



INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR



Informe Nº 61

Lima, junio 2007

¿CAPACITACIÓN DOCENTE O FORMACIÓN EN SERVICIO?

Martha López de Castilla D.

Mediante DS 007-2007-ED se ha creado el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2007-2011, denominado “*Mejores maestros, mejores alumnos*”. Detrás de esta denominación, subyace la concepción de que el maestro es el único responsable de los problemas de la educación y del bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes. Esto se expresa abiertamente en la presentación del Programa: “*El presente Programa se ejecutará con la finalidad de desarrollar en los profesores capacidades personales, pedagógicas y socio comunitarias, que redundarán en la mejora de su desempeño profesional y por ende en la calidad de los aprendizajes de sus estudiantes, transformando las instituciones educativas públicas*”¹ (subrayado nuestro).

En los predios oficiales y en los medios de comunicación se habla de “capacitar” a los maestros. ¿Es que están “incapacitados”? ¿Acaso no han estudiado en una institución de educación superior durante 5 años? Nosotros preferimos hablar de actualización y perfeccionamiento, que son las formas mediante las cuales se desarrolla la formación permanente. Pero en este documento hablaremos de capacitación al referirnos a las acciones desarrolladas por el Ministerio, de acuerdo a la denominación oficial.

Al comenzar su mandato, el Presidente García anunció -de improviso- que se realizaría una “evaluación censal” a los docentes del país. Medida que no fue debidamente planificada ni llevada a cabo y que provocó lo que ya conocemos: una serie de desencuentros del SUTEP con el Ministerio de Educación y con toda la sociedad.

¿Qué tiene que ver la evaluación censal con el tema que nos ocupa en este Informe? Es que el gobierno ha condicionado una actividad a la otra. A propósito de la evaluación y a partir de la oposición del SUTEP, el gobierno decidió -también de improviso- otro asunto: serían capacitados solamente los maestros que aceptaran participar en la evaluación (como una especie de premio a los alumnos obedientes o castigo a los desobedientes).

1. NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN

Todo profesional tiene la obligación de actualizarse permanentemente, para estar al día con las nuevas corrientes o los nuevos avances científicos y tecnológicos. Los maestros están incluidos en ese grupo de profesionales. Pero el tema despierta mayor interés en la sociedad porque hay un sentir generalizado que el maestro no tiene la preparación suficiente para desempeñar adecuadamente su labor. Los bajos resultados obtenidos por los estudiantes peruanos en las evaluaciones internacionales y en las que realiza en el país la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación han dado lugar en los últimos tiempos a una arremetida contra el magisterio, culpándolo casi en exclusividad de los bajos resultados de la evaluación de los estudiantes.

No coincidimos con esa arremetida, pero esto no nos libra de reconocer que hay muchas deficiencias en la formación inicial del magisterio peruano. En este sentido el tema de la capacitación nos remite a otro, que es el de la formación inicial.

¹ Subrayado nuestro

Nos remite también al tema del carácter profesional de la docencia. Paulo Freire dice: “*Una cuestión previa -que el maestro debe saber- es saberse formador. Desde que alguien está estudiando para ser maestro, debe asumirse como sujeto de la producción del saber. Debe estar convencido definitivamente que enseñar no es transferir conocimiento, sino crear condiciones para su producción y construcción*”.²

Si se reconoce el carácter profesional de la docencia, todas las acciones mediante las cuales se desarrolla la formación permanente deben ser vistas en el marco del desarrollo profesional, y no solamente como “capacitación” para llenar vacíos de la formación inicial.

2. EL PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE

El Programa está bien enfocado cuando se dice que es elaborado en el marco del Programa Nacional de Formación en Servicio, que a su vez forma parte del Sistema de Formación Continua del profesor. Sin embargo, en su desarrollo parece desdecir este enfoque, por las características que vamos a señalar más adelante.

En las primeras declaraciones oficiales se excluye a los institutos superiores pedagógicos como instituciones ejecutoras de la capacitación, que sería encargada exclusivamente a las universidades.

En el D.S. 007-2007-ED se incluye a los ISPs, pero solamente a los que tienen “*experiencia en formación y/o capacitación docente*”. Siendo ésta la razón de ser de los ISPs, ¿cuáles son los que no tienen “experiencia en formación y/o capacitación”?

Posteriormente al citado D.S. 007, el MED publica los “*Términos de Referencia para Convenios con Universidades Públicas para la Ejecución del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente dirigido a los Profesores de Educación Básica Regular*”. Aquí se excluye nuevamente a los ISPs de la capacitación docente. ¿En qué quedamos, entonces?

El Programa pone énfasis en tres tipos de capacidades:

- comunicativas
- lógico-matemáticas
- dominio del currículo y especialidad académica según nivel

El “*énfasis*” significa que en eso nada más consistirá la capacitación. ¿Con el desarrollo de estas capacidades se satisface *las demandas educativas de los docentes y de su contexto socio cultural y económico productivo*?

Primero anunciaron que la capacitación sería para todos (los evaluados, claro está), después que se haría de forma gradual. Al escribir este informe está por iniciarse la capacitación de los maestros del Callao, a cargo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. La fecha ya ha sufrido varias postergaciones. También se anuncia el inicio de la capacitación de los docentes de Breña y La Victoria a cargo de la Universidad Nacional Federico Villarreal y los de Chanchamayo y Tarma por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Nos gustaría saber cuáles han sido los criterios de selección de las universidades.

El promedio de clases es de 220 horas, que incluyen 20 de monitoreo individual y otras 20 a la institución educativa. Las actividades se realizarán preferentemente los fines de semana, en las noches o durante las vacaciones. Los docentes recibirán además un pago por concepto de movilidad y viáticos.

La modalidad es mixta: un porcentaje presencial y otro porcentaje a distancia.

3. ACIERTOS Y DESACIERTOS

Podemos considerar como aciertos:

² Tomado de FREIRE, Paulo. **Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa.** Editorial Paz y Tierra, Sao Paulo, 1997. Traducción de Sigfredo Chiroque

- Que el Ministerio de Educación ponga en agenda el tema de la formación en servicio.
- Que haya horas de monitoreo orientadas al conjunto de la institución educativa. Si son o no suficientes esas 20 horas, sería materia de discusión.
- Que los profesores reciban clases directamente de los especialistas en distintos temas educativos.
- Que se evalúe los avances de los profesores, con una prueba de entrada y otra de salida.
- Que la prueba de evaluación no haya sido digitada por el Ministerio de Educación, sino elaborada por la universidad. En el caso de San Marcos, con la participación de los capacitadores.

Estos aciertos se pierden en un mar de desaciertos

- El Ministerio de Educación determina cuáles son las necesidades de formación continua de los docentes en el marco de su desarrollo profesional, y establece los contenidos de la capacitación. Si analizamos esos contenidos, veremos que éstos parecen más de formación inicial que de formación en servicio (que deberían estar orientados a profesionales y no a quienes recién están estudiando una profesión). ¿No sería mejor pedir a las universidades que presenten un abanico de posibilidades? El Ministerio ha diseñado inclusive el cronograma de ejecución de las actividades de capacitación y lo que se va a hacer en cada una de las visitas; es más, los materiales de escritorio que se entregará a cada uno de los participantes.
- Cada entidad capacitadora deberá elaborar un Plan de Capacitación. Pero ¿qué margen de autonomía les queda si todo está elaborado por el Ministerio?
- El Plan de Capacitación incluye una Línea de Base. ¿Para qué va a servir esa línea de base si todos los contenidos (hasta los niveles de logro) y la metodología de capacitación están pre determinados en el Programa elaborado por el Ministerio?
- Las 40 horas de monitoreo (20 al docente y 20 a la institución educativa) son para *“atender al equipo docente a partir de la identificación participativa de las necesidades particulares de cada institución”*. Esto suena muy bien, pero ¿qué pasa si las necesidades particulares de las instituciones no tienen que ver precisamente con las capacidades que debe desarrollar el Programa de Capacitación. ¿Los capacitadores tendrán autonomía para salirse de ese marco?
- Se considera un pago a los maestros por asistir a las actividades de capacitación. Sea cual fuere el concepto, esto es inaceptable. Choca con el profesionalismo del magisterio. El maestro debe sentir que su formación permanente es una necesidad profesional y tener acceso a diversas opciones de formación en servicio, elegir libremente la que mejor responda a sus necesidades, y asistir de manera voluntaria.
- Se establece además un apoyo económico adicional (una bonificación) a los que han sido capacitados. Este es un contrasentido, si tenemos en cuenta que los maestros no eligen libremente ser sujetos de este programa de capacitación. La capacitación debería ser un canal de mejora económica, pero en el sentido de constituir un criterio de evaluación para el ascenso de los docentes en la carrera magisterial.
- El Ministerio establece los requisitos para el coordinador del programa y de los capacitadores en cada una de las universidades que tendrán a su cargo la capacitación. No entendemos cómo es que las universidades aceptan que el Ministerio establezca los requisitos, cuando son ellas las que van a realizar la selección del personal.

- Tal vez lo más preocupante sea que una vez más se pasa por alto la descentralización educativa. ¿Por qué no dejar que cada gobierno regional organice la formación permanente de los maestros de su región? ¿Los centros Amauta quedan pintados en la pared?

En la presentación del Programa se dice que tiene la finalidad de *desarrollar capacidades que permitan a los profesores mejorar su desempeño profesional y como consecuencia, la calidad de los aprendizajes de los estudiantes*. Entonces, ¿quiere decir que los docentes que se presentaron a la evaluación son los únicos que deben mejorar su desempeño profesional? Esto nos hace pensar que lo que se quiere es realmente castigar a los que no asistieron a la evaluación, o premiar a los que sí lo hicieron.

LA PROPUESTA DE FORMACIÓN PERMANENTE EN EL CONTEXTO DE LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

La formación permanente de los maestros no puede afrontarse de manera aislada, sino dentro de un conjunto de reformas de carácter político y económico, que tengan como resultado entre otras cosas una mayor aceptación social de la profesión docente. De lo contrario, los esfuerzos realizados para el perfeccionamiento podrían terminar expulsándolos de la docencia. La manera de ejecutar la formación permanente de los maestros tiene que cambiar de manera radical; se trata de mantenerlos permanentemente actualizados para asumir los nuevos retos que como profesionales se les plantea constantemente, y avanzar en la reflexión para construir saber pedagógico.

Aceptemos que la llamada Capacitación está vista por el gobierno en el marco de la Formación en Servicio. Pero la Formación en Servicio no puede estar desligada de la Ley de Carrera Pública Magisterial. La coyuntura se presenta favorable, pues si bien es cierto que actualmente no tenemos una Ley de Carrera Pública Magisterial, hay varios proyectos de Ley que próximamente serán discutidos en el Congreso. Hay cinco proyectos presentados y en ese contexto que se debe desarrollar la formación permanente, que es mucho más que una simple capacitación³.

En el cuadro que se presenta a continuación recogemos algunos puntos planteados en cada uno de esos proyectos, en lo que respecta a la formación permanente o formación en servicio.

Cuadro Nº 1. La propuesta de formación permanente en cada uno de los proyectos de ley presentados al Congreso

TEMA	Unidad Nacional	Partido Nacionalista	Unión por el Perú	Ejecutivo	Colegio de Profesores
Programa de Formación y Capacitación Permanente	Constituye un capítulo del Proyecto de Ley	Constituye un capítulo del Proyecto de Ley, como parte del Sistema Nacional de Formación Continua (que incluye la formación inicial)	Constituye un capítulo. Sistema de Formación Continua y Desarrollo del Magisterio	Constituye un capítulo del Proyecto de Ley	Es una finalidad de la Carrera Pública Magisterial promover la formación y actualización permanente del profesor. Constituye un capítulo del Proyecto de Ley

³ Al redactar el presente Informe, todavía no se contaba con el Predictamen de Ley de CPM, que se debe debatir en el Congreso de la República.

TEMA	Unidad Nacional	Partido Nacionalista	Unión por el Perú	Ejecutivo	Colegio de Profesores
Requisito para ascensos	Constituye un criterio esencial de evaluación	Constituye un criterio de evaluación para el ascenso	Maestrías y doctorados, además de cursos de actualización y superación, se consideran en evaluaciones para ascenso	Constituye un criterio de evaluación para el ascenso	Constituye un criterio de evaluación para el ascenso
Relación con permanencia de docentes	Indispensable para continuar trabajando si ha sido desaprobado en la evaluación				
Derecho del docente	Uno de los derechos del docente es "Acceder a los beneficios del Programa de Formación y Capacitación Permanente..."	Uno de los derechos del docente es "Acceder a los beneficios del Programa de Formación y Capacitación Permanente..."	Es un derecho recibir del Estado asistencia permanente para su perfeccionamiento y especialización Derecho a licencia por actualización, capacitación, perfeccionamiento especialización	Uno de los derechos del docente es "Acceder a los beneficios del Programa de Formación y Capacitación Permanente..."	Uno de los derechos del docente es "...recibir del Estado Formación y Actualización Continua..." Cursos de perfeccionamiento como estímulo
Deber del docente	Participar en el Programa de Formación y Capacitación Permanente cuando sea convocado	Participar en el Programa de Formación y Capacitación Permanente cuando sea convocado	Participar en los programas de formación y capacitación permanente que se desarrollen en el marco del Sistema de Formación Continua y desarrollo del Magisterio	Participar en el Programa de Formación y Capacitación Permanente cuando sea convocado	Participar en el Programa de Formación Continua
Finalidad/Objetivos	Organizar y desarrollar actividades de actualización, capacitación y especialización a favor de los profesores en servicio. Introduce el concepto de Bonos de Capacitación	Desarrollar actividades de actualización y especialización docente, orientadas a cumplir con los objetivos de calidad, pertinencia y equidad educativa del PEN, PEL y PEI	Organizar y desarrollar actividades de actualización y especialización a favor de los profesores en servicio. Promover la investigación Propiciar formación multidisciplinaria Socializar experiencias exitosas	Organizar y desarrollar actividades de actualización, capacitación y especialización a favor de los profesores en servicio	Organizar y desarrollar actividades de actualización, capacitación y especialización a favor de los profesores en servicio
Relación con el sistema educativo	Forma parte del Sistema de Formación Continua	Forma parte del Sistema de Formación Continua	Forma parte del Sistema de Formación Continua y Desarrollo del Magisterio	Forma parte del Sistema de Formación Continua	Forma parte del sistema de Formación Continua

TEMA	Unidad Nacional	Partido Nacionalista	Unión por el Perú	Ejecutivo	Colegio de Profesores
Institución gestora	Ministerio de Educación establece normas. Participan instituciones públicas o privadas mediante un sistema de bonos	Ministerio de Educación a través de los organismos correspondientes regionales y locales (DREs, UGELs) y comisiones de evaluación y formación de las IIEE. Podría celebrarse convenios con instituciones pública y privadas debidamente acreditadas	Diseñado y normado por el Ministerio de Educación. Desarrollo por los organismos regionales y locales correspondientes	Ministerio de Educación a través de los organismos correspondientes regionales y locales	Ministerio de Educación establece normas. Las acciones son organizadas y gestionadas por el Ministerio de Educación a través de los organismos correspondientes regionales y locales
Origen de las demandas	Comisión de Evaluación de las instituciones o redes educativas	Comisión de evaluación y formación de las instituciones o redes educativas.		Consejo académico de las instituciones o redes educativas	
Sujetos de la formación en servicio	Docentes y directivos	Docentes y directivos	Docentes en general	Docentes y directivos	Docentes y directivos
Participación de docentes en maestrías y doctorados		Está prevista	Está prevista.	Está prevista	Está prevista.
Fuente de estímulos	Se establece una asignación por capacitación	Bonificación extraordinaria por maestrías y doctorados en Educación en evaluaciones de ascenso. Asignación permanente de 5% por maestría y 10% por doctorado	Bonificación por maestrías y doctorados		Las Maestrías y Doctorados dan origen a una asignación adicional

Los proyectos presentados guardan mucha semejanza entre sí. Queremos resaltar algunas diferencias:

- Los proyectos presentados por el Partido Nacionalista, el Partido Unión por el Perú y el Colegio de Profesores, no utilizan el término “capacitación” al hacer referencia a la formación permanente.
- El Partido Unión por el Perú añade al concepto de Formación Continua el de “desarrollo del magisterio”
- El Partido Unidad Nacional considera que si los docentes son desaprobados en la evaluación, para continuar trabajando tienen que seguir necesariamente un curso de capacitación o actualización. En los demás proyectos no se condiciona la permanencia de los maestros al hecho de participar en acciones de capacitación.
- El Partido Unión por el Perú considera como un derecho de los docentes, no solamente tener acceso a la formación permanente, sino contar con licencia cuando el caso lo amerite.

- Los proyectos presentados por Unidad Nacional, Unión por el Perú y el del Ejecutivo, consideran que las demandas de capacitación deben partir de las mismas instituciones educativas.
- Unidad Nacional no hace referencia a la participación de los docentes en maestrías y doctorados.
- El proyecto del Ejecutivo no considera una bonificación por maestrías y doctorados.

Podemos observar que las diferencias no son significativas. La más importante, a nuestro entender, es la que existe entre los que hablan de capacitación y los que obvian esa palabra, porque está asociada a la concepción de la formación permanente.

5. COMENTARIO FINAL

La formación permanente es un proceso necesario para todos los maestros en ejercicio, porque permite su actualización de acuerdo a los avances de la Pedagogía, y no solamente para suplir una deficiente formación inicial, aunque debe estar articulada a ésta. Debe estar en relación con el modelo educativo que se plantee y garantizar la innovación que el sistema educativo requiere.

Esta formación permanente puede ser de dos clases: **perfeccionamiento**, que tiende a mejorar en términos integrales el ejercicio de la profesión. Comprende cursos de posgrado, segunda especialización, grupos de reflexión entre docentes, grupos de interaprendizaje. El otro aspecto es la **actualización**, que se desarrolla mediante acciones más específicas, que tiende a mantener al maestro al día con los nuevos enfoques. Esta se desarrolla mediante cursos, talleres, seminarios, pasantías, generalmente de corta duración. Una forma de actualización es la capacitación, que se realiza cuando es necesario poner en práctica un nuevo programa, y que tiene contenidos de carácter específico.

El Ministerio de Educación ha puesto un énfasis excesivo en la actualización (que denomina capacitación) y no lo hace extensivo a todo el magisterio, menos aún al que más lo necesita. Habría que hacer un análisis costo-beneficio para ver si el costo de esta capacitación es proporcional a todas las necesidades de formación permanente de los maestros.