

Maestría en Política de la Educación

Alcances, limitaciones y desafíos de la formación docente continua como política pública: la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017

Tesista: Lic. Marcela Judith González

Director: Jorge Gorostiaga

Febrero, 2020

Resumen

La educación puede y deber ser el motor para la transformación hacia una sociedad más justa, democrática y sustentable, pero para que eso ocurra, es fundamental contar con docentes comprometidos y bien formados con ese noble reto. Por lo que el Estado tiene también una gran responsabilidad como parte de las políticas públicas en materia de formación docente. De allí que el presente estudio se haya planteado el análisis de parte importante de esa planificación por parte del Estado argentino. En concreto, la investigación ha analizado la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD). Para realizar el estudio se recurrió principalmente a la técnica de la entrevista en profundidad con informantes clave y a la revisión documental y normativa. Las evidencias arrojaron una concepción, una dinámica y logros diversos, en función del contexto histórico político del período analizado. No obstante, a pesar de dicha diversidad, hay un consenso y reconocimiento importante sobre el avance que ha constituido el establecimiento de una estructura estatal para la formación docente, en los últimos años.

Palabras claves: Formación Docente, INFoD, Programa Nacional de Formación Permanente, Políticas públicas educativas,

Índice

1. Introducción	5
1.1. Justificación del problema	5
1.2. INFoD-PNFP	6
2. Capítulo: Antecedentes de investigación	9
2.1. América Latina	9
2.2. Argentina	16
3. Capítulo: Marco Teórico	22
3.1. Formación continua.....	22
3.2. Carácter federal de la nación	23
3.3. Recursos en el esquema federal argentino.....	25
3.4. Planificación y ejecución de políticas públicas dentro de un esquema federal	26
4. Capítulo: Objetivos y metodología.....	29
4.1. Objetivos	29
4.1.1. Objetivo general	29
4.1.2. Objetivos específicos	29
4.2. Metodología	29
4.2.1. Componentes metodológicos.....	30
4.2.2. Análisis de información	33
4.2.3. Sistematización de resultados.....	34
4.2.3.1. Grilla de codificación de entrevistas	34
4.2.3.2. Grilla de codificación de documentos I	34
4.2.3.3. Grilla de codificación de documentos II	34
5. Capítulo: Resultados de investigación	35
5.1 Análisis de normativas	35
5.2. Análisis de documentos de gestión.....	42
5.3. Entrevistas	46
5.4. Análisis.....	60

6. –Conclusiones	67
7. Referencias bibliográficas	71
8. Anexo metodológico.....	75
8.1. Guía de pautas	75
8.1.1. Guía de pautas de entrevista.	75
a. Funcionarios y b. Representantes gremiales	75
c. Directoras de Escuelas Secundaria.....	75

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD). Indagar sobre este proceso de implementación resulta relevante debido, por un lado, al lugar central que ocupa la formación de los docentes dentro de cualquier proyecto educativo y, por el otro, la significativa escala que el programa bajo análisis se propuso alcanzar dentro de un territorio particularmente amplio y desigual como es el de la Provincia de Buenos Aires.

1.1. Justificación del problema

La formación docente continua constituye una temática de interés y atención a escala global. En este sentido, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ([UNESCO], 2014) se expresa que la capacitación profesional de los docentes se erige como un eje fundamental para lograr una educación de calidad. Y que, sin embargo, a nivel internacional, el número de maestros calificados, la práctica docente regulada y la formación de profesores afrontan graves problemas sistémicos.

A nivel nacional, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), en el año 2007, buscó abordar esta temática a través de acciones que fortalecieran y jerarquizaran la formación docente en Argentina (Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2007). Es así como, en el mes de agosto de 2013, el Consejo Federal de Educación (CFE) aprobó la Resolución N°201, correspondiente al Plan Nacional de Formación Docente (PNFD), el cual se propuso brindar un marco al diseño e implementación de las políticas públicas en este campo, mediante la articulación con las diferentes instancias jurisdiccionales, tipos de gestión y representantes de los actores involucrados en la arena educativa local.

En tal sentido, este trabajo tiene como fin, entonces, conocer en qué modo

el PNFP resultó, o no, una herramienta útil para alcanzar los objetivos y las estrategias por el INFoD.

Para ello, se estudia la trayectoria—con sus continuidades y rupturas—que ha tenido la aplicación del Programa para el caso de la Provincia de Buenos Aires durante el período comprendido entre los años 2014-2017, así como sus alcances, limitaciones y desafíos de cara, nuevamente, al horizonte propuesto por el INFoD. Se analiza particularmente el caso de la Provincia de Buenos Aires debido a que la misma concentra la mayor cantidad de población de nuestro país. Es decir, se constituye como un escenario privilegiado para el estudio de la aplicación de políticas de formación docente, por el amplio tejido social que concentra, en general, y la voluminosa estructura y comunidad educativa que contiene, en particular. El período bajo estudio comienza en 2014 —año en que se inició la implementación del PNFP— y culmina en 2017 —actualidad— con el objetivo de analizar las modificaciones que ha atravesado la aplicación del PNFP, especialmente a partir del cambio de gobierno a escala nacional a fines de 2015.

1.2. INFoD-PNFP

Previamente a la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en 2007, el Ministerio de Educación de la Nación había generado en 2005 una Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua. Su objetivo, de acuerdo con un informe del Ministerio de Educación (2015), era generar misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una política federal para la formación docente inicial y continua. Luego de realizar una evaluación sobre la formación superior, la Comisión consideró que los Institutos de Formación Docente provinciales, las Universidades y los Institutos Universitarios interactuaban de manera muy insuficiente entre sí, al punto de producir fragmentación interna y grandes diferencias respecto a la organización curricular, el diseño de trayectorias y la disponibilidad de recursos.

El citado informe considera que la creación del INFoD, entonces, fue una decisión orientada a la promoción de políticas nacionales y lineamientos curriculares

para la formación docente inicial y continua, y al mismo tiempo, a la coordinación de las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente (Ministerio de Educación de la Nación, 2015). Al respecto, se expresa que el INFoD se concentró en la generación e implementación de políticas de fortalecimiento de la articulación entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo, así como en la evaluación, la autoevaluación y la acreditación de instituciones y carreras. Además, y en diálogo con los estados provinciales, se dedicó a establecer criterios básicos de formación docente a escala federal, a través de Planes Nacionales de Formación Docente. El primero de ellos –concentrado en el período 2007-2010– propuso, además de las acciones iniciales para el desarrollo del programa, la planificación y el desarrollo de estrategias de largo plazo que permitieran superar las vicisitudes presupuestarias. Luego –tanto para 2008 como para el período 2010-2011– se produjeron documentos con objetivos y acciones en materia de formación docente a escala federal, buscando reforzar lo propuesto en el Plan 2007-2010 y buscando ampliar sus incumbencias y responsabilidades. Por último, el Plan propuesto para el período 2012-2016, propuso continuar con lo desarrollado hasta el momento al tiempo que fortalecer la evaluación integral de la formación docente, de la formación continua y de la investigación, y consolidar la formación pedagógica con recursos digitales.

En la actualidad, el INFoD postula en su sitio oficial que su tarea consiste en planificar y ejecutar, en conjunto con las 24 jurisdicciones argentinas, políticas de formación docente, de manera continua y de calidad, con el objetivo de impactar en la mejora de los aprendizajes. Del mismo modo, expone el organismo que tal objetivo ha de alcanzarse a través de principios tales como la justicia educativa, la valoración docente, la centralidad de la práctica y la renovación de la enseñanza, y mediante el diálogo con los actores involucrados en el terreno educativo (como especialistas, gremios, otros ministerios y organizaciones no-gubernamentales) y evidencias de investigación (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016).

Por su parte, el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), desarrollado por el INFoD desde el año 2014, propone en su formulación el objetivo de garantizar la formación permanente gratuita de los docentes argentinos, con el

fin de promover su derecho al desarrollo profesional y garantizar, así, el derecho de niños, adolescentes, jóvenes y adultos a acceder una educación tendiente a elevar su calidad de vida y el desarrollo de la nación (Ministerio de Educación de la Nación, 2015).

2. Capítulo: Antecedentes de investigación

2.1. América Latina

Algunos documentos realizados bajo el auspicio de organismos internacionales han analizado conceptualizaciones, perspectivas y modalidades que ha tomado la formación docente continua dentro de América Latina. Entre estos, un informe realizado por Ávalos (2007) desde el Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que, durante el siglo XX, Argentina, Uruguay y Chile fueron pioneros en el impulso de la formación docente, que se extendió en lo posterior a nivel latinoamericano. Agrega el informe que la conformación en 1967 del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP) en Chile, permitió actualizar los contenidos en torno a la formación docente continua en el total de la región.

Durante la década de 1990, según el mencionado informe, se desarrolló una serie de reformas educativas en América Latina, dentro de las cuales la formación docente en servicio se entendió meramente como capacitación, y que –más tarde– enfoques provenientes de otras regiones permitieron profundizar los alcances de la formación docente, a través, por ejemplo, de los aportes del Informe Delors, la Declaración del Foro Mundial de Educación de Dakar en el año 2000 y los informes de monitoreo de Educación para Todos de la UNESCO. Estas miradas reconocen al docente como un profesional cuyo aprendizaje se extiende desde su formación inicial y durante toda su inserción laboral y carrera docente (Avalos, 2007).

Por su parte, un informe realizado por Bruns y Luque (2014) expresa que la mayor parte de los países de la región –excepto Guatemala y Haití– ha alcanzado la universalidad en la finalización de la escuela primaria y elevadas tasas de escolarización secundaria. En este sentido, expresan los autores, los resultados de pruebas internacionales y regionales de educación arrojan algunas conclusiones sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes de América Latina. En primer lugar, en relación con su nivel de desarrollo económico, América Latina ha alcanzado un

nivel muy poco satisfactorio en materia de educación: el desempeño promedio en aprendizaje de los países de la región en todas las pruebas internacionales durante los últimos 40 años es inferior al de todas las otras regiones, excepto África al sur del Sahara. Así, de los 65 países que formaron parte de la prueba PISA de 2012, los 8 países de América Latina y el Caribe que participaron obtuvieron calificaciones inferiores al promedio correspondiente a su nivel de ingreso per cápita. Por tanto, el nivel promedio de alfabetización y conocimientos matemáticos de los jóvenes de América Latina es muy inferior al de otros países de ingreso medio.

Una segunda conclusión del informe (Bruns y Luque, 2014), es que el rango del desempeño dentro de la región es amplio, la diferencia entre las capacidades del país que obtuvo mejores resultados de desempeño (Chile) y del que obtuvo los peores (Perú) es tan grande como la que existe entre Chile y Suecia en matemáticas, y entre Chile y Estados Unidos en lectura. Por su parte, Honduras, Venezuela y Bolivia están muy lejos de los volúmenes de aprendizaje relevantes. En tercer lugar, es posible señalar que algunos países han logrado mejoras sostenidas para cerrar la brecha con países del llamado “mundo desarrollado”: Chile, Brasil y Perú protagonizaron los avances más notables de la región, durante los últimos años. Estudios específicos desarrollados en la región demuestran que el contexto familiar de cada estudiante (educación de los padres, situación socioeconómica y condiciones dentro del hogar como el acceso a los libros) sigue siendo la principal causa de los resultados del aprendizaje, al tiempo que reconocen la importancia de las políticas dirigidas a proteger la nutrición, la salud, y el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños en los primeros años de vida.

Como cuarta conclusión, defienden los autores (Bruns y Luque, 2014), que dichos estudios han permitido, también, evidenciar que una vez que los niños ingresan a la escuela, el factor de aprendizaje fundamental es la calidad de los profesores. Así, los estudiantes que cuentan con profesores de bajo desempeño absorben un 50% o menos del plan de estudio correspondiente a su nivel escolar, mientras que quienes cuentan con profesores de mejor desempeño alcanzan –en promedio– los logros de un año escolar, y quienes cuentan con profesores excelentes, avanzan 1,5 niveles o más. Se concluye, pues, que la capacidad de

los profesores de asegurar la enseñanza entre sus estudiantes es condición imprescindible para que los estudiantes reciban y generen los beneficios sociales derivados de la educación.

En tal sentido, la evaluación del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (Alliaud y Vezub, 2014) permite arrojar resultados a partir de la comparación tanto entre los planes de formación docente inicial como la oferta y la organización de la formación continua existente en cuatro de los países miembro-fundadores del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay-. Al respecto, sostienen los autores que se advierte una semejanza estructural en la duración de los estudios de formación docente de la región, lo cual constituye una puerta de acceso a la integración regional. Se sugiere, además, la potencia de implementar contenidos de interés regional, más allá de los idiomas, en dichos planes de estudio. También, la relevancia de generar consenso en torno a ciertos criterios de pertinencia, calidad y evaluación de los tramos de formación docente ofrecidos. Por último, se sugiere la necesidad de introducir flexibilidad en las temáticas y los dispositivos, a fin de orientar la capacitación de acuerdo a las cambiantes demandas del sistema general, de cada contexto específico y de cada docente en particular. Esto permitiría, por ejemplo, brindar herramientas para el trabajo en áreas como educación rural y contextos críticos, entre otros, además de especializar a los docentes según disciplinas y roles específicos.

En torno a las políticas de formación para los docentes, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Beca y Cerri, 2014) se ha ocupado de describir las políticas docentes implementadas en América Latina y el Caribe, en el marco de las acciones que la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe ha desarrollado a través de la Estrategia Regional sobre Docentes, junto a parámetros para establecer comparaciones y diagnósticos, así como propuestas de políticas y ejemplos de experiencias exitosas desarrolladas en la región. En este sentido, concluyen los autores que en la región se observa tanto una escasa relevancia como una débil articulación en materia de formación continua de docentes. Además, que las acciones efectivas de perfeccionamiento docente tienden a surgir de la confluencia de demandas individuales de los do-

centes, en diálogo con ofertas de agentes públicos y privados, no siempre guiadas por las necesidades de aprendizaje de los profesores y las escuelas reales sino por los intereses de un mercado educativo en crecimiento. Y que, de este modo, se presentan importantes dificultades para regular y establecer la pertinencia de los posgrados y acreditaciones ofrecidas. De igual manera, el organismo sostiene que la aplicación de metodologías tradicionales de capacitación no contribuye a la generación de una reflexión crítica que conecte los aprendizajes con las experiencias reales y las motivaciones genuinas de los participantes.

También, Vaillant (2007, 2013) realiza un análisis de factores como la motivación y el mantenimiento de buenas condiciones laborales dentro de los programas de formación docente presentes en distintos casos latinoamericanos. Sugiere que la multiplicación de instituciones orientadas a dicha formación reduce las exigencias asociadas a la profesión docente y no permite contar con los recursos necesarios para ofrecer una formación de alta calidad y buena distribución. Al respecto, considera que ciertas políticas de formación docente sí han permitido acreditar un mayor grado de calidad, pero en contados casos dentro de la región. Agrega que la cantidad de docentes dentro de América Latina es insuficiente para absorber el papel central que a esta profesión compete en la escena social. Y considera que resulta necesario mantener no sólo un alto nivel de calidad dentro de los programas educativos y de perfeccionamiento orientados a docentes, sino también condiciones laborales que favorezcan sus condiciones materiales de vida y su motivación.

En esta misma línea, Sandoval Moreno (2015) problematiza los principales rasgos de los programas de formación docente y su impacto en la calidad educativa latinoamericana. La autora sostiene que la educación superior de docentes en la región se encuentra en crisis, lo cual se debe tanto a factores que provienen de la propia dinámica de las estructuras burocráticas –que determinan, por ejemplo, la modalidad de la contratación docente y la formación en servicio– como del escaso vínculo establecido entre la formación docente ofrecida y las demandas del mercado laboral. Expresa, además, que las políticas para mejorar la calidad en la educación de los maestros en la región se concentran particularmente en la formación de posgrado, como apuesta para resolver los problemas de rezago, bajo

aprovechamiento e inequidad educativa. Y concluye que la práctica diaria de los docentes debería constituir la referencia principal para la reflexión y actualización constante de los procesos de formación.

En línea con la defensa de este enfoque centrado en la práctica diaria de los docentes, Vezub (2009) expresa que la superación del enfoque previo –que partía de una concepción instrumental de la capacitación docente y su evaluación– ha permitido generar tendencias positivas para la formación de maestros. Entre estas tendencias menciona algunos pasajes: de modelos masivos homogeneizantes hacia estrategias diversificadas y adaptadas a necesidades y características de colectivos docentes específicos; de acciones de perfeccionamiento derivadas de las necesidades de implementación de reformas educativas y curriculares de las gestiones hacia la configuración de espacios de formación más autónomos y/o autogestionados que desarrollen actividades basadas en la formulación de necesidades de actualización de los maestros; de programas centrados y dirigidos al docente individual hacia programas centrados en la escuela, los colectivos y las comunidades institucionales; de la clásica y jerárquica relación entre expertos y docentes a favor de una construcción más transversal y horizontal hacia la valoración de la práctica y de la experiencia como fuente de aprendizaje, reflexión y conocimiento profesional; de las políticas de capacitación con fuertes motivaciones extrínsecas (puntaje, ascenso en la carrera docente, estabilidad laboral) hacia políticas que valoren la motivación intrínseca como la mejora de la propia formación y el desempeño individual, la participación en innovaciones pedagógicas y la construcción colaborativa; de modelos de formato único hacia la diversificación de dispositivos y estrategias que combinen la actualización en materia de contenidos disciplinares, el perfeccionamiento pedagógico-didáctico y la formación cultural y ciudadana. La mirada propuesta por la autora entiende, en definitiva, que las complejidades asociadas a la formación de docentes no pueden ser tratadas como cuestiones técnicas, alejadas de discusiones políticas e ideológicas e ignorantes de las condiciones de trabajo y la carrera concreta de los docentes.

En particular para los países de América Latina, plantea Vezub (2007) que la convivencia en el espacio escolar de tareas asistenciales y de cuidado de los

estudiantes, con las funciones pedagógicas clásicas, cuestiona y plantea nuevos desafíos a la identidad docente. Al respecto, expresa la autora que el desafío docente en entornos como los mencionados, es apropiarse de nuevas claves de lectura, interpretación y acción que permitan trabajar en contextos escolares heterogéneos, marcados por la complejidad e impredecibilidad. La sistematización de programas de formación docente confirma, en palabras de Vezub (2009), que la innovación de las prácticas educativas requiere la apropiación por parte de los docentes de nuevas formas de pensar y de hacer, las cuales entrarán necesariamente en diálogo con los esquemas de pensamiento y de acción profesional con los que ya cuentan los docentes. Por tanto, profundiza la autora, cuando los procesos de innovación son entendidos como propuestas de desarrollo cultural y organizativo de los centros escolares, el perfeccionamiento de los docentes deja de ser un instrumento al servicio de la mejora para constituirse en sí mismo como una mejora. En el mismo sentido, cuando los profesores se convierten en profesionales reflexivos que sistematizan e indagan sobre sus prácticas, consolidan comunidades de aprendizaje y análisis colectivo que permiten modificar sus percepciones, representaciones y emociones, y por tanto, luego, sus maneras de actuar. A la hora de consolidar políticas públicas que se basen en la perspectiva sugerida, sostiene Vezub que las estrategias de formación deben tener en claro si persiguen la función de seguimiento o evaluación, o la de acompañamiento y formación. Y define que en el primer caso, se busca controlar y garantizar que los profesores incorporen las innovaciones y las nuevas estrategias, enfoques y recursos de enseñanza; y que en el segundo, en cambio, se persigue la toma de conciencia de esquemas prácticos, rutinas y concepciones que parecen implícitas, para operar su revisión y transformación, respetando y trabajando sobre los saberes construidos.

Recientemente, un informe realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos (2018) muestra que en el año 2000 había en Iberoamérica un total 6,2 millones de profesores entre las distintas etapas educativas, mientras que en 2010 esta cifra se elevó a 7,7 millones. Es decir, un incremento de casi un 25% en 10 años que, en general, guarda relación con el incremento de la cantidad de población. De todos modos, el crecimiento del número de docentes en niveles

específicos responde a la importancia que las administraciones educativas han atribuido al fomento por nivel. Así, el porcentaje de profesoras en el conjunto de la región aumentó en inicial y primaria, pero disminuyó en nivel secundario, desde comienzo del siglo en curso. La distribución por sexo expresa el informe, era en 2011, 9 mujeres cada 10 profesores en inicial, 3 de cada 4 en primaria y 6 de cada 10 en secundaria. Respecto al promedio de estudiantes por aula, transmite el informe que el número en educación primaria pública fue en 2010 ligeramente superior en Iberoamérica (24 estudiantes) que en la OCDE (21) y en la UE (20). El número en educación secundaria fue también mayor para Iberoamérica (29) que para la OCDE (23) y la UE (22). A su vez, el número de horas de docencia al año fue superior para Iberoamérica en comparación con la OCDE y la UE: los niños iberoamericanos reciben –en promedio– entre 16% y 21% de horas de clase más que sus homólogos de las otras regiones. Prosigue el informe expresando que la valoración del profesorado se puede conocer a través de dos ejes: los presupuestos generales y educativos que muestran qué porcentaje de la riqueza de un país se destina al gasto educativo, por un lado, y la percepción sobre el trabajo del profesorado que puede indagarse entre la población de un país. Respecto al primer eje, se identifica que los salarios iniciales del profesorado en el promedio de Iberoamérica representan el 45% de sus homólogos para la OCDE. Por encima de las medias internacionales, Ecuador, Colombia y Guatemala se destacaban en materia de salarios docentes, mientras que Honduras, Chile, El Salvador y México se ubicaban en cifras medias, y el resto de los países, por debajo del promedio. En torno al segundo eje, se sostiene, el 77% de la población consultada afirmaba que el conocimiento que tienen los docentes sobre lo que enseñan es bueno, el 71% consideraba que aquellos poseen buenas capacidades para enseñar a los estudiantes y el 65% valoraba favorablemente la frecuencia con la que están en las aulas.

Respecto al ingreso a la carrera docente, expresa el mismo informe, en la mayoría de los países se exige a los aspirantes superar una prueba de acceso, mientras que la mitad de los países iberoamericanos busca atraer a los candidatos con mejores calificaciones mediante becas y compromisos de ingreso. En la mayoría de los países, la formación inicial que reciben los futuros docentes

corresponde a programas de educación terciaria, académica o profesional, la cual coexiste con la educación ofrecida por escuelas normales. Esta duración se extiende entre 2 y 6 años en las escuelas normales y entre 3 y 5 años en institutos o escuelas superiores pedagógicas y universidades. Dentro de este esquema, las instituciones dedican entre el 15% y el 50% del currículo a la formación práctica. Luego, el procedimiento más frecuente de ingreso a la docencia en instituciones públicas es el concurso, al que deben presentarse quienes ya poseen la titulación requerida. Adicionalmente, expresa el informe, casi la mitad de los países ofrece programas especiales de acompañamiento, tutorías y períodos de práctica para los profesores recién ingresados a la docencia. Recientemente, se agrega, los sistemas docentes asignan estímulos económicos de acuerdo a los resultados de evaluación de la tarea que obtienen los docentes. Sin embargo, el riesgo de este tipo de evaluaciones es que se basan casi exclusivamente en los resultados obtenidos por los alumnos. Defiende el informe, finalmente, que para fomentar la elección de la carrera docente resulta necesario fomentar una mejora en la percepción social de la docencia y su prestigio profesional. A su vez, se sostiene que debe evitarse el uso casi excluyente de mecanismos competitivos y selectivos basados en la trayectoria académica general y no en otras aptitudes, capacidades específicas y motivaciones. Por último, se considera necesario promover el acceso a la profesión docente de estudiantes competentes para garantizar una enseñanza de calidad mediante políticas públicas específicas.

2.2. Argentina

Una de las investigaciones desarrolladas por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Coria y Mezzadra, desarrolladas durante la década de 1990 en 17 provincias argentinas, en función de los actores intervinientes, el rol del Estado, los sistemas de regulación, la agenda de la capacitación y las condiciones e incentivos para la participación de los docentes en dichas políticas. Concluyen los autores que las experiencias provinciales relevadas expresan, por un lado, que las prácticas pedagógicas de los educadores son determinantes para el aprendizaje de los alumnos y que, por el otro, la formación a lo largo de la carrera es clave para el desarrollo profesional

efectivo. Defienden, además, que las políticas de formación docente implementadas durante la década de 1990, desplegaron estrategias y recursos sin mejorar sustantivamente las capacidades de enseñanza de los docentes.

En este marco, expone Terigi (2010), comenzó a gestarse la Red Federal de Formación Docente Continua, la cual se consolidó como una institución encargada de ligar a la multiplicidad de instituciones intervinientes en la capacitación docente. Cada una de las provincias de la nación contaba con un organismo asociado a la Red, a partir del cual elevaba un plan de formación docente continua para solicitar su aprobación. Conformaban esta red, institutos de formación docente, universidades, organizaciones no gubernamentales, sindicatos docentes y empresas privadas, así como también editoriales y productoras de materiales educativos.

En la década posterior, expresan Coria y Mezzadra (2012) se construyeron nuevos consensos en torno a la formación docente y en casi todas las provincias se implementaron normativas destinadas a regular la oferta de capacitación y se establecieron protocolos de calidad al respecto. En este aspecto, se destaca, la Provincia de Buenos Aires impuso requerimientos especiales en materia de orientación temática y presentación de la oferta de formación. Otras jurisdicciones, como La Rioja y Santa Fe, dejaron de acreditar la formación externa a la esfera pública. Y en un tercer caso, ciertas provincias modificaron el sistema de acreditación de puntajes por formación. Sin embargo, comentan los autores, el asesoramiento pedagógico particular sobre las escuelas y el acompañamiento a docentes específicos, resultan dos recursos fundamentales que aún no han sido suficientemente valorados ni implementados, en el marco de proyectos de mejora de la calidad de la formación docente. Tampoco, expresan, se ha alcanzado una clara articulación entre las especializaciones brindadas por los postítulos de formación de maestros y los roles ocupados por éstos, dentro del sistema educativo. Por último, se sugiere, el uso de nuevas tecnologías en el campo de la formación docente continua –a pesar de haber tomado fuerte impulso en los últimos años desde diferentes niveles jurisdiccionales– aún no han logrado atraer y retener a un número suficiente de docentes. Al respecto, se destaca la falta de homogeneidad y cobertura a escala nacional de este tipo de formación.

Según Ruiz (2008), finalmente se tomaron en consideración las transformaciones suscitadas tras la sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206, por lo que se propusieron indagar acerca de la reforma educativa implementada, focalizando en lo que a la modificación de las políticas de formación docente refiere. En este marco, refiere el autor citado, en marzo de 2007, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología presentó, a través de un documento de difusión, el Plan Nacional de Formación Docente. Dicho Plan partió considerando a la docencia como una profesión que envuelve un compromiso y una responsabilidad de relevancia política y social, razón por la cual, se estableció la necesidad de desarrollar un proceso de formación y actualización docente continua. Frente a la conformación de tal escenario y ante esos planteamientos que colocaba a la formación docente en un lugar central dentro de las políticas públicas de índole educativa, es que se produjo la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), a fin de superar los problemas de fragmentación que presentaba la formación de docentes para todos los niveles del sistema educativo nacional, develó su impronta.

El INFoD elaboró el Plan Nacional de Formación Docente (PNFD) y en su diseño identificó tres áreas prioritarias de acción: 1. desarrollo institucional; 2. desarrollo curricular y 3. formación continua y desarrollo profesional. Sobre esta última área, el Ministerio de Educación y Deporte de la Nación (2017) plantea que la Ley de Educación Nacional fijó, entre otras cuestiones, las responsabilidades del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y del sistema formador en materia de formación docente inicial y continua, en tanto se propuso instalar una cultura de la formación permanente, a fin de propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes; impulsar el trabajo institucional y colaborativo de los docentes que implique reflexión y transformación de prácticas institucionales y de enseñanza, así como promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos.

Dividido en dos componentes, uno institucional en ejercicio y otro individual, el PNFP se propuso ofrecer formación colectiva, universal y gratuita para todos los

docentes del país abarcando, por cohortes sucesivas, la totalidad de las unidades educativas de todos los niveles. Así, el PNFP buscó responder a la demanda histórica de formación continua como constitutiva del trabajo docente y parte de la jornada laboral, con acreditación con puntaje para la carrera profesional.

En tal sentido, Alliaud (2012) destaca que, en las últimas décadas, la cuestión de la formación docente ha cobrado centralidad tanto en los ámbitos de producción de conocimientos especializados como en los de las políticas educativas. Desde ambos sectores, se destaca la necesidad de acompañar el cambio escolar planteado con procesos de renovación del profesorado, en tanto uno de los factores cruciales en cualquier proceso de transformación escolar. Este elemento devela su importancia si se considera que, pese a que, desde fines de la década de 1980, se han desarrollado en Argentina políticas tendientes al mejoramiento y fortalecimiento de la formación de docentes, lo cierto es que los resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales siguen manifestando un bajo rendimiento en relación a los contenidos mínimos referidos a las principales áreas del aprendizaje.

Llegada esta instancia, la autora destaca que aun cuando las políticas tendientes a la profesionalización de la docencia resultan prioritarias, no pueden ser consideradas con exclusividad a la hora de avanzar en la mejora educativa. En este sentido, una política educativa que no atienda en forma simultánea distintos aspectos corre el riesgo de evadir la complejidad estructural que caracteriza. Subiendo aún más la apuesta, podrá decirse que las políticas educativas harán agua si no se integran con políticas económicas y sociales acordes.

Asimismo, la autora destaca que, a la luz de la experiencia internacional, las herramientas y programas implementados en materia de formación docente dentro de nuestro país debieran partir no sólo de pruebas piloto, sino también de instancias de autoevaluación institucional y participación de la comunidad docente. En este sentido, Alliaud (2012) sostiene que la evaluación posibilita expresar las demandas y necesidades implícitas de los docentes, con la voluntad colectiva de comprender y perfeccionar los sistemas educativos. En los sistemas de formación más democráticos, expresa la autora, los docentes han desarrollado procesos de

mejora de su labor a partir del diálogo conjunto dentro de la comunidad educativa y del compromiso por la obtención de buenos resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

Por su parte, focalizando en lo que al rol del INFoD refiere, Vezub y Coppola (2017) entienden que la conformación del INFoD permitió dar un nuevo impulso, a escala nacional, a la formación permanente de los docentes. Consideran las autoras que, en este marco, el PNFP, particularmente, dentro del período 2013-2016, tradujo aquel impulso en claras metas y líneas de acción para cada nivel de educación obligatoria y de formación docente, en el marco de un plan integral para la educación. Al respecto, expresan que la orientación de dichas metas y líneas se basó en un enfoque de formación situado y centrado en las instituciones, lo cual se evidenció en la realización de cinco jornadas anuales en las que participaba la totalidad del plantel docente de cada institución educativa, en la implementación de planes de autoevaluación institucional participativa y en el trabajo de los equipos docentes en torno a indicadores institucionales y planes de mejora.

Además, destacan la masividad y la amplia cobertura que alcanzó el programa lo cual permitió, al menos en tres cohortes, alcanzar a la totalidad de instituciones y docentes del sector público y privado. En este sentido, muestran las autoras la siguiente distribución de oferta de cursos según instituciones: Institutos Superiores de Formación Docente estatales (60%), Universidades Públicas (30%) y Universidad Privadas (9%). Ante estas cifras, Vezub y Coppola (2017) cuestionan el grado de interés de las universidades en la formación docente continua. Del mismo modo problematizan la ausencia de sindicatos oferentes, especialmente teniendo en cuenta que el PNFP se había implementado mediante un acuerdo paritario y con seguimiento de una Comisión Técnica Permanente con fuerte participación sindical en su interior, encargada de la estructura, la implementación y el seguimiento del Programa. Luego, exponen que las temáticas de los cursos se distribuyeron de la siguiente manera: áreas disciplinares y sus didácticas específicas (46,3%), integración de las TIC en la enseñanza (18%), inclusión educativa, diversidad, temas transversales y problemas actuales –derechos humanos, educación sexual, violencia escolar– (16,7%) y pedagogía, psicología o didáctica general (11,3%).

Por último, las autoras muestran la siguiente distribución respecto a la evaluación del PNFP: del 1 al 5, el 38% valoró con 3 puntos su aporte –es decir consideran que les aportó algo a su experiencia y trayectoria profesional– y un 24% valoró entre 4 y 5 puntos. Sin embargo, el 62% respondió que las temáticas trabajadas estuvieron muy relacionadas (27%) y algo relacionados (35%) con su práctica y tarea docente.

Llegada esta instancia, vale destacar que, a nivel nacional, son varios los trabajos académicos que se abocaron a describir la evolución de las políticas en materia educativa, acontecidas en las últimas décadas (principalmente, desde 1990 en adelante). Sin embargo, se torna, también, pertinente señalar que la porción mayoritaria de dichos trabajos se limitó a enumerar las transformaciones desarrolladas, pero pocos, las contextualizaron; es decir, se propusieron estudiar de qué forma o con qué particularidades las propuestas efectuadas a nivel normativo pudieron implementarse en la práctica y, a partir de ello, analizar cuáles fueron los resultados obtenidos en los contextos espacio-temporales en que se desarrollaron.

Al analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), la presente investigación se propone efectuar un aporte a la temática, en el sentido antes descripto. Se trata de desarrollar un estudio que, focalizando en lo que a la formación docente refiere, permita también detectar en qué forma dicho Programa impactó sobre el desarrollo institucional y curricular de las instituciones educativas bonaerenses, durante el período temporal comprendido entre los años 2014 a 2017.

3. Capítulo: Marco Teórico

3.1. Formación continua

El presente trabajo parte de entender a la formación continua como un conjunto de estrategias tendientes a brindar a los docentes que se encuentran en función, herramientas técnico-profesionales que les permitan afrontar sus prácticas educativas cotidianas. Es posible analizar la conformación de este conjunto durante el proceso de aplicación del PNFP a partir de las herramientas de análisis propuestas por Monarca y Ayuso (2015). Estos autores problematizan aquel conjunto de estrategias desde varios ejes: el enfoque sistémico de este conjunto, que identifica la historia y el contexto en que surgió, las condiciones de trabajo de los docentes que lo recibieron, la formación inicial y la inserción laboral de éstos, y la propia dinámica de los centros de formación docente, entre otros aspectos.

Por otra parte, el docente debe ser asumido también como sujeto activo de los cambios, entendiéndolo como portador de saberes y conocimientos necesarios para asumir su rol en la dinámica dentro del aula; al mismo tiempo, como profesional que es, es decir, poseedor de un conocimiento teórico-práctico específico y de autonomía y potestad para tomar decisiones. De allí la importancia de establecer la relación entre el trabajo docente y la producción de conocimiento, entendiendo que esta vinculación se genera cuando la formación docente se nutre con la conformación de saberes desprendidos y necesarios para la propia práctica habitual.

También debe tomarse en cuenta la necesaria articulación entre la labor docente y la producción del currículo, comprendiendo que al ser el currículo un organizador del trabajo y de la práctica docente, resulta conveniente que el profesorado tome un rol activo con respecto a su diseño, desarrollo y evaluación. La vinculación entre las expectativas y necesidades de los docentes y las prerrogativas de su propio desarrollo profesional, sugieren que los profesores deben participar en la definición de saberes y conocimientos que resultan significativos para su formación y crecimiento (Monarca y Ayuso, 2015).

3.2. Carácter federal de la nación

Feldfeber e Ivanier (2003) analizan el estudio de la formación docente a escala federal desde una perspectiva centrada en el análisis de los procesos de centralización y descentralización que han alcanzado tanto a esta política pública como a otras, durante los últimos treinta años de política educativa en nuestro país. Las autoras expresan que estos procesos deben entenderse a través del tipo de vínculo entre el estado y el mercado que se plantea en cada momento de análisis. En este sentido, el análisis de elementos como la responsabilidad por los resultados, los criterios para la asignación de recursos y los parámetros para la evaluación, permite identificar –y diferenciar– a ambos procesos, sostienen las autoras. Defienden las autoras que las propuestas de profesionalización docente deben analizarse en el marco concreto de las instituciones donde se planifica su implementación. Por tanto, sugieren la necesidad de identificar los problemas cotidianos de los docentes y sus lugares de trabajo a la hora de evaluar la factibilidad y el éxito de dichas propuestas. Al mismo tiempo, el grado de equilibrio generado dentro de cada una de estas propuestas, entre la autonomía con la que cuentan –por un lado– y la regulación a la que están atados –por el otro– suelen determinar, en opinión de los autores, el modo en que los docentes perciben estas propuestas.

En este sentido, los aportes de Rivas (2017) en torno a la complejidad de la implementación de acciones a escala federal permiten entender que tanto la dimensión institucional como la dimensión técnico-operativa implican una fuerte dimensión política. En otras palabras, el autor sostiene que la posibilidad de concretar proyectos de gran escala depende de la capacidad de negociación de los actores con poder político hacia las esferas encargadas de su implementación y sostenibilidad en el territorio. De este modo, afirma que para la implementación de un determinado programa debe contarse con una clara definición de roles y actores dentro de las instituciones implicadas, lo cual parte de una voluntad política de orientar recursos hacia tal objetivo.

Agrega Rivas (2017) que, en el caso argentino, la diversidad regional implica

no sólo disímiles capacidades financieras entre provincias, sino también diferencias en las necesidades de cada una de ellas, lo cual demanda que las políticas públicas que se busquen implementar contemplen adaptaciones contextuales y situacionales para cada caso. Estas adaptaciones, considera el autor, deben enraizarse en las estructuras de los ministerios y en las estructuras propias de cada jurisdicción. Al respecto, agrega Rivas que de acuerdo con la estructura organizacional a la que se asigne la tarea de implementación, debe tenerse en cuenta la carga presupuestaria implicada, en función de las necesidades de personal y gastos de infraestructura que demande en cada caso. Y es en este punto donde, reafirma el autor, vuelven a entrecruzarse la dimensión política y la institucional.

Paralelamente, deben alcanzarse ciertas pautas para que la dimensión técnico-operativa del proyecto resulte efectiva: la definición de los objetivos y el alcance del proyecto deberán ser claros y bien delimitados; la realización de diagnósticos previos que incluyan aspectos políticos, institucionales y financieros permitirá reconocer las fortalezas y las debilidades institucionales que posibilitarán flexibilizar la estrategia de implementación de acuerdo a cada situación territorial; la institucionalización del proyecto tanto a nivel central como jurisdiccional requerirá la oficialización y el mantenimiento de los cargos de quienes implementarán las acciones, a fin de unificar tanto la visión como la práctica de éstas; la generación de normas y procedimientos aplicables a todo el territorio permitirá encuadrar los mecanismos de acción y no contradecir regulaciones propias de los diversos contextos de aplicación; el liderazgo y el reconocimiento de los actores que ocupen los cargos centrales del proyecto aportará legitimidad a éste; la modernización de los sistemas de gestión –especialmente, de la información– facilitará el manejo de recursos y la definición de estrategias (Rivas, 2017).

En síntesis, una efectiva implementación de política pública resulta de la combinación entre una alta institucionalización y un bajo recambio de autoridades. La correcta inserción de una política federal en una jurisdicción específica requiere de la conformación de una red de actores locales que maneje un diagnóstico certero sobre las condiciones particulares del territorio implicado, a fin de adaptar los objetivos y metodologías de la política en cuestión a una práctica territorial

posible y razonable (Rivas, 2017).

3.3. Recursos en el esquema federal argentino

Describe Morduchowicz (2008) que las provincias argentinas financian sus gastos a través de tres vías: a. sus ingresos propios, b. los ingresos de origen nacional, c. el endeudamiento público. En particular, el financiamiento de políticas educativas se concentra en los ingresos de la Coparticipación Federal, que son recaudados por el gobierno nacional. Este régimen, expresa el autor, se basa en la definición de: los recursos tributarios a repartir entre el estado nacional y las provincias, el porcentaje de recursos que se atribuirá a cada uno de estos niveles de gobierno tomados como conjunto (distribución primaria), y los porcentajes de recursos a distribuir entre las distintas provincias (distribución secundaria).

La distribución primaria no se basa en cuestiones técnicas sino en acuerdos políticos que, muchas veces, no contemplan las tensiones existentes entre las presiones tributarias regionales y las posibilidades de cada jurisdicción de afrontarlas. La secundaria, por su parte, es la resultante del cruce entre cuestiones técnicas y cuestiones políticas. Actualmente se rige por una ley de 1988 que fue acordada en base al promedio de distribución de recursos de años previos a ella. A nivel general, los regímenes de coparticipación existen en nuestro país desde 1935. Sus ingresos provienen de rentas generales, por lo que su utilización no se encuentra sujeta a ningún compromiso específico de afectación. Estos ingresos constituyen, además, los de mayor peso económico relativo para las provincias y por ello, una de las más recurrentes fuentes de conflicto entre niveles estadales (Morduchowicz, 2008).

El fuerte carácter redistributivo que tiene el régimen de coparticipación vigente exige la concentración de los impuestos y su posterior distribución hacia las provincias. Esta situación favorece a las provincias pequeñas, que tienen menor estructura, base económica y potencial recaudatorio, pero desfavorece a las provincias grandes, para las cuales la redistribución supone pérdida de autonomía e ingresos. En ambos casos, de todos modos, los recursos provenientes de la

coparticipación se utilizan para solventar gastos fijos como salarios del personal público, transferencias a municipios y cajas de previsión.

Particularmente en materia educativa, en Argentina no se observa una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional provincial. En este sentido, los recursos públicos que dispone cada provincia para solventar su sistema educativo no se vinculan con el nivel promedio de ingresos de la población residente en su territorio. Por tanto, el sesgo redistributivo de la coparticipación federal beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico y dentro de ellas, en muchos casos, el gasto por alumno suele ser más alto que en las provincias más desarrolladas. Esto explica, entonces, por qué algunas de las jurisdicciones más avanzadas orientan menor porción de su ingreso per cápita al sector educativo. Del mismo modo, las provincias con desarrollo económico medio, pero densidad de población alta deben afrontar un desequilibrio similar: el gasto por alumno no logra absorber una porción suficiente del ingreso per cápita de la jurisdicción. Ejemplos de estos desequilibrios son los sistemas educativos de las provincias de Tierra del Fuego –para el primer caso– y Buenos Aires –para el segundo-. Estas tensiones repercuten, finalmente, en el financiamiento de los salarios docentes y definen, por tanto, la cantidad de docentes empleados y el nivel salarial que perciben. De todos modos, la discusión por el nivel salarial docente se dirime, en cada provincia, de acuerdo al poder de negociación sindical, el interés público en el sector y los niveles de precios propios de cada jurisdicción. Por tanto, la práctica del federalismo fiscal en Argentina es producto de la disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales, la no vinculación de los ingresos al nivel de riqueza de cada provincia sino a la disponibilidad de recursos fiscales y la alta dispersión de los niveles salariales docentes entre provincias (Morduchowicz, 2008).

3.4. Planificación y ejecución de políticas públicas dentro de un esquema federal

La distribución a nivel jurisdiccional de asignaciones presupuestarias y decisiones en materia de financiamiento, permiten ilustrar un diferencial entre provin-

cias, sobre la capacidad de desarrollo de políticas públicas educativas y describir nuestro caso de estudio –el de la Provincia de Buenos Aires-. Mezzadra y Vera (2005) brindan elementos de análisis para estudiar la distribución de presupuestos, responsabilidades y márgenes de acción dentro de la arena educativa. Y consideran que la identificación de estos elementos permite entender la voluntad de gobierno que cada administración despliega sobre la política educativa en general– y la política de formación docente en particular-. Así, los autores proponen los siguientes elementos de análisis: a. articulaciones y tensiones construidas para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto educativo, b. destino del presupuesto (remuneraciones de los docentes del sector público, subvenciones al sector privado, provisión de capacitaciones, oferta de becas y asignaciones, abastecimiento de otros bienes y servicios), c. nivel al que se lo asigna (inicial, primario, secundario, superior), d. vinculación con organismos internacionales para la obtención de fondos y otros recursos, e. aval y cuestionamiento de legislación y marcos regulatorios vigentes. Sostienen, además, que el desigual acceso, manejo y desarrollo de estos factores por parte de la administración nacional y cada una de las 24 administraciones provinciales generan –y perpetúan– grandes desigualdades en los actuales sistemas educativos de nuestro país.

Al respecto, Cao, Rey y Serafinoff (2016) sostienen que en Argentina los órganos de intercambio federal en torno a temáticas como la educativa no parecen espacios preparados para afrontar contextos políticos conflictivos o atravesados por crisis económicas. En cambio, expresan los autores que, si resultan efectivos para la generación de apoyos explícitos a las políticas del ejecutivo nacional, la consolidación de relaciones bilaterales y el intercambio de experiencias. Es decir, para la producción de lazos informales entre los decisores en distintos niveles gubernamentales. Cao, Rey y Serafinoff (2016) precisan, además, elementos del orden político argentino que deben atenderse en pos de mejorar la coordinación federal: el nivel de fragmentación y la desnacionalización del sistema de partidos obliga a explorar diseños institucionales que promuevan la cooperación, ya que la inestabilidad de las alianzas y los acuerdos de convivencia pueden afectar negativamente la voluntad política para sostener espacios de decisión; la cons-

titución de espacios de cooperación de alto poder decisorio resulta central para consolidar y priorizar determinadas políticas, y resulta deseable que el liderazgo político del poder ejecutivo nacional se destaque allí; la baja capacidad ejecutiva de ciertos órganos de coordinación debe superarse, por ejemplo, a través de normativas –como disposiciones y leyes– que aseguren facultades, atribuciones, participantes y características organizativas de dichos órganos, y comprometan a autoridades nacionales y provinciales de máximo nivel jerárquico; la conformación de una secretaría técnica ejecutiva con capacidad de planificación y seguimiento de acciones permite sustentar un diseño institucional, una voluntad política y un liderazgo ejecutivo sólidos.

Luego, la implementación del PNFP como política pública puede analizarse desde varias dimensiones, de acuerdo con Rus Pérez (2010). La primera, en torno a las relaciones observables entre el diseño o la formulación de la política, por un lado, y los formatos que la misma adquiere al final del proceso, por el otro, en materia de estrategia de implementación, estructura y dinámica organizativa. La segunda, respecto a la dimensión temporal del proceso y los efectos diferenciados que la planificación adquiere de acuerdo a los actores que la implementan y las modificaciones que ésta sufre a partir de las condiciones iniciales. La tercera, en torno a la construcción de coaliciones y mecanismos de apoyo tendientes a alcanzar la aplicación de principios y la obtención de objetivos durante el proceso de implementación. De este modo, es posible estudiar los procesos de implementación de políticas públicas en la arena educativa mediante la identificación de relaciones complejas entre variables dependientes (grados y formas de la implementación), variables intervinientes (comportamiento de los agentes involucrados en la aplicación) y variables independientes (estructura de operación de la red general, que involucra las dimensiones organizacionales, jurídicas, financieras y logísticas).

4. Capítulo: Objetivos y metodología

4.1. Objetivos

4.1.1. Objetivo general

Analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).

4.1.2 Objetivos específicos

- 1) Estudiar las características de la concepción de formación continua utilizada para implementar el PNFP entre 2014-2017.
- 2) Analizar el grado de autonomía que alcanza la aplicación del PNFP dentro de la PBA respecto a los lineamientos nacionales durante el período 2014-2017.
- 3) Identificar en una escala temporal, las continuidades y rupturas en materia de acciones implementadas y vinculaciones entre actores que atravesó la implementación del PNFP dentro de la PBA durante el período 2014-2017.

4.2. Metodología

En pos de alcanzar el objetivo planteado –analizar la implementación del PNFP en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, como política pública tendiente a alcanzar los objetivos del INFoD– el presente trabajo utiliza herramientas de investigación cualitativas. Entre estas se encuentran las entrevistas en profundidad a informantes clave en la temática de la formación docente en general y en la aplicación del PNFP dentro de la PBA, el análisis de leyes y normativas asociadas al proceso bajo estudio, y el análisis de materiales

de trabajo, documentos e informes producidos desde los órganos encargados de aplicar el PNFP dentro de PBA. A través de la aplicación de las mencionadas herramientas se busca conocer lineamientos, tensiones, acciones, alcances y limitaciones que atravesó el desarrollo del Programa para la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017.

La elección de la PBA como caso de estudio se debe a que dicha jurisdicción es no sólo la que posee mayor superficie a nivel nacional, sino también la que concentra las mayores diferencias a su interior (en materia de condiciones socioeconómicas de su población y características geográficas de su territorio), por lo que se convierte en un escenario de complejo y enriquecedor análisis. Además, resulta accesible para la autora del presente proyecto obtener entrevistas con los mencionados informes clave, debido a las vinculaciones institucionales con las que cuenta.

Se seleccionó una estrategia de tipo cualitativa para alcanzar los objetivos del presente trabajo debido a su capacidad para identificar imaginarios, tendencias y prácticas por parte de los actores implicados en el proceso bajo estudio, y luego permitir plasmar dichos elementos en conceptos de alto nivel de abstracción (Sautú, Boniolo, Dalle y Elbert; 2010) a fin de permitir su sistematización y análisis.

4.2.1. Componentes metodológicos

La estrategia metodológica, entonces, consistió en la aplicación de los siguientes componentes de índole cualitativa:

- 1) Entrevistas en profundidad a informantes clave en el campo de la implementación de políticas públicas educativas. En particular, respecto al PFNP y el INFoD. Las mismas se trabajaron mediante herramientas de análisis de contenido. Dichas entrevistas, efectuadas entre los meses de abril de 2018 y mayo de 2019, se realizaron no sólo a funcionarios de las mencionadas esferas estatales, sino también a representantes gremiales de los colectivos docentes alcanzados por la implementación de la política pública bajo estudio y a directivos de escuelas a cargo de su puesta en marcha.

Se desarrollaron las siguientes entrevistas:

1.a. Funcionarios:

- Cecilia Veleda, Directora Ejecutiva del INFoD, desde diciembre 2015 hasta diciembre de 2019. (Entrevistada en el mes de mayo de 2018).
- Verónica Piovani, ex-Directora Ejecutiva del INFoD, de 2012 a 2015. (Entrevistada en el mes de octubre de 2018).
- Alejandra Paz, ex-Directora de Formación Docente Continua de PBA, de 2005 a 2016. (Entrevistada en el mes de marzo de 2019).
- Selva Robaina –ex--Directora de Formación Continua de PBA 2011 - 2017 (Entrevistada en el mes de mayo de 2019).

1.b. Representantes gremiales:

- Mariana Cattaneo, Secretaria General de SUTEBA Moreno. (Entrevistada en el mes de febrero de 2019).
- Vilma Pantolini, Delegada Paritaria de SUTEBA. (Entrevistada en el mes de diciembre de 2018).
- Roque Elías Yadala, Secretario Adjunto y Administrativo de UDA. (Entrevistada en el mes de diciembre de 2018).

1.c. Directoras de Educación Secundaria:

- Marcela Vitello, directora de la Escuela Secundaria N° 42 de La Plata. (Entrevistada en el mes de abril de 2018).
- Mariela Sansoni, directora de la Escuela Secundaria N° 12 de La Plata. (Entrevistada en el mes de abril de 2018).
- Susana Cubo, directora de la Escuela Secundaria N° 19 de San Miguel. (Entrevistada en el mes de junio de 2018)

2) Leyes y normativas producidas por las instancias gubernamentales implicadas. Éstas se obtuvieron mediante una compilación desde paginas web oficiales y a través de información provista por los informantes clave. Se analizaron de manera comparativa para identificar particularidades del caso de PBA en un marco federal y en materia de tendencias de centralización/

descentralización a nivel nacional, así como continuidades y rupturas a lo largo del tiempo.

Se analizaron y compararon las siguientes leyes y normativas:

2.a. Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010 producido por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

2.b. 2.b. Plan Nacional de Formación Docente 2012-2016 producido por el Ministerio de Educación de la Nación.

2.c. 2.c. Resolución 1130/2014 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires

2.d. 2.d. Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 producido por el Ministerio de Educación de la Nación.

3) Planes de acción, materiales de trabajo, documentos e informes de evaluación realizados desde el PNFP tanto a escala nacional como provincial. Dichos recursos se extrajeron desde los sitios web de las mencionadas instituciones y también se analizaron de manera comparativa para identificar particularidades del caso de PBA en un marco federal y en materia de tendencias de centralización/descentralización a nivel nacional, así como continuidades y rupturas a lo largo del tiempo.

Se analizaron y compararon los siguientes textos:

3.a. 3.a. Presentación de la Implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires (2015).

3.b. 3.b. Articulación: algunas reflexiones en el contexto de la formación docente, producido por el equipo del PNFP-Provincia de Buenos Aires (2015).

3.c. 3.c. Ejes del componente I de aplicación del PNFP en Provincia de Buenos Aires (2014), para niveles inicial, primaria, secundaria, superior y modalidades agraria y técnica.

3.d. 3.d. Ejes del componente II de aplicación del PNFP en Provincia de Buenos Aires (2015), para niveles inicial, primaria, secundaria, superior y modalidades agraria y técnica.

3.e. Materiales para la Formación Docente Situada –ex PNFP –del INFoD (2017)

4.2.2. *Análisis de información*

De acuerdo con Sautú, (2010) la estrategia cualitativa aplicada para la presente investigación exige formular una pregunta general inicial y luego, preguntas específicas derivadas de aquella que pueden modificar y ampliar sus alcances. Es en este sentido que la autora mencionada plantea la constante evaluación y reformulación de las líneas teóricas que orientan el desarrollo de la investigación.

Respecto al primer componente metodológico, la transcripción de las entrevistas realizadas mantuvo especial cuidado por reponer tanto la literalidad de las respuestas como la información de contexto que permite completar el sentido de aquellas. Siguiendo a Borda, Dabenigno, Freidin y Guelman (2017), se produjo un registro sobre las dificultades y las tensiones generadas durante la indagación para asegurar la confiabilidad y la validez de los resultados obtenidos, y así relativizar las interpretaciones iniciales del investigador sobre los testimonios para, finalmente, construir, contemplar y analizar los datos de modo riguroso.

En torno al segundo y tercer componente metodológico, de acuerdo nuevamente a Borda et al. (2017), se realizó una codificación cualitativa de la información recabada. Esta codificación exigió segmentar los textos en base a parámetros de clasificación y rotulación de datos, para obtener temas, subtemas y conceptos, que se mantuvieron en constante evaluación y reformulación en base al avance del trabajo de campo y del procesamiento de información obtenida.

A modo de conclusión, sostiene Borda et al. (2017) que las preguntas que orientan el comienzo de una investigación deben contrastarse con los testimonios recabados y las fuentes obtenidas, para evaluar cuáles son centrales, cuáles subsidiarias y cómo avanzar sobre ellas.

4.2.3. Sistematización de resultados

A continuación, se presentarán las grillas utilizadas para la organización y codificación de la información obtenida en las entrevistas en profundidad y en el proceso de revisión documental.

4.2.3.1. Grilla de codificación de entrevistas

Nombre, cargo e institución	Evaluación general sobre formación docente	Evaluación PNFP 2014-2017	Continuidades y rupturas PNFP 2014-2017	Objetivos de la gestión
Descripción general				
Nivel nacional				
Nivel PBA				
Trabas y alianzas, fortalezas y debilidades				

4.2.3.2. Grilla de codificación de documentos I

Nombre, cargo e institución	Evaluación general sobre formación docente	Evaluación PNFP 2014-2017	Continuidades y rupturas PNFP 2014-2017	Objetivos de la gestión
Descripción general				
Nivel nacional				
Nivel PBA				
Trabas y alianzas, fortalezas y debilidades				

4.2.3.3. Grilla de codificación de documentos II

Nombre y número documento	Estrategia de financiamiento	Concepción de formación continua	Autonomía provincial para aplicación PNFP	Continuidades y rupturas 2014-2017
Institución que lo produjo				
Diagnóstico general				
Objetivos				
Etapas de acción				
Horizontes				

5. Capítulo: Resultados de investigación

Una vez realizado el análisis en los capítulos anteriores, especialmente, lo recogido en los antecedentes del estudio y en el marco teórico referencial, capítulos éstos, que de alguna manera ya develaban algunas respuestas, en función de los objetivos, a continuación, en el presente capítulo se presentarán de manera más precisa, pero ampliada, los principales resultados de la investigación.

Necesario es recordar, que el objetivo central del presente estudio está basado en analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD). De éste se desprendieron otros objetivos asociados a caracterizar la concepción de formación continua utilizada. Adicionalmente, se planteó analizar sobre los grados de autonomía con respecto a los lineamientos nacionales y finalmente, identificar las continuidades y rupturas en materia de acciones implementadas y vinculaciones entre los distintos actores.

A continuación, se presentarán y describirán los resultados de la investigación. Dichos resultados están organizados en función de las principales herramientas metodológicas utilizadas para la recolección de información, como son: la revisión de normativas y documentos de gestión y las entrevistas realizadas a informantes clave. Con el uso de estas técnicas propias de los estudios cualitativos, se recogió información suficiente con las evidencias que dan respuesta a los objetivos planteados en el estudio.

5.1 Análisis de normativas

La comparación y el análisis de documentos producidos tanto por el equipo a cargo de la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente, en la provincia de Buenos Aires, a través de la Resolución 1130/2014 de la DGCyE de PBA (2013), como por el INFoD con su Plan Nacional de Formación Docente

2007-2010 (2007), Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015 (2012), y Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 (2016); contribuyó para conocer las particularidades de la implementación del PNF en PBA para el período 2014-2017, en materia de asignaciones presupuestarias y decisiones de financiamiento y coordinación entre Nación y PBA, así como también estudiar las características de la concepción de formación continua propuesta por el Programa y analizar el grado de autonomía que alcanza la aplicación de éste en la provincia de referencia.

En primer lugar, el “Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010” producido en 2007 expresa que el PNFD se creó bajo el amparo de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26075/2005) y la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26206/2006), que establecen para el Estado pautas de incremento en la inversión educativa y el tratamiento de las prioridades de formación. Estas normas, expresa el texto del Plan, constituyeron un marco referencial y programático tendiente a posibilitar la construcción de consensos entre el órgano rector a nivel nacional y las provincias, sobre la base de la mejora de las condiciones laborales y salariales docentes.

Por su parte, se observó que la Resolución producida por la DGCyE en 2013 funcionó como un nexo en la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente para la Provincia de Buenos Aires, toda vez que se logró un nivel de articulación de la línea del Programa según las necesidades específicas de la provincia. En este sentido, sus considerandos se ampararon en la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26206/2006) y en la Ley de Educación Provincial (Ley 13688/07), para favorecer la formación continua del docente en servicio, de forma universal y gratuita. También establecía dicha Resolución que el acuerdo paritario comprometía al Estado Nacional con el financiamiento del Programa a desarrollar y garantiza la participación de las entidades gremiales y sindicales docentes, incorporando de esa manera a los gremios docentes de la provincia en la discusión y negociación por el financiamiento del PNFP.

En lo que respecta a la formación continua, la mencionada Resolución establecía que, durante el período 2007-2010, había estado signada por una fragmentación institucional y una baja articulación entre los programas de formación

anteriores y las necesidades de las escuelas. Y que la débil organización del sistema formador inicial y continuo había dificultado el desarrollo de políticas más holísticas y de una cohesión orgánica necesaria para su integración, despegue y evolución. Por ello, en el documento se identificaron tres áreas problemáticas para el desarrollo de la formación continua: área institucional, curricular y profesional docente.

En base a los elementos de diagnóstico expuestos, la mencionada Resolución propuso distintas estrategias de acción. Para el área institucional presentó cinco estrategias que apuntaban hacia el fortalecimiento de la identidad, la integración, la planificación, el ordenamiento, la gestión y el desarrollo del sistema de formación docente. Para el área curricular, se sugirieron tres estrategias orientadas hacia el desarrollo de nuevas modalidades de formación, la articulación curricular entre contenido nacional, jurisdiccional e institucional, y el fortalecimiento de la investigación pedagógica. Finalmente, en torno al desarrollo profesional, se recomendaron dos estrategias: a) el desarrollo de ofertas coordinadas de formación docente continua en las jurisdicciones y b) el desarrollo de ofertas de capacitación para la gestión institucional y de renovación pedagógica de la formación de formadores.

También y como parte de los documentos analizados, se tiene el “Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015”, producido en el 2012. Este nuevo plan reconoció como antecedente lo logrado a través de la implementación del plan anterior. Particularmente lo relacionado a: la extensión de la formación inicial a un mínimo de cuatro años, el incremento de la matrícula de estudiantes y la adopción de estructuras y contenidos curriculares comunes en todo el país. En base a esto, el texto del nuevo Plan señaló como valioso el trabajo desarrollado en torno a las siguientes líneas: planeamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Formación Docente en el marco de la construcción federal; evaluación integral de la formación docente; fortalecimiento del desarrollo curricular; fortalecimiento de la formación continua y la investigación; fortalecimiento de las trayectorias y la participación de los estudiantes; consolidación de la formación pedagógica con recursos digitales.

Adicionalmente, como parte de las continuidades respecto al Plan anterior es posible destacar que, si bien los objetivos del Plan 2012-2015 ya no estaban divididos en tres áreas prioritarias, aún buscaban una profundización de las políticas de desarrollo institucional, curricular y profesional de formación continua. No obstante, esas coexistencias y continuidades entre los planes de formación referidas en los párrafos anteriores, también fue posible evidenciar en estos documentos ciertas rupturas en torno al desarrollo curricular. En ese sentido, el Plan 2012-2015 sostuvo que la evaluación integral de la formación docente tenía un lugar privilegiado en relación a la formulación periódica de los diseños curriculares, lo cual no figuró como prioridad en el Plan precedente. Además, en contraste con el Plan anterior, que estaba diferenciado en dos etapas –una a mediano plazo (2007-2010) y otra a corto plazo (2007)– para el despegue inicial de las acciones para el desarrollo de las áreas de formación docente continua, el PNFD 2012-2015 no propuso etapas diferenciadas para su aplicación.

Por último, se revisó también el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021. Este documento estableció ciertos elementos diagnósticos respecto a la formación continua. En particular, en el punto 3, titulado “Objetivos y Acciones”, se expuso una descripción diagnóstica, señalando que la formación continua se había llevado a cabo tradicionalmente a través de cursos cortos, asistemáticos y aislados que consideraban al docente en forma individual, fuera de su lugar de trabajo, y basados en el puntaje como principal motivación. Además, identificaba como problema la superposición y la dispersión de la formación permanente y la poca articulación con las prácticas concretas de los docentes. A partir de esto, y proponiendo la superación de dichas debilidades, el documento ratificó a la formación continua como una estrategia potente para la mejora sistémica de los aprendizajes en el mediano plazo.

En lo relacionado a la categoría de análisis en torno a la autonomía para la aplicación del PNFP en PBA, el documento sobre el PNFD 2007-2010 (que se publicó casi de manera paralela a la creación del INFoD) estableció un punto de avance en la articulación de los esfuerzos de la Nación y las provincias para el

desarrollo de políticas de Estado orientadas a la formación docente, teniendo en cuenta los diagnósticos previos sobre el estado de esta formación. Como continuidad, el Plan 2012-2015 sostuvo el propósito de fortalecer las instancias de gobierno del sistema formador y la construcción federal de procesos de planeamiento estratégico para cada nivel de responsabilidad del sistema, involucrando a los actores de cada jurisdicción.

En este sentido, este Plan incluyó como objetivo el desarrollo normativo en materia de formación docente, lo que implicó la actualización y el desarrollo de marcos regulatorios nacionales y federales, conforme a las prioridades fijadas en el PNFP. También defendió la necesidad de fomentar la implementación de acuerdos y dispositivos de trabajo con las jurisdicciones para la revisión, actualización y desarrollo de sus respectivos marcos regulatorios, junto con la elaboración de estándares normativos para la validez nacional de los títulos docentes.

Del mismo modo, se propuso la consolidación del Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente y la aplicación de lineamientos federales para regular la carrera docente en el nivel superior. Entre sus objetivos también se encontraba el fortalecimiento jurisdiccional, consistente en reforzar las direcciones de nivel superior para la consolidación de su identidad y el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. Por último, se declaró como prioridad el desarrollo institucional de las funciones asignadas jurisdiccionalmente, que buscaba robustecer la gestión democrática, la organización y el funcionamiento interno de las instituciones, así como la generación de redes de intercambio entre instituciones formadoras, el sistema escolar y la comunidad.

Luego, el texto sobre el Programa Nacional de Formación Docente 2012-2015 argumentó que las políticas conjuntas que la Nación y las provincias venían llevando a cabo seguirían cobrando forma en nuevas definiciones y obligaciones, que durante los próximos años serían asumidas en los ámbitos propios de la Mesa Federal de Directores de Educación Superior y del Consejo Consultivo del INFoD, para validarse en el Consejo Federal de Educación junto con otros acuerdos bilaterales y multilaterales.

En este sentido, la mencionada Resolución de la DGCyE de PBA se posicionó como un nexo para la aplicación del PNFP en PBA, articulando en pos de la autonomía provincial. Así, en sus considerandos establecía la necesidad de propiciar las regulaciones jurisdiccionales que acompañaran y garantizaran la concreción de los fundamentos y el desarrollo del PNFP y que, en virtud de los componentes establecidos en el Programa Nacional, resultaba imprescindible atender a las características educativas provinciales para asegurar su implementación en todo el territorio de la provincia.

Cabe señalar que en el anexo de este texto se disponía la organización jurisdiccional que el PNFD 2012-2015 tomó para su implementación dentro de la jurisdicción: la organización territorial del Programa se estructuró a partir de un nivel central, con un Referente Político (de la Subsecretaría de Educación) y un Referente Pedagógico (de la Dirección Provincial de Educación Superior). Una Mesa Provincial de la Jurisdicción (conformada por representantes de Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Educación Superior, Dirección Provincial de Proyectos Especiales y las demás direcciones provinciales educativas) y un representante en carácter titular y otro en carácter suplente de cada una de las entidades gremiales y sindicales docentes de la PBA.

Para el caso de la gestión territorial, se disponía de responsables políticos (inspectores, jefes regionales de gestión estatal y privada), Mesa de Coordinación Regional (una mesa por cada región educativa integrada por inspectores, jefes regionales, representantes de entidades gremiales y sindicales docentes), inspectores jefes distritales, inspectores de enseñanza de los diferentes niveles y modalidades, y equipo de capacitadores del Programa Nacional de Formación Permanente. La gestión institucional, finalmente, quedaría a cargo de los equipos directivos de cada escuela. Además, el artículo 2 establecía el desarrollo de siete jornadas de trabajo institucionales e interinstitucionales para la aplicación del Programa, mientras que el anexo especificaba que el mismo se encontraba orientado a todos los docentes de todos los niveles de instituciones de gestión estatal y privada en tres cohortes organizadas en ciclos de tres años de duración cada una.

Por último, el texto sobre el PNFD 2016-2021 indicó que se partiría de los acuerdos federales alcanzados –ya previamente referidos– , sobre validez nacional de los títulos, los lineamientos curriculares de la formación docente inicial, las funciones específicas del sistema formador, los lineamientos nacionales para la formación docente continua y el desarrollo profesional y los lineamientos federales para el planeamiento regular del sistema formador, ello para poder sugerir nuevas líneas de acción.

En este sentido, el documento planteó como objetivo trabajar en forma conjunta desde el INFoD con las provincias para lograr que, en el mediano plazo, todas las escuelas del sistema obligatorio del territorio nacional contaran con la cantidad suficiente de profesores con la titulación oficial correspondiente. También establecía que el INFoD ayudaría a las jurisdicciones en la revisión del estado de situación de la formación continua y su articulación con la carrera docente (ofertas disponibles, características de los agentes, normativa existente, etc.). Sobre la base de estos diagnósticos, el texto indicó que el Programa asistiría técnicamente a los gobiernos provinciales para revisar los sistemas de puntajes, mejorar los criterios y procesos de reconocimiento de las instituciones y las ofertas que fortalecieran el entramado institucional de la formación docente continua.

Este documento sostuvo, además, que eran cuatro los nuevos principios que orientarían las políticas nacionales de formación docente del Programa: justicia educativa, valoración de los docentes, centralidad de la práctica y renovación de la enseñanza. Esta afirmación marca una ruptura con los planes anteriores, que dictaban líneas más específicas de desarrollo y accionar sobre la formación docente (el PNFD 2007-2010 proponía cinco estrategias y el PNFD 2012-2015, seis). Sin embargo, en el principio de la centralidad de la práctica se puede identificar una continuidad con estrategias ya implementadas anteriormente.

Este documento señaló, además, la búsqueda de una “renovación de la enseñanza”, apuntando a la incorporación de la tecnología a la práctica pedagógica, lo cual en planes anteriores ocupó un rol secundario. Luego, los “Objetivos y Acciones” del documento de referencia mantuvieron objetivos planteados en

planes anteriores, tales como garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación correspondiente. A fin de alcanzar este objetivo se incorporaron en el texto estrategias no mencionadas en planes previos, tales como profundizar las políticas para atraer más jóvenes a la profesión docente, mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes, y ofrecer formación para obtener la titulación correspondiente a los docentes que la requieren. Finalmente, también se observó continuidad en el objetivo de potenciar la formación situada, eje central de planes precedentes.

5.2. Análisis de documentos de gestión

El análisis de un conjunto de documentos producidos por el equipo a cargo de la implementación del PNFP en la Provincia de Buenos Aires, titulados: “Componente I de aplicación del PNFP-PBA” (2014); “Componente II de aplicación del PNFP-PBA” (2015); “Presentación de la Implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires” (2015) y “Articulación: algunas reflexiones en el contexto de la formación docente (2015)”, en diálogo con el documento “Materiales para la Formación Docente Situada” (publicado en 2017 por la nueva conducción del INFoD), permitió identificar las particularidades que tuvo la puesta en marcha del Programa dentro del territorio de la PBA entre los años 2012 y 2016, en el marco de los objetivos propuestos a nivel general por el INFoD.

El primero de los documentos ofreció un análisis histórico en torno a la formación continua de docentes dentro de la PBA. Expresando que, en un marco general de falta de congruencia entre las diversas trayectorias posibles para la formación docente en Argentina –en materia de formato, organización y tiempo– hacia comienzos de siglo XXI, se volvió necesaria la consolidación de un trabajo sistemático que apuntase a la articulación entre actores e instituciones, a fin de generar continuidad y cohesión en los procesos de formación.

Teniendo en cuenta que los diseños curriculares de la provincia describen no sólo temas a desarrollar, sino también prácticas de aprendizaje y de enseñanza,

la tarea de alcanzar la mencionada articulación entre actores e instituciones se había vuelto una exigencia tanto pedagógica como didáctica. Sostiene el documento que la generación de espacios conjuntos de estudio, planificación y evaluación, regulares y sostenidos en el tiempo; la promoción de la comunicación y el intercambio de propuestas y experiencias entre los docentes de un mismo nivel/ciclo/año/asignatura; el fomento a la articulación de asignaturas/áreas, a través de proyectos transversales o interdisciplinarios; el desarrollo de jornadas institucionales para problematizar y elaborar acuerdos sobre temáticas relevantes; la participación de docentes en seminarios, cursos y demás eventos académicos relevantes para su desarrollo profesional, resultaron los ejes a partir de los cuales se desplegaron las acciones del PNFP dentro de la provincia.

Este documento explica que tales acciones se organizaron en dos componentes. El primero de ellos se propuso ordenar alcances institucionales, ámbitos de aplicación, recorridos específicos y secuencias de desarrollo (tres cohortes de tres años cada una) para la formación de los futuros maestros. La modalidad de trabajo propuesta se basó en el acompañamiento a los equipos de conducción de las instituciones educativas por parte tanto de equipos técnicos jurisdiccionales como de supervisores, paralelamente a la realización de jornadas institucionales dirigidas al colectivo docente de cada unidad escolar, encuentros interinstitucionales y mesas de gestión distrital y regional.

Por otra parte, el documento “Componente I de aplicación del PNFP-PBA” (2014) detalla esta modalidad de trabajo y describe que el contenido a dictar se estructuró en cinco jornadas institucionales y dos jornadas interinstitucionales. En cada uno de estos encuentros se presentó el PNFP y se sucedieron dos bloques de trabajo: “Estado, sociedad y escuela: la educación, un derecho”, en donde se trabajaron contenidos en torno al rol del docente como protagonista de la reflexión y cambios en la institución o la política educativa nacional y jurisdiccional para cada nivel y modalidad; y “El proyecto institucional en el centro de la escena: dimensiones e integralidad”, que se concentró en contenidos como los aprendizajes y las trayectorias de los estudiantes y la evaluación participativa como punto de partida para la reelaboración de cada proyecto institucional.

El segundo componente describió su gestión de manera conceptualmente profunda, a partir de la definición de medidas concentradas en los aspectos pedagógico-didácticos de las prácticas docentes y la promoción de un enfoque comprensivo y situado de las prácticas de enseñanza. De este modo, el documento “Componente II de aplicación del PNFP-PBA” (2015) precisa los principales ejes de trabajo para cada uno de los distintos niveles educativos y se concentró en la labor concreta dentro de las aulas. Este énfasis definió que cuestiones como el rol del docente en la reflexión y las mejoras a nivel de gestión institucional tomaran un lugar secundario en la mencionada etapa de trabajo. Como conclusión, fue posible identificar que la articulación entre ambos componentes tuviera como objetivos lograr una apropiación del espacio escolar coherente y articulado, al tiempo que alcanzar una mejora en las formas de acompañar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en sintonía con las particularidades de cada situación escolar.

Por su parte, el cuarto de los documentos citados se ocupó de destacar que el PNFP adquirió especificidad en la jurisdicción, a partir de la sanción de la Ley de Educación Provincial N° 13.688. Además, agregaron que esta sanción permitió profundizar la gestión para la puesta en marcha de las definiciones fijadas por el Plan Educativo Jurisdiccional 2013-2016. A nivel general, se mencionó que el PNFP logró abordar la integralidad del sistema educativo nacional a partir de la generación de consensos alcanzados con los gobiernos jurisdiccionales y el trabajo asociativo con organizaciones de la comunidad educativa en general. En particular, para el caso de PBA destacó que el objetivo de gestión se consolidó en torno a la cobertura por parte del Programa de la totalidad de las modalidades educativas reconocidas por la jurisdicción. Luego, el documento planteó que los propósitos que orientaron la búsqueda del mencionado desarrollo fueron la instalación de una cultura de la formación permanente y de la evaluación participativa; el fortalecimiento y la jerarquización de la autoridad ética, política y pedagógica de las escuelas y los docentes; la promoción del desarrollo profesional del colectivo docente, como responsable de la política pública educativa para mejorar tanto la enseñanza como el aprendizaje; y el impulso del trabajo institucional y colaborativo de los docentes para generar una reflexión y una modificación sobre sus prácticas.

En dicho documento se refirió que el despliegue de tales propósitos se articuló a partir de la definición de tres cohortes: la primera fue desarrollada entre 2014 y 2016, la segunda entre 2015 y 2017, y la última entre 2016 y 2018. Dentro de la primera de ellas participaron 5.867 escuelas y aproximadamente 80.000 docentes, junto a los equipos interdisciplinarios de las instituciones, y se concentró en las modalidades educación técnica y educación agraria. La segunda alcanzó a 6.133 escuelas y 70.000 docentes, también contó con la presencia de los equipos interdisciplinarios y se orientó hacia las modalidades de educación especial y educación de adultos. Por último, la tercera abarcó a la totalidad del universo escolar (instituciones, docentes y modalidades).

Llegado a este punto y luego del referido análisis por etapas, recogido en los párrafos anteriores, se procederá a identificar tanto continuidades como rupturas al interior de las políticas de formación continua de los docentes, dentro de la PBA, a fin de indagar en torno al tercer objetivo específico de la presente investigación, con el propósito de identificar en una escala temporal, las continuidades y rupturas en materia de acciones implementadas y vinculaciones entre actores, que atravesó la implementación del PNFP dentro de la PBA durante el período 2014-2017.

En particular, a partir del cambio de gobierno a escala tanto nacional como provincial, la formación de docentes impulsada desde el PNFP pasó a concentrarse en la formación situada, es decir, la formación en el propio contexto para la acción docente. El documento “Materiales para la Formación Docente Situada”, publicado en 2017 por el INFoD, enunció esta modificación del Programa. Allí se expresó que esta nueva orientación se encontraba en línea con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, poniendo énfasis en la formación inicial y continua de los equipos docentes en materia de “innovación en la práctica, autonomía, creatividad, compromiso y capacidad crítica” (p.15). Desde el INFoD se argumenta, entonces, que los saberes y las capacidades adquiridas por los maestros en formación debían orientarse al fomento de la conformación de sujetos de aprendizaje que presenten tales elementos.

Esta nueva orientación hacia la formación situada y concentrada en valores como la innovación, la autonomía y la creatividad, generó –entre otros elementos– que el trabajo durante las jornadas de formación docente ya no se organizara en “bloques” orientados por temáticas amplias. Si no a partir de temáticas particulares para los diferentes niveles (por ejemplo, “el juego” para el nivel inicial, o la literatura y el cine para el secundario), a partir de cuadernillos que definían actividades para realizar en cada etapa de las jornadas.

La duración de cada etapa estaba estipulada en el cuadernillo y contaba entre 10 a 60 minutos. A estas jornadas de formación se suman, como modificación introducida por la gestión que asumió a fines de 2015, ateneos didácticos y círculos para directivos. El documento citado define a los ateneos como espacios de análisis y reflexión compartida sobre prácticas docentes específicas, donde se esperaba poder construir un trabajo grupal de aprendizaje y buscar alternativas para resolver problemas puntuales dentro de las salas, y a los círculos directivos como espacios donde reflexionar acerca de las principales temáticas de abordaje institucional. Tanto las jornadas como los ateneos se estructuraron a partir de ciclos básicos y ciclos orientados para Matemática, Lengua y Ciencias Naturales, debido a que desde la nueva conducción del Programa se consideraron a estas materias como las más relevantes y, al mismo tiempo, las que históricamente han presentado mayores dificultades para su enseñanza y aprendizaje.

5.3. Entrevistas

A continuación, se presentarán los resultados de las entrevistas realizadas a figuras con distintos roles y vinculaciones en la gestión del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires. Las evidencias logradas con la aplicación de esta importante técnica de investigación cualitativa permitieron completar el proceso de triangulación necesaria para cumplir con los objetivos planteado por el estudio. Se procederá a la descripción de estos resultados, con los contenidos más significativos de las entrevistas, en función de las categorías de análisis y organizados en función de dichos objetivos, que servirán de guías para estructurar esta parte del capítulo.

En torno al objetivo general del presente trabajo, que planteaba analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), la entrevistada Cecilia Veleda, directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente desde fines de 2015 hasta la actualidad, explicó que, desde el momento de la conformación del Programa, el PNFP pudo sostenerse –estructuralmente– por medio de contrataciones en las provincias que fueron financiadas por Nación pero que, finalmente, resultaron efímeras.

Agregó también la funcionaria que el mecanismo de acción del PNFP, basado en instalar una formación centrada en la escuela a partir de diferentes niveles de discusión entre docentes y directivos, resultó positivo pero insuficiente, ya que las temáticas para la formación y el intercambio eran muy generales. A partir de este diagnóstico, argumenta Veleda, la nueva conducción del INFoD decidió dar un giro drástico a los contenidos para la formación y concentrarse en un único eje (la comprensión lectora) de trabajo. Al respecto, expresó que la gestión educativa de PBA acompañó muy bien los cambios que se propusieron para el PNFP y definió algunas adecuaciones específicas, en torno a los materiales y las temáticas propuestas. Sin embargo, admitió que la escala y la complejidad de la provincia dificultaron en varios aspectos la implementación del nuevo plan, en particular, en materia de coordinación entre las ofertas de formación continua de tipo nacional y provinciales.

Por su parte, Verónica Piovani –Directora Ejecutiva del INFoD entre los años 2012 y 2015– consideró que el objetivo fundacional del Programa fue brindar capacitación gratuita y de calidad desde el Estado. En este sentido, señaló, se buscó organizar las prácticas desde la misma escuela y evitar presentar un paquete de políticas cerrado y estandarizado. Es decir, como una instancia de orientación y abierta al diálogo, pero con fuerte raíz en componentes institucionales, universales y gratuitos, en un marco de gran heterogeneidad en materia de formación docente, debido a la existencia de instituciones nacionales, provinciales e incluso municipales de formación de docentes sin articulación entre sí.

En este sentido, Piovani consideró que el PNFP se propuso romper el disperso archipiélago formativo vigente hasta el momento de su implementación, porque obligaba a que las propuestas de capacitación de los institutos terciarios fueran consensuadas con las escuelas primarias o secundarias correspondientes. Al respecto, planteó la exfuncionaria que los docentes vieron esta exigencia de articulación como una conquista, debido a que podían formarse dentro de sus propias instituciones laborales (las escuelas), con un proyecto institucional claro y dentro de su horario de trabajo.

Por su parte, Alejandra Paz, directora de Formación Docente Continua en la PBA en el período 2005 - 2016, señaló que el PNFP ofreció excelentes oportunidades de formación a docentes en funciones y las acercó a quienes hasta ese momento no solían realizarlas. Adicionalmente argumentó que constituyó la política pública en formación docente de mayor alcance a nivel nacional, con un claro objetivo de generación de equidad, justicia e igualdad de derechos. Entre los objetivos del Programa destacó la provisión de formación de buena calidad, la garantía de acceso a cargos de formación por concurso y la descentralización de la capacitación, a fin de que en cada lugar de la provincia existieran formadores que pudieran trabajar por áreas específicas (literatura, matemática, etc.) en las escuelas.

Desde el punto de vista de la percepción gremialista, Roque Elías Yadala, actual Secretario Adjunto y Administrativo de la Unión de Docentes Argentinos (UDA), opinó que el INFoD se supo constituir como un espacio bastante amplio y representativo, donde se fueron construyendo sólidas pautas para la capacitación y la formación docente, y que logró coordinar una línea de base a nivel federal para que todas las provincias pudiesen perseguir ciertos objetivos comunes.

Por su parte, Mariana Cattaneo, actual Secretaria General del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) en Moreno, consideró que el PNFP se propuso poner en marcha la tarea del INFoD de recoger y sistematizar los conocimientos de los docentes de las escuelas acerca de sus propias posibilidades como docentes, las historias institucionales, las trayectorias

de los estudiantes, los vínculos con las familias, entre otros elementos, para poner en valor todo aquello que se produce dentro de las escuelas. En este sentido, argumentó, se apoyaba a los equipos de conducción para motorizar proyectos socioeducativos dentro de las propias instituciones educativas. Fue entonces que el PNFP implicó una instancia sistemática y programada de formación, que además otorgaba acreditación.

Vinculado a uno de los objetivos específicos de esta investigación, sobre el estudio de las características de la concepción de formación continua utilizada para implementar el PNFP entre 2012-2017, Veleda señaló que, desde hace décadas, la formación inicial recibió más atención que la formación continua o la investigación sobre formación. En este sentido, agregó que entre las principales causas que generaron este fenómeno se encuentran la dispersión de la formación continua, la dificultad de sostener las estructuras para la formación de formadores, debido a la falta de involucramiento de los institutos de formación docente en la educación continua de su comunidad educativa, y la toma de esta responsabilidad por parte de otras instituciones. Por ello, sostuvo, la formación continua debería ser ofrecida de manera cabal por las propias instituciones del sistema: es decir, los institutos de formación docente y las universidades. También manifestó la funcionaria entrevistada que hay una sobre-representación de la oferta de formación continua para el nivel primario por sobre el secundario, y una especial baja atención a la formación continua en lengua y matemática.

Sobre el punto que se viene tratando, Alejandra Paz refirió que la formación docente no debiera jamás pensarse desvinculada de las responsabilidades del Estado, ya que el acceso a la formación docente constituye un derecho históricamente demandado por los docentes y sus representantes gremiales que, lamentablemente, el Estado tardó en atender en términos de política pública. Agregó la exfuncionaria que la década de 1990 estuvo marcada por la mercantilización de la oferta de formación docente inicial y continua, y luego, en los primeros años de la década del 2000, surgieron programas de financiamiento específico para formación continua pero solventados por organismos internacionales que marcaban sus objetivos y orientación.

Selva Robaina, Directora de Formación Continua de PBA entre 2011 y 2017, a su vez, consideró que el PNFP constituyó un avance sustantivo en materia de formación docente, entendida ésta como responsabilidad del Estado en todos sus niveles, ya que, al menos inicialmente, el programa tenía contenidos establecidos al respecto, que fomentaban la reflexión entre los docentes, los directivos y demás agentes del sistema educativo: el acceso a la educación como derecho, la comprensión del sistema como federal, democrático y participativo, la evaluación participativa en las escuelas como motor de mejora y la noción de trayectoria como eje vertebrador de la formación de los docentes, entre otros. Estos elementos, sostiene la exfuncionaria, permitieron que los mencionados actores comenzaran a cuestionar sus prácticas concretas de modo más cabal e integral. De todos modos, agregó, a partir del cambio de gestión en 2015 las propuestas de formación tomaron un tono más disciplinar y perdieron el énfasis al respecto.

Vilma Pantolini, actual Delegada Paritaria del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), sostuvo que la defensa de la formación docente en Argentina requiere aún generar una unidad de criterio que permita, luego, adecuar los formatos normativos a las realidades presentes y futuras. En este sentido, agregó que es necesario avanzar hacia una formación que incluya la integración disciplinaria, a través de proyectos y trabajos de investigación que permitan generar reflexiones sobre las propias prácticas. A la luz de estos preceptos, consideró la delegada que el PNFP, a pesar de enfatizar los aspectos tanto pedagógicos y didácticos como laborales y sindicales de los docentes, no logró solucionar el problema de la fragmentación de la formación, de la generación de conocimiento y de la integración de las prácticas áulicas.

Por otra parte, en la entrevista realizada, Cattaneo consideró que el PNFP llevó adelante su proyecto impulsando la organización entre trabajadores, para no sólo fortalecer la formación docente, sino también mejorar ciertas cuestiones, reconociendo los obstáculos que se producen en cada uno de los puestos de trabajo concretos. Por ello, expresó: el Programa fue un éxito por el alto nivel de debate que generó y las propuestas y espacios de contacto que habilitó.

Refirió dicho entrevistado que desde su gremio se valoró la propuesta del Programa por incluir, valorar y cuestionar el conocimiento que producen los docentes en su trabajo cotidiano, por lo que se acompañó y potenció el alcance del mismo. Así, se buscó asegurar que los materiales y los dispositivos de capacitación llegasen efectivamente a las escuelas y que los maestros pudieran participar en las instancias de formación, al tiempo que acreditarlas formalmente. Sin embargo, sostiene Cattaneo, esta potencia terminó desde fines de 2015, cuando el Programa siguió sin participación real de los docentes y sus organizaciones. Actualmente, agregó, las universidades son los principales aliados en el propósito de mantener activos los objetivos del Programa, así como también, algunos jefes distritales y equipos directivos de escuelas, que aún buscan generar mejores condiciones para la formación de sus docentes.

Finalmente, y desde la mirada de una funcionaria con cargo directivo en un centro escolar, fue entrevistada Mariela Sansoni, directora de la Escuela Secundaria N° 12 de La Plata. Ella opinó que el PNFP generó respuestas en torno a la capacitación docente, dejando de lado el voluntarismo y permitiendo así pensar las temáticas educativas de otra manera. Por ello, según Sansoni, el Programa se consolidó como un espacio de debate a partir del cual surgieron proyectos destinados a mejorar la calidad educativa.

En torno al objetivo para analizar el grado de autonomía que alcanza la aplicación del Programa Nacional de Formación Permanente dentro de la Provincia de Buenos Aires, respecto a los lineamientos nacionales durante el período 2014-2017, manifestó Verónica Piovani que la relación entre las autoridades nacionales del PNFP y las autoridades de PBA encargadas de desarrollar el Programa fue compleja, debido a que esta jurisdicción ya contaba con no sólo una Dirección de Capacitación, sino también un conjunto de organismos orientados a la conducción de las políticas de capacitación provincial. Por lo cual, en un primer momento se observó cierto grado de resistencia a la implementación de las líneas de acción del PNFP. En ese sentido, según la exfuncionaria, con el cambio de gestión en 2012, se observó un estado de tensión que generó desajustes organizativos que demoraron la efectiva puesta en marcha del Programa.

Al respecto, Alejandra Paz consideró que la especificidad de la situación de la PBA para la implementación del PNFP en su territorio se concentró en la existencia de Centros de Capacitación, Información e Investigación (CIIEs), dependientes de la Dirección General de Cultura y Educación, los cuales resultaron un elemento fundamental en la consolidación de un robusto espacio para la formación continua dentro de la jurisdicción. Agregó la exfuncionaria que los CIIEs se crearon inicialmente –en la década de 1960– como dependientes de la Dirección de Educación Primaria de la provincia, por lo cual sus primeros directores y capacitadores provenían del nivel primario. Su crecimiento, durante las décadas de 1970 y 1980, se detuvo durante la década de 1990, cuando finalmente fueron cerrados. En 2005 fueron abiertos nuevamente, lo cual permitió que la provincia generara cargos docentes concursados, destinados a la formación de sus docentes. Esta institucionalización no sólo marcó un precedente a nivel nacional –ya que la PBA constituyó la única jurisdicción con capacitadores de planta– sino que además permitió la distribución de la capacitación docente en todo el territorio de la provincia. Agregó Paz que la gran escala de la propuesta y su masiva cantidad de destinatarios complejizaron su implementación, en algunas etapas, al tiempo que exigieron su revisión a fin de establecer propuestas cercanas a las necesidades concretas del territorio bonaerense.

En este marco, expresó Paz que el PNFP duplicó de manera efectiva las oportunidades de formación continua para los docentes bonaerenses, estableciendo un espacio de trabajo a nivel central, de profunda y real coordinación entre los componentes del Programa. En particular, destacó que la unidad de criterio que se planteó desde la escala nacional luego pudo ser adecuada a las necesidades reales del territorio de la PBA, debido a que la amplia mayoría de los directores, tanto de nivel como de los CIIEs, mostraron excelente disposición para acordar con las autoridades del INFoD.

Manifestó la exfuncionaria que la implementación del PNFP, en el período 2012-2015, dejó como saldo en la provincia, un fuerte grado de articulación y masividad, en paralelo a una alta calidad en las propuestas formativas. Además, consideró que la implementación del Programa fomentó ángulos de la representa-

ción gremial que hasta el momento estaban ausentes, como la reflexión por parte de los representantes gremiales en torno a las complejidades y necesidades de las acreditaciones de formación, más allá de su aspecto formal. Aunque, como contrapunto, también expresó que lamentablemente, a partir de fines de 2015, estas articulaciones comenzaron a peligrar especialmente debido a la falta y/o intermitencia de asignación presupuestaria desde el órgano nacional.

En torno a la formación docente ofrecida específicamente dentro de PBA, Selva Robaina, quien tuvo responsabilidad en la gestión, como directora de Educación Continua de PBA, en el periodo 2011-2017, expresó, en general una valoración positiva para buena parte del programa de formación docente, sobre todo hasta el 2015. Destacó como positivo, la existencia de la Dirección de Capacitación de la provincia, que se ocupa de la formación inicial –por un lado– y de la formación continua –por el otro–. Agregó la exfuncionaria que, en este marco y para evitar la superposición de competencias en materia de formación, se conformó en un primer momento, una mesa jurisdiccional para la implementación del PNFP, que fue integrada por todos los directores de nivel, directores provinciales y representantes gremiales. Para desarrollar este trabajo conjunto también se contó con la presencia de referentes pedagógicos –más de uno por nivel– cuya labor se concentró en redactar los documentos para la organización de las jornadas institucionales e interinstitucionales (el Programa exigía realizar cinco por año).

Además, la exfuncionaria Robaina manifestó que esta labor permitió contextualizar el PNFP en PBA y vincularlo a la especificidad de la formación dentro de la provincia. Finalmente comentó que, aunque esta articulación permitió efectivizar la implementación del Programa dentro de la provincia, jurisdicciones como Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro lo hicieron de mejor modo y obtuvieron muy buenos resultados.

Pantolini, en su entrevista, expresó que el PNFP permitió dar reconocimiento a la formación docente en servicio, a partir de la promoción de un proceso colectivo de reflexión sobre dicha formación. Esto se logró, según Pantolini, en la nación en general y en PBA en particular, a partir del involucramiento de los docentes

en la formulación del proyecto institucional, reconociendo esta tarea a través del puntaje para la carrera docente. Este señalamiento es muy importante pues refleja un nivel significativo de participación docente.

Expresó también Pantolini que, al menos en sus comienzos, el PNFP buscó generar una acción sistemática para reconocer y mejorar el trabajo docente. Sin embargo, explicó que al ser la PBA un territorio de muy amplia escala y con una gran cantidad de población, la planificación inicial del Programa resultó insuficiente. De todos modos, al contemplar esta primera formulación, para la formación docente tanto inicial como primaria y especial, intervinieron equipos de evaluadores internos, equipos directivos, equipos docentes y demás actores que entre 2012-2015, contribuyeron a generar una mirada amplia y luego una autoevaluación robusta que, sin embargo, no sirvió de insumo posterior para repensar el Programa. Destacó, por último, que el impulso a la conformación de consejos académicos institucionales, consejos regionales de directores y centros de estudiantes, significaron puntos fuertes de la aplicación del PNFP dentro de la PBA.

Por su parte, Yadala consideró que, desde la gestión educativa provincial, hasta fines de 2015, se buscó incorporar a la formación docente un capítulo sobre la relación laboral docente (cómo inscribirse para dar clases, cómo leer un resumen de sueldo, cómo calcular puntajes) y que desde el gremio también se buscó fomentar mayor participación docente en la política educativa. Hasta ese período, expresó Yadala, el gremio era muy respetado en las reuniones provinciales, al punto de lograr una buena articulación entre funcionarios y representantes gremiales, para adaptar de manera efectiva los proyectos nacionales a la realidad jurisdiccional.

Por otra parte, Cattaneo opinó que la formación tradicional de docentes en PBA respondió al formato “jornada de capacitación”, la cual ha funcionado tradicionalmente como un “como si” que no responde a las problemáticas reales de los docentes en el territorio. Por ello, agrega, el estilo de las capacitaciones del PNFP dentro de la provincia debió disputar este sentido y reorganizar el tiempo cotidiano de la escuela para dar lugar a la formación continua real, dando lugar

a la expresión, la reflexión y la mejora del cuerpo de conocimiento que producen los docentes en su tarea diaria.

A su vez, Marcela Vitello, directora de la Escuela Secundaria N° 42 de La Plata, entiende que el PNFP destacó el rol de la capacitación continua como herramienta para afrontar los cambios que se dan constantemente en el escenario educativo, contribuyendo a repensar y mejorar el rol docente dentro de cada escuela. Por ello, según la entrevistada, el Programa facilitó la construcción de ciertas bases comunes dentro de cada escuela, como herramientas pedagógicas y prácticas, al tiempo que un compromiso creciente con su comunidad educativa.

Por último, otra entrevistada con rol directivo dentro de un centro escolar, Susana Cubo, directora de la Escuela Secundaria N° 19 de San Miguel, sostiene que el PNFP permitió poner en discusión, de manera clara y con recursos suficientes, temáticas controvertidas en torno al sentido de la formación de los docentes, buscando cuestionar representaciones sociales dominantes de sentido común. Las jornadas de encuentro entre docentes permitieron, entonces, propiciar una reflexión crítica y honda sobre el rol docente y la enseñanza. Así, muchos maestros tuvieron la posibilidad de criticar sus propias representaciones, construidas en el contexto de una formación y un ejercicio de la profesión que, muchas veces, enquistaba prácticas poco democráticas y sobre adaptadas a las realidades propias de los estudiantes.

Respecto al tercer y último objetivo específico de este trabajo, en cuanto a identificar las continuidades y rupturas en materia de acciones implementadas y vinculaciones entre actores, que atravesó la implementación del PNFP dentro de la PBA durante el período bajo estudio, ya de alguna manera, a lo largo de las otras entrevistas y análisis de documentos, se han evidenciado algunos resultados. Sin embargo, se pasará a hacer un registro más específico de dicho objetivo, desde la opinión de informantes clave.

Primeramente, se presentará la opinión de Cecilia Veleda, quien consideró que el Programa atravesó, a partir de la nueva de gestión educativa, una continuidad con cambios. Es decir, se mantuvo la política general, pero, en palabras

de la experta, se agregaron dispositivos como ateneos didácticos, encuentros de docentes de una misma área de distintas escuelas y demás instancias de intercambio, tendientes a enriquecer y ampliar el alcance del Programa. Además, destacó, el foco de la formación pasó a concentrarse en la comprensión lectora, tema que se encontraba muy poco trabajado en la propuesta anterior.

Expresó también Veleda que las líneas de acción del PNFP que mayor cobertura alcanzaron fueron las políticas de formación de directores y de formación especializada de docentes bajo la modalidad virtual, las cuales se sostuvieron durante largo tiempo –luego del cambio de gestión– para no alterar su continuidad y alcance. El objetivo final de las decisiones expuestas sostuvo Veleda, fue la convergencia de los distintos dispositivos (los ateneos, la formación virtual y de directores) hacia una formación continua de los docentes del país, que fuera acumulativa e integrada.

Al respecto, Verónica Piovani consideró que a partir de fines de 2015 el PNFP modificó las orientaciones de sus postítulos y cursos, debido a la decisión de la gestión entrante de utilizar plataformas educativas realizadas y compradas en otros países. Esta modificación, sostuvo Piovani, fue producto de un cambio del enfoque pedagógico del Programa, que buscó desligar el rol de la escuela y el docente de la construcción de un determinado modelo de país. Para ello, el dispositivo tomó principalmente, la forma de ateneos didácticos, dejando de lado, otros espacios de formación que permitieran una reflexión y análisis con mayor nivel de criticidad en torno a las discusiones didácticas.

Por otro lado, señaló Piovani, la gestión entrante anuló la convocatoria a los sindicatos a los espacios de discusión sobre la formación de maestros, anulando así un espacio de diálogo previamente consolidado. Específicamente en PBA, señaló Piovani, se discontinuaron líneas de formación del Programa como “Educación y TIC”, “DDHH”, “Alfabetización Inicial” y se interrumpió la entrega de materiales. Explicó la exfuncionaria que estas medidas fueron producto de un proceso de desfinanciamiento del INFoD, junto con un cambio en el perfil y los objetivos del personal de la nueva estructura del Instituto.

Alejandra Paz, por su parte, considera que el Programa se alteró en términos de destinatarios, modos de organización y desarrollo de propuestas. En este sentido, sostiene que hubo una disminución de la formación de capacitadores, así como también del espacio de trabajo entre éstos y los directivos de las escuelas, y que cuando el financiamiento mermó, ya no fue posible generar espacios de formación común ni instancias de deliberación colectiva entre los equipos encargados de llevar adelante el Programa. Esto provocó que a nivel provincial se perdiera la coordinación –de alta escala– en materia de formación de equipos docentes que se había alcanzado.

A su vez, Robaina consideró que la formación dentro de la provincia sufrió reformulaciones, desde fines de 2015, que no resultaron convenientes. En primer lugar, señaló, los diseños curriculares fueron reformulados –el de primaria se reformuló en 2017 y el de inicial se reformuló en 2018 y comenzó su implementación en 2019– y pasaron a tener una mirada desde la interdisciplinariedad, desatendiendo algunos aspectos disciplinares específicos y necesarios.

La exfuncionaria también destacó como problemático el cambio en el enfoque de la enseñanza de la lectura y la escritura. Al respecto, explicó que tradicionalmente se ha utilizado un enfoque basado en la psicogénesis, sustentado en una gran cantidad de investigaciones respecto de la didáctica específica de las prácticas del lenguaje. Sin embargo, este enfoque ha mutado hacia uno equilibrado-integrador, que por el momento convive con el anterior de manera inconveniente porque buena parte de los formadores de formadores no lo manejan de manera suficiente.

En opinión de Robaina, en el 2016, concretamente, a partir de la salida de Andrea Gatti de la gestión, una nueva funcionaria, Guillermina Tiramonti, tomó a su cargo la tarea de organizar la formación docente dentro de la provincia, y se observó, que dicha gestión formativa, perdió fuerza o no fue tan eficiente. Este cambio, según Robaina, se desarrolló en el marco de la conformación de un Consejo de Formación Continua que estaba formado por Tiramonti y otros cuatro expertos en educación, dependiente del área de la Educación Superior dentro de la provincia. Esta novedad

implicó que la temática de la formación docente perdiera lugar dentro del marco de prioridades de la gestión educativa provincial, ya que volvió a conformarse como una dirección de línea dentro de una dirección provincial.

Además, explicó Robaina, que la persona encargada particularmente del PNFP dentro del mencionado Consejo de Formación Continua, decidió alterar el formato general del Programa. En palabras textuales de Robaina se observa el siguiente cuestionamiento: si hasta el cambio de gestión se desarrollaban tres reuniones generales al año, una por cuatrimestre, con los directores de nivel y con la Subsecretaría de Educación de provincia para organizar las líneas de formación, luego del cambio, la formación se estructuró centralmente y quedó dividida en dos bloques de contenido por año. Estos bloques, presentados en materiales que llegaban de manera directa a docentes, instituciones, etc., dividieron la propuesta en formación situada, por un lado, y formación específica, por el otro. Además, los agrupamientos de directores dejaron de tener coordinador por cada uno de ellos y pasaron a ser articulados por los llamados animadores.

En síntesis, señaló Robaina, dentro del desarrollo del PNFP en la PBA pueden distinguirse dos períodos en PBA: el primero, desde fines del 2013 hasta fines del 2015, cuando el Programa logró un gran impacto, integración cabal a su interior, reflexión sobre las propias prácticas y generación de cambios importantes dentro las instituciones, a partir de los elementos expuestos; y el segundo, a partir de diciembre 2015, cuando la implementación de acciones comenzó a resultar muy costosa por la reducción de presupuestos, ausencia de capacitadores, debido a que pasaron a ser contratados para realizar sólo cinco jornada de formación durante el año, falta de acompañamiento a directores desde la gestión del programa, entre otros problemas.

De esta manera, explicó Robaina, el PNFP perdió completamente el rumbo inicial que había tenido dentro de la provincia y así fue como al cierre de 2016 sólo se habían realizado dos jornadas de formación en el año y las escuelas que venían implementando las líneas de acción del programa con un ritmo de trabajo institucional robusto debieron interrumpirlo. En el mismo sentido, también se produjo la interrupción de la convocatoria a los gremios para participar en las

discusiones sobre la formación permanente, teniendo en cuenta que estos organismos tenían un lugar central en la formulación inicial del PNFP. Ello resultó un escollo importante que se tradujo en dilaciones adicionales.

En apoyo a las evidencias sobre las rupturas en la gestión de la formación docente hacia la Provincia de Buenos Aires, Pantolini expresó que la cohorte de docentes que atravesó el cambio de gestión en 2015 no terminó del mismo modo que comenzó. La continuidad en el proyecto de formación continua quedó sólo en el discurso oficial, ya que en los hechos concretos hubo una ruptura con el enfoque que vinculaba social y políticamente a los docentes con su entorno a través de la formación, la práctica y la reflexión sobre ella. Por ello, refirió Pantolini, se anularon contratos de docentes abocados a la formación continua y dejaron de realizarse las reuniones periódicas con los sindicatos de maestros.

En el mismo sentido, Yadala opinó que, a pesar de que la participación gremial dentro del Programa era una obligación fijada por la paritaria nacional, esta prerrogativa se desatendió a partir del cambio de gestión a fines de 2015. Y agregó que cuando en 2017 no se convocó a paritarias nacionales, los gremios quedaron definitivamente fuera de la discusión sobre la formación permanente.

Del mismo modo, Cattaneo consideró que la principal ruptura que se desarrolló desde fines de 2015 fue la imposibilidad que se aplicó sobre las organizaciones sindicales para participar de las instancias decisorias del PNFP y discutir así tanto su dinámica de implementación como las complejidades que ésta implicaba, desatendiendo el rol central que estas organizaciones sindicales venían teniendo en la aplicación territorial concreta del programa. Esto, a su vez, quebró la lógica que entendía al Programa como un espacio de reunión, debate e intercambio destinado a fortalecer la formación docente, apuntando a los problemas propios de cada establecimiento y propiciando y acompañado proyectos socioeducativos desde las mismas escuelas.

En lo que respecta a la visión de las directoras de escuela entrevistadas, Cubo puntualizó, que al pasarse de cinco encuentros anuales que hubo en 2015, a un

único encuentro que, en 2016, no sólo se resignó la discusión sobre las temáticas a abordar (que ahora se definen centralmente), sino también el acceso a materiales para el abordaje. Por último, Sansoni, también emitió opiniones críticas al señalar que el proyecto inicial del PNFP dejó de implementarse desde el año 2016, debido a que el cambio de gestión lo dejó sin aval. Explicó que, hasta ese momento, se había logrado fomentar la capacitación entre los docentes y que el profesorado comenzara a dedicar más tiempo a las prácticas y a la reflexión sobre ellas. Sin embargo, cuando en 2016 el Programa pasó a ser una formalidad basada en un par de reuniones a fin de año, se anuló el espacio generador de debates y proyectos, y se dejaron de lado las situaciones particulares de cada escuela. En síntesis, expresó Sansoni: “La provincia ya no cuenta con formación continua de docentes”.

5.4. Análisis

Para iniciar este análisis, se retomará lo explicado en apartados anteriores, sobre la creación del INFoD. Dicho ente, surge mediante la Ley Nacional de Educación N°26.206, en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Sus funciones, quedaron definidas en la mencionada ley, y se resumen en: a) planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua; b) impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo. Por otra parte, en cuanto al PNFP, es un programa que forma parte de la política educativa del Estado para la formación del profesorado y nace según la Resolución CFE N° 201/13. Éste debe articular procesos de formación con mecanismos de valuación y fortalecimiento de la escuela.

Teniendo en claro las precisiones hechas en el párrafo anterior, recordaremos también, que el objetivo general de esta investigación es analizar la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2014-2017, a fin de describir sus particularidades y ponderar en qué modo esta alcanzó, o no, los objetivos propuestos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), siendo que, además, resulta

interesante estudiar dicha implementación en el marco de una nación federal como la Argentina.

Para ello, y tal como se sostuvo en el Marco Teórico, la propuesta de Feldfeber e Ivanier (2003) ofrece valiosas herramientas de análisis para estudiar el fenómeno de la formación docente a escala federal desde una perspectiva centrada en el diálogo entre la gestión nacional y la gestión provincial: la responsabilidad por los resultados, los criterios para la asignación de recursos y los parámetros para la evaluación.

Al respecto y como ya se hizo registro en párrafos anteriores, Cecilia Veleda, directora ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente, expresaba que en sus inicios el PNFP sólo pudo sostenerse –estructuralmente– por medio de contrataciones en las provincias que fueron financiadas por la gestión nacional, pero que, resultaron efímeras, por lo que la responsabilidad por los resultados de la implementación del dispositivo resultaba insuficiente. A partir de ello, argumentó Veleda, la gestión nacional del INFoD desde fines de 2015 optó por precisar la estructura y el alcance del PNFP. Sin embargo, admitía Veleda, en PBA la escala y la complejidad de la provincia terminaron dificultando la implementación del nuevo plan, especialmente, respecto a la coordinación entre las ofertas de formación continua nacional y provincial. Ello sin duda, constituyó un impacto negativo para la acción educativa en la provincia de Buenos Aires, dado la importancia de la formación docente.

Desde un punto de vista crítico a esta modificación estructural implementada desde el cambio de gestión nacional, Verónica Piovani, exdirectora del Instituto Nacional de Formación Docente, expresaba que el PNFP había logrado organizar los ejes de formación desde las propias escuelas mediante fuertes componentes institucionales, universales y gratuitos, en un marco de gran heterogeneidad en materia de formación docente. Este tipo de estrategia, según Piovani, permitió que los docentes apoyaran el Plan, ello porque les permitía formarse dentro de sus propias instituciones laborales, con un proyecto institucional claro y dentro de su horario de trabajo.

También desde una postura crítica al cambio de rumbo del PNFP a partir de fines de 2015, Mariana Cattaneo, representante gremialista, expresaba que una de las principales potencialidades del Programa había sido vincular profundamente a los docentes a él para recoger y sistematizar sus conocimientos desde las propias escuelas. Dando así un sentido de identificación y pertenencia favorable para lograr una formación docente más crítica y reflexiva del entorno socioeducativo. En vinculación con este último planteamiento, bueno es volver la mirada a lo planteado por Feldfeber e Ivanier (2003), cuando señalan que los planes de profesionalización docente alcanzan buenas estrategias tanto de desarrollo e implementación, como de generación y evaluación de resultados, cuando se nutren concretamente del encuadre institucional y comunitario que les brindan los establecimientos educativos encargados de su puesta en marcha.

Por otra parte y tomando en cuenta uno de los objetivos específicos de este trabajo sobre la indagación de las particularidades de la aplicación del PNFP desde el gobierno de la PBA durante el período 2014-2017, en torno a asignaciones presupuestarias y decisiones en materia de financiamiento y en función de la vinculación establecida con el gobierno nacional, se retomará lo expuesto por Rivas (2017) en torno a que la complejidad de la implementación de acciones a escala federal permiten entender que tanto la dimensión institucional como la dimensión técnico-operativa implican una fuerte dimensión política, por lo que, la posibilidad de concretar proyectos de gran escala depende de la capacidad de negociación de los actores con poder político hacia las esferas encargadas de su implementación y sostenibilidad en el territorio. Y es que una efectiva implementación de política pública resulta de la combinación entre una alta institucionalización y un bajo recambio de autoridades, al tiempo que la correcta inserción de una política federal en una jurisdicción específica requiere de la conformación de una red de actores locales capaces de adaptar los objetivos y las metodologías a la práctica territorial concreta (Rivas, 2017).

Luego, y en relación a lo planteado en el párrafo anterior, en este caso, con la misión de analizar el grado de autonomía que alcanza la aplicación del PNFP dentro de la PBA respecto a los lineamientos nacionales durante el período 2014-

2017, como otro de los objetivos de esta investigación, recurriremos a los elementos teóricos que proponen Mezzadra y Vera (2005), tal como se expresó en el Marco Teórico. Estos autores consideran que el estudio de la distribución de presupuestos, responsabilidades y márgenes de acción dentro de la arena educativa posibilita comprender la voluntad de los distintos niveles de gobierno sobre la gestión pública de la educación. En particular, sostienen Mezzadra y Vera, las articulaciones y tensiones construidas para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto educativo, así como el destino de este presupuesto, constituyen elementos que deben analizarse específicamente si se busca estudiar tal voluntad.

De igual manera los autores, Cao, Rey y Serafinoff (2016) consideran que ciertos elementos del orden político argentino deben estudiarse específicamente para identificar la mencionada voluntad de gestión pública en materia educativa: la presencia de diseños institucionales que promuevan la cooperación para consolidar y priorizar determinadas políticas, el liderazgo político del poder ejecutivo nacional, el establecimiento de normativas que aseguren facultades y atribuciones de autoridades nacionales y provinciales, y la conformación de una instancia ejecutiva con capacidad de planificación y seguimiento de acciones que permita sustentar un diseño institucional, una voluntad política y un liderazgo ejecutivo.

En función de los elementos aportados por los autores referidos en el párrafo anterior, se puede observar, como el “Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010” expresaba que éste debía constituirse en un marco referencial y programático tendiente a posibilitar la construcción de consensos entre las instancias institucionales de gestión nacional y de gestión provincial. En particular para PBA, la Resolución producida por la DGCyE en el 2013 funcionó como norma para la implementación del PNFP en la provincia, desarrollando las líneas del Programa en función de las necesidades específicas de la jurisdicción. Además, remarcaba que el Estado Nacional debía financiar el Programa y garantizar la participación de las entidades gremiales y sindicales docentes en la discusión y negociación por el financiamiento del PNFP. Se observa aquí una determinación bastante clara de roles y responsabilidades, al tiempo que técnico-operativa y política.

En torno a otro de los objetivos específicos de la presente investigación, que se planteó estudiar las características de la concepción de la formación continua utilizada para implementar el PNFP entre 2014-2017, puede abordarse a partir de las herramientas de análisis propuestas por los autores Monarca y Ayuso (2015), ya expuestas en el Marco Teórico. Para este análisis, ellos proponen el enfoque sistémico de conjunto. El docente como sujeto activo de los cambios, el docente como profesional, la relación entre el trabajo docente y la producción de conocimiento, la articulación entre la labor docente y la producción del currículo, la vinculación entre las expectativas y necesidades de los docentes y las prerrogativas de su propio desarrollo profesional, y la visión institucional del trabajo docente. Esta sin duda, constituye una visión holística en el que está inmerso el proceso de formación docente.

Consideramos que entre los elementos que la “Resolución 1130/2014 de la DGCyE de PBA”, publicada en 2013, definía para la aplicación del Programa dentro de PBA se puede encontrar un alto grado de presencia de las herramientas expuestas por Monarca y Ayuso (2015). Esta Resolución establecía cinco estrategias para el área institucional, las cuales buscaban fortalecer la identidad, la integración, la planificación, el ordenamiento, la gestión y el desarrollo del sistema de formación docente; tres estrategias para el área curricular tendientes a desarrollar nuevas modalidades de formación, la articulación curricular entre contenido nacional, jurisdiccional e institucional y el fortalecimiento de la investigación pedagógica; y dos estrategias para el área de desarrollo profesional que buscaban desarrollar ofertas coordinadas de formación docente continua en las jurisdicciones y de capacitación para la gestión institucional y de renovación pedagógica de la formación de formadores. Es decir, reforzaba el rol de los docentes como sujetos protagonistas de la reflexión y la posibilidad de modificación de las propias prácticas, como profesionales en constante formación dentro de instituciones de peso, y como productores de currícula.

En contraste con el deber ser de los planteamientos expresados por los autores Monarca y Ayuso (2015), las evidencias encontradas en la realidad educativa que se está analizando se observan en lo manifestado por Veleda cuando

señaló sobre la dispersión de la formación continua, la dificultad de sostener las estructuras para la formación de formadores dentro de los ISFD y la toma de esta responsabilidad por parte de otras instituciones, como factores que debilitaban al programa de formación docente.

También Paz planteó que la dificultad para concretar esos roles docentes –y sus responsabilidades correspondientes– se debía a que dicha formación había sido un derecho históricamente demandado por los docentes y sus representantes gremiales, pero que el Estado tardó en atender en términos de política pública. En particular, durante la década de 1990, que estuvo marcada por la mercantilización de oferta de formación docente inicial y continua, y en la que estaban lejos de concretarse planes de inversión del Estado para la formación de los docentes.

En cambio, el PNFP, especialmente en las primeras etapas, había logrado consolidar avances sustantivos en materia de formación docente entendida como responsabilidad del Estado, ya que perseguía la reflexión entre los docentes, los directivos y demás agentes del sistema educativo: el acceso a la educación como derecho, la comprensión del sistema como federal, democrático y participativo, la evaluación participativa en las escuelas como motor de mejora y la noción de trayectoria como eje vertebrador de la formación de los docentes, entre otros. Así lo expresó Robaina en la entrevista ya registrada en párrafos anteriores.

Con planteamientos coincidentes, las entrevistas de Paz y Sansoni expresaron contundencia en torno a lo que significó la gestión del Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires, antes y después del año 2015. En términos críticos, manifestaron que, hasta el cambio de gestión, el PNFP había generado respuestas en torno a la capacitación docente dejando de lado el voluntarismo tradicionalmente exigido a los maestros y abriendo entre ellos espacios concretos y organizados de debate para delinear proyectos destinados a mejorar la calidad educativa. Sin duda alguna que estas opiniones recogidas y planteadas ponen de relieve la caracterización de uno de los programas de mayor impacto en el hecho educativo argentino y, en específico, en la práctica educativa en la Provincia de Buenos Aires.

Se debe partir de entender la sistematización de la formación docente en Argentina como un derecho históricamente demandado y como una reivindicación lograda a través del Programa Nacional de Formación Permanente, especialmente entre el período objeto de análisis en este estudio, es decir, entre 2014-2017. Y como parte de la gestión pública y de la política educativa de Estado, dicho programa ha tenido a lo largo del tiempo, un desarrollo diferenciado en función del modelo y concepción gubernamental. Así quedó evidenciado en los resultados presentados en el apartado anterior.

Para finalizar este análisis de los resultados, para luego pasar de manera más concreta y resumida a las conclusiones de la investigación, recurriremos al señalamiento de Alliaud (2012) acerca de que los problemas tanto estructurales como coyunturales que han atravesado las políticas en Argentina en torno a la evaluación y la carrera docente pueden entenderse, evaluarse y mejorarse a través del desarrollo de instancias de autoevaluación institucional y participación de la comunidad docente, a fin de expresar las demandas y necesidades implícitas de los docentes con la voluntad colectiva de comprender y perfeccionar los sistemas educativos. Tomando en cuenta dichos planteamientos, como parte del deber ser, las evidencias señalan, que la propuesta impulsada por el PNFP en PBA hasta fines de 2015 trabajó en este sentido. Como deuda, sin embargo, puede señalarse que dicha propuesta no llegó a incorporar los ejemplos de buenas prácticas provinciales en Argentina, a través del acompañamiento particularizado a docentes específicos, resultando un recurso fundamental que aún no han sido suficientemente valorados ni implementados en el marco de proyectos de mejora de la calidad de la formación docente.

6. –Conclusiones

- En cuanto a la concepción predominante de la formación docente a través del PNFP, entre 2014-2017, debe señalarse que los resultados encontrados indican una diferencia de enfoque o modelo a lo largo del período. En la primera fase, entre 2012 al 2014, se orientó la formación, tomando en cuenta dos bloques fundamentales: uno sobre el rol del docente como protagonista de la reflexión y cambios en la institución y otro bloque, que puso énfasis hacia los aprendizajes y las trayectorias de los estudiantes y la evaluación participativa como punto de partida para la reelaboración de los proyectos institucionales. Luego, como segunda fase, entre 2015-2017, la orientación apuntó hacia la definición de medidas concentradas en los aspectos pedagógico-didácticos de las prácticas docentes y la promoción de un enfoque comprensivo y situado de las prácticas de enseñanza. Razón por la cual, es importante resaltar que, en esta segunda fase, el centro de atención fue la labor concreta dentro de las aulas. Este énfasis definió que cuestiones como las mejoras a nivel de gestión institucional tomaran un lugar secundario y que el rol del docente se trabajara, pero sobre todo desde su dinámica y desde su realidad en el aula. Como ya se explicó en el apartado anterior, cuando se produjo en Argentina un cambio de gestión gubernamental nacional, a finales de 2015, ello se reflejó también, en la planificación para la formación docente, pues se realizaron algunas modificaciones del modelo conceptual. Esta nueva orientación se encontraba en línea con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 y se enfocaba hacia la formación situada y concentrada en valores como la innovación, la autonomía y la creatividad. También en estos últimos años del periodo analizado, hubo cambios desde el punto de vista presupuestario que se tradujo en una disminución de las asignaciones por parte del Estado y que se reflejó también en la gestión. Sin embargo, a pesar, de las diferencias de enfoque en el tiempo, de acuerdo a los resultados obtenidos, se evidenció, que en general, se pudo alcanzar una mejora en las formas de acompañar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en sintonía con las particularidades de cada situación escolar y se pudo ampliar de manera efectiva las oportunidades de formación continua para los docentes bonaerenses, garantizando una formación de calidad,

gratuita y universal. En ese sentido, los resultados del estudio evidenciaron que en general, existe una percepción positiva hacia el PNFP considerándolo como un éxito y un avance importante en materia de formación docente.

- En cuanto a las tensiones del programa de formación docente en la PBA, se puede decir que, a pesar de que se aprecia una percepción generalizada de que el INFoD supo constituirse en un espacio de amplitud, donde se fueron construyendo pautas consistentes para dicha formación y que logró coordinar una línea de base a nivel federal para que todas las provincias pudiesen perseguir ciertos objetivos comunes, se observó especialmente, en los primeros años de implementación, momentos de tensión, en particular con las autoridades de PBA encargadas de desarrollar el Programa. Ello debido a que dicha jurisdicción ya contaba con una Dirección de Capacitación y con organismos orientados a la conducción de las políticas de capacitación provincial, razón por la cual, en ese período de inicio, se observó cierto grado de resistencia a la implementación de las líneas de acción del PNFP que se tradujo en algunos desajustes organizativos que demoraron la efectiva puesta en marcha del Programa. No obstante, esos desencuentros fueron subsanados y el trabajo se desarrolló de manera efectiva. Por el contrario, los resultados arrojan que desde la PBA se reconocen los esfuerzos de abrir las oportunidades de formación continua para los docentes bonaerenses, estableciendo un espacio de trabajo a nivel central de coordinación entre los componentes del Programa y las instancias provinciales, en reconocimiento de los grados de autonomía respectivas.

- Se debe partir de entender la sistematización de la formación docente en Argentina como un derecho históricamente demandado y como una reivindicación lograda a través del Programa Nacional de Formación Permanente, especialmente entre el período objeto de análisis en este estudio, es decir, entre 2014-2017. Y como parte de la gestión pública y de la política educativa de Estado, dicho programa ha tenido a lo largo del tiempo, un desarrollo diferenciado en función del modelo y concepción gubernamental. Así quedó evidenciado en los resultados presentados en el apartado anterior.

- De acuerdo con la opinión de la mayoría de los informantes clave, la revisión de la gestión de la formación docente en la provincia de Buenos Aires, a través del PNFP, evidenció un hiato entre las dos gestiones que tuvieron a cargo la dirección del INFoD bajo el período de referencia de esta investigación (2014-2017). Diferencias que se generaron desde el mismo paradigma conceptual de la formación continua y del hecho educativo como política de Estado, tal como se explicó en el capítulo anterior y que se tradujo en la manera de sistematizar, organizar y financiar dicha labor.
- Garantizar un eficiente plan de formación docente es, sin duda, una tarea compleja, ya que exige, inevitablemente, tener en cuenta múltiples aspectos y dimensiones. Razón por la cual la coherencia e impacto de un proceso de formación requiere que ésta sea asumida como política pública, que debe concretar planes de inversión del Estado para la formación de los docentes.
- El Programa Nacional de Formación Permanente en la Provincia de Buenos Aires se constituyó en una importante experiencia de avance y formación para el profesorado, a pesar de las diferentes manifestaciones de rupturas como reflejo del cambio de gestión gubernamental y de otros factores políticos y de gestión administrativa.
- Cualquier plan de formación docente debe valorar el rol de éstos como sujetos protagonistas de la reflexión y la posibilidad de modificación de sus propias prácticas, como profesionales en constante crecimiento profesional y personal. Por ello, la formación debe tener un carácter permanente, crítico y reflexivo.
- Los docentes, como actores fundamentales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, cada día deben estar más dispuestos a asumir la necesidad de cambios en su formación y práctica educativa, a objeto de repensar los paradigmas y trascender los modelos tradicionales, basados en la simple transmisión de conocimientos.

- Para incidir positivamente en una educación de calidad, democrática e inclusiva, el primer aspecto a tomar en cuenta consiste en la necesidad de abrir espacios de discusión teórica con una mirada crítica que persiga la apropiación de concepciones educativas reflexivas que generen otras maneras de enseñar y actuar.

7. Referencias bibliográficas

Alliaud, A. (2012). La formación docente en Argentina. Aproximación a un análisis político de la situación. Universidad Nacional del Litoral, Revista *Itinerarios Educativos*, Vol. 6, N°6.

Alliaud, A. y Vezub, L. (2014). La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos. *Cuadernos de Investigación Educativa*, Vol. 5, N.º 20. Montevideo: Universidad ORT.

Ávalos, Beatrice (2002). La formación docente continua. Discusiones y consensos. Revista Electrónica *Diálogos Educativos*, Año 2, N°4.

Borda, P., Dabenigno, V., Freidin, B. y Guelman, M. (2017). Herramientas para la investigación Social. Serie: *Cuadernos de Métodos y Técnicas de la Investigación Social ¿Cómo se hace?* N°2. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Burns, B. y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.

Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 27, p. 67-99.

Coria, J. Y Mezzadra, F. (2012). La formación docente continua: un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, Documento de Trabajo N°104.

Feldfeber, M. e Ivanier A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el

proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 8. N° 18. México DF: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Instituto Nacional de Formación Docente (2016). Argentina: Ministerio de Educación y Deportes. Disponible en: http://cedoc.infed.edu.ar/upload/Plan_Nacional_de_Formacion_Docente1.pdf

Mezzadra, F. y Vera, A. (2005). Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial. Buenos Aires: *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2007). Plan Nacional de Formación Docente. Documentos de formación docente. Argentina: Instituto Nacional de Formación Docente. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000883.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2012). Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015. Documentos de formación docente. Argentina: Instituto Nacional de Formación Docente. Disponible en: https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res12/167-12_01.pdf

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2015). Memoria de Gestión: Instituto Nacional de Formación Docente 2007-2015.

Ministerio de Educación y Deporte de la Nación (2017). Plan Nacional de Formación Docente 2016 - 2021. Instituto Nacional de Formación Docente. Disponible en: https://cedoc.infed.edu.ar/upload/Plan_Nacional_de_Formacion_Docente1.pdf

Monarca, H. y Manso Ayuso, J. (2015). Desarrollo profesional docente en el discurso de los organismos internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, N° 26.

Morduchowicz, A. (2008). El federalismo fiscal educativo argentino. *Seminario Internacional 2008 sobre Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Formando el futuro que queremos. Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)*. Informe final. Francia: UNESCO. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230302_spa

Organización de Estados Iberoamericanos y Diálogo Interamericano (2018). *Argentina: El Estado de las políticas públicas docentes, 2018*. Informe de Seguimiento PREAL.

Rivas, H. (2017). *Coordinación de políticas públicas federales: programa Conectar Igualdad 2010-2014*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Ruiz, G. (2008). *El Plan Nacional de Formación Docente. Una lectura crítica*. En *Revista Alternativas*. Serie Espacio Pedagógico. Serie Monotemática sobre Educación Superior. Problemáticas y desafíos, San Luis, Argentina: Laboratorio de Alternativas Educativas de la Universidad Nacional de San Luis.

Rus Pérez (2010). Por que pesquisar implementacao de polífticas educacionais atualmente? *Revista Educação y Sociedad.*, Vol. 31, N.º 113. Campinas: CEDES.

Sandoval Moreno, F.D. (2015). La formación permanente del docente en Latinoamérica. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*.

Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2010). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Prometeo.

- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Serie Documentos N.º 50. Santiago de Chile: PREAL.
- Vaillant, D. (2007). Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 41, N° 2.
- Vaillant, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes. En Poggi, M. (coord.) *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Vezub, L. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado de la Universidad de Granada*, N° 11.
- Vezub, L. (2009). Notas para pensar una genealogía de la formación permanente del profesorado en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. XIV, N°42, 911 – 937. Disponible en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART42015 &criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v14/n042/pdf/42015.pdf>
- Vezub, L. y Coppola, N. (2017). Políticas de formación docente continua y mejora de la escuela secundaria Argentina. Avances en liderazgo y mejora de la educación. *Actas del I Congreso Internacional de Liderazgo y Mejora de la Educación*. Madrid: RILME.

8. Anexo metodológico

8.1. Guía de pautas

8.1.1. Guía de pautas de entrevista.

a. Funcionarios y b. Representantes gremiales

¿Cuál es su evaluación general sobre la formación de docentes en la Argentina?

¿Cuáles son, para usted, las fortalezas y las debilidades de la formación docente específicamente dentro de la Provincia de Buenos Aires?

En particular, ¿cuál es su evaluación respecto al Programa Nacional de Formación Permanente que se impulsó desde el Instituto Nacional de Formación Docente entre 2014 y 2017?

¿Y respecto a su implementación particular dentro de la Provincia de Buenos Aires para el mismo período?

¿Reconoce continuidades y rupturas en esta implementación, dentro de la provincia entre 2014 y 2017? ¿Cuáles?

¿Cuáles fueron/son sus objetivos de gestión en materia de formación docente, desde su cargo público?

¿Qué trabas y qué alianzas encontró/encuentra para alcanzar dichos objetivos?

c. Directoras de Escuelas Secundaria

¿Cuál es su evaluación general sobre la formación de docentes en la Argentina?

¿Cuáles son, para usted, las fortalezas y las debilidades de la formación docente específicamente dentro de la Provincia de Buenos Aires?

En particular, ¿cuál es su evaluación respecto al Programa Nacional de Formación Permanente que se impulsó desde el Instituto Nacional de Formación Docente entre 2014 y 2017?

¿Y respecto a su implementación particular dentro de la Provincia de Buenos Aires para el mismo período?

¿Reconoce continuidades y rupturas en esta implementación, dentro de la

provincia entre 2014 y 2017? ¿Cuáles?

¿Cuál es su experiencia en materia de implementación de políticas de formación docente desde la institución en la que se desempeña?

¿Qué trabas y qué alianzas encontró a la hora de implementar dichas políticas?