

Experiencias, tensiones y desafíos de la formación en servicio

RICARDO CUENCA¹

La formación docente tiene el honor de ser,
simultáneamente, el peor problema
y la mejor solución en educación.

MICHAEL FULLAN

El tema magisterial es sin duda fundamental para el desarrollo de la educación y, dentro de él, el de la formación docente exige ser mirado a la vez en forma crítica y reflexiva. Me refiero a que la discusión al respecto debería abordar en un primer momento el tema de los maestros en sí mismos, para luego pasar a entenderlo en relación con los otros aspectos de la educación y el sistema educativo.

Durante los últimos años, el sistema educativo peruano ha ofrecido una gran cantidad de actividades y programas de capacitación, todos ellos con distintas características que en muchos casos fueron contradictorias entre sí, creando un cierto grado de confusión entre los docentes. En el año 2001, el 90% de las unidades del Ministerio de Educación (MED) capacitaron a los docentes en ejercicio. Además el MED impulsó entre 1995 y 2001 el Plan Nacional de Capacitación Docente, en el marco de un programa de mejoramiento de la calidad educativa.

Por otro lado, además de la oferta de capacitación proveniente del MED, la mayoría de las regiones del país han venido ofreciendo también «cursos de capacitación» al magisterio de la zona. Se suma a todo ello una red de instituciones privadas que comparten igualmente este tipo de oferta capacitadora.

El panorama anterior sirve para proponer una reflexión en torno a las experiencias, tensiones y desafíos que entraña la formación en servicio. Reflexión que podemos

¹ Asesor del programa PROEDUCA de la GTZ. Las opiniones vertidas en el documento representan el parecer del autor y no necesariamente el de la institución a la que pertenece, ni el de sus contrapartes en el Ministerio de Educación del Perú.

iniciar con una pregunta que además constituya una guía para esta presentación: *¿Por qué el Perú no cuenta aún con un sistema eficiente de formación en servicio?*

La exposición ha sido organizada en cuatro secciones. La primera es una breve descripción del contexto en el que operaría actualmente la formación en servicio. La segunda sección describe algunas experiencias vividas al respecto. En la tercera sección se intentan analizar las tensiones que se han producido y se siguen produciendo en esta construcción. Sobre la base de lo revisado, en la última sección se ofrecen algunas propuestas para abordar el tema en el futuro.

Quiero expresar que estas ideas no pretenden ser un balance final ni tampoco una evaluación. El propósito es aportar al debate que nos permita construir juntos las respuestas más adecuadas. Espero sinceramente que estas ideas contribuyan en ese sentido.

1. Un panorama inicial

Las necesidades para poner en marcha un sistema de formación para docentes en servicio —o, en todo caso, para reformular las acciones emprendidas al respecto— son ampliamente conocidas. Empecemos, entonces, preguntando: ¿Cuál es el marco de lineamientos, acuerdos y normas en el que se movería la formación en servicio? ¿Quiénes serían los usuarios del sistema? ¿Qué quieren? ¿Qué creemos que necesitan? ¿Qué les ofrecemos?

El encuadre de un sistema de formación en servicio estaría dado por los lineamientos internacionales y los acuerdos y normas nacionales que se refieren a la situación del trabajo de los docentes. Sin duda, éstos favorecerían la puesta en marcha de dicho sistema. Incluso «obligando» a los países a hacerlo. Un rápido recuento nos lleva a mirar: las propuestas de la CEPAL (1998) en las que se declara la necesidad de impulsar la profesionalización de los docentes; la declaración de Dakar (2000) cuando plantea el mejoramiento de la condición social, el ánimo y la competencia profesional de los docentes; la declaración de Cochabamba (2001) y su señalamiento respecto al papel protagónico de los maestros en el logro de calidad de aprendizajes; y la declaración de La Habana (2002) en la que se prioriza la formación docente y su profesionalización con un tratamiento integral, asumiendo que éste sigue siendo un tema clave y urgente en nuestros países.

En el Perú, la Ley General de Educación, la Ley del Profesorado, las conclusiones del Acuerdo Nacional por la Educación, los olvidados lineamientos de política educativa

2001-2006, las orientaciones y actividades pedagógicas para atender la emergencia educativa² y los planes estratégicos del MED son algunos ejemplos de ello.

¿Quiénes son los docentes? Desde tiempos remotos hasta nuestros días, el maestro ha sido parte fundamental de la urdimbre social. Se le ha considerado desde responsable de la formación espiritual, pasando por un rol paterno, hasta una suerte de asistente social. En el docente recae (de alguna manera) la responsabilidad de ser el *constructor* de la sociedad.

Tedesco (2002) sugiere que existen por lo menos tres discursos —más bien tradicionales— sobre la problemática de los maestros. En el primero se reconoce retóricamente la importancia del trabajo que ellos realizan, habiendo una clara disociación entre este reconocimiento y la ausencia de medidas concretas para favorecerlos. El segundo discurso suele considerarlos como «víctimas» del sistema o «culpables» de sus malos resultados. Y el tercer discurso señala que, si bien no son ni víctimas ni culpables, sí se estaría asignándoles menor importancia que la prestada a los materiales, el currículo y el equipamiento de escuelas, entre otros aspectos.

El docente actualmente se ve obligado a enfrentar múltiples retos, que a veces parecen demasiado complicados de alcanzar. Es probable que tales retos estén asociados a la confusión respecto a su papel, su utópico perfil y su cargada responsabilidad social. Como reflexionan Tedesco y Tenti (2002), si el nuevo maestro debiera reunir todas las características que los especialistas y expertos señalan que debería tener, el resultado sería algo así como un profesional tan ideal como contradictorio, además de la imposible realización práctica de su ejercicio laboral.

Según cifras recientes, en el país habría unos 290 000 maestros (de los cuales alrededor del 62% son mujeres, y también un 62% entre los 25 y 44 años). Aproximadamente el 47% de los que están en ejercicio enseñan en la primaria. Un 64% son titulados. Unos 183 000 (62,5%) están nombrados y tienen una carga docente de 32 alumnos. El promedio mensual de remuneración de S/. 835³ (no incluye los últimos aumentos acordados entre el sindicato docente y el Ministerio de Educación).

Un dato que conviene destacar es que, según un estudio del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE) de la UNESCO y el MED, el 77% de los docentes no posee computadoras y un 64% de los encuestados declararon que nunca

² Durante la revisión de esta ponencia para su publicación, el Ministerio de Educación publicó su propuesta de Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004.

³ Datos extraídos de la Unidad de Estadística Educativa (2003) y Orihuela (2002).

usan Internet. Asimismo, el 55% reconoció tener resistencia al uso de nuevas tecnologías⁴.

En un contexto como el descrito, muchos países de América Latina —incluido el Perú— se orientaron a replantear sus políticas magisteriales, su conceptualización de la carrera magisterial y la formación inicial de sus docentes, al igual que la capacitación de sus maestros y profesores en servicio.

Este replanteamiento de políticas se convirtió —casi de un momento a otro— en una vorágine de cambios que iban desde el concepto mismo de docente, hasta sus actividades en el aula. Esto hizo que los maestros se hayan visto obligados a ser «facilitadores» de aprendizajes, promotores de una participación activa de sus estudiantes, expertos en el uso de métodos y técnicas activas de enseñanza, examinadores de conocimientos previos, diseñadores de materiales educativos, promotores de salud y asistentes sociales (en las zonas rurales). Mas aún, en los últimos tiempos —que son de conocimiento e información—, la necesidad de contar con docentes capaces de competir (y hacer competir a sus alumnos) en un mundo globalizado sin perder la esencia de lo local es una exigencia de los sistemas educativos y de la sociedad; con lo cual, se suman a las funciones antes señaladas dos más: la de investigadores de la realidad educativa (y no siempre de «su» realidad educativa) y la de responsables de acercar la teoría a la práctica.

A esta manera de atender las necesidades, detectadas la mayoría de las veces por el «conocimiento experto», se suman las demandas provenientes del magisterio nacional. Esta es una relación necesidad-demanda muchas veces enfrentada, sobre la cual cabría mencionar que lamentablemente se trata de reclamos magisteriales de los cuales existe poca información y que, de alguna manera, se presentan como demandas desorganizadas y orientadas principalmente a reivindicaciones salariales. Los docentes en el Perú solicitan persistentemente una formación en servicio permanente. Dicha formación en servicio debería enfatizar estrategias, métodos y didáctica, así como los temas de relaciones sociales y humanas, psicología y cultura de los alumnos.

Una adecuada formación en servicio, según los docentes, debería caracterizarse por tener buenos capacitadores, por temas que sean de interés y pertinencia para el trabajo en el aula y por una estrategia de capacitación que propicie el interaprendizaje a partir de trabajos en grupo. Son las universidades las que deberían ofrecer estos servicios de formación en servicio (MED e IIPPE-UNESCO, 2002).

Luego de este rápido recuento, retomemos nuestra pregunta guía: *¿por qué el Perú no cuenta aún con un sistema eficiente de formación en servicio?* Los primeros intentos

⁴ Cf. Cuenca y Portocarrero (2003), Ministerio de Educación e IIPPE-UNESCO (2002).

por responderla tienen que ver con cómo los esfuerzos por construir este sistema desde el Ministerio de Educación han tomado en cuenta estos factores. Lo cual nos lleva a otra interrogante: ¿cómo encajan las acciones emprendidas en este sentido?

2. El camino recorrido: experiencias

En el país, el tema de formación en servicio tiene, desde mi particular punto de vista, dos experiencias relevantes en estos últimos años. De un lado, la ejecución del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y, de otro, la construcción de un sistema de formación continua (SFC).

2.1 El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)⁵

El denominado Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) fue creado en 1995, cuando el Ministerio de Educación inició un proceso para capacitar a los docentes del sector público. El PLANCAD actuó con el concurso de instituciones de la sociedad civil (universidades, institutos superiores pedagógicos, públicos y privados, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, entre otras), que se encargaron de emprender las acciones de capacitación. Se actuó de manera diversificada, llegándose a cubrir las diferentes regiones del país.

El PLANCAD estuvo financiado con recursos de endeudamiento del Estado, como contrapartida nacional a los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se diseñó como una forma de capacitación inicial, es decir una capacitación diseñada para atender en un primer momento las urgencias del trabajo pedagógico del docente en el aula, para dar paso luego a un sistema permanente que los atendiera en diversos temas de capacitación, entre los que se incluía una actualización en contenidos de enseñanza y la prosecución de métodos y técnicas pedagógicas. Así mismo, fue diseñado para responder básicamente a las demandas de docentes de zonas urbanas que prestaban servicio en centros educativos polidocentes completos. Sin embargo, el diseño incluía la elaboración de una propuesta de atención a maestros de centros educativos polidocentes multigrado y unidocentes de zonas rurales.

Durante siete años el PLANCAD capacitó a más de 200 000 maestros de los tres niveles educativos: inicial, primaria y secundaria. La capacitación consistía básicamente en generar competencias metodológicas en los docentes, en el marco del Nuevo Enfoque Pedagógico y las corrientes constructivistas.

⁵ Mayor información al respecto del PLANCAD en: Cuenca, 2003; Castillo de Trelles, 2002a; Castillo de Trelles, 2002b y Villaseca, 2002.

Entre las más importantes características del PLANCAD está el hecho de que la capacitación fue individual (destinada a docentes y no al colectivo de maestros de una escuela); fue gradual, en tanto se atendió a los docentes por ciclos de enseñanza; y estuvo dirigida básicamente a escuelas polidocentes de zonas urbanas.

2.2 El Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación⁶

En 1999 se inicia la construcción de un Sistema de Formación Continua (SFC), que originalmente debía formar parte de las actividades a cargo del PLANCAD. Esta creación permitió que, por primera vez, se contara con un documento en el que había un conjunto de propuestas iniciales para alimentar dicho sistema. Dichas propuestas fueron consultadas en una mesa de trabajo, realizada en setiembre de 1999, que permitió a un grupo de 15 expertos emitir su opinión. Sobre la base de los documentos allí generados, se efectuó una consultoría (Castillo de Trelles y Hunt, 2000) destinada a elaborar una propuesta final para el SFC. Sin embargo, durante la mayor parte del año 2000 (incluido 2001), el asunto fue dejado parcialmente de lado: el país vivía momentos complicados en el ámbito político que, como es evidente, afectaron al sector.

Es recién hacia finales del primer trimestre de 2002, cuando estaba en marcha un nuevo proyecto de cooperación con el Banco Mundial, que se formó un grupo de trabajo convocado y liderado por la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD); este grupo empezó a trabajar en otra propuesta, que lamentablemente recogía muy poco de la propuesta del año 2000. La misma fue presentada en versión preliminar en marzo de 2001, bajo el nombre de *Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos*. Esta propuesta se convirtió en el insumo principal para diseñar el componente de revaloración de la carrera docente, componente fundamental en el nuevo proyecto de cooperación con el Banco Mundial.

Un análisis rápido de estas propuestas nos indica que sus aspectos en común se orientan a considerar la formación en servicio como un subsistema flexible, que a la vez alimenta y retroalimenta otros procesos —especialmente la formación inicial y la carrera magisterial—. Está inmerso también, y de manera orgánica, en la estructura del sistema educativo. Las propuestas incluyen, por otra parte, la creación de una instancia institucionalizada y regional responsable del proceso y, sobre todo, responsable de organizar la demanda y la oferta de formación en servicio. Finalmente, el Ministerio de Educación asumiría funciones de monitoreo y normatividad nacional.

⁶ Fuentes consultadas: Dirección Nacional de formación y Capacitación Docente, 2001; Maguiña y otros, 2002; PLANCAD-GTZ-KfW, 1999; Castillo de Trelles y Hunt, 2000; Valdeavellano, 2002a, 2002b y Villaseca, 2002.

Al parecer, todas las propuestas son sustancialmente parecidas y las diferencias entre ellas son más bien de tipo específico (denominación de nuevas instancias responsables, maneras de financiamiento, grupo metas, etc.). Sin embargo, hasta el momento no han sido utilizadas por el MED, ni como insumos para generar nuevas propuestas, ni como documentos de análisis.

3. Los obstáculos del camino: tensiones

En el intento de responder la pregunta inicial —¿por qué el Perú no cuenta aún con un sistema eficiente de formación en servicio?— aparecen algunas de las tensiones surgidas a lo largo de estos años. Una parte de ellas tiene que ver con la propia dificultad para diseñar un sistema desde un punto de vista estratégico; otras se acercan más a cuestiones menos técnicas. Desde el punto de vista estratégico, han existido —y siguen existiendo— cuestiones relacionadas con *decisión y voluntad política*.

De otro lado, tampoco ha habido decisión para *evaluar acciones previas* relacionadas con el tema de formación en servicio. El caso más saltante es el del PLANCAD y los planes de modernización de la formación inicial.

Con relación al magisterio, la falta de participación de los docentes representa también un escollo, sobre todo dada la delicada situación en la que se encuentra el sector.

Otra tensión identificada es la manera como el proceso de diseño e implementación del SFC se encuentra a destiempo con relación a otros procesos, tales como la descentralización del sistema educativo o la redefinición de la carrera magisterial. Estos últimos son de carácter fundamental para el desarrollo y eventual éxito del SFC.

Desde el punto de vista técnico, continúan las dificultades para proponer la manera de cómo institucionalizar el sistema de formación continua, cómo integrarlo en el sistema educativo y en la estructura orgánica del MED, y sobre cómo dar operatividad a la relación conceptual entre la formación inicial y la formación en servicio, incluidos sus diferentes modelos. Las cuestiones de sostenibilidad económico-financiera y legitimación del sistema son aún puntos pendientes. Como está también inconclusa la discusión respecto a las poblaciones específicas de beneficiarios y los ámbitos de atención. Algunas de las preguntas que esperan respuestas son: ¿A quiénes dirigirse primero? ¿A centros educativos urbano-marginales y rurales? ¿En alguna área curricular específica? ¿Se debe abordar primero la formación en servicio para contenidos disciplinares o metodológicos?

4. Algunas reflexiones: propuestas

Evidentemente, y como se ha revisado anteriormente, es imperiosa la necesidad de contar con un SFC funcionando. De un lado, los lineamientos y acuerdos internacionales y las normas nacionales se constituyen en un marco favorable para la puesta en marcha de dicho SFC.

El MED y particularmente la DINFOCAD son las instancias llamadas a liderar este proceso; sin embargo, el concurso de los órganos descentralizados del sector, de las organizaciones de la sociedad civil y del colectivo docente es fundamental para la implantación del SFC.

Sobre la base de lo revisado, ¿qué proponemos?

- La participación efectiva del magisterio en el diseño, la implementación y la evaluación del SFC.
- El equilibrio de la demanda y la necesidad de formación en servicio que de manera clara y pertinente arroje información que permita tomar las mejores decisiones.
- El reordenamiento urgente de la oferta de capacitación de la sede central y de los órganos intermedios e instituciones privadas, a partir del liderazgo y la asunción de nuevas funciones de la Unidad de Capacitación Docente (UCAD) del MED.
- El establecimiento de perfiles de los docentes en servicio. Esto no debe hacerse de manera general, ya que ahí es muy fácil ponerse de acuerdo. Se necesita pasar por un análisis y discusión sobre su verdadero papel, más allá de limitarse a enunciar una suma de tareas que pueden confundir al docente, al sistema educativo, a las autoridades educativas en los distintos niveles, a los padres de familia y finalmente a los alumnos.
- Un estudio efectivo que pase por revisar la factibilidad económico-financiera de un sistema de formación en servicio, cuya implementación debería realizarse bajo una situación de ahorro en el gasto público y sin un incremento porcentual del PBI para educación.
- Confluir hacia una visión sistémica de la cuestión de los docentes, en lo referente a su formación y su carrera profesional, procesos que sin duda no pueden manejarse de manera separada.
- Pasar por una planificación realista a mediano y largo plazo, con la participación y las decisiones consensuadas de los involucrados. Concretar las propuestas en una instancia que tome decisiones, analice y estudie los insumos

con los que contamos, a partir de la sistematización de las investigaciones e insumos existentes.

Finalmente, estamos seguros de que todas estas propuestas serán viables en tanto exista la voluntad política para llevarlas a cabo. Contar con docentes formados con calidad es un deber del Estado y de los propios docentes y, sin lugar a dudas, un derecho de nuestros niños y jóvenes.

Bibliografía

- CASTILLO DE TRELLES, Carmen (2002a) El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). En R. Cuenca (ed.), *Formación continua de docentes en servicio*. Seminario internacional, 5-7 diciembre 2002. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.
- (2002b). *El Plan Nacional de Capacitación Docente: Resumen histórico del PLANCAD 1994-2000*. Lima: Ministerio de Educación-Programa MECEP.
- CASTILLO DE TRELLES, Carmen y HUNT, Barbara (2000) *Sistema Nacional de Formación Docente Permanente*. Lima: Ministerio de Educación (facs.).
- CUENCA, Ricardo (2003) *El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)*. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.
- (2002). *La oferta de capacitación docente en el Ministerio de Educación*. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.
- CUENCA, Ricardo y PORTOCARRERO, Carlos (2003) *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DOCENTE (2001) *Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación*. Lima (facs.).
- ESCOBAR, Nery (2002) *Un proyecto de formación docente hecho al andar*. En P. Sanz (ed.), *Perspectivas de formación docente*. Lima: Ministerio de Educación y PROFORMA-GTZ.
- MAGUIÑA, Paula; STAEHELI, María Andrea y YEP, Emma (2002) *Bases del sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación*. Lima: Ministerio de Educación (facs.).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN e IPE-UNESCO (2002) *Magisterio, educación y sociedad en el Perú. Encuesta a docentes sobre opinión y actitudes*. Lima: Ministerio de Educación.
- ORIHUELA, Pedro (2002) *Carga docente y tamaño de centro educativo. Análisis y reflexiones sobre las debilidades y fortalezas en los procesos de aplicación de carga docente del sistema educativo formal*. Lima: Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación (facs.).

- PLANCAD-GTZ-KfW (eds.) (1999) *Sistema de Capacitación Permanente para Docentes – SISCAP*. Lima (facs.).
- TEDESCO, Juan Carlos y TENTI, Emilio (2002) *Nuevos tiempos y nuevos docentes* (versión preliminar). Documento presentado en la conferencia regional *O desempenho dos professores na América Latina e Caribe: Novas prioridades*. BID-UNESCO-Ministério de Educação.
- UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA (2003) *Resumen ejecutivo de estadísticas educativas (1998-2002)*. Lima: Ministerio de Educación (facs.).
- VALDEAVELLANO, Rosario (2002) Un nuevo sistema docente de formación continua. La propuesta que se va gestando en el Perú. En R. Cuenca (ed.), *Formación continua de docentes en servicio*. Seminario internacional, 5-7 diciembre 2002. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.
- (2002). Formación docente: emergencia para emerger. En P. Sanz (ed.), *Perspectivas de formación docente*. Lima: Ministerio de Educación y PROFORMA-GTZ.
- VILLASECA, Raquel (2002) De la capacitación docente a la formación continua de docentes en servicio. En R. Cuenca (ed.), *Formación continua de docentes en servicio*. Seminario internacional, 5-7 diciembre 2002. Lima: Ministerio de Educación y PLANCAD-GTZ-KfW.