

# IV SEMINARIO NACIONAL DE LA RED ESTRADO ARGENTINA

## El derecho a la formación docente continúa en disputa. La experiencia del SUTEBA en el PNFP

Autores

FERRARI, Damián / SUTEBA

GUARNIERI, Malena / SUTEBA

NAPPE, Micaela / SUTEBA

Eje 3: Formación docente: políticas y procesos. Relato de experiencia

Palabras claves: PNFP – formación permanente - formación docente – organización sindical

### Resumen

Una de las políticas de la pasada década que supuso rupturas fue la creación y ejecución del Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), rubricado en acuerdo paritario, como forma de que todos los docentes accedan a formación continua de calidad, basada en la centralidad de la enseñanza y la escuela.

Lo que supo ser una reivindicación de los colectivos docentes fue puesto en cuestión desde el nuevo gobierno y la reinstauración de políticas neoliberales en el ámbito educativo. Las actuales políticas ponen en cuestión la producción de saber docente, centran la mirada en los aprendizajes y valorizan la evaluación estandarizada como política de control y sanción hacia los estudiantes y docentes.

Presentaremos la experiencia del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) en relación al PNFP para desplegar las tensiones entre las experiencias llevadas a cabo en este marco hasta 2015 y las políticas sobre formación docente continua que se perfilan en el presente.

### Presentación

En la Argentina en los primeros diez años de este siglo, tanto en las leyes de educación como en las convenciones internacionales que se suscribieron, se definió a la misma como un derecho y un bien social, conceptualizaciones nacidas de las luchas de los trabajadores. Esto dio lugar a políticas públicas que -no exentas de límites y contradicciones- propusieron a la escuela como lugar para educar a todos y todas, y a los docentes como actores centrales. Actualmente, muchas esas políticas se están reorientando en nuevas claves en detrimento de la centralidad del Estado como garante de la educación y de los docentes como responsables de los procesos de enseñanza, aún cuando no se discuten mayormente los marcos normativos generales.

Entender a la educación como bien social habilitó un sinnúmero de debates que, creemos, no han sido saldados y que se han expresado en diversas posiciones sobre la formación docente y la formación continua. Aquí queremos detener la mirada, en una de las políticas más novedosas de esa década, que fue la creación y puesta en acto del Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP).

Aquí analizaremos los modos en que se propuso y se construyó esta política pública y su reorientación actual que, en cierto sentido, desarticula los ejes políticos y conceptuales con los cuales se inició la misma. Especialmente pondremos el acento en la experiencia que se desarrolló desde el SUTEBA, de acompañamiento primero y luego del cambio de autoridades nacionales y provinciales, de construcción de propuestas alternativas o de confrontación.

### ***Las políticas de formación permanente en servicio como demanda de los trabajadores de educación: el PNFP como conquista de la CTERA***

Desde SUTEBA y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), es un reclamo histórico, al Estado Nacional y Provincial, la construcción de propuestas de capacitación gratuitas y en servicio para todos los docentes. Producto de nuestra constante lucha fue reconocido en la Ley Nacional de Educación - LEN - (art.67, inc b y c) el “derecho de los docentes a la formación permanente y a la actualización integral gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera” y con similar formulación en la Ley 13.688 de la Provincia de Buenos Aires (artículo 92 b).

La concreción de este derecho a la formación permanente y en servicio se concretó en el Acuerdo Paritario entre las representaciones gremiales docentes nacionales y el Estado, que refrendó la Resolución N° 201/13 del Consejo Federal de Educación. De este Acuerdo Paritario nació el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) que retomó aspectos que históricamente los Trabajadores de la Educación reivindicamos: reconocer el conocimiento producido por los docentes, valorar la dimensión colectiva de este trabajo, reconocer a la escuela como sujeto y ámbito de producción de conocimiento, entender la formación como derecho y como constitutiva del trabajo docente, y, por lo tanto, cumplimentada en ejercicio.

### **El desarrollo de acciones de acompañamiento y fortalecimiento de las propuestas 2014-2015 del PNFP por parte del SUTEBA**

Para su implementación, el PNFP tenía como dinámica la constitución de Mesas de Trabajo en donde el Ministerio de Educación discutía con los Sindicatos Nacionales Docentes sobre los contenidos, las dinámicas y las condiciones de realización de las propuestas de formación.

El Programa se organizó en sus inicios en dos componentes: el “componente Institucional” (denominado también como componente 1), que tuvo como destinatarios a los equipos directivos de todo el país con propuestas de formación y acompañamiento para la realización de Jornadas en sus instituciones de acuerdo a propuestas de temas generales con una dinámica de trabajo basada en la Evaluación Institucional Participativa que permitía cruzar los temas institucionales con los temas generales propuestos. Por otro lado, se formulaba el “componente Específico” (también denominado componente 2), centrado en la profundización del conocimiento pedagógico de acuerdo a los puestos de trabajo, las disciplinas, los niveles y modalidades en los que se desempeña cada docente con propuestas de formación ofrecidas a todos los docentes a través de la articulación con distintas

instituciones (Universidades, Institutos de Formación docente, sindicatos, asociaciones intermedias, entre otros).

### **Breve explicación de los componentes y las acciones del SUTEBA en cada uno**

El componente Institucional, centrado en las Instituciones educativas, se concibió para ser desarrollado en tres cohortes en tres años consecutivos (2014-2016). Los años y los bloques estaban organizados en un esquema general que luego tenía un desarrollo levemente diferenciado según las especificidades del nivel educativo en el que se centraba. Los mismos fueron:

**AÑO 1:**

Bloque 1: Estado, sociedad y escuela: La educación, un derecho.

Bloque 2: El proyecto institucional en el centro de la escena: dimensiones e integralidad.

**AÑO 2:**

Bloque 3: Los principales desafíos del nivel

Bloque 4: La centralidad de la enseñanza y el conocimiento en la configuración de las trayectorias escolares

**AÑO 3:**

Bloque 5: Los temas y cuestiones de la agenda educativa

Bloque 6: Construyendo el proyecto, construyendo saber pedagógico

Este componente se caracterizaba por generar un trayecto formativo y de acompañamiento a los directivos en pequeños grupos con formadores específicos (denominados “capacitadores PNFP”) a cargo del desarrollo de contenidos con una dinámica de trabajo colaborativo entre directores para las Jornadas Institucionales (JI) que eran previstas cinco veces al año con suspensión de clases. El dispositivo estaba elaborado para que luego los directivos sean conductores de la JI en sus propias escuelas y formadores de los docentes de las respectivas escuelas.

El objetivo era el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, entendiendo las mismas en su dimensión institucional y no como el trabajo individual de cada docente en “su” aula/disciplina. Por ello, uno de los ejes de la misma respondía a la concepción de trabajo colaborativo bajo la dinámica de la Evaluación Institucional Participativa, la cual se concibió como un “proceso formativo de reflexión y trabajo colectivo sobre las condiciones materiales y simbólicas que deben ponerse en juego para que toda escuela cumpla su mandato social, político y pedagógico”<sup>1</sup>.

Esta primera etapa, construida en la Mesa de Trabajo Nacional del PNFP, luego se instrumentaba en los equipos jurisdiccionales de las provincias con el desarrollo de Mesas de Cogestión en donde participaban los sindicatos provinciales, entre ellos, SUTEBA.

Cabe aclarar que de las cohortes mencionadas, sólo la primera llegó a desarrollar los dos primeros ya que el nuevo gobierno que asumió el 10-12-2015 cambió los temas y las dinámicas de trabajo unilateralmente discontinuando el último año del desarrollo temático.

En esta primera etapa el SUTEBA desarrolló acciones de acompañamiento y de fortalecimiento del PNFP a nivel provincial generando participación en las mesas de cogestión a nivel provincial, regional y distrital donde fue discutida la posición de los compañeros representados por el sindicato; se elaboraron publicaciones “complementarias” y que profundizaban aspectos de las propuestas nacionales y provinciales del PNFP, como los cuadernillos de la “Serie Formación Permanente en

---

<sup>1</sup> Cuadernos de trabajo PNFP. Serie Política Educativa - Bloque 2 - Evaluación Institucional Participativa Pag 11.

Ejercicio”, Cuadernillo 3 “Recuperación de los saberes pedagógicos producidos en el trabajo colectivo: El registro, una herramienta”, y Cuadernillo 5 “Problematizar la problematización”; se desarrollaron acciones en las escuelas en el marco de las Jornadas Institucionales que constaron, entre otras, en generar un espacio virtual de intercambio en el campus con foros y temas de intercambio de experiencias de formadores, y encuentros presenciales promoviéndose el trabajo colaborativo entre los “capacitadores del PNFP” de manera de potenciar el trabajo.

Todas estas acciones hicieron del SUTEBA un protagonista en la representación genuina de los docentes, acompañando así el espíritu del Programa como fue pensado desde el principio, en constante debate y análisis, que fue concebido como un proceso y no como una instancia única, así como en autoevaluación permanente: la evaluación fue asumida como “parte de un proceso de formación y una tarea de gran valor político. Por lo tanto, la evaluación institucional participativa prevista en el Programa reconoce la condición del trabajo docente como una práctica pedagógica situada y contextualizada, que integra acciones individuales y colectivas en el marco de una institución pública de carácter educativo, y que supone la participación de toda su comunidad”<sup>2</sup>.

En el marco del Componente específico (o componente 2) en el año 2015, SUTEBA organizó el Seminario *Políticas de Inclusión, Curriculares y de Evaluación en debate*, de carácter semipresencial, que alternó instancias presenciales y de trabajo en un Campus Virtual con equipos territoriales locales de acompañamiento en la formación y apoyo tecnológico. Este seminario alcanzó, en dos cohortes semestrales, a más de 3.000 compañeros distribuidos en la Provincia de Buenos Aires en diecisiete sedes (seccionales) y fue la primer experiencia de propuesta de capacitación semipresencial desde el SUTEBA.

Este Seminario partió de la necesidad de trabajar sobre algunos debates en torno a las políticas de inclusión social y educativa que se presentan al interior de las instituciones escolares que, aunque plasmadas en la Ley de Educación Nacional, los diseños curriculares y las normativas administrativas, permanecían en disputa y resistencia de algunos sectores de la docencia. La intención del mismo fue partir de los análisis de las políticas desde una perspectiva histórico social y de distintos debates teóricos acerca de los temas que se tratan en el PNFP para que se produzca conocimiento en las escuelas que permitan abordar esta situación problematizada y encontrar pistas para pensar proyectos escolares y procesos de inclusión social.

Las clases abordaban las siguientes temáticas: Neoliberalismo y golpes de estado en América Latina. Las políticas educativas durante la dictadura cívico-militar en Argentina y durante los ‘90 / El siglo XXI: integración regional y disputas con el neoliberalismo. Políticas educativas en tiempos de cuestionamiento al neoliberalismo en América Latina y Argentina. / Políticas de inclusión social y educativas / Políticas curriculares / Políticas de evaluación. En algunos casos, los materiales escritos, digitales y audiovisuales de las “clases” y “materiales adicionales” de los seminarios, han circulado más allá de estas instancias virtuales de formación, incluso en jornadas del componente Institucional del PNFP.

En los Seminarios cursados en una modalidad semipresencial hemos apostado a generar un espacio de trabajo colectivo entre compañeros, potenciado por las herramientas tecnológicas y por los encuentros regionales, centrado en la reflexión sobre las políticas de inclusión y las prácticas emancipatorias, permitiendo el intercambio entre los participantes y la retroalimentación permanente

---

<sup>2</sup> Cuadernos de trabajo PNFP. Serie Política Educativa - Bloque 2 - Evaluación Institucional Participativa Pag 9.

que posibilitó avanzar en la construcción colectiva de conocimientos y de argumentos para los debates político-pedagógicos.

### **El nuevo escenario nacional educativo: de sujetos con derecho a la formación en servicio a objetos de “capacitación” externa**

En 2016 la política de formación en ejercicio, fue modificada unilateralmente con la asunción del nuevo gobierno que comenzó a tratar de reinstaurar políticas de corte neoliberal en lo social y conservador en lo ideológico en el ámbito educativo.

No solo se objetaron las formas de construir políticas de formación docente, antes consensuadas con los trabajadores, sino también sus contenidos y sus oferentes. Esto se dio en una trama más amplia en la que los sentidos de las políticas inclusivas fueron cuestionados y, frecuentemente revertidos mediante recortes presupuestarios y vaciamiento de programas, así como por la instalación de nuevas políticas que promueven la evaluación como política de control del trabajo docente, y la meritocracia como idea que la sustenta. En este sentido se abandonó la idea de la evaluación institucional participativa como dinámica central del PNFP a la vez que se reforzó, tanto política como comunicacionalmente, la evaluación estandarizada externa como panacea de la “mejora” escolar.

La insistencia y profundización del discurso de la evaluación estandarizada por parte de los funcionarios del gobierno nacional trajo consigo respuestas por parte de los sindicatos docentes, que defienden la centralidad de la enseñanza y un abordaje que da cuenta de la complejidad y que, por lo tanto, la torna inasible para las pruebas estandarizadas que separan los contextos de producción de las evaluaciones de los contextos de enseñanza y aprendizaje. Estas políticas de estandarización han suscitado un debate acerca de la tarea docente y sus sentidos: ¿se enseña para construir sujetos críticos o se entrena para cumplir con una prueba?

Las actuales políticas, además, centran las propuestas de formación en una mirada sin mediaciones de los “aprendizajes”, en desmedro de la enseñanza, desdibujando los saberes propios de la docencia, colocando a la formación continua, a la participación y a la producción y circulación de conocimiento por parte los docentes bajo sospecha, todo lo contrario de lo que en un principio se sostuvo como idea rectora del PNFP.

Estos cambios de rumbo político nos desafiron a plantear nuevos debates: a través del campus virtual comenzamos a generar algunas reflexiones y argumentos para debatir sobre la incidencia de las formas de evaluar en los procesos de enseñanza y aprendizaje, en una acción de que viene a dar la discusión política-pedagógica con fundamentos producidos y estructurados colectivamente.

Es interesante destacar que mientras estas discusiones se daban en el campus virtual, los materiales del seminario y lo trabajado en los foros fueron insumo de los encuentros presenciales de las seccionales, y puestas a disposición en reuniones de CTERA y SUTEBA donde se discutieron las posiciones político-pedagógicas respecto del Operativo Aprender 2016, lo que nos informa como la producción de conocimiento trasciende las fronteras de la política “bajada” y circula con fuerza en diferentes espacios, que pueden ser llamados de “resistencia”.

### **Los “cambios” en el PNFP**

En 2016, ya con una nueva gestión en el Ministerio de Educación, se discontinuaron las mesas de trabajo y cogestión con los sindicatos, y las “nuevas” propuestas fueron conocidas varios meses

después del inicio de clases, en agosto, con varios cambios sustanciales en torno a las denominaciones, los puestos de trabajo, las temáticas a abordar y, actualmente, todavía en plena “reforma”, las dinámicas de trabajo,

En torno a las denominaciones y los puestos de trabajo:

- Se renombró al Programa como “Programa Nacional de Formación Situada”
- El cambio de denominación de las reuniones de directivos por “Círculos de Directivos” (CD) y de los capacitadores PNFP por “Responsable del Círculo de Directivos” (RCD). Asimismo, la asignación de más escuelas por RCD.
- La generación de un nuevo puesto de trabajo intermedio denominado Monitor de la Información (AIM), cuyo objeto declarado es sistematizar la información en cada distrito escolar relacionado con el PNFS, pero cuya función actual es, en la práctica, un control sobre los RCD vía visitas en los Círculos de Directivos.

En torno a las temáticas

- El PNFP preveía una estructura de bloques temáticos, como se abordó con anterioridad, cuya incorporación a la dinámica de formación preveía una secuencia que partía del derecho social a la educación y terminaba con la reelaboración del proyecto institucional de la escuela, a partir de los saberes construidos por los docentes, para generar acciones institucionales de inclusión educativa y social. El “nuevo” PNFS reemplazó esta secuencia por un tema y un recorrido único: el “desarrollo de la comprensión lectora” (SIC).<sup>3</sup>
- En estrecha relación con este cambio temático se desarticuló casi totalmente el componente 2 con achicamiento de las propuestas de formación nacional “propias” del Ministerio de Educación y con la baja de todas las propuestas formativas conveniadas con otras instituciones, entre ellas las del SUTEBA. En el proyecto presentado en el 2016 se hablaba de la generación de una nueva modalidad para el componente 2 consistente en “Ateneos”, aún no implementados.

En torno a las dinámicas de trabajo:

- En torno a la organización del PNFS se discontinuaron las mesas de cogestión provinciales, regionales y distritales con los sindicatos
- Durante 2016, debido al retraso en la formulación de la nueva propuesta, se hicieron solo dos jornadas sobre fin de año de las cinco previstas
- En 2017, en la provincia de Bs As, reinició en Junio y en agosto se realizó la segunda JI. La tercera, tuvo dos reprogramaciones de fecha y finalmente, a último momento se realizó sin “suspensión de clases”, discontinuando una de las características nodales de las JI que permite la principal característica de las mismas: la posibilidad de la discusión colectiva de los docentes de las temáticas y los proyectos institucionales. Las últimas dos JI están previstas entre el 15 y el 29 de diciembre, con fechas y condiciones aún no explicitadas.

Intentando hacer una interpretación más global de los cambios puntuales comentados, y en consonancia con otras políticas educativas, se puede observar un cambio en el modelo de capacitación del PNFP que se podría resumir como el pasaje de un modelo de mejoramiento institucional a través del trabajo colectivo a un modelo en donde la dinámica sería una capacitación “vertical” donde se impartan clases para ser reproducidas en cada instancia: Nación, Jurisdicción, RCD, directivo, docente, para que estas “ideas lleguen al aula”. Es decir, pasamos de un modelo de trabajo colaborativo a un modelo de trabajo individual con despliegue de dispositivos de control burocrático: control de

---

<sup>3</sup> Ver en <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/info-general/>

asistencia de directivos y docentes, y el control que ejercerá el Monitor de la Información sobre todas las instancias. Ante todos estos cambios que, desde el SUTEBA, consideramos serios retrocesos no solo políticos sino en el sentido de la pérdida de derechos que implican, hemos desarrollado una serie de acciones que detallamos a continuación.

### **Desde el SUTEBA: Acciones provinciales de reclamo y construcción de propuestas alternativas**

Desde principios de 2016, reclamamos la continuidad del PNFP tanto en los ámbitos de discusión como desde acciones gremiales directas. En el mismo año, después de meses de parálisis del PNFP, denunciarnos que fueron reformulados por la nueva gestión, de manera unilateral, los contenidos y sus mecanismos de implementación. De esta manera, mientras se declama la continuidad del PNFP, se obvian los postulados básicos de la normativa vigente desconociendo y discontinuando en la práctica la aplicación del Acuerdo Paritario.

Una acción permanente ha sido reclamar la continuidad del proceso formativo desarrollado desde la Evaluación Institucional Participativa, que parte de las concepciones pedagógicas formuladas en la Ley de Educación Nacional y otras normativas vigentes, la realización de todas las Jornadas Institucionales, la incorporación universal de las instituciones escolares y la convocatoria a las Mesas Provinciales, Regionales y/o Distritales que permitían el seguimiento de la implementación del Programa en el territorio.

Asimismo para dar continuidad al proceso del PNFP en el marco de la legislación vigente en materia educativa se elaboraron tres cuadernillos como contra-propuesta del SUTEBA para ser utilizadas como material en las JI:

- Propuesta para la Primera Jornada Institucional del PNFP 2016.
- Propuesta para la Segunda Jornada Institucional del PNFP 2016.
- Cuadernillo "Leer para aprender", Propuesta para las dos primeras Jornadas Institucionales del Programa Nacional de Formación Permanente 2017.

### **La "reforma" del PNFP con final abierto**

El PNFP constituyó un hito importante y un logro de nuestra lucha: quedó instalado como política pública nacional la formación docente permanente. Se encuentra altamente valorada en todos los estamentos de la educación por algunas de sus características que fueron sus rasgos distintivos hasta el momento: con temáticas formativas programadas para su desarrollo, dispositivos de acompañamiento, y suspensión de clases en las JI que permiten el trabajo institucional en equipo.

La actual "reforma" en marcha del PNFP, con la característica de desconocer los acuerdos paritarios y a las entidades gremiales como interlocutores válidos para la elaboración de esta política, todavía se encuentra en pleno proceso de reconfiguración. Algunos rasgos, como las reprogramaciones de JI y los cambios de modalidad hacen sospechar la posibilidad de ir diluyendo las propuestas de trabajo institucional colectivo hacia un proceso de simulación de JI con mayor verticalización de las dinámicas de "capacitación".

Desde el SUTEBA seguiremos reclamando ser protagonistas activos en los procesos de formación permanente desde una perspectiva que parte de pensar los problemas de la enseñanza y las intervenciones necesarias para la inclusión de todos los niños y adolescentes que deben ser profundizados en el marco de la legislación vigente.



## **BIBLIOGRAFÍA**

ALMAZÁN, Silvia (2002): Trabajo, conocimiento y poder. Buenos Aires, Ediciones CTERA.

GONZÁLEZ, Héctor (2009): *Transformar el trabajo docente para transformar la escuela*. En: Reconociendo nuestro trabajo docente: un diálogo necesario entre teorías y prácticas. Buenos Aires, Ediciones CTERA.

FERRARI, Damián (2015): *“El campus virtual de los trabajadores de la educación: un nuevo espacio de formación de docentes para la construcción de educación emancipadora”* Ponencia en Tercer Seminario Internacional de la RED ESTRADO Argentina. La Plata, Agosto 2015.

PNFP (2013) Cuadernos de trabajo. Serie Política Educativa Bloque 2 - Evaluación institucional participativa. Ministerio de Educación de la Nación

THISTED Sofía et al (2016:1) Clase 1 - Seminario “Prácticas Emancipatorias en la Escuela, debates y desafíos actuales” [www.campus.suteba.org.ar](http://www.campus.suteba.org.ar)