueva / vieja? Escuela secundaria argentina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(1), 123-140. <http://dx.doi.org/10.24320/redie.2017.19.1.1096>
- Vezub, L. (2019). *Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países*. IPE Unesco, Oficina para América Latina. SITEAL
http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/analisis_comparativos_lea_vezub.pdf
- Vezub, L.; Lederhos, M. y Carballo, M. (2021). El programa nacional de formación continua en Argentina: la institucionalización de la política y la coordinación de acciones a nivel federal. *EDUCERE. Actas, XV Congreso Nacional de Educação*, Curitiba: PUCPR.