

# La institución escuela: actores y dinámicas institucionales en el marco del PFP.

Adriana Fernandez y Daniela Piromalli.

Cita:

Adriana Fernandez y Daniela Piromalli (2017). *La institución escuela: actores y dinámicas institucionales en el marco del PFP*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/352>

**Título** La institución escuela: actores y dinámicas institucionales en el marco del Programa Nacional de Formación Permanente

**Nombre y Apellido Autor/es:**

Fernández Adriana

Piromalli Daniela

Manzo Ana

Servia Graciela

**Eje 6:** Sociología de la Educación y Enseñanza de la Sociología

**Nombre de mesa 63:** Trabajo, formación e identidades docentes. Aproximaciones teórico-metodológicas y experiencias de investigación.

**Institución de pertenencia:** Universidad Nacional de Lanús

**E-mail**

[amfernandez@unla.edu.ar](mailto:amfernandez@unla.edu.ar)

[daniela\\_piromalli@hotmail.com](mailto:daniela_piromalli@hotmail.com)

[anamanzo@hotmail.com](mailto:anamanzo@hotmail.com)

[gracielaservia@hotmail.com](mailto:gracielaservia@hotmail.com)

**Resumen**

La formación de docentes es considerada uno de los aspectos fundamentales de las políticas y planes en el contexto nacional e internacional. A partir del año 2003 el Estado Nacional se propuso llevar adelante políticas educativas que impulsaron la necesidad de abordar la formación docente inicial y **continua**, con anclaje en las instituciones y en las prácticas docentes.

El Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), iniciado en el año 2013 puede entenderse, entonces, como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en un ámbito social determinado, en este caso la institución escolar.

En este contexto y como equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, del Departamento de Planificación y Políticas Públicas nos hemos preguntado: ¿Cuáles son las prescripciones/regulaciones que definen el espíritu del PNFP desde el Estado nacional/ Provincial;¿qué lugar ocupa la institución y su gobierno en la implementación de esta política pública?

El proyecto en curso se propone un estudio de tipo descriptivo en el que se desea llegar a conocer y analizar la trama de la implementación de una política, a través de la descripción minuciosa de las actividades, procesos y personas que han desempeñado roles relevantes en la implementación del mismo, en el Distrito de Lanús

**Palabras claves:** Políticas públicas, PNFP, Escuela, actores, implementación

## Introducción

En el marco de la investigación en curso sobre una Política Pública de Formación Permanente de Docentes: el “Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP)” que se lleva a cabo en el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)<sup>1</sup>, tiene por objetivos:

- Describir el contexto, el marco normativo y el dispositivo nacional que define el Componente 1 del PNFP;
- Describir del conjunto de actores, de acciones y tramas jurisdiccionales para el logro de los objetivos formulados en el PNFP;
- Describir las características que asume la institución, el gobierno de ésta y sus rutinas sustentadas en la formación, alteración o reformulación del PNFP

Entendemos como ciclo de acción, las políticas de gobierno como constitutivas de un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones.<sup>2</sup> Cabe dejar en claro que no interpretamos a la política pública como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos, sino como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.

Como primera aproximación y para dar un marco contextualizado, el objeto de nuestra investigación se encuadra en el Programa Nacional de Formación Permanente que fuera aprobado por Resolución del CFE N° 201/131 y refrendado en acuerdo paritario, de esta manera convoca al Ministerio de Educación de la Nación y a los Sindicatos a corresponsabilizarse en una propuesta de formación colectiva, reconociendo que es en este ámbito donde se propician posibilidades para la reflexión y la

---

<sup>1</sup> Equipo de investigación Universidad Nacional de Lanús: Dir. *Daniel Toribio*, *Docentes investigadores: Ana Manzo, Marcela Cancela, Adriana Fernández, Daniela Piromalli, Karina Flores, Graciela Servia*

<sup>2</sup> Martínez Nogueira, R.. *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP. 1997

transformación de la acción educativa, trascendiendo la concepción de la formación permanente como un hecho individual y asumida en solitario<sup>3</sup>.

A su vez el PNFP valoraba la formación como parte constitutiva del trabajo docente y reconocía a la escuela como el ámbito donde se produce conocimiento desde una realidad que se encuentra en permanente transformación, demandando así una mirada desde los distintos actores que la conforman. Es por ello que este programa se propuso combinar la formación situada y colectiva con las formaciones individuales, a fin de promover la reconstrucción de la práctica docente a fin de que sea más efectiva.<sup>4</sup>

“En este proceso colectivo de formación se asume que los/las docentes forman parte de un sistema educativo que ha logrado rearticular las escuelas y lo que en ella acontece en torno de lo común: la preeminencia del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos a lo largo de toda su trayectoria escolar. [...]La apuesta central es generar a lo largo y a lo ancho del país un proceso universal y gratuito de formación permanente que permita el crecimiento del sistema, las instituciones y sus docentes”.<sup>5</sup>

Con respecto a la evaluación, el PNFP, contemplaba una instancia de evaluación institucional participativa considerándola como punto de partida para la reelaboración del Proyecto Institucional. Para este proceso se tomaron como insumo las producciones y/o sistematizaciones que se iban generando en cada una de las instancias formativas a través del trabajo con diversos materiales que fueron recibidos en cada una de las escuelas. De esta manera se propuso abrir espacios de diálogo, problematización y reflexión interpelando la propia práctica y recuperando el conocimiento y la práctica docente, para esta tarea se puso a disposición de las escuelas y los docentes un conjunto de

---

<sup>3</sup> “La formación docente es un proceso continuo y de larga duración que no se agota durante la fase de la formación inicial. La profesión docente se encuentra permanentemente demandada por los cambios y avances que se operan en las diferentes esferas de la sociedad, la cultura, la política, las tecnologías, el conocimiento científico. El desarrollo profesional de los/as docentes constituye una estrategia fundamental tanto para renovar su oficio, como para responder a las nuevas necesidades de la sociedad, atendiendo a la complejidad de la tarea de enseñanza y de mediación cultural que realizan en sus diferentes dimensiones política, sociocultural y pedagógica.” **Punto 11, Anexo II de la Resolución CFE Nº 30/07**

<sup>4</sup> Ministerio de Educación. Cuadernos de trabajo. Serie política educativa. Módulo 1. Nuestra Escuela .2015

<sup>5</sup> Ibid; p21, 22

materiales con diferentes formatos los cuales incluían videos de variadas fuentes, videos realizados específicamente, notas periodísticas, relatos, imágenes, testimonios, fragmentos de discursos y documentos históricos para servir de base al desarrollo de las Jornadas Inter e Institucionales.

Teniendo en cuenta el abordaje de formación colectiva e individual se definieron dos componentes de trabajo los cuales son complementarios. **El Componente 1- Institucional** (objeto de nuestra investigación) y **el Componente 2- Específico**.

Con respecto al **Componente 1- Institucional** el mismo fue diseñado para todas las escuelas tanto de gestión estatal como de gestión privada a implementarse en tres etapas Cohorte 1: 2014-2015; Cohorte 2: 2015-2017; y Cohorte 3: 2016-2018, el propósito de este componente es trabajar institucionalmente la responsabilidad ético- política del colectivo docente como agente del Estado y de sus políticas públicas, el abordaje educacional de la niñez ,infancia y la adolescencia desde un enfoque de derecho, y el enfoque pedagógico organizacional de los problemas de enseñanza - aprendizaje de cada nivel, planteando de este modo tres grandes nodos problemáticos a fin de orientar la discusión en el colectivo escolar.

La propuesta de trabajo para el primer año se centró en la presentación de los ejes que hacen a la configuración de la política educativa, con respecto al segundo año la centralidad estuvo puesta en temáticas vinculadas con la enseñanza, donde la mirada se centra en líneas de mejora de las prácticas de enseñanza sosteniendo coherencia y cohesión con lo abordado el primer año. En el tercer año se propuso abordar temas y cuestiones de la agenda educativa que atraviesan a la escuela, fortaleciendo modos de planeamiento, vinculación con otros organismos del territorio y de esta manera avanzar en diseños de trayectorias escolares que incluyan diversos formatos de escolarización y pertenencias culturales.<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta el abordaje Institucional del Componente 1 los destinatarios específicos fueron los Directivos y Supervisores de cada nivel, quienes participaron de instancias presenciales y tutoriales a distancia con el propósito de construir acuerdos y a la vez formar a quienes tendrían la responsabilidad de conducir los procesos de formación en las escuelas; con respecto a los Docentes los mismos

---

<sup>6</sup> Ibid 34,35

contaban con espacios de Jornadas Institucionales las cuales estaban destinadas a la propuesta del trabajo colaborativo, análisis y discusión centrada en la propia tarea, sus sentidos y modalidades en cada institución.

Considerando la mirada y el abordaje centrado en la Institución es que se piensa esta ponencia con el fin de acercar algunas aproximaciones de lo observado en este proceso dinámico, y que se puede recuperar en el trabajo de campo realizado hasta el momento en algunas escuelas del distrito de Lanús.

Para el diseño de campo se partió de lo considerado en el Componente 1 del PNFP que se propone entre sus objetivos promover el desarrollo profesional del colectivo de docentes en tanto sujetos responsables de la política pública. Para el abordaje en el territorio se seleccionaron dos escuelas del distrito de Lanús una de nivel Primario y otra de nivel Secundario; en ambos casos se convocó a la Directora e Inspectora correspondiente.

Como se señaló anteriormente el proyecto de investigación centró su foco en el componente 1 del PNFP y más precisamente en las instituciones y sus actores teniendo en cuenta las preguntas directrices de la Investigación, a saber : ¿cuáles son los actores, factores que entran en juego a la hora de especificar una política nacional en el Estado de la provincia de Buenos Aires?; ¿qué cuestiones de las definiciones macro requieren, o no, ser especificadas en la implementación del PNFP en un territorio específico?; ¿qué lugar ocupa la institución y su gobierno en la implementación de esta política pública?

Es a partir de estos interrogantes que se diseñó un protocolo de entrevista para autoridades del nivel Nacional, Provincial y Jurisdiccional, capacitadores y directores de las escuelas seleccionadas. En ellas se trató de recuperar preguntas tales como la caracterización del rol que desempeña, antigüedad en el cargo, las tareas que realizó en relación al Programa Nacional de Formación Docente Permanente durante el período 2013-2015, cómo y con qué otros actores interactuaba, qué cuestiones posibilitaron el proceso de implementación del Programa, qué cuestiones no favorecieron este proceso, qué sugerencias aportaría, entre otras. Es importante aclarar que este desarrollo es producto del trabajo cooperativo en las distintas reuniones que se fueron y siguen dándose para la revisión y progresión de los pazos planteados en el desarrollo de la investigación.

La muestra fue organizada a partir de una selección intencional y factible de acuerdo a las posibilidades de contacto con autoridades del Sistema Educativo de la Provincia y el distrito, en sus distintos niveles.

### **Acerca del protocolo de entrevista**

Partiendo de la caracterización de una investigación de tipo cualitativa, en términos de Creswell “la investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas –la biografía, la fenomenología, la teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos– que examina un problema humano o social. Quien investiga construye una imagen compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural.”<sup>7</sup>, es que se plantearon aspectos de la implementación del Programa que pudieran ser recuperadas en una entrevista en profundidad y de esta manera propiciar la lectura fenomenológica del proceso y las cuestiones vividas y sentidas por los actores en tanto miembros de una institución compleja como lo es la escuela en el marco de un sistema con distintos niveles de escisión.

Las entrevistas cualitativas pueden dividirse en tres tipos en función del grado de estructuración que presenten; de este modo se presentan entrevistas estructuradas, semi-estructuradas o no estructuradas (abiertas). En el marco del presente trabajo, se diseñó y utilizará una entrevista cualitativa de tipo semi-estructurada, la cual se caracteriza por “[basarse] en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados. En consecuencia, la guía orientativa de preguntas que conforman la entrevista propuesta se entiende como un marco de referencia para el desarrollo del diálogo entre investigador y entrevistado considerando que, a lo largo del mismo, deberán formularse preguntas de diferente índole<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Creswell, J 1998 en Vasilachis de Gialdino, I (coord.). *Estrategia de investigación educativa*. Barcelona. Gedisa. 2006

<sup>8</sup> Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. *Metodología de la investigación*. México. Mc Graw Hill. 2006.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se organizó un protocolo de entrevista atendiendo a las siguientes dimensiones que podían atender a los distintos actores cualquiera sea su rol y nivel de injerencia. Es así que se plantearon preguntas en torno a cuestiones nodales tales como:

**1.- Acerca de la tarea en relación al PNFP, período 2103-2015.**

**2.- Acerca de los actores involucrados**

**3.-Acerca del dispositivo del PNFP**

**4.- Acerca de la percepción sobre los resultados**

**5.- Qué otras cosas le interesaría señalar/decir acerca de la formación/ capacitación de los docentes en servicio?**

Esta última pregunta se planteó como cierre para dejar un espacio de reflexión y apreciación personal

Esta propuesta de entrevista se fue suministrando en la medida que los contactos se fueron concretando. Es importante aclarar que a la fecha de presentación de esta ponencia quedan aún algunas entrevistas pendientes.

### **Algunas aproximaciones relevadas hasta el momento**

El trabajo de campo, aún en proceso, permite arribar a algunas aproximaciones que dan cuenta de los sentires y vivencias de los actores involucrados que en esta ponencia se muestran.

Como se señaló en su oportunidad, se trabajó con una muestra bastante heterogénea tanto en lo institucional como en lo individual. En este caso se trae la experiencia de lo transitado en el marco del

PNFP, de representantes distritales e institucionales pertenecientes a escuelas, primaria y secundaria del distrito de Lanús.

El Programa tuvo una etapa informativa, de acercamiento, de conocimiento del mismo, que no fue vivida de igual manera, según el cargo que ocupara el entrevistador. Los directivos comentan haber sido formalmente convocados por sus superiores (inspectores de zona); los Inspectores en cambio comentaron que sus convocatorias fueron de una manera informal de acercamiento al Programa. Sin embargo tanto en el nivel Primario como en el nivel Secundario, según lo expresado por los entrevistados, se lograron llevar a cabo las reuniones planificadas en lo referente a la información acerca del PNFP. En mayor o menor medida se pudieron acordar los encuentros pautados de manera conjunta Directores e Inspectores. Esta cuestión no es resaltada como positiva por parte de los Inspectores dado que consideraban que, al menos para ponerse en contacto con el dispositivo, hubiese sido necesario haber hecho un trabajo previo con ellos. En el distrito de Lanús se planteó la particularidad, en el Nivel Secundario puntualmente, que en ese momento sólo dos Inspectores cubrían el distrito; pero ésta no fue la razón del agrupamiento dado que en las reuniones convocadas desde la DGCyE en la ciudad de La Plata se hicieron con Inspectores y Directores a una misma reunión.

Con respecto a la puesta en marcha de la capacitación los Directivos eran convocados por el capacitador unas semanas antes de la fecha de reunión en su escuela, quien les acercaba un guión que organizaba la jornada y que luego replicarían en su institución. Esta jornada de capacitación institucional se realizaba con días rotativos en cada distrito.

En este punto el Director de nivel Secundario manifestó la dificultad de poder dar continuidad y cierre a la problemática tratada entre una jornada y otra dado que no siempre eran los mismos docentes los que concurrían a la reunión; cabe aclarar que las problemáticas se organizaban en torno a cada institución. En este sentido el nivel Primario se veía favorecido dada la estabilidad del personal y a su vez los profesores de distintas modalidades, que concurren a ese nivel, optaban por realizar la capacitación en una de las escuelas en la cual se desempeñaban, siendo por lo general aquella en la que poseían mayor carga horaria. La posibilidad de que se trabaje con las problemáticas de cada institución es una cuestión valorada por los Directores- *“nadie mejor que nosotros para saber lo que pasa en la escuela”*- Sin embargo, fue valorado el hecho de que la capacitación haya sido en servicio y de

manera sostenida durante los tres años estipulados para ese primer período y de manera conjunta en todos los servicios educativos del nivel secundario; no así en el nivel primario dado que en el año 2014, han sido seleccionadas un grupo de escuelas las cuales conformaron la primer cohorte, luego al año siguiente, se incorporó al trabajo el resto de las instituciones. Cabe destacar que las escuelas a las que hacemos referencia son instituciones de gestión estatal como de gestión privada nucleada en el mismo espacio de capacitación.

En relación a la figura del capacitador hay coincidencia entre Directores e Inspectores respecto de la formación del mismo. Según lo expresado en las entrevistas, esta figura era ejercida por un docente de nivel secundario, algunas veces compañero de tarea diaria. Tanto Directores como Inspectores reclamaron la presencia de un especialista para el desempeño de esa tarea de manera de obtener un aporte superador al que cada uno de ellos pudiera aportar a la jornada institucional.

La Inspectora de nivel Secundario señaló la superposición de tareas del Capacitador con la propia del Inspector y que a pesar de haberse planteado estas cuestiones, las funciones de uno y otro no se conjugaron en una dinámica compartida: *“ellos tenían un guión y no podían salirse da ahí, en ese sentido me pareció poco operativo, si eso ya estaba hecho”*. Comentario hecho en referencia a la detección de las problemáticas a nivel de gestión que se presentaban en las distintas instituciones.

Es importante aclarar, que al menos en ese período de implementación del Programa no se abordaron cuestiones didáctico-pedagógicas, sino que se trató de un trabajo de revisión organizacional y de gestión.

En los datos obtenidos hasta la fecha en el trabajo de campo, se pueden señalar como relevantes cuestiones de índole organizacional que plantearon algunas controversias entre los actores territoriales y los actores ejecutores del Programa. Si bien fue altamente valorada la posibilidad de hacer un trabajo en cada institución y a partir de problemáticas propias, el hecho de no haber tenido respuestas desde el nivel central sobre los materiales, informes y evaluaciones elevadas, ha dejado cierto nivel incertidumbre acerca de los alcances en torno a lo realizado durante el período de desarrollo del Programa.

## **Bibliografía**

- Coria, J. y Mezzadra F. (2013). La formación docente continua: Un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales. Documento de Trabajo N°104, Buenos Aires: CIPPEC.  
Dirección General de Cultura y Educación. Subsecretaría de Educación. Plan Educativo Jurisdiccional.
- Consejo Federal de Educación. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Res CFE 30/07
- Consejo Federal de Educación. Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora. Resolución CFE N° 86/09.
- Consejo Federal de Educación. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Res CFE 188/12
- Consejo Federal de Educación. Programa Nacional de Formación Permanente. Resolución CFE N° 201/13
- Consejo Federal de Educación. Programa Nacional de Formación Permanente. Resolución CFE N° 201/13
- Creswell, J. 1998 en Vasilachis de Gialdino, I (coord..) (2006). Estrategia de investigación educativa. Barcelona. Gedisa
- Fernández, L.( 1998) El análisis de lo institucional en la escuela Un aporte a la formación auto gestonaria para el uso de los enfoques institucionales. Bs. As. Paidós
- Fracá, Carina y Aparicio Miriam.(2014) Políticas Públicas para la Formación de Profesores. La aplicación del Programa de Formación Permanente desde los ISFD y la mirada de los docentes. UCCUYO, UNSJ, CONICET. IV Congreso sobre Nuevas Tendencias en la Formación Permanente del Profesorado. Diciembre.
- Frigerio, G; Poggi, M. (2000) Las instituciones educativas. Cara y ceca. Elementos para su gestión. Troquel
- Martínez Nogueira, R. (1997). Análisis de Políticas Públicas. Buenos Aires: INAP.

-Proyecto de investigación (PROYECTO N°: 80020150300002LA) Universidad Nacional de Lanús 2015-2017

-Tedesco, J. C, (Comp), La Educación Argentina hoy. La urgencia del largo plazo. (2015)

Siglo XXI. Editores.

-Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación. México. Mc Graw Hill,