

REFLEXIONES SOBRE LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DOCENTE: EL COMPLEJO DIÁLOGO ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS, DESDE LA EXPERIENCIA PERUANA

Reflexões sobre a formação e o desenvolvimento docente: o complexo diálogo entre a formulação e a implementação das políticas a partir da experiência peruana

Reflections on teacher education and performance: the complex dialogue between policies elaboration and implementations on the peruvian experience

Magaly Robalino Campos *

<https://doi.org/10.38117/2675-181X.formov2020.v2i1n3.106-125>

RESUMEN

El artículo aborda aspectos relacionados con la formación en servicio a partir de experiencias en Latinoamérica, especialmente en el Perú. Si bien la preparación de los profesores incluye todos los tramos formativos, este trabajo se enfoca en los procesos que transcurren a partir del ingreso al ejercicio profesional y, en lo posible, usa la noción de formación y desarrollo profesional en coherencia con el enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida profesional. El artículo analiza la prioridad que han tenido las políticas, programas o acciones para la formación en servicio; repasa los problemas recurrentes, coloca los avances importantes en la región y en particular en Perú; y, cierra con la mención a algunas claves que surgen de la experiencia y la investigación para repensar las políticas de formación y desarrollo profesional a la luz de las necesidades, expectativas y demandas de los actores de la política pública educativa, en especial docentes, estudiantes y familias en los actuales escenarios sociales.

PALABRAS CLAVE: Formación en servicio/formación continuada, Políticas de Formación y Desarrollo Profesional, Políticas Docentes.

RESUMO

O artigo aborda aspectos relacionados com a formação em serviço a partir de experiências na América Latina, especialmente no Peru. Apesar de considerar que a preparação dos professores inclui todos os aspectos formativos, este trabalho foca os

processos que transcorrem a partir do ingresso no magistério e, na medida do possível, usa a noção de formação e desenvolvimento profissional em coerência com o enfoque da aprendizagem ao longo da vida profissional. O artigo analisa a prioridade dada às políticas, programas ou ações para a formação em serviço; repassa os problemas recorrentes, coloca os avanços importantes na região e em particular no Peru; e, conclui com a menção a algumas chaves que surgem da experiência e a investigação para repensar as políticas de formação e desenvolvimento profissional à luz das necessidades, expectativas e demandas dos atores do sistema público de ensino, em especial os professores, os estudantes e suas famílias nos atuais cenários sociais.

PALAVRAS CHAVE: Formação em serviço/formação continuada, Políticas de Formação e Desenvolvimento Profissional, Políticas Docentes.

ABSTRACT

The article addresses aspects related to in-service teacher education based on experiences in Latin America, especially in Peru. Although the teacher education programs include pre-service and in-service levels, this work focuses on the processes that take place after the professional starts their career and, when possible, uses the notion of education and professional development in coherence with long-life learning approach. The article analyses the priority of policies, programs or actions for in-service education; reviews recurring problems, places important advances in the region, particularly in Peru; and finalizes mentioning some key aspects that arise from experience and research to rethink teacher education and professional development policies under the light of the needs, expectations and demands of educational public policy actors, especially teachers, students and families in current social scenarios

KEYWORDS: In-service training/continuing education, Training and Professional Development Policies, Teaching Policies.

Introducción

En el lugar y el rol de los docentes como actores fundamentales de la educación han tenido variaciones importantes, por lo menos, desde inicios de los 2000. Los documentos oficiales sobre las reformas educativas, las evaluaciones internacionales, los proyectos nacionales, etc. señalan que durante mucho tiempo los docentes fueron considerados apenas implementadores de procesos definidos “desde arriba” y “desde fuera” y ejecutores de políticas y estrategias relacionadas directamente con su trabajo y sus condiciones laborales,

sin que hubiesen tenido ninguna participación sobre las decisiones adoptadas. (UNESCO, 2001, 2002, 2007; BARROSO, 2008; ROBALINO, 2016).

Las reformas educativas de los 90 se centraron más en los cambios pedagógicos y de gestión que en los docentes (UNESCO/OREALC, 2001) empobreciendo la naturaleza intelectual de la profesión y reduciendo el rol de maestras y maestros a transmisores de contenidos curriculares en formatos rígidos, homogéneos, enfocados en el ámbito cognitivo y orientados prioritariamente a responder a las mediciones estandarizadas de logros de aprendizaje, medidas de política que se instalaron en las agendas de estas reformas como indicadores únicos de la calidad educativa y, por tanto, como criterios orientadores de la formación de los docentes.

Una nueva visión de los docentes y la prioridad que el tema ha ido alcanzado en las agendas de política educativa ha sido el resultado de la acción de los movimientos sociales y docentes que han entrado a disputar espacios en el campo de las construcciones teóricas sobre la educación, sus finalidades y el lugar de los actores, lo cual no niega la existencia de comprensiones y expresiones distintas e incluso opuestas sobre la manera cómo este reconocimiento se expresa en las políticas.

Esta perspectiva sobre el rol de los docentes ha tenido un correlato en la manera cómo los sistemas educativos han diseñado la formación inicial, la formación en servicio, la evaluación docente, la carrera laboral, los sistemas salariales y, en general, cada una de las dimensiones que configuran la profesión y el trabajo docente.

Formación en servicio: la estrategia recurrente

La formación docente, precisamente, es uno de los campos que ilustra las tensiones y contradicciones entre los enunciados sobre la profesión y el trabajo docente y los roles que el sistema educativo asigna a los profesores en el territorio de las escuelas y las aulas. En este campo, la formación docente en servicio (con distintas denominaciones según los países) de manera especial es una de las preocupaciones más importantes de la política pública y es el ámbito del cual se ocupa este artículo.

En efecto, la formación en servicio, ha sido una de las estrategias recurrentes empleadas por los sistemas educativos para alcanzar sus metas, por varias razones, entre otras: 1) puede planificarse y ejecutarse en el corto plazo (dentro de los periodos de las gestiones ministeriales); 2) suele tener un alcance masivo, por tanto tiene efectos mediáticos; 3) puede presentarse fácilmente como un logro concreto de la política porque se reporta desde cifras más que impactos: número de profesores, número de talleres, número de facilitadores, cantidad de libros, guías y materiales elaborados, etc.; y, 4) es un indicador de

eficiencia del gasto público en Educación usado para demostrar capacidad de ejecución presupuestaria.

A pesar de su uso reiterado, su efectividad está cuestionada debido a la escasa evidencia sobre los efectos reales, duraderos y sostenibles en el trabajo de los docentes y no porque haya interrogantes sobre su valor intrínseco como una dimensión fundamental del crecimiento profesional, sino por los abordajes teóricos, metodologías, tiempos y modalidades utilizados en su implementación, en sintonía con una visión de docentes que requieren sobre todo habilidades didácticas para la transmisión de contenidos curriculares.

Existe un acuerdo sobre la urgencia de avanzar hacia políticas y estrategias que contribuyan a superar las perspectivas instrumentales de los docentes como ejecutores de currículos, marcados por las evaluaciones y atrapados en las rutinas administrativas. El reconocimiento del protagonismo de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes, en las dinámicas de las escuelas y en la vida de los sistemas educativos desafía a repensar no solamente las políticas educativas y las políticas docentes sino la manera cómo estas políticas se implementan e impactan realmente en la vida de los profesores y sus colectivos profesionales.

En este contexto de cambios, demandas, revalorización docente y lucha por los derechos sociales, la formación en servicio como un aspecto clave del trabajo profesional adquiere nuevos significados, se comprende como un proceso de largo plazo que reconoce a las y los maestros como profesionales que aprenden a través del tiempo, que son portadores y generadores de saberes y conocimientos para el ejercicio de una profesión en permanente crecimiento (VILLEGAS-REIMERS, 2002; MARTINI, 2019).

En contraste con esta comprensión ampliada, la investigación disponible reporta problemas de fondo en la implementación de las acciones de formación docente. Una revisión realizada por Ortega (2011, p.6) por encargo de la UNESCO/OREALC señaló que el contexto regional

... ha presentado limitaciones considerables en vista de factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses, entornos y necesidades de los sujetos; las dificultades de acceso; la precariedad de los formadores; la insuficiencia de recursos y la falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos dentro de las jornadas laborales y sin perjuicio de la atención a los alumnos.

En la misma línea, otros trabajos señalan que aún en los casos de países que explícitamente expresan la decisión de avanzar en políticas de formación o desarrollo profesional se mantienen limitaciones referidas a la formación en servicio como una sucesión de eventos sobre temas interesantes pero no pertinentes a la realidad y a las

demandas de las instituciones educativas y los docentes; la implementación de procesos de formación en servicio sin mecanismos de acompañamiento y asesoría pedagógica a los docentes; acciones de capacitación dirigida a los individuos y no al equipo docente; ausencia de los directivos institucionales en los procesos de formación de los docentes; etc. (AVALOS, 2004, 2007; ROBALINO, 2006; UNESCO, 2014).

Por su lado, Guzmán (2013, p. 9) en un estudio sobre la formación docente en servicio en Centroamérica coincide en los problemas anotados:

limitaciones respecto al cuerpo de capacitadores, falta de impacto en el aula, limitaciones en la calendarización de eventos, fragmentación de la oferta, falta de institucionalización, la desvinculación con mecanismos de evaluación del desempeño, desatención a la heterogeneidad de los docentes, cierta concentración de la oferta combinada con escaso apoyo de modelos no presenciales; disociación entre la formación continua y la carrera docente.

Desde un análisis más enfocado en las políticas y estrategias, Guerrero, Robalino y Carrillo (2019) señalan que aun cuando en el contexto latinoamericano hay avances importantes para pensar la educación en clave de derechos humanos y en ese marco la formación de profesores, subsisten las limitaciones en la perspectiva más global de las políticas, entre otras: la débil institucionalización de las políticas de formación en servicio; la persistencia de enfoques tradicionales sobre el rol de los docentes en las escuelas que condicionan los procesos formativos a la adquisición de habilidades exclusivamente didácticas; la débil relación entre los programas de formación y las reformas curriculares; la desarticulación entre la vida de las escuelas y la formación docente; la desconexión entre la formación en servicio y las otras dimensiones que inciden en el desempeño profesional.

Este abordaje de la formación en servicio ha implicado esfuerzos de alto costo y bajos resultados si se considera el escaso impacto que han tenido las acciones de capacitación en el trabajo de los docentes y los aprendizajes de los estudiantes, implementadas al margen de una visión sistémica del trabajo docente y sus necesidades profesionales. Es más, la creencia que los aprendizajes dependen del currículo, los textos, la infraestructura y la gestión sigue reduciendo el desarrollo docente a la capacitación en habilidades didácticas “con un fin utilitario (más que) con el propósito de brindar opciones para mejorar el ejercicio de la profesión” (ORTEGA, 2011, p.11).

La evidencia interpela este enfoque tradicional centrado en el fortalecimiento de habilidades didácticas y competencias para la aplicación del currículo. No se ha cumplido el objetivo de contribuir al cambio cualitativo y sostenible de las prácticas pedagógicas y al fortalecimiento del trabajo de los docentes pese a la experiencia acumulada por varios países de América Latina y a los ingentes presupuestos destinados al diseño e implementación de programas y planes de capacitación docente.

Más complejo todavía es el hecho de que las acciones de capacitación con las características mencionadas antes han representado una carga adicional al trabajo de los docentes, fuera del horario laboral, sin remuneración ni reconocimiento.

La urgencia de pensar nuevos caminos

En contraste con una mirada tradicional sobre el desarrollo docente, cambios importantes se han producido en el imaginario social que los concibe como sujeto-actor de políticas educativas y su trabajo como uno de los factores clave para que ocurran los aprendizajes. En las últimas dos décadas, por lo menos, las evaluaciones de las reformas educativas, las investigaciones y estudios realizados han mostrado que no hay posibilidad de asegurar sistemas educativos ni una educación de calidad basada en los principios de los derechos humanos sin docentes preparados, valorados y reconocidos por la sociedad y comprometidos con los cambios sociales.

Esta nueva valoración de los docentes es esencial para reconfigurar las políticas de formación en coherencia con el reconocimiento de la docencia como una profesión en permanente desarrollo que incorpora la necesidad de procesos de aprendizaje sostenidos en un marco de políticas educativas. En este sentido, señala Ortega (2011, p.11) que

Los balances críticos sobre los programas de formación continua en los países de la Región coinciden en que es insoslayable un cambio radical en los conceptos, modelos y procesos que se han ensayado. Los argumentos y evidencias que se ofrecen para sostener esta postura son contundentes.

Pensar en clave de desarrollo permanente incorpora la comprensión de los docentes como profesionales cuyo crecimiento constante es una condición para el ejercicio laboral y para el cumplimiento de los objetivos de los sistemas educativos. Por lo tanto, no es un aspecto accesorio u operativo de las reformas o planes educativos nacionales, constituye un tema de política pública, una dimensión esencial de las políticas docentes.

Antiguos y nuevos abordajes en tensión: una mirada al caso peruano

Los progresos que se realizan en la región son importantes, pero todavía iniciales si se considera el conjunto de la política docente y los nuevos paradigmas sobre el trabajo y la profesión docente. La investigación disponible muestra la coexistencia de enfoques innovadores en el marco de políticas docentes con abordajes más tradicionales que limitan las acciones a los programas masivos de capacitación, de corta duración, a través de talleres y con facilitadores formados en la modalidad conocida como “cascada”.

Muestra también los cuestionamientos a los modelos existentes y el surgimiento de propuestas orientadas al fortalecimiento del protagonismo de los docentes en los procesos educativos, un tema crucial que aparece ya en investigaciones de antigua data que reportaban la necesidad de reafirmar la concepción del maestro como profesional y el respeto a dicha condición; la confianza que los maestros pueden aprender por sí mismos y con otros; la confianza que el tiempo invertido fuera del aula contribuye al mejoramiento del maestro (y no representa una “pérdida de tiempo”) como señaló Villegas-Reimers (2002, p. 72).

Pese a los avances y al tiempo transcurrido el reconocimiento al rol y lugar de los docentes sigue sobre la mesa, Martini (2019, p.3) señala que hay un esfuerzo para generar “una nueva conceptualización sobre el rol y el estatus del docente. . . se progresa, al menos en intención, desde la comprensión del/la docente como objeto, como técnico reproductor del currículum, al/la docente como sujeto y como profesional autónomo/a, reflexivo/a y productor/a de conocimiento pedagógico” y aporta en la posibilidad de mover el centro de gravedad desde el enfoque carencial de los docentes que conduce a acciones remediales de capacitación para roles instrumentales en la transmisión del conocimiento hacia un enfoque de desarrollo docente, según se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla 1 – Conceptualizaciones en tensión, en tránsito, nuevos desafíos

	Desde		Hacia	
Enfoque carencial-remedial-instrumental	<ul style="list-style-type: none"> • Docente deficitario, ineficaz • Técnico reproductor del currículum 	<i>Docente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sujeto profesional • Sujeto social/político/pedagógico • Autónomo/ reflexivo 	Enfoque de Desarrollo
	<ul style="list-style-type: none"> • Formación inicial • Formación episódica • Lógica remedial • Iniciativa personal 	<i>Formación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación permanente, articulada con formación inicial • Desarrollo de capacidades • Derecho garantizado por el Estado 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Transmisión de ideas y contenidos prescriptivos • Separación teoría-práctica • Conocimiento sobre la práctica • Saber experto 	<i>Conocimiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y reflexión • Aprendizajes sobre la experiencia • Reflexión en torno a la práctica • Conocimiento de/en la práctica • Saber docente 	

Fuente: Martini, G. (2019). Presentación en el Foro Regional de Aliados de la UNESCO. Panamá 2 y 3 de octubre de 2019.

Refiriéndose al Perú, Cuenca (2018) coincide en la coexistencia de programas tradicionales y modalidades alternativas (posgrados, programas de acompañamiento) y señala la presencia de una tendencia hacia el desarrollo de enfoques reflexivos basado en prácticas reales de enseñanza con atención al aprendizaje colaborativo en reemplazo al

aprendizaje individual. Asimismo, el Ministerio de Educación, citado por Cuenca y Vargas (2018, p.23) señala que, si bien se han realizado esfuerzos en dirección a la

ampliación, diversificación y adecuación de la cobertura a través de programas de actualización, cursos, talleres, acompañamiento y soporte pedagógico, sin embargo, esta oferta formativa es fragmentada, aborda de manera limitada el enfoque por competencias y su impacto es insuficiente para la mejora de los aprendizajes (MINEDU 2016b, p. 35).

Una revisión de los más importantes programas nacionales de formación en servicio en Perú del 2011 al 2015 realizada por Montero y Carrillo (2017) dan cuenta de una problemática que se repite a lo largo del tiempo y además, a lo largo de muchos países latinoamericanos: estuvieron dirigidos a preparar al personal para la aplicación de los nuevos programas de estudio o a la habilitación de maestros sin título; se realizaron a través de cursos cortos y masivos fuera de la escuela, y fueron convocados docentes como individuos y no como equipos escolares. Al mismo tiempo, anotan la directa responsabilidad del Ministerio de Educación para asegurar la oferta, la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyas acciones de formación incorporaron metodologías participativas, y reflexiva, con una connotación de resistencia política; y experiencias interesantes de formación para docentes indígenas.

En este escenario el Perú intenta pasar de la fragmentación de la formación en servicio, la falta de perspectiva de futuro y la desarticulación de las políticas educativas (DÍAZ, 2015) hacia un “sistema de aprendizaje permanente que supere una formación meramente compensatoria o remedial, promueva la profesionalización y la actualización permanente de la docencia e identifique las necesidades y prioridades de calificación y especialización para diferentes contextos” según lo señala el Informe de Políticas Educativas 2000-2015 producido por la UNESCO y el CNE (2017, p.62).

El esfuerzo es doblemente complejo en un contexto de alta rotación de ministros¹, autoridades y equipos técnicos, aun así, es posible apreciar una línea de continuidad asociada a hitos políticos y técnicos, con momentos de rupturas y retrocesos. Entre los hitos políticos más relevantes están: la aprobación del Proyecto Educativo Nacional 2006-2021 en el año 2005; la Ley de Carrera Pública Magisterial N° 29062 promulgada en el 2007 como resultado de la reforma a una Ley anterior; la creación de la Mesa Interinstitucional del Buen Desempeño Docente en el 2009; la formulación del Marco del Buen Desempeño Docente en el 2012; la promulgación de la Ley de Reforma Magisterial N° 29944 en el año 2012; entre otras medidas de política.

En el plano técnico los hitos están referidos, entre otros, a: la formulación e implementación de planes y programas nacionales de capacitación y formación en servicio;

¹ Perú ha tenido 6 ministros en la cartera de Educación en los últimos siete años, en tres periodos de gobierno (2012 - 2016; 2016 – 2018, y, 2018 a la fecha, 2019).

creación de los programas de acompañamiento y soporte pedagógico a las instituciones educativas; programa de inducción a los profesores nóveles; reordenamiento de la información sobre formación en servicio; reorganización de la estructura del Ministerio de Educación (MINEDU) para crear la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD)² que articule direcciones y unidades a cargo de los temas docentes; creación de programas de becas para posgrados para docentes destacados; impulso a la formulación de Lineamientos de la Formación en Servicio.

Las respuestas a la necesidad y demanda de desarrollo docente en el Perú coinciden con alternativas elegidas también por otros países en América Latina, algunas probablemente con mayor énfasis que otras y, en ciertos casos con particularidades relacionadas a las características del país. Estas acciones pueden agruparse en cinco grandes temas: 1) gestión de la formación docente; 2) normas y lineamientos; 3) modalidades formativas; 4) incorporación de nuevos tramos e itinerarios; y, 5) contenidos.

El fortalecimiento de la gestión de la formación ha sido un aspecto relevante en estos años y se concreta en la creación de la Dirección General de Desarrollo Docente, DIGEDD en el MINEDU y dentro de ella, la Dirección de Formación Docente en Servicio, DIFOS, que tiene el propósito de articular, coordinar y dar lineamientos a todas las acciones de formación docente en servicio que antes realizaban las distintas unidades del Ministerio por cuenta propia.

Normas y lineamientos han sido un intento para ordenar el servicio, construir institucionalización e intentar asegurar la sostenibilidad de los procesos, mediante resoluciones viceministeriales se han emitido normas técnicas y lineamientos para los programas de formación y acompañamiento a profesores de distintos niveles del sistema, incluyendo a las escuelas multigrado.

La formación ha incluido con mayor frecuencia las modalidades virtuales y semi-presenciales con incorporación de tecnologías de información y comunicación, TIC, lo que ha significado un reto adicional para familiarizar a los profesores en el empleo de la tecnología con usos formativos, sistemáticos y creativos a través de programas nacionales online con apoyo técnico de universidades reconocidas. La continuidad de los programas como parte de una política sostenida y la evaluación de los programas para obtener información con fines de mejora permanente siguen siendo tareas pendientes del Sector.

Al mismo tiempo, las normas y lineamientos de formación en servicio han puesto atención en el desarrollo de modalidades de formación centradas en la escuela y en el

² La DIGEDD, Dirección General de Desarrollo Docente se crea en el 2012 en el Ministerio de Educación bajo la autoridad directa del viceministro o viceministra de Gestión Pedagógica y se precisa su estructura y rol en el 2015 para articular todas las direcciones y unidades que atienden temas docentes: formación inicial, formación en servicio, evaluación docente, bienestar y reconocimiento, normas técnicas, etc. como un esfuerzo para atender de modo integrado el desarrollo del profesorado.

territorio a través de los grupos profesionales de aprendizaje GPA, redes escolares, pasantías, programas de acompañamiento docente, visitas entre pares, etc. (MINEDU, 2012, 2014, 2016, 2017, 2019; UNESCO Lima, 2019).

Hay un intento para promover el intercambio de experiencias, la reflexión sobre la práctica y la generación de conocimiento desde la escuela que requiere consolidarse con mecanismos de aprovechamiento y devolución de este conocimiento para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y el fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los docentes y directores en las comunidades; alianzas en el territorio con universidades, institutos pedagógicos, centros de investigaciones y otras instancias que trabajan en programas formativos con las escuelas y los docentes, con el propósito de configurar planes de formación en servicio doblemente articulados: a las particularidades y necesidades de los territorios; y, coherentes con las políticas curriculares nacionales.

Esta estrategia formativa va en línea con la centralidad de la formación situada en las escuelas con una participación protagónica de los equipos docentes. Al respecto, Bello, (2004: 3) sostiene, desde la experiencia peruana, que “la dimensión principal de la formación continua de los maestros se sustenta en la existencia en las escuelas de comunidades profesionales que aprenden en y para la práctica educativa institucional...” dado que “el aprendizaje profesional es un asunto esencialmente interno a la institución, que parte de un saber previo colectivo y se desarrolla como un proceso constructivo, que puede y debe ser estimulado y apoyado – pero no impuesto – desde afuera.”

En sentido amplio, el desarrollo profesional, tal cual anotan varios autores citados por Ortega (2011) es un proceso de crecimiento que resulta de la experiencia y la reflexión sistemática sobre la práctica docente. Incluye actividades formales e informales y se distingue de la capacitación o del entrenamiento que se realiza a través de cursos breves y talleres en los que se aborda algún aspecto del trabajo docente. Ciertamente que no son nuevas las iniciativas para promover la creación de comunidades de aprendizaje en las escuelas, formación entre pares, reflexión sobre la práctica y producción de conocimiento desde el saber de los docentes, sin embargo, no se ha conseguido que se integren como componentes institucionalizados dentro de un nuevo paradigma de formación en servicio, por ello la importancia de que el Perú esté avanzando hacia la inclusión de esta modalidad formativa lo que se espera se constituya en un sistema de desarrollo profesional docente.

Asimismo, en los últimos años, el Perú incursiona en los programas de apoyo a la inserción de los profesores principiantes o nóveles en el ejercicio profesional estableciendo un nuevo tramo formativo orientado al acompañamiento en los primeros meses de la carrera en sintonía con los estudios especializados que muestran el efecto positivo de los programas de inducción en la vida profesional de los docentes (MARCELO, 2009). Esta decisión de política implicó un proceso previo de formación de mentores o docentes acompañantes y la implementación de un piloto con buenos resultados. Está pendiente la institucionalización

del programa, la generación de conocimiento que alimente su implementación y la articulación con Institutos Pedagógicos y Facultades de Educación para explorar la oportunidad de crear una nueva especialización que consolide los programas de inducción docente.

En relación con los contenidos de la formación en servicio, éstos constituyen un amplio abanico que va desde las habilidades didácticas, la implementación del nuevo currículo de áreas cognitivas además de temas emergentes como la educación ciudadana, auto reconocimiento, desarrollo de valores centrados en el respeto, la convivencia y la igualdad de género, entre otros. Se han implementado, además, procesos de actualización en áreas especializadas como enseñanza del inglés, educación física, arte, educación técnica, formación inicial, etc.

El Perú, como la mayor parte de países de América Latina, define los contenidos de la formación en servicio a partir de la visión del docente como facilitador del aprendizaje de los estudiantes, incluso en los casos en que se amplía la atención a la construcción de la identidad profesional, es más, el eje vertebrador de la identidad profesional es su labor de enseñante. De esta manera los contenidos de la formación en gran medida se asocian a habilidades didácticas, metodologías de trabajo en grupo, uso de tecnologías y recursos, y temas similares. Todavía es un tema pendiente avanzar en una concepción de formación docente que incorpore la construcción de la identidad profesional en tanto actor de políticas y de cambios en su entorno; y temas como salud ocupacional, conocimiento y estrategias de prevención; desarrollo personal y capacidades socio emocionales, entre otros esenciales para el ejercicio de un profesión compleja y desafiante.

Respecto de la incursión en los programas de postgrado como una línea formativa importante, el Perú impulsó una medida de política docente en los últimos años mediante programas de becas para posgrados en educación presenciales dirigidos a docentes de la escuela pública seleccionados por méritos. Las sistematizaciones realizadas por las universidades involucradas, entre ellas la Universidad Peruana Cayetano Heredia (Crespo y Villaseca, 2016) dan cuenta de importantes cambios observados en los docentes participantes en relación con comprensiones teóricas de la educación y el aprendizaje, desarrollo de capacidades de reflexión, investigación, diseño de proyectos, fortalecimiento de su compromiso éticos, etc. Al momento, desafortunadamente está en revisión su continuidad debido a la ausencia de normas que aseguren su institucionalización, falta de estudio de impacto desde el MINEDU y el PRONABEC³, restricciones presupuestarias, necesidad de estrategias para optimizar el aporte de los docentes egresados de los programas. Sin duda, es un tema relevante debido a que hay evidencia que los programas especializados y de largo aliento tiene un impacto directo y duradero en el ejercicio profesional,

³ PRONABEC es el Programa Nacional de Becas, responsable del financiamiento, elaboración de las definiciones básicas de los programas y selección de las universidades participantes.

adicionalmente, las evaluaciones y sistematizaciones realizadas por las universidades responsables han mostrado el gran valor formativo de estos procesos en los docentes participantes.

En este recorrido, el Perú está haciendo al momento un esfuerzo significativo para la elaboración, desde el Ministerio de Educación, de los Lineamientos de Formación Docente en Servicio, un instrumento de política que contribuya a su continuidad y sostenibilidad. Los Lineamientos se han formulado con referencia en los documentos de política como el Proyecto Educativo Nacional, PEN; el Marco de Buen Desempeño Docente, MBDD; la experiencia acumulada descrita anteriormente; información desde la investigación especializada nacional e internacional; y la participación de profesionales convocados a las consultas para su revisión y redacción final. El documento enfatiza en el propósito de contribuir a la revalorización de la profesión docente, fortalecer el liderazgo de directores y docentes, y se propone aportar al desarrollo de la política de formación en servicio con base en la escuela, los equipos docentes, la participación de las instituciones en el territorio en armonía con los lineamientos nacionales.

Algunas claves para repensar las políticas de desarrollo docente desde la experiencia peruana

Hay consenso que la formación y el desarrollo profesional comprendidos en su más amplio sentido es un tema de política docente, de política pública. Los programas, los planes y las múltiples acciones que se realizan precisan estar bajo un gran marco que integre la visión de la educación, la valoración de conjunto de la profesión y del trabajo docente, y, establezca la responsabilidad del Estado y de otros actores en el aseguramiento de la calidad y pertinencia en la preparación y desarrollo de los docentes. Las experiencias en esta dirección muestran los avances y también los enormes desafíos para abordar este campo desde una perspectiva de política pública. Este apartado final coloca brevemente algunos puntos relevantes para contribuir a los debates y a la toma de decisiones sobre la configuración de las políticas docentes y, de modo específico, de las políticas de formación y desarrollo docente.

Políticas de formación y desarrollo profesional integrada en una visión de políticas docentes.

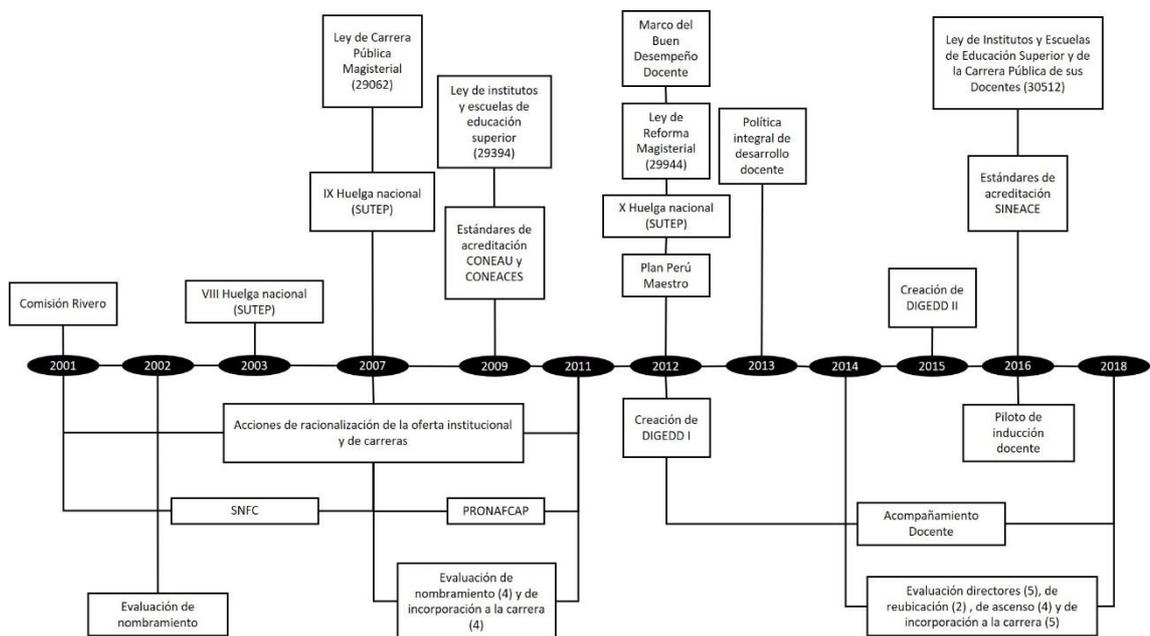
Hay que insistir en la necesidad de avanzar hacia la construcción y/o fortalecimiento de políticas docentes, de largo plazo, integrales e intersectoriales que articulen la formación y el desarrollo profesional, primero, con las otras dimensiones de la profesión; y, segundo,

REFLEXIONES SOBRE LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DOCENTE: el complejo diálogo entre la formulación y la implementación de las políticas, desde la experiencia peruana

con las otras políticas educativas relacionadas con el currículo, la gestión, el financiamiento, etc.

El recorrido realizado por el Perú es interesante porque ilustra la permanencia del tema docente como una preocupación de la política educativa a lo largo de dos décadas, como puede apreciarse en la línea de tiempo elaborada por Cuenca (2015, 2019).

Tabla 2- Línea de tiempo de la política docente en Perú



Tomado de: Cuenca, R. (2019). Formadores de docentes. En busca de identidad profesional. Conferencia presentada en el Encuentro Nacional de la Red Kipus, Perú 2019 “Formación de formadores: aprendiendo a enseñar a futuros docentes y a docentes en servicio. Lima, Perú.

Esta información complementada con otros estudios especializados muestra, sin embargo, primero, la ausencia de conexión entre los hitos políticos y los hitos técnicos sobre formación en servicio; y, segundo, la desarticulación, en general, entre estos hitos y otras medidas de política referidas a carrera, evaluación, bienestar, etc. Los esfuerzos son importantes, pero no responden a una línea de política con la articulación y progresión de las acciones. La experiencia muestra la efectividad de pensar la formación en un marco de políticas docentes y, más ampliamente, en el marco de una agenda de política pública educativa (GUERRERO, ROBALINO Y CARRILLO, 2019).

Las alianzas, la participación y la sostenibilidad de los cambios.

En la línea de tiempo anterior resaltan las huelgas nacionales del sindicato docente peruano, un dato que ayuda a reiterar que la construcción participativa con los actores, en especial docentes, sus colectivos y organizaciones es una condición fundamental para alcanzar los objetivos, el impacto deseado y la sostenibilidad. “Una política pública en este ámbito exige un plan específico de acción negociado con los actores, intereses diversos y un entramado institucional sometido a los principios de eficacia, transparencia y rendición de cuentas.” (ORTEGA 2011, p. 13).

Otra condición, igualmente imprescindible para la sostenibilidad de las políticas de formación y desarrollo docente es que se formulen e implemente en un marco mayor de políticas docentes de largo plazo, integrales, articuladas entre sí, con el financiamiento necesario y mecanismos claros de monitoreo, seguimiento y evaluación.

El valor de los referentes teórico-políticos.

La coherencia entre la formulación y enunciado de la política y su implementación sigue siendo uno de los grandes retos en los países. La experiencia peruana aporta al conocimiento sobre cómo los debates políticos sobre los temas docentes se transforman (o deben transformarse) en instrumentos de política como una condición para avanzar en procesos de cambio de las políticas docentes, en este caso: las leyes, los acuerdos nacionales, las agendas de política, la normativa. Un buen ejemplo, como se indicó anteriormente, constituye el documento de Lineamientos de Política de Formación Docente en Servicio.

Asimismo, en la mayor parte de los países de la Región se formalizaron instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos de cobertura nacional que establecen el derecho de los profesionales a la formación continua y la obligación del Estado a coordinar los programas que para este efecto se determinen (Terigi, 2009). Sin embargo, sigue siendo una tarea pendiente traducir la política a las estrategias y programas, en este caso a la formación y el desarrollo profesional docente de manera que la política dialogue, más aún, oriente los enfoques y rutas para la formación y el desarrollo docente.

La convergencia de los lineamientos nacionales con la diversidad del territorio.

La pertinencia de los contextos es otro aspecto central en las políticas y programas de desarrollo profesional docente. Las especificidades de los entornos, las culturas escolares, las demandas del territorio plantean el desafío de formular lineamientos nacionales con posibilidades de crear modelos propios, modalidades y metodologías diversas que se nutran

también de la experiencia de los docentes, reconocidos como sujetos poseedores de saberes y conocimientos.

Esta condición está atada a la necesidad de avanzar en arreglos normativos e institucionales que permitan procesos flexibles y adaptados a la realidad en dirección distinta a los modelos, contenidos y metodologías únicas y homogéneas. Los formatos diversos, contextualizados y flexibles no se contradicen con la necesidad de contar con lineamientos nacionales, al contrario, proveen de sentido a las políticas nacionales implementadas en el territorio de las comunidades, las escuelas y las aulas (GUERRERO, ROBALINO, CARRILLO, 2019).

La relevancia de la información e investigación, seguimiento y evaluación.

Pese a la evidente relevancia del enfoque del desarrollo profesional docente dentro de las políticas docentes, existe aún escasa información sobre su alcance y, en especial, sobre la medida en que sus contenidos reflejan estos objetivos e impactan sobre los procesos educativos (GTD-PREAL, 2009).

Está claro que las políticas de formación y desarrollo docente deben incorporar componentes de investigación y evaluación para reportar su propia efectividad y de modo específico los resultados, aprendizajes y nuevo conocimiento que se derivan de los programas y acciones. Los países que han obtenido los mejores resultados de su inversión en formación continua de docentes son aquellos que han asegurado la continuidad de las acciones, han evaluado y sistematizado su experiencia y se han nutrido de la experiencia internacional (BELLO, 2004).

Atención a la diversidad, autonomía y arreglos normativos e institucionales.

La impresionante diversidad y los cambios permanentes en los contextos sociales y educativos complejizan cada día la tarea de las y los docentes (CUENCA y PORTOCARRERO, 2001; FULLAN Y HARGREAVES, 2006; MARCELO, 2009; OLIVEIRA y VIEIRA, 2012). Los docentes hoy interactúan con nuevas dinámicas sociales, con estudiantes con intereses distintos, conectados al mundo, con distintas identidades, tradiciones culturales, experiencias migratorias y con contextos familiares no tradicionales. Todas estas expresiones de diversidad ingresan al espacio escolar generando nuevas aperturas e interpretaciones del mundo, de las relaciones, de la convivencia, de la propia educación (MARTINI 2019, p. 4).

Las políticas de formación y desarrollo profesional deben considerar enfoques, contenidos y arreglos institucionales para apoyar el fortalecimiento de las capacidades docentes para atender la diversidad de los entornos y, a la par, promover arreglos normativos e institucionales que respalde la autonomía de directivos y docentes para tomar decisiones pedagógicas pertinentes a los contextos de las escuelas y de los estudiantes sin que entren en colisión con la rigidez de las estructuras y su funcionamiento.

La centralidad de la escuela y los equipos docentes

Son otros elementos que destacan en la experiencia internacional, los programas asociados a la confianza en la capacidad y compromiso de directores y docentes y a un rol activo en los programas de desarrollo profesional son importantes para elevar la motivación y a asegurar la efectividad de los procesos técnicos, aspectos que Villegas-Reimers (2002) denomina condiciones “psicológicas” y “culturales” que hacen posible y refuerzan el apoyo al desarrollo profesional docente. Son numerosas las iniciativas que muestran el gran valor de las comunidades docentes de aprendizaje como generadoras de cambios en la educación en los territorios.

Los nuevos roles de la escuela y los equipos docentes son posibles, como se dijo antes, si van de la mano de cambios en la estructura y funcionamiento de los sistemas educativos. De acuerdo con Bello (2004, p.4)

Esta visión del rol del centro educativo y del aprendizaje profesional continuo de los maestros sólo es viable en un contexto de descentralización de la educación, en el cual se fortalece la capacidad de la escuela para llevar adelante con suficiente autonomía su propia gestión institucional, pedagógica, administrativa y económica, incluyendo la formación continua de sus docentes.

En estas condiciones la escuela puede dar otro paso al frente articulando la formación continua con el proyecto educativo institucional y con el proyecto curricular del centro educativo, al mismo tiempo que abre conexiones e interacciones con otras instituciones educativas y sociales en el territorio.

Políticas docentes con perspectiva de género.

En todos los países las mujeres constituyen la mayoría del cuerpo docente, sin embargo, la variable género está prácticamente ausente en la formulación e implementación de las políticas docentes. La investigación existente sobre condiciones de trabajo en algunos países (OLIVEIRA y VIEIRA, 2012) son un punto de partida para una línea de conocimiento

sobre qué significa ejercer la docencia hoy siendo mujer en los contextos latinoamericanos y desde este punto ampliar la perspectiva de las políticas para atender la formación, el desarrollo y el ejercicio de un colectivo profesional que traduce la inmensa diversidad y especificidad de los docentes en América Latina.

Finalmente, la transformación de las políticas públicas referidas a los programas de formación inicial y educación continua de los/as docentes son un factor fundamental en la configuración de un nuevo protagonismo de los docentes en las transformaciones educativas, pero más allá de esto, tienen relación directa con la conceptualización y valoración social y política sobre la propia profesión docente (MARTINI, 2019, p. 2).

En efecto, el tema docente está recolocándose en el campo de las perspectivas teóricas y en las agendas de política educativa a partir del reconocimiento de la actoría y protagonismo de los profesores en el ámbito concreto de las transformaciones educativas. Los enfoques innovadores de áreas como la formación y desarrollo profesional de los docentes se abren paso con dificultades en un campo de disputa conceptual y metodológica entre los modelos establecidos, incluso en medio de discursos progresistas, y las propuestas de renovación, innovadoras y disruptivas que hacen parte de una apuesta política mayor por la educación pública y el derecho a la educación.

Referencias

ÁVALOS, B. Desarrollo docente en el contexto de la institución escolar. Los microcentros rurales y los grupos profesionales de trabajo en Chile. *Maestros en América latina: Nuevas perspectivas sobre su Formación y desempeño*, PREAL-BID, Chile. 2004.

ÁVALOS, B. El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo*, vol. 41, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. 2007.

BARROSO, J. Prefacio. N. Krawczyk y V. Vieira. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo, p. 9-13. Xama VM Editora e Gráfica Ltda, 2008.

BELLO, M. (2004). Ponencia presentada al Encuentro por la Lectura y la Escritura. Lima, 5 de agosto de 2004.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE PERÚ. Proyecto Educativo Nacional. 2006.

CRESPO, C. y VILLASECA, R. Formación de profesores en investigación educativa. Diálogo crítico entre Estado, universidad y escuela. Ponencia presentada en el VII Seminario internacional de la Red Kipus, Universidad Pedagógica-UNIFE. Buenos Aires, 2016.

CUENCA, R. y PORTOCARRERO, C. *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*. Lima: MECEP, GTZ y KfW. 2001.

CUENCA, R. y VARGAS, J. C. (2018). Perú: el estado de políticas públicas docentes. Lima: IEP, 2018. (Documento de Trabajo, 242. Serie Educación, 17).

CUENCA, R. y ROJAS, R. *Del Plan Inca al perro del hortelano*. 40 años de políticas docentes en el Perú. Lima: Derrama Magisterial, 2015.

CUENCA, R. (2019). Formadores de docentes. En busca de identidad profesional. Conferencia presentada en el Encuentro Nacional de la Red Kipus Perú, 2019

DÍAZ, H. *Formación Docente en Perú*. Realidad y tendencias. Lima: Fundación Santillana, 2015.

FULLAN, M. y HARGREAVES, A. *La escuela que queremos: los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

GTD-PREAL. El desarrollo Profesional Docente en la OCDE. *Boletín Especial* N° 51-52. Noviembre-Diciembre, 2009.

GUERRERO, L.; ROBALINO, M. y CARRILLO, S. (2019). Hacia una comprensión ampliada de la formación en servicio en Perú: experiencias y temas pendiente en Perú. En: UNESCO LIMA. *La formación docente en servicio en el Perú: proceso de diseño de políticas y generación de evidencias*. Publicaciones UNESCO Lima, 2019.

GUZMAN, J.L. Políticas docentes para mejorar la formación en Centroamérica. Tendencias Regionales. En: PREALC, CECC/SICA/UNESCO, OREALC. *Boletín Educación y Desarrollo*. Enero 2013.

MARCELO, C. (Coord.). *El profesorado principiante: inserción a la docencia*. Barcelona: Ediciones Octaedro. 2009.

MARTINI, G. (2019). “Profesión Docente y Educación Continua en América Latina: Aprendizajes y Desafíos”. Presentación en *Seminario Internacional Profesión Docente y Educación Continua en América Latina: Aprendizajes y Desafíos*. Santiago, Universidad de Chile, 16 y 17 de mayo, 2019.

MINEDU, Perú. Resolución Ministerial N° 0547-2012 que aprueba los lineamientos denominados “Marco del Buen Desempeño Docente para docentes de Educación Básica Regular”. Lima, 2012.

MINEDU, Perú. Resolución de la Secretaría General N° 304-2014-MINEDU que aprueba los lineamientos denominados “Marco del Buen Desempeño del Directivo”. Lima, 2014.

MINEDU, Resolución de la Secretaría General N° 256-2016-MINEDU que aprueba “Los Lineamientos para el mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural”. Lima, 2016.

MINEDU, Perú. Resolución de la Secretaría General N° 332-2017-MINEDU que aprueba “La Norma que implementa Los Lineamientos para el mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural”. Lima, 2017.

MINEDU, Perú. Resolución Viceministerial N° 028-2019. Norma que establece disposiciones para el Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica. 2019.

MONTERO, C. y CARRILLO, S. *Programas de formación docente en servicio en el Perú: experiencias y aprendizajes durante el periodo 2011 – 2015*. Lima: UNESCO, 2017.

OLIVEIRA, D. y VIEIRA, L. (Orgs.). *Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora Ltda, 2012.

ORTEGA, S. “Maestros: Autorretrato”. *Revista NEXOS*, México, Núm. 401, Mayo, 2011

ORTEGA, S. (2011). *Profesores para una Educación para Todos: Formación Continua*. Borrador para discusión. En: Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes. OREALC/UNESCO.

ROBALINO, M. Carrera y evaluación docente en América Latina: Una mirada desde una perspectiva renovada de la profesión docente. *Revista Docencia del Colegio de Profesores de Chile*, 69-78, Agosto de 2006.

ROBALINO, M. *Políticas Educativas y valorización de la Profesión Docente*. Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales Gubernamentales en Ecuador y Perú 1995-2010. Tesis de Doctorado en el Programa XXX, 2016.

TERIGI, F. “Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional”. En: *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI-Fundación Santillana, España, 2009.

UNESCO Lima/CNE *Revisión de las políticas educativas 2000-2015*. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada, 20017.

UNESCO Lima. *La formación docente en servicio en el Perú: proceso de diseño de políticas y generación de evidencias*. Publicaciones UNESCO Lima: Lima, 2019.

UNESCO. Informe de la Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC VII). Cochabamba del 5 al 7 de mayo de 2001.

UNESCO/OREALC. *PRELAC, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Andros Ediciones. 2002.

UNESCO / OREALC. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento presentado a la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/PRELAC) realizada 29 y 30 de marzo de 2007 en Buenos Aires.

UNESCO. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/4*. Lograr la calidad para todos. París: Ediciones UNESCO, 2014.

VILLEGAS-REIMERS, E. Formación Docente en los Estados Unidos de Norteamérica: Tendencias recientes en sus prácticas y políticas. En: *Formación Docente: un aporte a la discusión, la experiencia de algunos países*. Santiago de Chile: OREALC/ UNESCO, 2002.

Recibido em: 05 nov. 2019.

Aprovado em: 12 dez. 2019.

* Magaly Robalino Campos é ecuatoriana, educadora, es Doctora en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG); Magíster en Liderazgo y Desarrollo educativo; y Especialista en Gestión y Evaluación de proyectos sociales. Además, tiene estudios en medicina, periodismo y pedagogía.

E-mail: magalyrobalino@hotmail.com