



PERÚ

Ministerio
de Educación



Oficina de Lima
Representación en Perú

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO EN EL PERÚ: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DURANTE EL PERIODO 2011 - 2015



SERIE: APORTES PARA LA REFLEXIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DOCENTES



PERÚ

Ministerio
de Educación



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Lima
Representación en Perú

PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO EN EL PERÚ: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DURANTE EL PERIODO 2011 - 2015

Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la presentación del material que figura en ella no suponen la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni tampoco sobre la delimitación de sus fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Oficina de la UNESCO Lima
Avenida Javier Prado Este 2465, piso 7, San Borja, Lima, Perú
Ministerio de Educación del Perú
Calle Del Comercio 193, San Borja, Lima, Perú

Programas de formación docente en servicio en el Perú:
Experiencias y aprendizajes durante el periodo 2011 – 2015
Serie: Aportes para la reflexión y construcción de políticas docentes

Equipo consultor: Carmen Montero y Sandra Carrillo, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

© Ministerio de Educación del Perú
Todos los derechos reservados
© UNESCO 2017
Todos los derechos reservados

Primera edición: Diciembre 2017
Tiraje: 1.000 ejemplares

Esta es una obra colectiva

Diseño y diagramación: Instituto de Investigación y Asesoría Educativa Benjamín Carrión

Foto portada: Oficina UNESCO Lima

Impreso en: Punto & Grafía S.A.C. Av. Del Río 113 Pueblo Libre - Lima / RUC 20304411687

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2017-16047
ISBN 978-9972-841-25-5
Impreso en Perú / Printed in Peru
Se terminó de imprimir en Enero de 2018



PRESENTACIÓN

La Educación es uno de los derechos fundamentales de los seres humanos; aporta al logro de su desarrollo integral, promueve su libertad y autonomía, y contribuye al ejercicio pleno de otros derechos humanos.

En los procesos educativos, el trabajo docente es uno de los factores esenciales para la calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes que, desde el enfoque de derechos que promueve la UNESCO, es aquel que tiene en cuenta y respeta los contextos, considera e incluye los saberes propios de las comunidades y poblaciones, promueve la inclusión, contribuye a dar sentido a los proyectos de vida de las y los estudiantes, y aporta al fortalecimiento de su identidad y autoestima, así como a la construcción de ciudadanía.

En efecto, existe suficiente evidencia del valor estratégico que tiene el trabajo docente en el cumplimiento de los objetivos de los sistemas educativos. Por ello, el Perú ha definido la revaloración de la profesión docente como uno de los ejes de la reforma educativa y se encuentra avanzando en un conjunto de políticas, estrategias y programas hacia el fortalecimiento de políticas de desarrollo docente que promuevan la incorporación de docentes con calidad profesional y compromiso ético.

Las acciones orientadas en dirección a la revaloración de la carrera están alineadas con el Proyecto Educativo Nacional al 2021, que planteó como uno de los seis objetivos nacionales del país en educación “asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como de una formación continua integral” (Objetivo Estratégico 3).

Del mismo modo, esta decisión de política educativa contribuirá a la configuración del marco de acción del Perú para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un compromiso internacional asumido por todos los Estados que integran la Organización de Naciones Unidas (ONU). El ODS 4, que constituye el Objetivo de Educación al 2030, a través de su meta 10 espera “aumentar la oferta de maestros calificados, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo”.

Para lograr los objetivos nacionales de la educación y el desarrollo social, y cumplir con los compromisos internacionales del país, el Ministerio de Educación de Perú (MINEDU) ha tomado decisiones cruciales de política; las mismas van desde la creación de la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) para ocuparse del tema docente en su integralidad, la inversión de importantes recursos del presupuesto general de Educación, hasta la implementación de estrategias y programas que configuran un gran avance en el fortalecimiento de las políticas docentes.

En este marco, se firmó el Convenio entre el MINEDU y la UNESCO en Perú dirigido a contribuir al desarrollo de los docentes. Este Convenio, entre muchas importantes actividades, incluyó la generación de conocimiento sobre las diversas dimensiones del trabajo docente, con el propósito de disponer de información actualizada para la toma de decisiones.

En este sentido, la Oficina de UNESCO Lima, cumpliendo su mandato de generar conocimiento para el fortalecimiento de las políticas públicas en educación, se complace en compartir con la comunidad educativa la Serie “Aportes para la reflexión y construcción de políticas docentes” constituida en esta primera entrega por cuatro publicaciones que abordan los siguientes temas: 1) Programas de Formación Docente en Servicio en el Perú: experiencias y aprendizajes durante el período 2011 – 2015; 2) Una mirada a la profesión docente en el Perú: Futuros docentes, docentes en servicio y formadores de docentes; 3) Necesidades formativas y condiciones institucionales en un grupo de docentes y directivos en el Perú; y 4) Docentes y sus aprendizajes en modalidad virtual.

El Perú tiene una gran fortaleza que combina una base normativa explícita, la voluntad política de priorizar las políticas docentes y el reconocimiento que la sociedad da al trabajo de los docentes y lo fundamental de invertir en su desarrollo profesional y en el mejoramiento de sus condiciones laborales. Estamos seguros que estas publicaciones serán un aporte para los debates y compromisos que se requieren en el campo de la construcción e implementación de las políticas públicas sobre la docencia en el país.

Lima, setiembre de 2017

Magaly Robalino Campos
Representante de la UNESCO en Perú



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	9
1.1. Secuencia de intentos y desencuentros	11
1.2. Perú: un largo camino recorrido	13
1.3. Los retos y dilemas del presente	19
2. INVENTARIO Y CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA OFERTA DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO 2011-2015	25
2.1. Información, fuentes y procedimientos	27
2.2. Dimensiones y caracterización básica de la oferta	28
2.3. El proceso: un intento de reconstrucción	33
3. CASOS EMBLEMÁTICOS	37
3.1. Información, fuentes y procedimientos	39
3.2. Programa de Actualización Docente en Didáctica – PADD. Modalidad Semipresencial	40
3.3. Programa de Actualización Docente en Didáctica – PADD. Modalidad Virtual	46
3.4. Estrategia de Soporte Pedagógico	51
3.5. La oferta de formación docente en servicio en las regiones	60
4. REFLEXIONES FINALES: ALGUNOS APORTES PARA LA DISCUSIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE	65
4.1. Notas para una reflexión general	67
4.2. Condiciones necesarias para el éxito de las políticas	70
4.3. Componentes y alternativas para la creación de un servicio de formación docente	71
BIBLIOGRAFÍA	77



INTRODUCCIÓN

Pensando en la construcción de políticas educativas que - en el mediano y largo plazo - logren el impacto buscado en el mejoramiento del desempeño docente y de los logros de aprendizaje del alumnado, es relevante preguntarse ¿cuáles deben ser las definiciones y orientaciones que sustenten las acciones a realizar en materia de Formación Docente en Servicio (FDS)? En atención a esta interrogante, el estudio que presentamos se propone ofrecer información y elementos de juicio que sirvan para la formulación de los lineamientos de política para la formación del magisterio.

Se asume que la experiencia llevada a cabo por el Ministerio de Educación (MINEDU) en los últimos años constituye una fuente de conocimiento válida, pero se reconoce asimismo que lo que se vino practicando en el sector requería ser redefinido en el contexto de la estructura orgánica del MINEDU¹ y de las prioridades que se establezcan con la instalación de un nuevo gobierno.

El estudio pone especial énfasis en el conocimiento de las experiencias de FDS realizadas en el periodo 2011-2015, buscando extraer de ellas un aprendizaje práctico acerca de aquello que pueda ser aplicado para responder de manera pertinente y factible a los retos del momento actual.

En términos de cobertura, el objeto de investigación es la oferta de

programas desarrollados desde el Ministerio de Educación; se limita así el universo de experiencias ya que probablemente hubo también otras que se dieron en ese período tanto por iniciativa de instituciones educativas públicas o privadas de distinto nivel, como de instancias de gestión privada o de proyectos promovidos por la cooperación internacional.

Es importante destacar que la oferta analizada en este estudio, es en sí, como se verá en el documento, amplia y heterogénea; abarca diversas modalidades (presencial, semipresencial, virtual), instituciones y docentes de diferentes niveles educativos (inicial, primaria, secundaria) y ámbitos geográficos diferenciados (urbano, rural, regiones).

La investigación realizada tiene una aproximación cualitativa; se basa en la recopilación, sistematización y análisis de fuentes secundarias y en material de fuentes primarias recogido a través de entrevistas. Con la recolección y procesamiento de dicha información es que se desarrollan los componentes centrales del trabajo: (i) el inventario y la caracterización general de la oferta registrada en el período; (ii) el análisis de casos emblemáticos seleccionados; y (iii) el análisis integrado de lo visto a partir del cual se formulan las conclusiones y recomendaciones. Estos temas son complementados con la identificación de los antecedentes, así como la caracterización del contexto en que se ejecutan las

¹ El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación actualmente vigente fue aprobado por Decreto Supremo No. 001-2015-MINEDU del 31 de enero del 2015.

acciones de FDS.

El documento está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se da cuenta de los antecedentes y el contexto en que se desarrolla actualmente la FDS. Las referencias a algunos estudios nacionales y regionales previos son parte de este capítulo como lo es la relación y breve reseña de experiencias significativas llevadas a cabo en años anteriores en el Perú.

El segundo capítulo trata sobre el inventario y caracterización general de la oferta pública de FDS que se dio entre los años 2011 y 2015. A partir de la sistematización del material documental de los planes, informes, reportes y documentación institucional, relacionada a los programas, acciones y estrategias formativas del periodo mencionado, se reporta y clasifica –según diversos criterios– un total de 1,368 “eventos” de capacitación registrados en el período de interés. Esta revisión se complementa con la información recogida en las entrevistas a quienes fueran autoridades a cargo de este tema. Es interesante observar en esta sección cómo en un plazo relativamente corto, que no cubre siquiera un mandato de gobierno, se introducen giros tan importantes en la política del sector (cambio de ministro, autoridades y funcionarios; nuevo ROF) que parecen remecer lo antes andado en materia de formación de docentes y convocar la reinención de los servicios existentes.

En el tercer capítulo, se hace la presentación y análisis más detallado² de algunas experiencias de particular

relevancia y - en parte - todavía en curso. Se trata de la selección de casos emblemáticos de programas o estrategias de formación docente en servicio del periodo 2011-2015 tales como el Programa de Actualización Docente en Didáctica (PADD), que en su modalidad semipresencial es dirigido desde el MINEDU; del Programa de Actualización Docente en Didáctica (PADD), que en su modalidad virtual es dirigido por UNESCO, y del componente de formación docente que se da como parte de la Estrategia de Soporte Pedagógico y bajo la conducción de la Dirección de Educación Primaria (DEP) / Dirección General de Educación Básica Regular del MINEDU. Se incluyen también en este capítulo, las referencias que se pudo recoger acerca de iniciativas o experiencias registradas en las regiones, sobre todo por impulso de la Direcciones Regionales de Educación (DRE).

Finalmente, a modo de cierre se desarrolla en el capítulo 4 una breve reflexión general que deriva de lo tratado en el texto así como un conjunto de conclusiones y recomendaciones referidas a lo que –a partir de los programas analizados y de lo que estos enseñan en la actualidad– se requeriría tener en cuenta para la formulación de los lineamientos y el plan de formación de docentes en servicio.

² Este análisis estuvo centrado en características y procesos de diseño, implementación y seguimiento y/o evaluación, a pedido de la Dirección de Formación Docente en Servicio del Ministerio de Educación (DIFODS).

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES
Y CONTEXTO



1.1. SECUENCIA DE INTENTOS Y DESENCUENTROS

Los planteamientos y experiencias en el campo de la formación docente en servicio o –según otra terminología– de la formación continua³, tienen ya unas décadas de recorrido. En el caso peruano, la creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento Magisterial⁴ se remonta al año 1956 durante el segundo gobierno de Manuel Prado; como relata Sacristán Vicente (1966:3) “Este Instituto había iniciado ya su funcionamiento a mi llegada al Perú⁵ con la finalidad principal de lograr la capacitación profesional del Magisterio Primario sin título y el perfeccionamiento del Magisterio en servicio de todos los niveles mediante cursos de especialización de toda índole”. Para el caso chileno, Ávalos (2007) encuentra un antecedente importante en la creación en - 1967 - del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP). Por su parte, haciendo el balance de los veinte años del Proyecto Principal de Educación (PPE) en América Latina y el Caribe (UNESCO, 2001), se informa sobre la importancia que se otorgó a la formación de docentes en servicio desde los primeros años de funcionamiento del proyecto:

“El I Plan Regional de Acción del PPE, aprobado en México (1984), define la capacitación y el perfeccionamiento del personal clave como una de las cuatro áreas de acción, en la cual se definirían programas específicos, que impulsarían proyectos de cooperación. La capacitación se convierte en un área estratégica y transversal al conjunto de las

acciones y redes del PPE...”
(UNESCO, 2001: acápite 3.5)

Los sentidos y características generales de la formación docente en servicio fueron en cierta forma variando y diversificándose. Como señala UNESCO (2001), en la década de los ochenta “La formación docente en servicio, junto con los libros de texto y materiales didácticos fue una de las estrategias principales adoptadas por los países para mejorar la calidad de la educación”; en ese período las acciones de capacitación tuvieron las siguientes características:

- Fundamentalmente, fueron promovidas desde el sector gubernamental.
- Estuvieron dirigidas a preparar al personal para la aplicación de los nuevos programas de estudio o a la habilitación de maestros sin título.
- Se realizaron bajo la modalidad de cursos cortos y masivos fuera de la escuela, sin integrar entre sí a profesores de distintos niveles educativos.
- Se impulsaron también algunas experiencias de educación a distancia o semipresencial.
- En el marco de la pedagogía popular, las organizaciones no gubernamentales (ONG) desarrollaron iniciativas tipo talleres de metodología participativa, y reflexiva, con una connotación de resistencia política.

³ En la terminología de UNESCO, la expresión formación continua equivale a lo que aquí denominamos formación docente en servicio. En el caso peruano se suele identificar como “formación continua” al conjunto de la formación de docentes, es decir, al sistema que integra la formación inicial y en servicio.

⁴ Institución que años más tarde, a inicios de los setenta, dio lugar a la formación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación - INIDE.

⁵ Amando Sacristán Vicente llega al Perú en octubre de 1959 para trabajar en el Programa de Asistencia Técnica realizado por el gobierno peruano y Unesco cubriendo el puesto de “Experto en Formación de Maestros y Consejero Pedagógico”. Su estadía se prolongó hasta diciembre de 1965.

- En países con mayor desarrollo de la educación intercultural bilingüe se realizaron programas de formación para docentes indígenas.

determinado y cumplen la función de ser centros de recursos para los docentes y eventualmente para la comunidad.

La década de los noventa y las reformas educativas en curso plantearon nuevas demandas en las que la formación de los docentes en servicio se constituye también en un componente importante para los proyectos nacionales de mejoramiento de la calidad. En este contexto, como señala UNESCO (2001):

- Los países invierten considerables recursos humanos y financieros en acciones de capacitación.
- La formación se desarrolla fundamentalmente a través de cursos intensivos, por niveles educativos y modalidades.
- La formación está asociada con la enseñanza de temas específicos como el aprendizaje de la lectura y escritura, educación en valores, constructivismo o proyectos educativos de centro.
- Emergen modalidades innovadoras de formación en servicio, aunque con carácter focalizado; es el caso, por ejemplo, de la formación en red (con educación a distancia y uso de recursos tecnológicos modernos) o de la formación centrada en el conjunto de docentes de una escuela.
- Se establecen centros para la formación de maestros e intercambio de experiencias que abarcan un conjunto de escuelas de un ámbito

Iniciado el nuevo milenio, las constataciones y pronósticos fueron, sin embargo, poco alentadores. Como se diera cuenta en la publicación sobre *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?* (Flores, 2003), la necesidad de desarrollar la formación en servicio y de institucionalizar un sistema de calidad siguió teniendo plena vigencia y no estaba exenta de motivos de seria preocupación.

Al respecto Robalino (2003) reportaba entonces con alarma la desarticulación que se da entre los responsables de la formación inicial y los actores de la formación en servicio, señalando que los desencuentros son aún mayores en el campo de la formación en servicio:

“Los procesos de “capacitación”, “actualización”, “perfeccionamiento”, “entrenamiento”, en su mayoría carecen de evaluaciones o certificaciones de calidad y pertinencia. Empíricamente se ha constatado que existen los más disímiles y contradictorios sustentos teóricos y propuestas metodológicas, en muchos casos ni siquiera explicitados. Es frecuente observar en los países la existencia de modelos tradicionales, cuestionados o superados (en el debate), que siguen vigentes para la formación de docentes” (Robalino, 2003:163).

“La formación en servicio, en muchos casos, se ha reducido a la suma de eventos inconexos, sin evaluación ni seguimiento; tampoco hay acompañamiento técnico para el profesorado y se desconoce el impacto en las prácticas pedagógicas y la vida

⁵ Ver: I. Flores (Editora). *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?* Encuentro internacional El desarrollo profesional de los docentes en América Latina. Lima, 26 – 28 noviembre 2003.

escolar. Se confunden enfoques constructivistas para el aprendizaje de los adultos con activismo; en ocasiones, se privilegia el número de créditos reconocidos para el ascenso en el escalafón sobre la calidad y pertinencia de los eventos.” (2003:167)

En ese entonces se perfilaba un panorama muy crítico que demandaba –una vez más– atención urgente. En años ya recientes, los estudios y documentos de balance y propuesta elaborados por Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe en el marco de la Estrategia Regional de Docentes, constituyen instrumentos clave para dar cuenta del estado y orientaciones de cambio de las políticas docentes en la región.⁶

En el tratamiento de la formación continua se levanta nuevamente su importancia en tanto “constituye una necesidad ineludible en la actividad docente” y que por lo tanto “...el tema merece ser tratado no como un elemento remedial sino como un componente de la política tan relevante como la formación inicial, debiéndose tratar ambas en forma articulada” (UNESCO, 2013:7)

1.2. PERÚ: UN LARGO CAMINO RECORRIDO

1.2.1. Principales programas

La formación de los docentes en servicio ha sido en el caso peruano una tarea que comprometió a numerosos gobiernos y gestiones sectoriales a lo largo de los años; no fue, sin embargo, una trayectoria que trazara una ruta definida, clara y de mejoramiento progresivo.

Se reconoce que la oferta de formación continua es mayoritariamente estatal, amplia y variada en contenidos, modalidades y metodologías.

“No obstante –señala UNESCO–, adolece de un abordaje sistemático, no tiene coberturas que se acerquen al grueso de los docentes, ni atiende adecuadamente a los que más necesitan oportunidades de desarrollo profesional, como tampoco se observan estándares de calidad ni impacto suficientes.” (UNESCO, 2013:7)

En suma, el campo de la formación docente en servicio, muestra una realidad activa pero frustrante: en ella se actúa, se trabaja, hay movimiento, esfuerzo y recursos, hay ideas y ensayos varios y, sin embargo, sus resultados son todavía limitados. ¿Dónde fallan los sistemas? ¿Por qué fallan los programas? Con el aporte de quienes ya realizaron análisis y propuestas y el conocimiento de las experiencias nacionales ensayaremos respuestas para las preguntas planteadas.

⁶ En la primera fase (2011–2012) de desarrollo de la Estrategia Regional sobre Docentes se elaboraron documentos base que fueron a su vez sometidos a procesos de consulta con grupos expertos en diversos países de la región. Se trató del “Estado del Arte sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe” y luego el documento sobre “Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes de América Latina y el Caribe”. Como resultado final de la elaboración, consulta y ajuste de dichos documentos dio lugar a la publicación sobre “Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe” (OREALC/UNESCO 2013).

“...las políticas de formación en servicio han continuado siendo aquellas decisiones a las que los gobiernos llegan de manera más rápida, así como aquellas que siempre forman parte del ‘paquete básico’ de atención a los docentes.” (Cuenca, 2012:5)

⁷ Un antecedente más lejano en el tiempo, pero de particular relevancia es el Programa Nacional de Reentrenamiento Docente, desarrollado en el marco de la reforma educativa de los años setenta liderada por el gobierno militar del Gral. Velasco Alvarado. Dicho programa formaba parte de un proyecto político e ideológico que requería y promovía la reconversión del sistema educativo y la participación comprometida de los maestros en tanto actores del cambio. Fue característico del Reentrenamiento Docente la propuesta de capacitación en cascada; actualmente, más de 40 años después, se vuelve a plantear este modelo. Ver Díaz, H. (2015).

⁸ Parte de la información y reflexiones aquí reseñadas fueron fruto del trabajo colectivo realizado en una reunión técnica de consulta encomendada por UNESCO Lima al Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ver Montero y Uccelli (2011).

⁹ Para referencias principales sobre el PLANCAD, ver Sánchez Moreno y Equipo Técnico de la Unidad de Capacitación Docente de la DINFOCAD (2006) y Castillo de Trelles (2001).

La intervención del Estado peruano en la formación de maestros en servicio registró un conjunto heterogéneo de iniciativas y experiencias en el que se combinaron tanto programas de mayor peso y articulación como una serie de programas y acciones realizados por el sector educación de manera más bien aislada o improvisada, con objetivos específicos y/o necesidades coyunturales.

En el transcurso de las dos últimas décadas⁷, desde mediados de los noventa, destacan como hitos importantes de cuyo conocimiento y análisis se puede todavía aprender, el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) y el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). De ellos se trata brevemente a continuación⁸.

El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) – 1995/2001⁹

El PLANCAD fue un programa masivo de capacitación de docentes que se desarrolló en el Perú entre los años 1995 y 2001, en el marco del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). Contó con el apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (una de las cinco instituciones que conforman el Banco Mundial), el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se propuso mejorar la calidad del trabajo técnico-pedagógico de los docentes promoviendo nuevos roles en el aula: el maestro debía ser un facilitador del aprendizaje y el estudiante un participante activo en

su propio proceso de aprendizaje (Castillo de Trelles, 2001:2).

El ritmo de aplicación del programa fue gradual. Se inició en 1995 atendiendo a docentes de Primaria; a partir de 1997 incorporó a docentes de Educación Inicial y desde 1998 a maestros de Secundaria. En sus siete años de funcionamiento, el PLANCAD llegó a realizar alrededor de 183 mil capacitaciones; el 76% de ellas atendieron a maestros de Primaria, y en proporciones menores llegó a docentes de Inicial y Secundaria.

El programa estableció un sistema de intervención que operaba a través de los llamados “entes ejecutores”, que fueron instituciones educativas de diverso tipo seleccionadas por concurso (Universidades e Institutos Superiores Pedagógicos públicos y privados, ONG y Consorcios de instituciones educativas); con ellas se establecían convenios o contratos, siendo los entes ejecutores los directamente responsables de llevar a cabo las acciones de capacitación.

Un curso del PLANCAD comprendía, por lo general, una variedad de estrategias de intervención; por ejemplo: talleres de capacitación, actividades demostrativas, formación y funcionamiento de núcleos de interaprendizaje, seguimiento y asesoramiento al desempeño en el aula a través de visitas de monitoreo a las escuelas.

El Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) – 2002/2006

Terminado el PLANCAD, al cierre del proyecto MECEP, la Unidad de Capacitación Docente (UCAD) del Ministerio de Educación continuó realizando labores de capacitación docente a través del Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) que operó entre los años 2002 y 2006. Sin embargo, distintas direcciones y unidades del ministerio pusieron en marcha acciones de capacitación, lo cual originó una gran dispersión y desarticulación de los esfuerzos de formación en servicio (De Belaúnde et.al., 2013).

Si bien no se tiene el detalle de cómo se diseñó y operó este programa, Sánchez Moreno (2006: 41) señala que se trató de un programa con características propias, cuyo objetivo fue promover el desarrollo de competencias que fortalecen la dimensión personal del profesor, así como la dimensión social-comunitaria y profesional. Tuvo tres modalidades (presencial, a distancia y mixta) y en su modalidad presencial desarrolló como acciones estratégicas encuentros académicos de formación, eventos pedagógicos y monitoreo y asesoría.

En este programa se establecieron convenios con universidades públicas para la realización de cursos que atendieran requerimientos o necesidades específicas; tales como el “Curso de capacitación especializada en matemática” y del “Curso de capacitación para profesores de lengua y literatura” que fueron contratados por DINFOCAD en convenio con universidades (La Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, la

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería).

Coincide en este período el desarrollo del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR) -financiado por el Ministerio de Educación y el aporte de un préstamo del Banco Mundial- que incluyó un componente de formación docente, la puesta en marcha del Plan Piloto de Implementación de Centros Amauta y la creación de tres de ellos. Como escribía Idel Vexler en el 2006:

“Para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa se están creando los “Centros Amauta” que promoverán los procesos de formación inicial y en servicio de los actuales y futuros profesores, de acuerdo a la realidad y las demandas educativas en cada Región. Ya se encuentran en proceso de implementación en Piura, Amazonas y San Martín.” (La República, 13 de setiembre del 2006).

Finalmente fue una experiencia que terminó frustrándose pero que merecería ser tomada en cuenta para planes futuros.

El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) – 2007/2011

Bajo el lema “Mejores maestros, mejores alumnos”, a partir del 2007 entró en funcionamiento otra iniciativa dirigida desde el Ministerio de Educación: el PRONAFCAP. El programa fue liderado por la Dirección General de Educación Superior y Técnico - Profesional (DIGESUTP) a través de la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP). El PRONAFCAP

comprendió un Programa Básico, uno de Especialización y otro de Actualizaciones.

El programa básico del PRONAFCAP se orientó desde un inicio al “desarrollo de capacidades comunicativas, capacidades lógico matemáticas y dominio del currículo escolar y especialidad académica de acuerdo al nivel educativo” (<http://ciberdocencia.gob.pe>) e identificó como su población objetivo a “los docentes de todas las regiones del país de las instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular (EBR) de ámbitos castellano hablantes y bilingües”. Sin embargo, de acuerdo a los criterios de selección establecidos –y en virtud del objetivo político que se propuso el gobierno con el lanzamiento del programa y otras medidas de política magisterial– se excluyó del acceso al PRONAFCAP a aquellos docentes que no participaron del proceso de Evaluación Censal¹⁰.

De acuerdo al modelo planteado, el PRONAFCAP operó por la contratación –a través de convenio– de universidades públicas encargadas de ofrecer la capacitación para docentes de la Educación Básica Regular (EBR) de habla castellana y la contratación de Institutos Superiores Pedagógicos para la formación de docentes bilingües.

1.2.2. Pistas para futuras propuestas

El PLANCAD aún constituye un referente importante de los esfuerzos del Estado por poner en marcha un programa nacional orgánico que brinde a los docentes posibilidad de mejorar su desempeño profesional. Al respecto, De Belaunde, González y Eguren sostienen que “Ninguna

de las iniciativas de capacitación o formación en servicio a los docentes posteriores al PLANCAD tuvo el alcance o el impacto de este, a pesar de haber intentado superar algunas de sus limitaciones” (2013:54).

De acuerdo a balances realizados sobre el PLANCAD (Cuenca 2003, Sánchez Moreno 2006, De Belaunde et. al. 2013), cabe destacar algunos aportes importantes para la implementación de políticas nacionales de formación en servicio:

- **El establecimiento de un sistema de formación docente en servicio.** Se pone en evidencia la importancia de que el país cuente con un sistema de formación en servicio nacional y permanente, además de orgánico y continuado, y no de esfuerzos limitados y desvinculados entre sí.
- **MINEDU como conductor de procesos.** El Ministerio de Educación redefinió su rol en este tema y pasó de ser ejecutor de actividades a conductor de procesos.
- **Amplia y diversa participación institucional.** Participaron y compartieron responsabilidades instituciones de la sociedad civil (universidades, institutos superiores pedagógicos, asociaciones educativas, organismos no gubernamentales, etc.) convirtiéndose en instancias de formación docente en servicio (conocidos como “entes ejecutores”) a lo largo de todo el territorio nacional, lo que generó el desarrollo de capacidades locales en diversas regiones del Perú.
- **Diversidad y pertinencia de**

¹⁰ Según la evaluación encargada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre el funcionamiento del programa en su primera etapa, “La población potencial del PPE (presupuesto público evaluado) la constituye el universo de docentes que laboran en el sector público, 280,000 maestros. La población objetivo del Programa son los 162,206 docentes que rindieron la evaluación censal en 2007. La población efectiva la constituye los docentes del magisterio que rindieron su evaluación censal y que el 2007 estaban nombrados o contratados.” (Orihuela, Díaz y Del Mastro, 2009: 36).

estrategias formativas. Se emplearon diversas estrategias centradas en la práctica docente: talleres, actividades de demostración, visitas a las aulas, con asesoramiento pedagógico en el centro de trabajo (acompañamiento). Asimismo, se generaron espacios para el intercambio de experiencias, la capacitación se centró en el docente y fue concebida como un proceso, llegando a una gran cantidad de ellos.

- **Cambios registrados en la práctica docente.** Hubo un efecto en la práctica docente en el aula en cuanto a la organización del trabajo pedagógico y el desarrollo de las actividades de aprendizaje, aunque se reconoce que los postulados del Nuevo Enfoque Pedagógico no fueron del todo comprendidos por los docentes.

De la misma manera los autores mencionados (Cuenca 2003, Sánchez Moreno 2006, De Belaunde et. al. 2013) identificaron una serie de debilidades y dificultades del PLANCAD, tales como:

- Fue una capacitación remediadora, consecuencia directa de las limitaciones de la formación inicial. Esta estuvo dirigida de manera individual, escalonada y anual por lo que la ampliación de cobertura no fue muy efectiva: se priorizó el criterio de atender por grados lo que implicó que no se institucionalizara la capacitación en las instituciones educativas (debido a los frecuentes cambios de grado asignados a los docentes de un año a otro).
- Los entes ejecutores tuvieron distintos niveles de calidad, lo cual se reflejaba en las capacitaciones recibidas por los docentes. Este problema se agravó aún más al ampliarse las metas de cobertura y no poder cumplir, desde el Ministerio de Educación, con un monitoreo permanente y sostenido a los entes ejecutores que permitiese la identificación de logros y debilidades.
- En lugares lejanos o de difícil acceso no se tuvo personal especializado para atender las distintas áreas de capacitación y, dada la cobertura, se presentaron dificultades para elaborar materiales adecuados en las diversas zonas de intervención.
- Hubo limitada participación de las instancias intermedias (direcciones regionales de educación - DRE, unidades de gestión educativa local - UGEL), con una alta rotación de personal, lo que dificultaba la implementación de lo aprendido en las aulas. A ello se sumó la poca difusión del PLANCAD entre los padres de familia, lo que generaba confusión en cuanto a la utilidad de las estrategias usadas con los alumnos y el uso del tiempo para el aprendizaje (menos dictados y menos memorización, más actividades orientadas al “aprender haciendo”).
- Al no contar con un currículo oficial (éste se encontraba en proceso de construcción) y darse cambios continuos, se generó inestabilidad en la orientación y sentido que afectó los procesos

de capacitación. Además, hubo ausencia de un marco teórico claro, y la capacitación puso mayor énfasis en los aspectos pedagógicos, dejándose de lado la formación disciplinar.

- Una debilidad importante de cómo se gestionó la capacitación fue que estuvo organizada en función de metas de atención cuantitativas anuales y no proponiéndose dar una atención sostenida al docente con bajos resultados o insuficiente rendimiento.
- No se contó con una evaluación de entrada y salida de los participantes, lo que impidió determinar su avance y realizar evaluaciones (de proceso, de resultados y de impacto).

En relación al PRONAFCAP, los elementos de balance según algunos estudios (SASE Consultores 2012 y De Belaunde et. al. 2013) son los siguientes:

- Las sesiones capacitaban a los maestros en contenidos disciplinares, incorporando de algunos elementos propiamente pedagógicos o metodológicos.

- Participaron de la capacitación los maestros que se sometieron a la evaluación censal de finales de 2006; esto ocasionó que no accedieran al programa un número significativo de docentes, inclusive dentro de una misma institución educativa.

- Se convocó a universidades públicas para ejecutar las acciones de capacitación, las cuales no siempre estuvieron involucradas con las reformas educativas de los años noventa y, por lo tanto, sintonizadas con la realidad de las escuelas y con el quehacer de los maestros.

- En términos de resultados, el estudio de SASE (2012) encontró que los docentes beneficiarios del grupo PRONAFCAP tendrían en general un mejor desempeño frente al grupo de control del estudio. Asimismo, se encontró que el Programa de Especialización tenía una influencia significativa positiva en los resultados de la prueba de habilidades, sobre todo en matemática.

1.3. LOS RETOS Y DILEMAS DEL PRESENTE

El contexto en el que se elaboran actualmente los lineamientos de política para la formación docente en servicio, es sin duda particular. En términos del momento político, el país ha pasado por un proceso electoral nacional reciente que paradójicamente introduce cambios de autoridades, equipos profesionales, criterios, prioridades y planteamientos a nivel del gobierno pero que a su vez apuesta por el mantenimiento de las autoridades y equipos en el sector educación. Está por verse cómo ello podría afectar la suerte que corran las políticas relativas al desarrollo docente y a su formación.

Sin embargo, en el periodo transcurrido entre el 2011 y el 2015, la formación docente en servicio que venía desarrollando el Ministerio de Educación se vio afectada no solo por el cambio de gobierno en julio del 2011 sino también por el cambio en la gestión ministerial que se dio hacia fines del 2013, y se mantiene a la fecha.

Si bien hubo y hay normas de primer orden que siguieron teniendo vigencia, como es el caso de la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional, la existencia de nuevas disposiciones obliga a redefinir la orientación y características de la formación docente en servicio; es el caso por ejemplo del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD), del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y de las decisiones sobre el currículo y los aprendizajes fundamentales que se vienen adoptando.

El Marco del Buen Desempeño Docente

A finales del 2012 se aprueba el MBDD¹¹, documento que se alinea con la búsqueda de “una nueva docencia para cambiar la educación”.

“...el Marco no es un mero objeto normativo e instrumental, sino, y sobre todo, una herramienta que permite formar para la docencia, evaluar su ejercicio de modo riguroso, reconocer el buen desempeño y las buenas prácticas de enseñanza y promover, en suma, el permanente desarrollo profesional docente.” (MBDD, 2009: 16).

Este documento identifica cuatro dominios o campos que organizan la propuesta de competencias generales y desempeños exigibles a todo docente que presta servicios en la educación básica y técnico productiva, y debe servir además como referencia para orientar la formación de los profesores:

- Preparación para el aprendizaje de los estudiantes.
- Enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes en el aula y la escuela.
- Participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad.
- Desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente.

¹¹ Ver RM 0547-2012-ED, promulgada en diciembre del 2012.

El Reglamento de Organización y funciones (ROF)

A inicios del 2015 se aprueba el nuevo ROF del MINEDU.¹² En él, la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) deja de ser una unidad ejecutora de la formación docente a nivel nacional; se desdobra en formación inicial y en servicio, y ambas pasan a ser direcciones dependientes de la Dirección General de Desarrollo Docente. La actual Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) es "... responsable de proponer, implementar y evaluar los lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación en servicio de docentes..." (Artículo 145, DS N°001-2015 MINEDU). Esta decisión la ubica en un papel distinto al desempeñado en los últimos años y cambia de manera sustantiva la distribución de funciones y responsabilidades relativas a la formación docente en servicio en el Ministerio de Educación.

En efecto, un tema tanto o más relevante que lo que deja de ser la instancia antes responsable de la formación docente en servicio es el hecho de que el ROF 2015 reubica las funciones relativas a la formación de maestros distribuyéndolas entre múltiples órganos de línea al interior del MINEDU (ver cuadros 1 y 2).

Así, las funciones de identificación de necesidades de formación docente en servicio, la definición de contenidos, de modalidades de formación, la implementación y desarrollo de programas y de estrategias formativas, quedan en manos de cinco direcciones generales, cuatro correspondientes al Viceministerio de Gestión Pedagógica (VMGP): Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR); Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA); Dirección General de Servicios Educativos Especializados (DIGESE); y, Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD); y una que corresponde al Viceministerio de Gestión Institucional (VMGI): Dirección de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC).

¹² Ver DS 001-2015-MINEDU, publicado el 31 de enero del 2015.

CUADRO 1: CAMBIO EN LAS RESPONSABILIDADES DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO SEGÚN EL ROF 2015

ROF 2012 (1)	ROF 2015 (2)
Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP)	Dirección General de Educación Básica Regular
	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
	Dirección General de Servicios Educativos Especializados
	Dirección General de Desarrollo Docente / Dirección de Formación Docente en Servicio

Fuente: Cuadro de equivalencias de órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Educación. R.M. No. 073-2015-MINEDU del 18 de febrero del 2015.

(1) Decreto Supremo No. 006-2012-ED

(2) Decreto Supremo No. 001-2015-MINEDU

A su vez, al interior de las direcciones generales, las responsabilidades se distribuyen también entre las diversas instancias que comprende cada una. En este escenario, ¿cómo hacer de la formación de docentes en actividad un servicio educativo articulado e

integral que –sin perder de vista los requerimientos específicos de cada nivel o campo de trabajo– responda a mandatos universales del sistema educativo peruano? Las perspectivas requerirán ser evaluadas y debatidas.

CUADRO 2: FUNCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE ASIGNADAS A DIVERSOS ÓRGANOS DE LÍNEA DEL MINEDU SEGÚN EL ROF 2015

Dirección General de Educación Básica Regular	Artículo 106 f) Determinar las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la educación básica regular, y establecer los contenidos y modalidades pertinentes; así como supervisar su implementación.
• Dirección de Educación Inicial	Artículo 108 f) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la educación inicial, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
• Dirección de Educación Primaria	Artículo 111 f) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la educación primaria, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.

Órgano de línea	Funciones (Artículo e inciso)
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Secundaria 	Artículo 113 f) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la educación secundaria, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Física y Deporte 	Artículo 115 e) Formular las necesidades de formación docente, correspondientes a la educación física, así como los contenidos y modalidades pertinentes e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe, y de Servicio Educativos en el Ámbito Rural	Artículo 117 d) Determinar las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a su ámbito de competencia, y establecer los contenidos y modalidades pertinentes; así como supervisar su implementación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Básica Alternativa 	Artículo 120 g) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la educación básica alternativa, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Intercultural Bilingüe 	Artículo 122 f) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a la Educación Intercultural Bilingüe, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural 	Artículo 124 f) Formular las necesidades de formación docente en servicio, correspondientes a las materias de su competencia, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar estrategias de formación.
Dirección General de Servicios Educativos Especializados	Artículo 126 d) Determinar las necesidades de formación correspondientes a su ámbito de competencia, y establecer los contenidos y modalidades pertinentes; así como supervisar su implementación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Básica Especial 	Artículo 129 e) Formular las necesidades de formación, correspondientes a su ámbito de competencia, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación Básica para Estudiantes con Desempeño Sobresaliente y Alto Rendimiento 	Artículo 131 e) Formular las necesidades de formación, correspondientes a su ámbito de competencia, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación.

Órgano de línea	Funciones (Artículo e inciso)
Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar	Artículo 172 c) Diseñar, proponer, ejecutar, supervisar y evaluar planes y programas de formación del personal administrativo de las instituciones educativas, en el marco de lo dispuesto por el Sistema Administrativo de Gestión de recursos humanos.
• Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar	Artículo 178 a) Determinar las funciones del personal directivo y administrativo de las instituciones educativas, así como diseñar, implementar y evaluar los programas, estrategias, contenidos y modalidades pertinentes, en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y de la normativa aprobada por el Ministerio, según corresponda.
Dirección General de Desarrollo Docente	Artículo 135.- Funciones de la Dirección General de Desarrollo Docente
Dirección de Formación Docente en Servicio	Artículo 146 a) Diseñar, proponer, supervisar y evaluar los lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación en servicio de docentes y directivos. b) Formular, conducir, supervisar y evaluar los programas de formación y capacitación para directores, subdirectores y profesores; así como proponer la normativa necesaria para su implementación y operatividad, y emitir opinión e informes en dichas materias. c) Formular y realizar estudios e investigaciones en materia de su competencia. d) Otras que en el marco de sus competencias le sean asignadas por la Dirección General de Desarrollo Docente.

Fuente: Tomado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Aprobado por Decreto Supremo No. 001-2015-MINEDU.

El currículo vigente y la evaluación del rendimiento

El perfil del egresado que se espera tener al culminar la educación básica en el sistema educativo peruano sería otra guía relevante para orientar la formación de los docentes. En el quinquenio estudiado, sin embargo, la superposición de propuestas e instrumentos curriculares y pedagógicos ha generado notable confusión en los propios maestros pues reciben recursos desarticulados y metas poco claras respecto de lo que hay que hacer. Es el caso de elementos como: el marco curricular y posteriormente el Currículo Nacional de Educación Básica¹³, los aprendizajes fundamentales, las rutas del aprendizaje, los mapas de progreso, las sesiones de aprendizaje, además de los materiales educativos, entre otros.

Por otro lado, a partir del presupuesto por resultados y el peso que tiene principalmente el Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA) como eje que organiza un amplio conjunto de compromisos y acciones del sector, la apuesta educativa se enfoca en el mejoramiento del nivel de logro de los aprendizajes en Comunicación Integral y Matemática. Ello introduce un fuerte sesgo en las prioridades de formación y hace perder de vista otras áreas del currículo, tales como Ciencias, Ciudadanía, Personal Social, Arte, Deporte, solo por nombrar algunas.

Complementariamente, aspectos tales como los altos índices de deserción escolar, extra edad, embarazo adolescente y violencia en las escuelas, sobre todo en algunas regiones y ciertos niveles educativos, llevan a reflexionar sobre la necesidad de trabajar con el docente aspectos que vayan más allá del logro de aprendizajes y las áreas curriculares (contenidos y metodologías). El tema de valores y el desarrollo socioemocional son asuntos cruciales para tener más aprendizajes y mejorar la atención a nuestros estudiantes en mejores escuelas.

Cada vez más se visibiliza al docente como un actor clave del proceso educativo y no una pieza más de la ecuación para mejorar aprendizajes. En ese sentido, si no se trabaja con el docente, como el líder o responsable del desarrollo de la ciudadanía o de la innovación pedagógica, en el contexto de su escuela, poco o nada se podrá hacer con reformas o cambios que no se sostengan en el mediano y largo plazo. Estos son aspectos a tener en cuenta en el proceso de elaboración de políticas de formación docente.

¹³ Aprobado por Resolución Ministerial No 281-2016-MINEDU.

CAPÍTULO 2

**INVENTARIO Y CARACTERIZACIÓN
GENERAL DE LA OFERTA DE
FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO
2011-2015**





2.1. INFORMACIÓN, FUENTES Y PROCEDIMIENTOS

El inventario de eventos de formación docente en servicio para el período 2011 – 2015 ha sido elaborado a partir de dos tipos de fuentes. Por un lado, la información referida a los años más recientes (2014-2015), estuvo disponible en formato digital, con varios listados que contenían datos básicos sobre los cursos y programas realizados o que estuvieran en proceso.

Por otro lado, la información referida a los años anteriores (2011-2013), fue construida a partir de un proceso de revisión documental. La explicación para esta diferencia en la disponibilidad de información puede estar relacionada con la recomposición de los equipos de funcionarios y especialistas en el MINEDU –a raíz del cambio en la gestión– y la inestabilidad resultante de la mudanza de oficinas y la transferencia de funciones, responsabilidades, archivos y expedientes debido a la aplicación del nuevo ROF.

Se trabajó con los Planes Operativos Institucionales (POI) y sus respectivos balances o evaluaciones anuales, y otros documentos de planificación con información sobre las acciones de formación docente en servicio programadas y realizadas por el MINEDU.

Tomando como unidad de análisis el programa o curso identificado en cada

año, la información fue ordenada para su registro y sistematización. Adicionalmente, se consultó documentación complementaria disponible en los archivos del Ministerio y/o de la ex Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP). Asimismo, se realizaron entrevistas a algunas personas que ejercieron cargos directivos o de responsabilidad en la ex Dirección de Formación Superior Pedagógica y Tecnológica del MINEDU.

Como consecuencia, debe indicarse que la información obtenida no está exenta de problemas, de allí que se ha optado por tener suma prudencia en el tratamiento cuantitativo de estos datos. Lo que se identifica como “un evento” diferenciado de otros, es básicamente el nombre con que se designa el programa; sin embargo, resulta que no hay criterios estandarizados para la denominación de un evento.

Además, los listados usados tienen numerosos casos de muy diverso peso e importancia; por ejemplo, un taller puntual realizado con un grupo de funcionarios o docentes para informar sobre alguna decisión específica, se reporta como una acción formadora comparable a un “gran programa” como pueden serlo el PRONAFCAP Básico o el PADD.

Se ha constatado también que es difícil definir el año o los años en que se realizó una acción formadora pues la fecha asignada a la programación original de un programa o curso no

necesariamente corresponde con la de real ejecución; ello incide en la elaboración de una serie temporal que vea en detalle los cambios en el tiempo.

2.2. DIMENSIONES Y CARACTERIZACIÓN BÁSICA DE LA OFERTA

La base de eventos de formación docente en servicio consolidada en el proceso de esta investigación, comprende un total 1,368 registros de experiencias que operaron u operan dentro del período 2011-2015. En la mayoría de casos, los eventos de formación han sido diferenciados según la región (departamento) en el que se dieron y/o la “promoción” o etapa a la que pertenecen o el período en que se realizaron. Dejando de lado las especificaciones señaladas, se identificaron 170 “eventos madre”, término con el que designamos a los programas o cursos que se diferencian de los otros más allá de la región, etapa o momento en que se dieron. Sobre las características básicas de esos “eventos madre” se trata a continuación.

Dirección responsable

El órgano más activo en la realización de cursos y programas de formación en servicio ha sido claramente la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR), que tiene bajo su responsabilidad la mayor cantidad de estudiantes, instituciones y docentes del sistema educativo y para la cual se han puesto en operación los programas de mayor peso desde hace varios años atrás. En segundo lugar, de importancia, como órgano responsable de acciones de formación en servicio se ubica la Dirección General Superior y Técnico Profesional (DIGESUTP), instancia a la que perteneció la DESP hasta que entró en vigencia el nuevo ROF; los programas y cursos registrados por esta dirección fueron entonces realizados entre el 2011 y el 2015. (Ver cuadro 3)

¹³ Esta investigación finalizó en noviembre de 2015.

CUADRO 3: PERÚ 2011-2015, EVENTOS DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO REGISTRADOS SEGÚN DIRECCIÓN RESPONSABLE

Dirección responsable	Nº
DIGEBR (Dirección General de Educación Básica Regular)	61
DIGESUTP (Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional) 47/ DIFOID (Dirección de Formación Inicial Docente) 2	49
DIGC (Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar) 18 / DIGEDIE (Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas) 4	22
DITE (Dirección de Innovación Tecnológica en Educación) 7 / DIGETE (Dirección General de Tecnologías Educativas) 6	13
DEBEDSAR (Dirección de Educación Básica para Estudiantes con Desempeño Sobresaliente y Alto Rendimiento)	7
DIGEIBIRA (Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural)	7
DIGEBA (Dirección General de Educación Básica Alternativa)	3
OAAE (Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación)	3
DEBE (Dirección de Educación Básica Especial)	2
DIECA (Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental)	1
DIPECUD (Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte)	1
DITOE (Dirección de Tutoría y Orientación Educativa)	1
TOTAL	170

Fuentes: MINEDU. "Evaluación Anual del POI 2011", "Evaluación del POI 2012, Primer Semestre", "Evaluación anual del POI 2013", "Evaluación del POI 2014, Primer Semestre" y "POI 2015".

Población objetivo / oferta formativa

La formación estuvo mayoritariamente dirigida a los docentes de los tres niveles educativos para el fortalecimiento de sus capacidades y la mejora de su desempeño. (Ver cuadro 4)

Los otros grupos destinatarios están compuestos por quienes ejercen cargos de dirección en las instituciones educativas o se desempeñan como especialistas o funcionarios en órganos de gestión del sector (DRE, UGEL).

CUADRO 4: PERÚ 2011-2015, EVENTOS DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO REGISTRADOS SEGÚN PÚBLICO OBJETIVO

Público objetivo	Nº	
Docente de aula no especificado	36	
Docente de aula, nivel primaria	14	
Docente de aula, nivel secundaria	13	
Docente de aula, nivel inicial	11	
Docente de aula, nivel inicial y primaria	2	
Docente de aula básica especial	1	
Docente de educación física y deporte	1	
Docente y directivo / directores	33	
Directores de II.EE.	6	
DRE / UGEL	29	
Formadores / acompañantes / formadores de acompañantes	5	
Otros	8	
No determinado	11	
Total	170	
Total docentes	111	65%
Total directores II.EE.	39	23%
Total funcionarios	29	17%

Fuentes: MINEDU. "Evaluación Anual del POI 2011", "Evaluación del POI 2012, Primer Semestre", "Evaluación anual del POI 2013", "Evaluación del POI 2014, Primer Semestre" y "POI 2015".

Tipo de capacitación

Durante el período de investigación, destacan tres tipos de capacitación: en primer lugar, los cursos y talleres sobre gran variedad de temáticas; en segundo término, los programas de actualización y especialización en diversas materias y para distintos públicos y, en tercer lugar, la provisión de asesoramiento y asistencia técnica a funcionarios directivos. Estos se detallan a continuación. (Ver cuadro 5)

Cursos y talleres

Los cursos y talleres muestran diversidad de formatos en términos de su duración (en horas, meses) y temáticas, pero tienden a ser eventos relativamente cortos y es

muy frecuente que se den en "forma directa" (lo imparten los mismos especialistas del Ministerio más que a través de contrato o convenio con instituciones formadoras) y que se realicen de manera presencial (más que semipresencial o virtual).

Muchos de los talleres registrados en el período estuvieron dirigidos a especialistas y funcionarios de las DRE y UGEL con quienes se trabajó, por ejemplo, sobre los avances en la implementación del acompañamiento pedagógico en el marco del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), sobre el fortalecimiento de los equipos técnicos regionales (ETR) para el acompañamiento pedagógico; se trató también con ellos aspectos referidos al fortalecimiento de

capacidades pedagógicas para el nivel de inicial o primaria, a la gestión y planificación curricular y el enfoque por competencias, entre otros. En cursos y talleres realizados también con especialistas y funcionarios se fueron introduciendo temas novedosos de la política educativa como podrían ser los modelos de atención para la secundaria rural y la Jornada Escolar Completa (JEC), la capacitación en gestión institucional o la difusión de la propuesta “La escuela que queremos”.

Los cursos y talleres dirigidos a docentes de aula buscaron introducirlos o habilitarlos por ejemplo en el uso de nuevas tecnologías, en el manejo de las Rutas de aprendizaje, en la ejecución del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Educación Física y Deporte Escolar, en el Modelo COAR (Colegio de Alto Rendimiento), en el conocimiento de la prueba PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), entre otros.

CUADRO 5: PERÚ 2011-2015, EVENTOS DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO REGISTRADOS SEGÚN TIPO DE CAPACITACIÓN

Tipo de capacitación	Nº
Cursos y talleres	59
Programas de actualización y especialización	51
Asesoramiento, asistencia técnica	21
Acompañamiento y soporte	8
PRONAFCAP Programa básico	6
Formación profesional	4
Diplomado	2
No determinado	19
Total	170

Fuentes: MINEDU. “Evaluación Anual del POI 2011”, “Evaluación del POI 2012, Primer Semestre”, “Evaluación anual del POI 2013”, “Evaluación del POI 2014, Primer Semestre” y “POI 2015”.

Programas de actualización y especialización

Los programas de actualización y especialización, aunque carecen de formatos únicos, suelen ser, sin embargo, eventos algo más prolongados en el tiempo (en términos de número de horas y meses de duración) y se realizan por lo general por contrato o convenio con instituciones formadoras de nivel superior (universidad pública o con el Instituto Pedagógico Nacional Monterrico).

En esta categoría se encuentran típicamente una serie de programas desarrollados por iniciativa de la ex DIGESUTP entre el 2011 y el 2014 para especialización de docentes de aula de inicial, primaria o secundaria en materias o disciplinas propias de su área de trabajo.

Así, por ejemplo, se ofrecen para los docentes de inicial programas de especialización en Comunicación, Matemática, Psicomotricidad y Desarrollo Socio-Emocional. Para

docentes de primaria—eventualmente diferenciadas según ciclo— se ofrecen especializaciones en Comunicación, Matemática, Ciencia y Ambiente, Ciudadanía y Educación Intercultural Bilingüe. Finalmente, la especialización ofrecida para los docentes de secundaria se orienta tanto a las disciplinas generalmente priorizadas de Comunicación y Matemática como a las de Ciencia, Tecnología y Ambiente; Formación Ciudadana y Cívica; Historia, Geografía y Economía. Coincidiendo con los cambios registrados en el ministerio y con el lanzamiento de nuevos programas, aparece hacia el final del período la oferta de programas de actualización docente en didáctica, programas de segunda especialidad en educación especial, en educación intercultural bilingüe, entre otros.

Asesoramiento y asistencia técnica

La formación en servicio que se dio bajo la forma de asesoramiento y asistencia técnica, se dirigió de manera exclusiva a especialistas y funcionarios de las DRE y UGEL como instancias de gestión educativa descentralizada (IGED); prácticamente en todos los casos identificados, se registró como dirección responsable la DIGEBR (educación básica regular).

Es así que se brindó asesoramiento y asistencia técnica para la planificación estratégica concertada, el conocimiento del PELA, el incremento de cobertura (en inicial, primaria y secundaria), el monitoreo de la distribución y uso pedagógico de los materiales educativos y la gestión del currículo.

En suma, la oferta de formación docente en servicio en este periodo estuvo dirigida básicamente a los docentes de educación básica regular (inicial, primaria y secundaria) como parte del fortalecimiento de capacidades y mejora del desempeño docente. Se identificaron también algunas ofertas de formación dirigidas a directores de instituciones educativas, así como a funcionarios y especialistas del sector en las regiones.

En conjunto, la formación ofrecida puede ser organizada en dos grandes grupos. Uno relacionado a una variedad de cursos y talleres, así como asesoramientos y asistencias técnicas sobre las innovaciones desarrolladas por el MINEDU (es el caso del marco curricular, lo relacionado al PELA, los Colegios de Alto Rendimiento, la Jornada Escolar Completa, etc.) que implementaron de manera directa los mismos especialistas del MINEDU, y con una duración corta.

El segundo grupo tiene que ver básicamente con la oferta de la DESP en cuanto los programas de especialización y actualización docente que fueron una oferta más masiva, con una duración más prolongada, y que por lo mismo se llevaron a cabo por medio de convenios y/o contratos con otras instituciones, principalmente universidades.

2.3. EL PROCESO: UN INTENTO DE RECONSTRUCCIÓN

En el tiempo transcurrido es posible identificar momentos clave que marcaron puntos de quiebre en la toma de decisiones. Se trató de tránsitos difíciles que implicaron

en todos los casos el cambio de funcionarios y autoridades, la desarticulación de equipos de trabajo pre-existentes, el retiro o reubicación de muchos de sus integrantes.

CRONOLOGÍA 2011-2015

2011					2012					2013					2014					2015																
J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J
P. Salas										J. Saavedra																										
					Creación de Dirección General de desarrollo docente DIGEDD										Convenio MINEDU - UNESCO																					
DIGETSUP																				ROF																
DESP (set. 2011 - mar. 2013)					DESP (abr. 2013 - feb. 2014)					DESP (mar. 2014 - feb. 2015)										DIFODS																
ES (set. 2011 - ago. 2013)																				DGEBR																
PRONAFCAP Básico																																				
PRONAFCAP Especializaciones										Programas de especialización y actualización docente Aprobación de lineamientos RM 175-2913-ED (abril 2013)																										
										Plan Perú Maestro										PADD Semipresencial - MIN EDU																
																				PADD Virtual - UNESCO																
																				Soporte Pedagógico																

Elaboración: Equipo consultor

En un primer momento (2011-2012), las instancias responsables de la formación docente en servicio asumen la tarea de honrar los compromisos asumidos, aunque comenzando a su vez a diferenciarse del pasado. El pasaje inicial de importancia fue el cambio de gobierno: terminan cinco años de gestión gubernamental del partido aprista y otros grupos políticos y funcionarios llegan para hacerse cargo de ésta.

Quienes estuvieron directamente involucrados en ese proceso recuerdan lo difícil y delicado que era tomar ciertas decisiones; a la vez, el trabajo debía seguir, respetando las responsabilidades contraídas por la gestión anterior y manejando un presupuesto que fuera aprobado hace más de un año atrás.

Así, en el año 2011, realizado el cambio de gobierno, se continuó con la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) que venía operando desde el 2007. Este comprendía un programa básico, especializaciones y cursos de actualización.

“... con PRONAFCAP suceden dos cosas, hay los famosos cursos más cortos, muy chiquitos, que llegaron a mucha gente, y luego hay como una suerte de ‘up-grade’ de programas más largos, más extensos.”

En el marco del Programa Básico del PRONAFCAP, se desarrolló durante los años 2011 y 2012 una variedad de acciones o cursos específicos, como son el llamado Programa Básico para Educación Básica Regular (EBR)

y Educación Intercultural Bilingüe (EIB); estos operaron de manera diferenciada para Inicial (Bilingüe e Hispano), Primaria (Bilingüe e Hispano) y Secundaria. Los cursos duraban 220 horas y tenían 60 horas de monitoreo; el monitoreo consistió en una asesoría *in situ* al docente, relacionada al contenido de los cursos, y se distribuyó en 40 horas de monitoreo en el aula y 20 horas en la escuela, como parte del equipo de la institución capacitadora.

Una cuestión importante a destacar es que –en términos administrativos– las decisiones sobre el PRONAFCAP dependían del PELA:

“...el PRONAFCAP estaba bajo el PELA, entonces, es desde el PELA y desde la planificación del PELA donde se tomaba la decisión de cuál iba a ser la planificación del PRONAFCAP”. (Entrevista 1)

En esta misma línea, indagando por el procedimiento que se seguía para definir las necesidades de formación de los docentes y las maneras de atenderlas, se indicó que los contenidos de la formación docente respondían a lo que se hubiera definido en el otro programa:

“...si el asunto era que los estudiantes no sabían matemática, PRONAFCAP tenía que hacer matemática y no había evaluación previa que se hiciera a los docentes, es decir un diagnóstico de necesidades de capacitación.” (Entrevista 1)

De igual manera, se observaron dificultades en relación a la selección de las instituciones formadoras.

“Teóricamente debería haber sido por concurso, pero como nunca se daba el tiempo porque un concurso te podía demorar un año se hacía por convenio, y solamente puedes hacer convenio

con las universidades públicas.” (Entrevista 1)

Para salvar la situación, se estableció desde la DESP un sistema mínimo de evaluación y de criterios que permitieran orientar la decisión sobre las instituciones formadoras:

“...leyendo algunos informes decidimos, por ejemplo, que no podíamos seguir haciendo convenios con instituciones que tuviesen demasiada deserción, por decirlo...” (Entrevista 1)

El programa básico continuó principalmente durante el 2011 y se atendió todavía a algunos grupos de docentes en el transcurso del 2012, pero irían cobrando peso creciente los Programas de Especialización y los Cursos de Actualización que también se desarrollaban en el contexto del mismo PRONAFCAP. En la especialización de docentes de primaria se trató sobre la educación Intercultural Bilingüe y sobre Ciencia y Ambiente; para los docentes de secundaria se ofrecieron especializaciones en Ciencia, Tecnología y Ambiente; Formación Ciudadana y Cívica; Historia y Geografía, e Inglés, entre otros. En cuanto a los Cursos de Actualización, el tema central fue el proceso de inserción de docentes a la Carrera Pública Magisterial.

Una medida importante –adoptada en febrero del 2012– que marcó diferencia con decisiones adoptadas por el gobierno anterior fue la que establece que la evaluación censal no sería más un requisito previo para el acceso de los docentes a los programas de capacitación, especialización y actualización.¹⁴

Por otro lado, desde la DIGETSUP y la DESP se tomaron decisiones para ordenar y mejorar la oferta de especialización.

¹⁴ Decreto Supremo No. 004-2012-ED de febrero del 2012

Por ejemplo, se hizo seguimiento a las universidades encargadas de la capacitación lo que permitió identificar problemas y adoptar medidas correctivas.

También se capacitó a los equipos del PRONAFCAP de cada universidad:

“...el equipo del ministerio iba a las universidades y trabajaba con los equipos...” (Entrevista 1)

El esfuerzo dio resultados:

“recibimos no solo buenos comentarios de ellos, sino que efectivamente en algunos casos empezaron a hacer un trabajo más dedicado, concienzudo, tratando de estar más ordenados.” (Entrevista 1)

Esto tocaba un asunto crucial: la calidad de los formadores mostraba un déficit tremendo;

“...ese es el problema central de la formación en general, en servicio, en inicial, en todo, y no capturar esa idea es no hacer ningún cambio en realidad.” (Entrevista 1)

El centralismo fue un rasgo marcado en este período bajo el supuesto que las regiones no están preparadas:

“todo el programa se definía desde el MINEDU”. (Entrevista 1)

Se identifica luego un segundo momento (2012-2013) en que las instancias que tienen a su cargo la formación docente en servicio se lanzan con una oferta renovada. En efecto, entre el segundo trimestre del 2012 y fines del 2013 se adoptaron medidas importantes que mostrarían la intención de encontrar nuevos rumbos para las políticas y acciones de formación docente en servicio.

Hay ciertos hechos destacados en ese período. En primer lugar, la aprobación –en el mes de mayo– del Documento de Política Educativa del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - 2012, “Cambiemos la educación, cambiemos todos”¹⁵ que inaugura una nueva oferta de formación docente. Esta estaría compuesta por:

- El Programa de Especialización, dirigido a docentes de las instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular, en condición de nombrados que adicionalmente cumplan con alguna de las siguientes condiciones, a) haber concluido el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - Programa Básico, con nota igual o mayor de 14 en contextos monolingües y con nota igual o mayor a 12, en contextos bilingües a nivel nacional, b) haber laborado por más de tres años en contextos de alto riesgo y/o rurales de extrema pobreza (Zona VRAE u otros similares), c) cuenten con alguna publicación como autor individual y/o colectiva relacionada con la investigación o innovación educativa pertinente para su región; en caso del Programa de Especialización en Educación Intercultural Bilingüe (EIB), estar dirigido también a los docentes contratados que acrediten haber laborado en escuelas EIB por tres años como mínimo.
- El Programa de Actualización Docente, dirigido a docentes de instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular, nombrados y contratados, que no necesariamente hayan participado en el Programa Básico del Programa Nacional de Formación

¹⁵ Ver RM No. 0204-2012-ED en donde se disponen nuevos lineamientos de política de formación docente.

y Capacitación Permanente, priorizándose los contextos rurales y bilingües, así como las Unidades de Gestión Educativa con un alto porcentaje de estudiantes ubicados en un nivel de logro menor a 1 en la Evaluación Censal 2011.

Adicionalmente, destaca la aprobación en abril del 2013, un año después, de los “Lineamientos para la Organización y Desarrollo de los Programas de Especialización y Actualización Docente”¹⁶. Se trata de un documento importante que establece objetivos, público objetivo, criterios para la selección de los ámbitos de intervención, principios de los programas, estrategias de intervención, tipos de programas y formas de evaluación de los mismos. En su fundamentación se hace referencia a normas que habían entrado en vigencia poco tiempo atrás y que requerían ser tomadas en cuenta por los programas de formación en servicio. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Reforma Magisterial¹⁷ y del Marco del Buen Desempeño Docente que llevaron a planteamientos como los siguientes:

“En esta línea (de la Reforma Magisterial) la Formación en Servicio tiene por finalidad organizar y desarrollar a favor de los profesores y profesoras en servicio, programas de inducción docente para los recién nombrados, así como actividades de actualización y especialización, como modalidades de formación en servicio, que respondan a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad, fortalezcan la gestión de instituciones educativas y atiendan las necesidades reales de capacitación dentro del Marco de Buen Desempeño Docente...” (MINEDU 2013:1).

- Los nuevos programas tendrían como objetivo:

“Fortalecer las competencias y desempeños de los profesionales de la educación establecidos en el Marco del Buen Desempeño Docente, a través de procesos formativos que les permitan lograr (i) el dominio pedagógico, disciplinar de su campo de acción profesional, (ii) las competencias didácticas, investigativas e innovadoras para un manejo efectivo de procesos pedagógicos interculturales que incidan en el logro de los aprendizajes de los estudiantes (iii) la capacidad de establecer vínculos socio afectivos positivos con sus estudiantes (iv) su desarrollo personal como base del desarrollo profesional docente.” (MINEDU 2013:2).

- Se define como público objetivo a los profesores y profesoras que laboran en las distintas áreas de desempeño laboral reconocidas por la Ley No. 29944, Ley de Reforma Magisterial; a otros profesionales que ejercen la docencia en programas e instituciones educativas públicas y/o participan en programas de educación especial y a los formadores y acompañantes pedagógicos de docentes en servicio.

Finalmente, hay un tercer momento (2014-2015) en el que las nuevas autoridades, el cambio en los estilos de gestión y liderazgo y la redistribución de funciones implican un giro importante en el devenir de los programas de formación docente en servicio y de la formación docente en general. Es en este contexto que surgen y se desarrollan programas como los que presentaremos en el capítulo siguiente.

¹⁶ Ver RM No. 175 – 2013 – ED de abril del 2013.

¹⁷ Ley N° 29944 de noviembre del 2012.

CAPÍTULO 3

CASOS EMBLEMÁTICOS





3.1. INFORMACIÓN, FUENTES Y PROCEDIMIENTOS

A continuación se presenta el análisis de tres programas de formación docente en servicio particularmente relevantes y de peso en el período reciente: (i) el Programa de Actualización Docente en Didáctica - PADD, que en su modalidad semipresencial desarrolla el Ministerio de Educación, (ii) el Programa de Actualización Docente en Didáctica - PADD, que en su modalidad virtual se lleva cabo con apoyo de UNESCO y (iii) la estrategia de Soporte Pedagógico – concretamente su componente de formación – que lidera y ejecuta la Dirección General de Educación Básica Regular del MINEDU.

Adicionalmente, con el interés de reflexionar sobre las posibilidades de avanzar hacia una oferta de formación docente en servicio que se abra a la diversidad, se adecúe a los requerimientos locales y, en última instancia, se descentralice, se incluyen también referencias sobre iniciativas que se hubieran realizado en las regiones.

Las fuentes utilizadas para informar sobre los programas desarrollados por decisión de la autoridad central son fundamentalmente las siguientes: la documentación proporcionada por el MINEDU, el material hecho

público a través de los portales en Internet del MINEDU y/o de las instituciones comprometidas en la ejecución de los programas y, finalmente, las entrevistas realizadas a personas que estuvieron o están a cargo de dichos programas.

Para dar cuenta de los programas propios de las instituciones y autoridades regionales, se buscó información en dos ámbitos. Por un lado, en el Consejo Nacional de Educación, a través de la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Docente, se accedió a los archivos digitales de 21 POI (planes operativos institucionales) del 2015 como referencia para obtener información de las acciones planificadas por las DRE de las regiones en este tema.¹⁸ Por otro lado, en el contacto con personas de ONG o de instituciones con intervención en las regiones (principalmente Cusco, San Martín y Piura) se indagó sobre iniciativas de este tipo.

¹⁸ No se tuvo acceso a los POI de Ancash, Junín, Lima Metropolitana, Piura y Tacna

3.2. PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN DOCENTE EN DIDÁCTICA – PADD. MODALIDAD SEMIPRESENCIAL

3.2.1. Características

El PADD semipresencial se propone mejorar el desempeño profesional de los docentes en didáctica de la comunicación, matemática y ciudadanía, para contribuir a incrementar los logros de aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular. Su población objetivo son los docentes que laboran en instituciones educativas públicas de ámbitos urbanos.

Los principales enfoques que orientan el diseño, ejecución y evaluación del programa son: (i) la perspectiva de formación docente crítico reflexiva, que pone énfasis en el desarrollo de la autonomía profesional y la capacidad para investigar, innovar y reflexionar críticamente sobre su práctica pedagógica para auto-regularla, resignificarla y producir el saber pedagógico; y (ii) la formación en la acción que se sitúa en el contexto educativo del docente. Desde esta perspectiva, la escuela es un espacio privilegiado para aprender desde la experiencia y desde la propia práctica pedagógica. (MINEDU 2014c)

Además de ser docentes de II.EE. públicas urbanas, para acceder al programa se requiere cumplir con otros requisitos, tales como: tener título profesional en Educación, ser docente de aula en el nivel educativo que atiende el programa de actualización, no estar siendo beneficiado con algún programa de Especialización o Actualización

regular¹⁹ ejecutado por el MINEDU en el periodo 2014-2015 y no estar cursando algún programa de posgrado.

Entre los criterios utilizados para la selección de los ámbitos de intervención y las instituciones educativas se señala que debe tratarse de ámbitos urbanos y que se focalice en las instituciones educativas urbanas donde el 50% o más de estudiantes de segundo grado de primaria se encuentra bajo el nivel 1 en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2013), ya sea en comunicación y/o en matemática.

En términos de contenidos, el PADD semipresencial comprende – como se detalla a continuación - seis programas que atienden a docentes de diversas especialidades de los niveles de inicial (1 programa), primaria (2 programas) y secundaria (3 programas).

- Didáctica de la Comunicación, Matemática y Desarrollo Personal, Social y Emocional dirigido a docentes de Educación Inicial y docentes coordinadores de Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI)
- Didáctica de la Comunicación, Matemática y Ciudadanía dirigido a docentes de III Ciclo de Educación Primaria
- Didáctica de la Comunicación, Matemática y Ciudadanía dirigido a docentes del IV y V Ciclo de Educación Primaria
- Didáctica de la Comunicación dirigido a docentes de Educación Secundaria

¹⁹ Los programas regulares ofrecidos por el MINEDU, ya sean de Especialización o Actualización, son todos aquellos que responden a un programa formativo de acceso restringido según los criterios de focalización y que conllevan a la certificación de un posgrado. No están incluidos aquellos programas o cursos e-learning que son de acceso libre que se sustentan en la autoformación.

- Didáctica de la Matemática dirigido a docentes de Educación Secundaria
- Didáctica de la Ciudadanía dirigido a docentes de Educación Secundaria

La organización del programa establece que el curso se ejecuta en cuatro módulos formativos, y tiene una duración total de 412 horas, a realizarse en 44 semanas. Tratándose de una modalidad semipresencial, el tiempo se distribuye en 212 horas de curso presencial y 200 horas de curso a distancia.

Para su funcionamiento el PADD semipresencial presenta una estructura en la que es el Ministerio de Educación (originalmente a través de la DESP y actualmente a través de la DIGEBR) el que dirige el programa y establece convenios de cooperación institucional con universidades nacionales *“con experiencia en el desarrollo de programas de formación o capacitación especializada”* (MINEDU 2014c); estas universidades son seleccionadas previo concurso para cumplir la función de IFD (Institución de Formación Docente); adicionalmente, el MINEDU contrata a la entidad monitora (EM) para que realice el monitoreo y supervisión del servicio formativo que brinda la IFD.

Las universidades que ejercen como entidades ejecutoras (IFD) se constituyen en sedes que se hacen responsables de la atención a docentes de distintos ámbitos (identificados como “redes”). Por convenir a los procedimientos, no se buscó para este programa a los institutos pedagógicos, ni a las universidades privadas: *“...sólo universidades públicas con las cuales es posible establecer convenios... porque la vía de contratos tarda entre*

6 meses y un año para suscribirse.” (Entrevista 4) Como se nos dijo también, además del tiempo que demora la opción de los contratos es una alternativa más riesgosa ya que se requiere de una licitación y la licitación *“puede caerse”*.

Las responsabilidades que asume la IFD en el marco del convenio con el MINEDU están estipuladas con el máximo detalle en los términos de referencia (ver MINEDU 2014c) y presumiblemente en los convenios suscritos. Dichas responsabilidades están referidas a cuestiones como: la formación del equipo institucional de los Programas de Actualización (proceso supervisado por la DESP y/o la Entidad Monitora); la contratación de los formadores²⁰ evaluados y seleccionados por el MINEDU, a partir de un proceso de evaluación a nivel nacional con cuota regional; la convocatoria, selección e inscripción de los docentes participantes; la aplicación (en coordinación con la DESP y la Entidad Monitora) de las evaluaciones de entrada y de salida a los docentes participantes. Adicionalmente, una serie de responsabilidades se refieren a los procesos administrativos o de gestión de los programas (coordinación, presentación de informes, mantenimiento de la documentación, manejo de recursos financieros, etc.), de difusión de los mismos, de dotación de las condiciones materiales requeridas, administración de las actividades formativas en la plataforma virtual proporcionada por el MINEDU, coordinación, desarrollo y participación en actividades conjuntas con instituciones de gestión descentralizada, DESP/ MINEDU y/o la Entidad Monitora.

²⁰ Los formadores seleccionados y contratados fueron beneficiados por el MINEDU con una beca de formación especializada para el Programa de Certificación y Formación de Formadores Líderes.

Un dato interesante es el referido al material de estudio que se utiliza para el desarrollo de los módulos pues resulta que en una expresión más del centralismo y del papel que le toca jugar a la IFD, “los módulos de actualización en didáctica son elaborados por el MINEDU a fin de garantizar las mismas condiciones de calidad de la formación de docentes en todo el país. La IFD deberá imprimirlos y entregarlos a los docentes participantes y a los formadores antes de cada módulo. La entrega se registrará mediante una planilla física y digital.” (MINEDU 2014)

3.2.2. Trayectoria

“...las conversaciones sobre este PADD parece que arrancan el segundo semestre del 2013; lo preparan durante todo el primer semestre del 2014 (...) [y] el 19 de agosto del 2014, se da inicio oficial al PADD semipresencial” (Entrevista 4)

El PADD semipresencial es un programa reciente cuya propuesta surge en el marco de los “Lineamientos para la Organización y Desarrollo de los Programas de Especialización y Actualización Docente”²¹ aprobados en abril del 2013. Según relatan quienes fueron autoridades en ese tiempo – hacia el 2013 y 2014 -, los programas de especialización resultaron ser una oferta de estudios demasiado prolongados y poco flexibles para lo que requería la formación de docentes:

“... (es así que) se decide que ya no íbamos por esa línea (de las especializaciones) porque no era escalable, no terminaba de responder (a las necesidades) y no era flexible para atender rápidamente a las cosas que tenían que ir manejando los profesores” (Entrevista 3)

El tiempo apremiaba. A decir verdad, el tiempo requerido para el diseño, preparación y puesta en marcha del programa entraba en tensión con la urgencia de hacerlo público e iniciar la formación:

“...nosotros ya salíamos tarde y el 2014 era como el último plazo para poner en marcha esto que estoy diciendo. ¿Qué hicimos? Se armaron nuevos programas, se dijo estos programas van a ser más cortos, y por último es preferible que una persona reciba dos veces, o sea dos programas distintos cortos que uno largo e interminable...” (Entrevista 3)

El PADD fue pensado entonces como una oferta distinta: duraría 10 meses en los que se trabajarían 4 módulos formativos.

“(se entiende que) el módulo es como una unidad, una unidad de pequeña competencia de lo que tiene que saber hacer el profesor respecto a su tema. Un módulo tenía 100 horas, y (ahí) no puedes meterles todos los temas, tiene que haber una priorización” (Entrevista 3)

¿Se consultó con los docentes qué necesitaban, qué les interesaba?

“No... ya quisiéramos que así sea, pero no estábamos a ese nivel; (el tema) era por dónde empezamos, qué priorizamos. Se dio prioridad entonces al desarrollo de capacidades en los docentes, pero alineado con qué cosas tiene que poder manejar, con qué instrumentos, cuál es el marco con el que vamos a trabajar, sobre eso se pensó y además se buscó hacer programas más cortos, más flexibles...” (E03)

La identificación de universidades públicas con las que se pudiera trabajar bien no fue un paso sencillo.

²¹ Ver RM No. 175 – 2013 – ED de abril del 2013.

La identificación de universidades públicas con las que se pudiera trabajar bien no fue un paso sencillo.

“Nosotros identificamos la capacidad institucional: quienes son los proveedores, cuantos (...) tenemos (...). O sea para los números que queremos hacer, si queremos hacerlo bien, necesitamos suficientes instituciones (...) y formadores (...). Estimándose que no se podría prescindir de las universidades públicas, se optó por escoger a las que mejor estaban”. (Entrevista 3)

Habiéndose puesto en marcha la maquinaria para el funcionamiento del PADD semipresencial, se producen importantes cambios en el Ministerio, se define un nuevo ROF en el 2015, y el proceso se ve seriamente comprometido:

“Algo que pasó y fue lamentable es que la DESP se partió en múltiples partes...” (Entrevista 3)

Como relatan nuestros entrevistados, se había trabajado arduamente en la concepción del programa, en la elaboración de los términos de referencia para reclutar a las instituciones formadoras, en el proceso de convocatoria y selección de instituciones, pero además se trabajó el diseño formativo, los materiales, la impresión de documentos, pero luego todo cambió: la DESP no existía más, los equipos se desintegraron, las tareas y compromisos del PADD pasaron a estar en manos de la DIGEBR.

Ello habría afectado también la relación con las instituciones formadoras o con sus representantes:

“Tú entenderás (por ejemplo) que si yo soy la UNSAAC de Cusco, que es una de nuestras proveedoras, cuando se partió el PADD en inicial, primaria y secundaria

ahora tengo que coordinar con tres señoritas [a cambio de una] para que me paguen. Así es.” (Entrevista 3)

3.2.3. Avances, logros y dificultades

Para la puesta en marcha del PADD semipresencial se establecieron convenios con nueve universidades públicas; estas estuvieron organizadas en cuatro redes y atendieron a su vez a los docentes de distintas áreas dentro de su ámbito de influencia. En el norte se trabajó con la Universidad Nacional de Trujillo, la Universidad Nacional de Piura y la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo. En el centro, con la Universidad Nacional del Centro del Perú. En la zona sur con la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, la Universidad Nacional de San Agustín en Arequipa y la Universidad Nacional del Altiplano. Finalmente, en la región oriente se trabajó con la Universidad Nacional de la Amazonía y la Universidad Nacional de San Martín.

Buscando un mejor desarrollo de las acciones de actualización docente, el MINEDU y UNESCO unieron esfuerzos para reforzar la labor de las IFD. En ese contexto, hacia fines del 2014 se encarga a la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), al Centro de Investigación y Servicios Educativos (CISE) de la PUCP y al Equipo de consultores UNESCO la labor de cumplir con un programa de monitoreo que facilite a su vez el fortalecimiento de las instituciones formadoras. Correspondió a la UARM el monitoreo de las regiones Selva y Sur, al CISE – PUCP en la región Norte y el equipo consultor de UNESCO se hizo cargo de la región Centro.

Así, por ejemplo, los informes elaborados por la UARM (2014) permiten conocer que el Programa de Monitoreo comprendió diversos componentes de manera tal que a partir de un mapeo de necesidades pedagógicas y administrativas para la gestión del programa de actualización, se desarrolló luego la asistencia técnica y se propuso para cada institución formadora un plan de fortalecimiento y las recomendaciones de mejora requeridas para superar las necesidades identificadas; por último, se elaboró un tablero de control de indicadores clave para el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de los programas de actualización. Cada uno de estos componentes (mapeo, asistencia, plan, tablero) siguió un procedimiento complejo y riguroso.

El paso uno, referido al mapeo de necesidades, se propuso identificar las situaciones problemáticas que afectan la gestión que realizan las IFD del programa a su cargo (PADD); para ello - utilizando una serie de recursos e instrumentos de recojo de información y análisis - se estudió la situación a partir de una muestra de formadores y de integrantes del equipo de gestión de cada IFD (coordinadores, web master, administradores, contadores, entre otros). Como resultado del mapeo se obtuvo la relación de nudos críticos que debían ser atendidos en los campos de: desempeño del formador, diseño metodológico del programa, gestión pedagógica, uso de la plataforma virtual, entre otros. En el desarrollo del siguiente paso, se brinda asistencia técnica a las universidades monitoreadas bajo tres modalidades: permanente, individual y grupal²². Sobre la base

de las etapas anteriores es que se elabora el plan de fortalecimiento de capacidades de la institución orientado a mejorar la gestión del programa, fortalecer las capacidades de los integrantes del equipo institucional a cargo del programa y diseñar e implementar estrategias y actividades pertinentes y viables para la resolución de los principales nudos críticos. Finalmente, como herramienta para el monitoreo de las IFD e instrumento útil para diagnosticar periódicamente y de manera sistemática los avances en la gestión del programa, se elaboró el Tablero de Control; este permite el seguimiento de los indicadores clave de desempeño del programa.

Es particularmente interesante conocer las lecciones aprendidas y las recomendaciones planteadas por las entidades que realizaron el monitoreo de las instituciones formadoras. En el caso de la UARM, y en relación a las universidades de la región sur, cabe destacar los siguientes aspectos puntuales: que se requiere contextualizar el PADD a la realidad concreta de los docentes participantes de la región; que tomando en cuenta que el programa semipresencial se dirige a docentes con mayores dificultades y bajos niveles de aprendizaje, se requiere ofrecer una atención y seguimiento más personalizado y permanente, lo que podría lograrse incrementando el tiempo de tutoría al docente; que se observa una tensión entre la necesidad de cubrir la meta de atención y la de garantizar la calidad y exigencia académica del programa; que se debe valorar el rol central de los formadores y brindarles mejores condiciones de trabajo (estabilidad, beneficios sociales); que se tome en cuenta la importancia

²² Los formadores seleccionados y contratados serán beneficiados por el MINEDU con una beca de formación especializada para el Programa de Certificación y Formación de Formadores Líderes.

del componente virtual pero que se considere que ello requiere el desarrollo de competencias digitales básicas en los docentes participantes. Indagando por los alcances que tuvo el PADD semipresencial se nos informó que entre el segundo semestre del 2014 y el 2015 llegó a atender a más de 20 mil docentes de los tres niveles de Educación Básica Regular de instituciones educativas públicas en 21 regiones del país. En su desarrollo se cubrieron los 4 módulos previstos, de 2 meses cada uno, y los docentes podían participar y certificarse en algunos de ellos o en el curso completo en cuyo caso obtenían un diploma.

En el contexto de los cambios que se dieron en el MINEDU a partir del nuevo ROF, la DIGEBR, a través de su equipo multinivel de formación docente en servicio asumió las actividades académicas a partir de marzo del año 2015, haciéndose cargo de la gestión pedagógica y administrativa del PADD semipresencial con el concurso de sus direcciones de línea.

Como instrumentos de monitoreo y de evaluación del programa, el PADD contó con un sistema de indicadores en su diseño que muestra el progreso de los logros alcanzados por los docentes durante su proceso formativo, del cual las IFD daban cuenta módulo a módulo. El Sistema Integrado de Gestión-SIG tiene la base de datos y registro de las evaluaciones de cada una de las actividades realizadas por los participantes.

3.3. PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN DOCENTE EN DIDÁCTICA – PADD. MODALIDAD VIRTUAL

3.3.1. Características y trayectoria

El PADD Virtual fue creado en el marco del convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y la Oficina de UNESCO Lima para la implementación del “Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Docente”. Dicho Proyecto, orientado a la ampliación de cobertura y mejoramiento de la gestión y calidad de la formación docente, incluye un componente de capacitación mediante cursos virtuales que se desarrolla a través del PADD.

Con ocasión de la firma del Convenio, en agosto del 2014, se señaló que el proyecto se inserta en el marco de la implementación del Plan Nacional de Formación Continua de Docentes que sería desarrollado hasta el 2016. Por su parte, el Ministro de Educación, Jaime Saavedra indicó que:

“con este proyecto se espera contribuir a la mejora de calidad de las instituciones formadoras de docentes, capacitar a más de 40 mil maestros en servicio de inicial, primaria y secundaria, así como generar las condiciones para una mejora en la gestión del sistema de formación continua.”²³

El PADD virtual se propone fortalecer la práctica pedagógica en el aula y ampliar la cobertura de la capacitación de docentes de educación básica regular (inicial, primaria y secundaria) de instituciones educativas públicas de zonas urbanas del país mediante cursos con modalidad virtual.

Su población objetivo es entonces los docentes de EBR de IE públicas urbanas quienes para participar deben cumplir con los siguientes requisitos²⁴: tener título profesional en Educación, ser docente con aula a cargo (u horas a cargo en el caso de secundaria) en el nivel educativo que atiende el programa, en una institución educativa pública urbana donde el 50% o más de estudiantes de 2do grado de primaria obtuvieron un desempeño mayor o igual al nivel 1 en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2013), ya sea en comunicación o matemática; no estar siendo beneficiado con algún programa de especialización o actualización regular ejecutado por el MINEDU en el periodo 2014-2015; no estar cursando algún otro programa de posgrado; pertenecer a un ámbito urbano con conectividad a Internet y contar con habilidades básicas de uso de herramientas de ofimática y de navegadores de internet.

En términos de contenidos, el programa se orienta básicamente a la formación en didáctica, entendida como una forma de :

“hacer la enseñanza más amigable y especializada, orientada más hacia el desarrollo de las competencias que a los contenidos”. (Entrevista 7)

La didáctica se articula a las rutas de aprendizaje en las áreas curriculares de comunicación (inicial, primaria y secundaria), matemática (inicial,

²³ A la firma del convenio asisten Paula Maguiña, Directora de Educación Superior Pedagógica, y Flavio Figallo, Viceministro de Gestión Pedagógica. Mayor información en: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=27878>

²⁴ Información tomada de las páginas web de las universidades ofertantes del PADD virtual (<http://www.upch.edu.pe/faedu/portal/cursos-y-talleres-educacion-basica/49-cursos-y-talleres-educacion-basica/636-programa-de-actualizacion-docente-en-la-modalidad-virtual.html>, <http://agenda.pucp.edu.pe/educacion-virtual/programa-de-actualizacion-docente/>, <http://campusvirtual21.continental.edu.pe/unesco/about.html>). <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=27878>

primaria y secundaria), personal social y emocional (nivel inicial) y ciudadanía (primaria y secundaria). Respecto a la organización²⁵, la estructura del curso define un diseño que comprende cuatro módulos. Cada módulo tiene una duración de 100 horas distribuidas en un promedio de ocho semanas. Además, hay un curso de inducción previo de doce horas. La certificación es progresiva de tal manera que al final de cada módulo, los participantes aprobados reciben un certificado. Al finalizar exitosamente los cuatro módulos los docentes obtienen un diplomado de actualización de nivel superior.

Tratándose de una modalidad virtual, el programa se basa en el aprendizaje autónomo, reflexivo y autocrítico del docente. Permite que el maestro defina el momento que más le convenga para realizar el aprendizaje. Además, cuenta con asesoría pedagógica personalizada de un tutor a través de un aula virtual moderna y del uso de herramientas sincrónicas (chat, mensajería instantánea) y asincrónicas (correo, revisión de lecturas, videos, foros, “workshops”).

Para su funcionamiento²⁶, el PADD virtual responde a un diseño según el cual el Ministerio de Educación (MINEDU) define las prioridades, la matriz de contenidos y las metodologías de los módulos. Por su parte, UNESCO contrata un equipo para desarrollar la matriz, diseñar, diagramar y “virtualizar” los módulos, en coordinación con el MINEDU. Los módulos se fueron diseñando a lo largo de la implementación de la propuesta, pero se logró alinear los contenidos de estos con los materiales utilizados para su ejecución.

La convocatoria y selección de las instituciones encargadas de ejecutar el programa se rigen por los lineamientos que establece el MINEDU y con participación de UNESCO se definen los términos de referencia. El proceso de convocatoria y selección por cada módulo toma un promedio de dos meses. UNESCO convoca a una licitación pública internacional (publicada durante un mes) y conforma un Comité Técnico que evalúa las propuestas técnicas y económicas.

La selección de las instituciones se realiza según los siguientes criterios: ser instituciones con facultad de educación o una escuela de posgrado con programa en educación o un consorcio de instituciones con alguno de los dos requisitos antes mencionados; contar con una plataforma virtual y experiencia profesional en cursos a distancia; contar con un equipo mínimo conformado por un coordinador general, coordinadores pedagógicos por nivel, coordinadores de tutores y un equipo de tutores para cubrir las metas (un tutor por cada aula de 30 profesores máximo, si el tutor es a tiempo completo puede tener dos aulas a su cargo) y presentar un plan de tutoría y un plan para evitar la deserción.

²⁵ Información tomada de: <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=28558>

²⁶ Información sistematizada de las entrevistas 2 y 7.

3.3.2. Avances, logros y dificultades

Entre el último trimestre del 2014 y diciembre del 2015, se desarrollaron tres de los cuatro módulos del PADD virtual. Comenzaron la experiencia, participando en el primer módulo,

17 mil docentes de los diferentes niveles de inicial, primaria y secundaria. Llegaron a cursar el tercer módulo, culminando el 2015, 12,150 docentes. El programa en su conjunto atendió a una sola promoción.

CUADRO 6: INFORMACIÓN SOBRE LOS MÓDULOS DEL PADD - MODALIDAD VIRTUAL

Módulo	Período de ejecución	Monitoreo Evaluación	Docentes atendidos	Universidades a cargo
Módulo I	Octubre – Diciembre 2014	Evaluación Módulo I	17,000	PUCP - UPCH - UC
Módulo II	Setiembre – Octubre 2015	Evaluación Módulo II	15,012	PUCP
Módulo III	Noviembre – Diciembre 2015	Monitoreo Módulo III	12,150	PUCP - UPCH
Módulo IV	Julio – Agosto 2016	Evaluación y Monitoreo Módulo IV	11,663	

Fuente: : Elaborado en base a información proporcionada por UNESCO.

El desarrollo del programa implicó el establecimiento de una serie de alianzas con instituciones diversas. Participaron en la implementación del PADD virtual universidades privadas como la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) y la Universidad Continental (UC). El Instituto Pedagógico Nacional Monterrico participó

en la elaboración y alineación de los materiales de los módulos. La evaluación de los resultados del Módulo I y de la implementación del Módulo II estuvo a cargo del Consorcio Alternativa - Talentus Consultores. Para el monitoreo y evaluación de la implementación del Módulo III del programa se contó con la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL).

CUADRO 7: INFORMACIÓN SOBRE LOS MÓDULOS DEL PADD – MODALIDAD VIRTUAL

Módulo	Universidades ejecutoras		
Módulo I	PUCP	UPCH	UC
Módulo II	PUCP	---	---
Módulo III	PUCP	UPCH	---

Fuente: : Elaborado en base a información proporcionada por UNESCO.

La implementación de cada módulo demandó una serie de tareas diversas relacionadas con:

- la convocatoria, inscripción y validación de los docentes participantes;
- la convocatoria, preparación, inducción de los tutores virtuales y la creación de un sistema de monitoreo y acompañamiento de estos tutores;
- la preparación y digitalización de los módulos;
- la realización del proceso de inducción digital a los docentes participantes, entre otras.

Por otro lado, la implementación de la modalidad virtual enfrentó ciertas dificultades. Estas estuvieron relacionadas, por ejemplo, con la necesidad de que los docentes participantes tengan un nivel de desarrollo aceptable en las competencias digitales:

“...una (...) gran limitación que hemos encontrado en el PADD virtual, en esta primera promoción, era que realmente los conocimientos y el manejo de las TIC era muy básico...”. (Entrevista 2)

Constituyó también un problema las limitaciones que muestra la conectividad en el país, dado que en las ciudades grandes se usa el internet en casa, pero en ciudades más pequeñas

“[los profesores] tenían que ir o a cabina o podían usar (...) las aulas de centro de recursos de los colegios, (...) a veces las de usaban institutos si es que había convenio o las IES”. (Entrevista 2)

Lo anterior llevó a pensar en estrategias alternativas, tales como

habilitar materiales de apoyo (en USB o CD) para que los docentes puedan acceder al material del módulo *offline* (por ejemplo, ver videos, hacer el foro, trabajar en el wiki o lo previsto para la actividad) y luego cargarlos en la actividad *online* (lo que tomaría menos tiempo si no cuentan con internet en casa).

Otra limitación, que implicó una gran dificultad para cumplir con las metas ha sido la calidad de la base de datos de docentes recibida del MINEDU y la tarea de validación de los docentes inscritos en el programa que debía hacer el MINEDU pero que, si se realizaba a destiempo, trababa el proceso de inscripción de los docentes participantes.

Asimismo, dado el desfase que pueda darse entre el tiempo que toman las gestiones administrativas y la urgencia política de echar a andar los programas, el PADD virtual se ha venido implementando fuera del calendario escolar, lo que dificulta que los docentes puedan optimizar sus tiempos de aprendizaje y consolidar sus propias prácticas.

“... una propuesta de innovación, que los profesores tienen que formular, y su aplicación, no la puedes hacer en diciembre (...) a una semana de diciembre no hay nadie en los colegios, ya están de vacaciones (...) Bueno los profesores hicieron el esfuerzo por hacerlo y lo hicieron en la segunda semana de diciembre (...) este año vamos a terminar el [tercer] módulo en noviembre, el 2, y de inmediato vamos a tener que empezar el 3, y ya les hemos dicho, y el 3 ¿cómo van a aplicar lo aprendido en la práctica?...” (Entrevista 7)

Finalmente, con el propósito de cumplir las metas no siempre se respetó el criterio de que la formación llegue a la institución educativa en su conjunto, es decir, que el aprendizaje beneficie a la escuela y sus equipos docentes.

“...la capacitación individual al docente es cosa del siglo pasado, ahora hay que capacitar al equipo de la escuela, (...) hay que buscar un equilibrio (...) empezando con el director...”. (Entrevista 7)

En cuanto a los logros y aprendizajes derivados de la realización del PADD virtual, se dispone de los informes de monitoreo y evaluación elaborados por el consorcio Talentus – Alternativa (2015) y por la USIL (sin fecha) para los módulos I, II y III. En ellos se ofrece información detallada de lo que fue el funcionamiento y resultados de cada experiencia según los criterios e instrumentos de evaluación elaborados en cada caso para indagar y recoger opiniones sobre aspectos pedagógicos, organizativos, tecnológicos del

programa, así como de logros de aprendizaje y cambios en la práctica docente.

En la información remitida directamente por integrantes del equipo de UNESCO que trabajan en el Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Docente, se destaca como logros más significativos del PADD virtual los siguientes: (i) el nivel de satisfacción de los docentes participantes que según el reporte de monitoreo y evaluación llegó a un 89% en todas las redes; (ii) el valor asignado a los foros virtuales como recurso favorable para el aprendizaje; (iii) el reconocimiento de que la modalidad virtual favorece la autogestión en el aprendizaje de los docentes; y (iv) la importancia reconocida al rol desempeñado del tutor no solo por su asesoría sino por el nivel de motivación que sostuvieron los tutores durante todo el programa.

3.4. ESTRATEGIA DE SOPORTE PEDAGÓGICO

3.4.1. Características y trayectoria

El Soporte Pedagógico se define como una estrategia de atención educativa integral que se realiza en la institución educativa con el propósito de que los estudiantes logren las competencias esperadas para su ciclo o grado en las áreas curriculares de comunicación, matemática, ciencia y ambiente y personal social.²⁷ La estrategia está dirigida a las escuelas de primaria que son públicas, polidocentes y urbanas; es hacia fines del 2015 que se incorporan algunas escuelas rurales.

Se trata de una experiencia bastante reciente que se realiza por iniciativa de la Dirección de Educación Primaria, dependiente de la Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación. Si bien tuvo un antecedente en las experiencias que se dieron en el 2014 en Lima Metropolitana²⁸ y en escuelas focalizadas en diez regiones, el programa cobra impulso en el 2015, cuando se definen sus reglas de funcionamiento, se le asignan mayores recursos económicos y se incrementan los ámbitos en que opera. Los lineamientos para el funcionamiento de la estrategia de Soporte Pedagógico así como las normas relativas a la selección y contratación de los Docentes Fortaleza y Acompañantes de Soporte Pedagógico fueron aprobados en enero del 2015²⁹. Es decir, entre fines del 2014 y principios del 2015 –en pocos meses de trabajo– se fueron montando las bases del programa, a la vez que se amplió rápidamente su cobertura a nivel nacional. Como

se señala en la información hecha pública por el MINEDU

*“La inversión en Soporte Pedagógico ha pasado de S/. 20 millones en el año 2014 a 254' 847,118 millones en el 2015. La implementación se ejecuta de manera planificada y escalonada con miras a llegar al 100% de regiones en el año 2016”.*³⁰

Para fundamentar la puesta en marcha de esta iniciativa se presentaron dos tipos de argumentos: uno referido al peso numérico de la primaria urbana en términos de docentes y matrícula y otro referido al estancamiento de los logros de aprendizaje registrados en el período 2012 y 2013.

En efecto, se argumenta en primer lugar que las escuelas polidocentes urbanas concentran una alta proporción de docentes (60%) y estudiantes de primaria (67%) lo que implicaría que en este segmento del sistema educativo –del nivel primario– se juegan los logros educativos de una parte significativa del sistema en su conjunto. Por otro lado, analizando cuáles fueron los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) en las IIEE polidocentes de zona urbana, se constata que tanto en los logros de matemática como de comprensión lectora se registra entre el 2012 y el 2013 el estancamiento o débil progreso en los aprendizajes de los estudiantes.

Según la fundamentación del programa, los bajos niveles de aprendizaje estarían asociados, en primer lugar, a factores propios del ámbito escolar que no favorecen

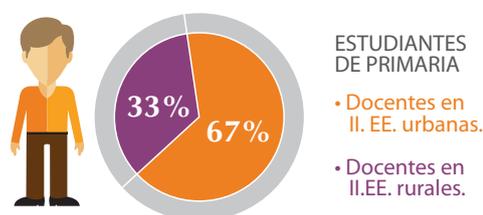
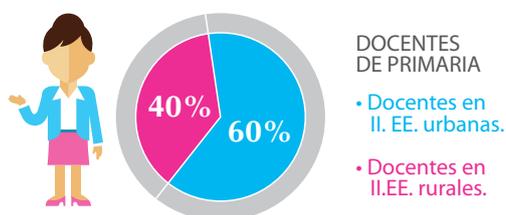
²⁷ Los “Lineamientos para implementar las acciones de Soporte Pedagógico en instituciones educativas públicas polidocentes completas de educación primaria en áreas urbanas” y las “Normas para la Selección y Contratación de docentes Fortaleza y Acompañantes de Soporte Pedagógico para la implementación de las Acciones de Soporte Pedagógico”, son documentos aprobados por RSG N°007-2015-MINEDU del 16 enero 2015.

²⁸ Hay una directiva de la DRE Lima Metropolitana (la 035-2041/DRELM/UGP/EBR) fechada el 22 de setiembre del 2014 que establece los lineamientos para la implementación de la estrategia nacional de Soporte Pedagógico en el 2014.

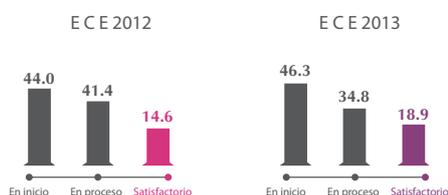
²⁹ “Lineamientos para implementar las Acciones de Soporte Pedagógico en instituciones educativas públicas polidocentes completas de educación primaria en áreas urbanas”

³⁰ Mayor información en: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=31801>

POBLACIÓN DOCENTES-ALUMNOS Y LOGROS DE APRENDIZAJE EN LA ECE, SEGÚN ZONA URBANA-RURAL



Logros en matemática II.EE. polidocentes a nivel nacional



Logros en comprensión lectora II.EE. polidocentes a nivel nacional



Fuente: Presentación MINEDU 2015.

el desarrollo de competencias en los estudiantes como son: las deficiencias en el desempeño pedagógico del docente, en la gestión escolar y en el clima de aula, la existencia de condiciones de infraestructura inadecuadas y de material educativo poco pertinente y oportuno, y la ausencia de un modelo o propuesta educativa pensada de manera específica para escuelas polidocentes urbanas. En segundo lugar, los niveles de aprendizaje estarían también asociados a cuestiones relativas a la necesaria actuación de los padres y madres de familia como acompañantes del proceso educativo de sus hijos (MINEDU 2015).

En esa lógica se considera entonces que es preciso revertir el señalado estancamiento o escaso progreso en el logro de aprendizajes aplicando un conjunto de medidas pertinentes e integrales que tienen por objetivo³¹: (i) promover el adecuado desempeño pedagógico del docente que incida favorablemente en el desarrollo de las

competencias de los estudiantes; (ii) fortalecer las prácticas pedagógicas en los directivos promoviendo un clima favorable para el aprendizaje a nivel institucional; (iii) involucrar a los padres y madres de familia en el acompañamiento y apoyo al proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas; y (iv) propiciar la participación de autoridades y actores locales en la atención prioritaria de las necesidades educativas de los estudiantes en la gestión local.

En atención a tales propósitos, se desarrollan en el programa cuatro líneas de acción: (i) el fortalecimiento de competencias para el desempeño de los docentes y directivos; (ii) el refuerzo escolar a cargo del Docente Fortaleza que realiza actividades y estrategias pedagógicas orientadas a desarrollar aquellas competencias comunicativas o matemáticas de manera focalizada en los estudiantes que requieren un mayor acompañamiento para ser logradas; (iii) la supervisión de la entrega y uso pedagógico pertinente de los

³¹ Mayor información en: <http://soportepedagogico.perueduca.pe/soporte.php>

recursos y materiales educativos; y (iv) la promoción de la gestión escolar con participación de las familias y la comunidad local. Es el primero de estos componentes el que nos interesa tratar de manera especial ya que justamente trata sobre la formación en servicio de los docentes.

Durante el período 2015 se llegó a atender un total de 3180 instituciones educativas, las mismas que están ubicadas en 687 distritos, de 16 regiones del país. El 97% de las II.EE. atendidas están en ámbito urbano, y representan el 55% del total de escuelas primarias polidocentes urbanas a nivel nacional.

CUADRO 8: PERÚ 2015: II.EE. ATENDIDAS POR SOPORTE PEDAGÓGICO, SEGÚN REGIÓN Y ÁMBITO

Región	Ámbito				Total
	Rural	%Rural	Urbano	%Urbano	
Apurímac	10	7%	128	93%	138
Arequipa	0	0%	17	100%	17
Ayacucho	19	9%	188	91%	207
Cajamarca	8	4%	213	96%	221
Cusco	13	5%	243	95%	256
Huancavelica	6	7%	85	93%	91
Ica	0	0%	115	100%	115
La Libertad	1	0%	221	100%	222
Lambayeque	0	0%	114	100%	114
Lima Metropolitana	7	1%	930	99%	937
Lima provincias	10	7%	128	93%	138
Loreto	16	8%	189	92%	205
Madre de Dios	1	3%	30	97%	31
Piura	3	1%	324	99%	327
San Martín	9	8%	107	92%	116
Ucayali	1	2%	44	98%	45
Total general	104	3%	3076	97%	3180

Fuente: : MINEDU, 2015

En términos organizativos, el programa opera a tres niveles: nacional, regional y local. En el nivel nacional se encuentra el Equipo Central de Soporte Pedagógico en el Ministerio de Educación.

Luego están los Equipos Regionales, uno por cada región, integrados por el coordinador y los especialistas que son seleccionados, contratados y capacitados por el MINEDU. En efecto, los equipos regionales se constituyeron a partir de un proceso de selección dirigido y realizado por el Ministerio de Educación. Se hizo una convocatoria, se evaluó individualmente a los postulantes, se seleccionó a los ganadores y se hicieron las correspondientes contrataciones. Si alguna persona renuncia se hace nuevamente el proceso (convocatoria CAS):

“... hay algunos que renuncian, tienen otra oportunidad de trabajo, de mejora, renuncian y se lanza de nuevo esta convocatoria para CAS”. (Entrevista 5)

Es interesante señalar las diferencias entre los coordinadores regionales y los especialistas de las regiones. Los coordinadores regionales – como responsables de la implementación de la estrategia de Soporte Pedagógico en la región - realizan las acciones necesarias para su implementación; esto es: coordinan acciones con la DRE o quien haga sus veces en las gerencias regionales y visitan todas las UGEL del ámbito regional de manera conjunta con las autoridades educativas regionales; tales visitas se realizan con la finalidad de brindar orientaciones para la implementación de las acciones, recoger información sobre los avances y necesidades, y brindar asistencia técnico pedagógica para

el cumplimiento de los propósitos y metas regionales en educación. Por su parte, el equipo de especialistas actúa a nivel local, y se encarga de la formación en servicio y la asistencia técnica al equipo de acompañantes de su ámbito; además los especialistas ejercen como facilitadores de los talleres a nivel macro regional, brindan orientaciones para el desarrollo de talleres a nivel regional, orientan el desarrollo de los grupos de interaprendizaje (GIA), y asisten a los acompañantes pedagógicos en las visitas de aula que estos realizan; el especialista está en permanente comunicación con su coordinador quien articula las acciones a realizar como parte de la implementación del programa conjuntamente con las autoridades educativas regionales.

Finalmente, en el nivel local, están los equipos de Acompañantes Pedagógicos y los Docentes Fortaleza que operan en las escuelas del programa; ellos son seleccionados y contratados por la región y capacitados por los Equipos Regionales.

En términos numéricos, el equipo contratado para el funcionamiento del programa estuvo integrado en el 2015 por un total de 4,979 personas, quienes se desempeñaron como coordinadores (22), especialistas (92), acompañantes (653) y docentes fortaleza (4,213).

EQUIPO TÉCNICO DE SOPORTE PEDAGÓGICO



Fuente: Presentación MINEDU 2015.

3.4.2. El Fortalecimiento de competencias a docentes y directivos en el marco de la estrategia de Soporte Pedagógico

Esta línea de acción del programa se propone generar espacios formativos y de motivación a través de los cuales se fortalezca el desempeño profesional del docente y de los directivos en las II.EE. con miras al logro de aprendizajes.

Las actividades de formación que desarrolla el programa combinan modalidades de tipo presencial y virtual realizadas a través de talleres, acompañamiento pedagógico en el aula, grupos de interaprendizaje y asesoría pedagógica virtual.

Los talleres

Los talleres son eventos destinados a fortalecer los desempeños pedagógicos de los integrantes del programa. Se realizan talleres con los equipos

regionales, es decir con el coordinador regional y los especialistas que integran cada equipo, así como con los acompañantes organizados en sedes macro regionales³². A su vez, los acompañantes de cada región desarrollan talleres de fortalecimiento tanto con los docentes de aula como con los docentes fortaleza.

“...a ellos les capacitamos, luego ellos van a sus regiones, hacen talleres macro regionales a los que asisten acompañantes de las regiones (...) y estos acompañantes van a sus regiones y capacitan a los docentes de primero a sexto grado.” (Entrevista 5)

Talleres con equipos regionales

Los talleres con equipos regionales son diseñados y ejecutados por el equipo central del MINEDU, considerando los requerimientos de los equipos que han sido recogidos mensualmente y el plan de formación de estos actores. Así, se ofrece a los equipos regionales conocimientos

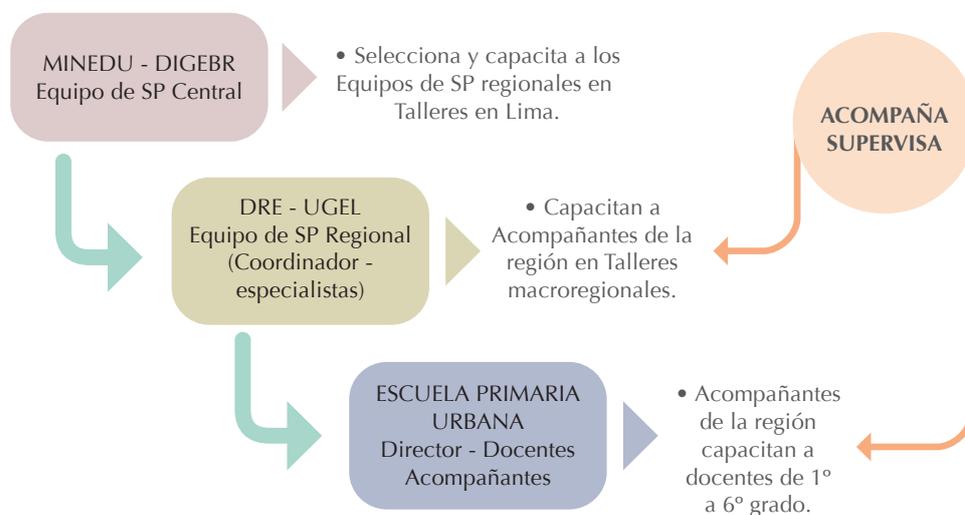
³² Se desarrollan generalmente en cuatro espacios geográficos: Lima Metropolitana, Amazonía (Pucallpa, Tarapoto), Zona Sur (Ica) y Zona Norte (Lambayeque, Trujillo).

y experiencias que fortalezcan sus desempeños y les sirvan luego para su trabajo - en el campo - con los acompañantes.

Conforme a lo establecido, se programan tres talleres al año; estos se

realizan en Lima lo que implica que los participantes viajan simultáneamente desde las 16 regiones en las que opera el programa. La duración de los talleres es variable, pudiendo tomar entre diez y tres días según el caso. En el año 2015, los talleres

SOPORTE PEDAGÓGICO: EQUIPOS Y PROCESOS DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN CADA NIVEL DE GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia.

se realizaron en el mes de enero el primero (de 10 días), luego en el mes de junio (de 6 días) y el tercero - de 3 días - en el último bimestre del año.

En los talleres con los equipos regionales el MINEDU ha trabajado tanto lo referido a los enfoques de las áreas de comunicación, matemática, ciencias naturales y personal social, como las matrices de las rutas de aprendizaje y de los mapas de progreso que tienen que ver con las competencias y capacidades esperadas en estas áreas. Asimismo, se priorizan las estrategias didácticas y los procesos pedagógicos y didácticos propios de cada una de las cuatro áreas. Por otro lado, se impulsan también perspectivas innovadoras y transversales como es el caso de la educación ambiental

que puede ser tratada de maneras diversas (la implementación del espacio de vida, el manejo de los residuos sólidos, el cuidado de la naturaleza, la promoción de la alimentación saludable, entre otras). De igual modo, se desarrolla el tema de la tutoría, como una práctica cuyo propósito es generar las condiciones para el aprendizaje en un clima de aula armónico y respetuoso, que brinde al estudiante atención en los aspectos académico y emocional.

Además, forman parte del plan de formación los aspectos relacionados con el acompañamiento (sus modalidades, características, instrumentos utilizados), asunto que se desarrolla con los coordinadores, especialistas y luego se hará con los propios acompañantes.

Se abordan también aspectos relacionados con las GIA como espacio de reflexión colectiva de docentes sobre temas de interés y con las visitas en aula, con sus particularidades y características.

En el último taller del 2015 se hizo la evaluación de lo actuado a nivel de especialistas, coordinadores y acompañantes; como aporte para la elaboración de las unidades y sesiones se trabajó el tema de la planificación curricular en perspectiva de corto y largo plazo y de la evaluación.

Talleres para acompañantes

La capacitación de los acompañantes de Soporte Pedagógico busca prepararlos para capacitar a los docentes de primaria de las escuelas donde opera el programa.

La formación está a cargo de los equipos regionales que fueron capacitados en los talleres en Lima por el equipo central del MINEDU; a su vez, los integrantes del equipo central brindan asistencia técnica (acompañan, orientan, recomiendan) en los talleres de los acompañantes.

Las reuniones de formación con los acompañantes se realizan de manera descentralizada en cuatro sedes: Tarapoto, Lima, Chiclayo e Ica. Los acompañantes viajan de las 16 regiones a las sedes que les son más cercanas. En el 2015 los talleres con los acompañantes duraron diez, seis y tres días.

Talleres para docentes de aula

Los acompañantes pedagógicos realizan talleres de capacitación en todas las regiones donde opera SP y con todos los docentes de primero a sexto grado de primaria de las instituciones focalizadas por el programa.

Los contenidos priorizados en el trabajo con los docentes son la planificación curricular de largo y corto plazo, en el marco del desarrollo de competencias y capacidades, e incorporando situaciones significativas a partir de las cuales se plantea el desarrollo de unidades.

El acompañamiento

Es una labor de atención pedagógica personalizada al docente que supone situar la tarea formadora en el espacio mismo del aula y de la escuela. Para hacer posible el acompañamiento, se realizó por un lado la selección y contratación de los acompañantes de Soporte Pedagógico³³ y por otro, su proceso de capacitación.

“El acompañamiento lo realizan nuestros acompañantes que son contratados desde cada unidad ejecutora, ellos hacen la contratación de personal, pero nosotros como Ministerio asumimos su formación ¿no?, en los talleres y luego en el acompañamiento vemos cómo todo este proceso de formación se va implementando desde el acompañamiento.” (Entrevista 5)

Los Grupos de Interaprendizaje – GIA

Son espacios de reflexión colectiva y aprendizaje que se constituyen en la institución educativa; a partir de lo observado en el acompañamiento y monitoreo los diálogos e intercambios que se dan en los GIA permiten analizar y tomar decisiones sobre la práctica pedagógica, sobre propuestas para mejorar el desempeño docente, las capacidades de dirección y los aprendizajes de los estudiantes.

³³ Para mayor detalle ver “Normas para la selección y contratación de docentes fortaleza y acompañantes de soporte pedagógico para la implementación de las acciones de soporte pedagógico en las instituciones educativas públicas polidocentes completas de educación primaria en áreas urbanas”, aprobado por RSG N°007-2015-MINEDU, 16 enero 2015

“Las GIA deberían ser impulsadas por el director, pero acompañado por nuestros acompañantes (...) la asistencia la dan nuestros acompañantes, pero lo ideal es que lo hagan los directivos ¿no? Ese es el quid.” (Entrevista 5)

El Asesoramiento Pedagógico Virtual

Es un servicio de consulta en línea que se propone asesorar en aspectos pedagógicos y de gestión. Se ofrece a todos los docentes y directivos de las escuelas que participan de Soporte Pedagógico, así como a los profesionales que trabajan en el programa.

“...además, en esta misma línea de acción tenemos la asesoría pedagógica virtual. Porque no es suficiente el taller, no es suficiente el acompañamiento, no es suficiente las GIA, y de repente el docente por ahí tiene alguna pregunta, alguna inquietud que hacer, [para eso] tenemos una plataforma en lo que es PeruEduca (...) pueden ellos de estas inquietudes que tienen, hacerlos vía teléfono o por correo (...) Hay un equipo que son los que responden las dudas, inquietudes, alguna cuestión que querían saber, de esta manera tratamos de cubrir esta línea de acción, que tiene que ver todo con la mejora de los desempeños.” (Entrevista 5)

3.4.3 Avances, logros y dificultades

Es probable que la estrategia de Soporte Pedagógico haya sido pensada y diseñada por un período más largo del que tenemos registrado; sin embargo, una de las cosas que asombra en este programa es la rapidez con que se habrían tomado decisiones de peso y de alto costo en asignación de recursos económicos y en la movilización de

recursos humanos; el proceso es más destacado aun cuando se considera que esta movilización llega hasta los estudiantes quienes son atendidos a través del refuerzo escolar. Entre el tercer trimestre del 2014 y el año siguiente el presupuesto de Soporte Pedagógico se multiplicó 12.7 veces pasando de 20 millones de soles a 254 millones. Por otro lado, la cobertura de la estrategia ha llegado a ser bastante significativa.

La evaluación de logros que difunde el programa en su portal en Internet³⁴ da cuenta de lo alcanzado en diversos campos. En cuanto a generación de condiciones, se señala la importancia de tener autoridades de Gobiernos Regionales, UGEL e II.EE. informadas e involucradas con la estrategia, que se hayan conformado equipos integrados DRE y MINEDU para implementar la estrategia de Soporte Pedagógico y que se haya podido mantener una coordinación permanente con las autoridades regionales y locales.

En relación a la formación de actores, se identifica como logros, que se haya realizado la capacitación de los responsables de Soporte Pedagógico en numerosas regiones a través de los talleres de fortalecimiento de desempeños, y que se haya dado capacitación a docentes y equipos directivos en las regiones en que opera el programa.

Merecen también destacarse los esfuerzos y logros alcanzados en el rubro de recursos pedagógicos. Además del material bibliográfico de consulta y los recursos que recibe cada participante en los talleres en los que participa, en el mismo portal del programa es posible acceder a una serie de materiales educativos que habrían sido especialmente

³⁴ Ver sección “Nuestros logros” en: <http://soportepedagogico.perueduca.pe/>

elaborados para Soporte Pedagógico. Se cuentan entre ellos los siguientes: Fascículos para padres; Sesiones de Desarrollo Personal – Cuadernillo del estudiante de 1° a 6° grado; Sesiones de refuerzo (28 documentos); Sesiones de aprendizaje (numerosos documentos para cada grado de primaria); Guías para docentes (Ciclos III, IV y V).

A pesar de lo abrumador que puede resultarnos a algunos manejar responsabilidades de tal magnitud, las funcionarias entrevistadas acerca del programa parecieron mostrarse tranquilas y optimistas en relación a sus tareas. Como señalan, tienen buena acogida en las regiones, las personas que son convocadas a participar responden positivamente y lo hacen, por lo tanto, el Programa ha crecido, se ha expandido y se esperan buenos resultados.

Aun así, parece que podrían mejorarse los procesos de gestión que involucra un programa de esta naturaleza, tanto por los procesos administrativos del sector, como por la carga que ello supone para los equipos técnicos.

“O sea, la Central [el MINEDU] también tiene sus propios procesos, para que salga un taller tienes que presentar con tres meses de anticipación y hacer seguimiento, hay un desgaste, para cada cosa. Si quieres publicar algo, si quiere salir algo, la sesión, las unidades, material para refuerzo, material para gestión escolar, es todo un camino que tienes que pasar. Es bien desgastante la parte administrativa. Algo similar ocurre en las unidades

ejecutoras, ese es el reporte que me dan los coordinadores. Y claro, los entiendo porque yo lo vivo aquí también el día a día, ¿no?”
(Entrevista 5)

Por otro lado, las contrataciones anuales también suponen esta carga administrativa y lo que ha sucedido es que los acompañantes se mueven entre programas, dependiendo de las condiciones de trabajo y sueldos que les ofrecen, lo que fortalece unos programas en desmedro de otros.³⁵

Complementariamente, es importante también estar alertas con las intervenciones en la escuela y la necesidad de que las diferentes direcciones coordinen entre sí evitando producir una sobre saturación que afecte el buen desenvolvimiento de la institución educativa.

³⁵ Problemas de este tipo han sido superados en el 2016 con la norma que coloca todos los programas en el marco del PELA.

3.5. LA OFERTA DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO EN LAS REGIONES

3.5.1. Antecedentes

La gestión descentralizada de la educación peruana es un viejo tema de carácter político que no encuentra todavía vías de concreción. Suele estar presente en las normas, en los planes, en la declaración de intenciones, pero está bastante ausente en el sistema de decisiones y en el trabajo concreto de los diversos niveles de gobierno.

Como se ha visto a partir de los programas de formación docente en servicio revisados en este informe, para gran parte de las decisiones y acciones de peso el Ministerio de Educación mantiene el control entre manos, dejando gestiones de menor rango para ser ejecutadas en las instancias descentralizadas. Más aun, por lo general se diseñan y ejecutan programas de capacitación uniformes o estándar para un magisterio diverso y un sistema educativo desigual. No parecen haber tampoco estímulos al surgimiento, el sostenimiento y el éxito de las iniciativas regionales.

Hay sin embargo antecedentes importantes, y relativamente recientes, que muestran lo que formalmente se concibe como aquello que es deseable en materia de formación docente; ejemplo de esto son los Proyectos Educativos Regionales (PER), la experiencia de los Centros Amauta, el contenido de los Acuerdos firmados por el MINEDU y los Gobiernos Regionales al inicio de la gestión de la ministra Salas (2011-2012).

En el caso de los PER, es conocido que una vez aprobado el Proyecto Educativo Nacional (PEN), entre los años 2005 y 2008, las regiones fueron elaborando sus respectivos Proyectos Educativos Regionales (PER) los mismos que constituirían la propuesta de desarrollo educativo y el marco orientador de las políticas y acciones que llevaría a cabo cada región en el largo plazo (hasta el 2021). Pues bien, de la revisión pormenorizada (Montero, 2011) de estos documentos se extraen constataciones interesantes que merecen ser destacadas porque - sea bajo la forma de objetivo, resultado esperado, política regional, estrategia o medida a implementar - en todos los casos se incluye un acápite referido a la formación de los maestros:

- No existiendo una misma terminología ni un patrón uniforme para designar y diseñar las propuestas relativas a la formación docente, se utilizan indistintamente los términos de “formación continua”, “capacitación en servicio”, “formación permanente”, o “formación en servicio”; y se plantea la creación de: “un sistema...”, “sistemas...”, “un programa...”, “programas...”.
- En ciertos casos (por ejemplo, en Junín y Puno) se asigna a los ISP -debidamente acreditados- la función de hacerse cargo de la formación en servicio.

En otros, (por ejemplo, en Madre de Dios y San Martín) se propone la existencia de una instancia regional especializada que organice y regule la oferta de formación en servicio (tipo Centro Amauta).

- La idea de articular o integrar la formación inicial y en servicio en la perspectiva de construir y consolidar un sistema regional de formación docente está en cierta forma expresada en los PER de Cusco (creación del Sistema Regional de Formación Profesional Docente) y Madre de Dios (instalación de un sistema efectivo y especializado de formación docente inicial y en servicio).
- En cuanto a la promoción de espacios colectivos (grupos de interaprendizaje, redes escolares) como formas organizativas en las que se favorece el encuentro entre maestros y la formación de los docentes, hacen alusión a ellos, por ejemplo: los PER de Ancash (Institucionalización de los Grupos de Interaprendizaje (GIA) y redes como espacios de intercambio de experiencias y reflexión permanente en la perspectiva de la autoformación), de Lambayeque (Institucionalizar la organización y funcionamiento de redes educativas para fortalecer la formación personal y profesional del docente) y de Puno (Fortalecer las redes educativas en los niveles inicial, primaria y creación de las mismas en el nivel secundario. Fortalecer e institucionalizar los mecanismos de interaprendizaje, reflexión y mejoramiento en las II.EE.).
- En lo que se refiere a la necesidad

de establecer y poner en marcha mecanismos de acompañamiento pedagógico, esto fue explícitamente planteado en los PER de Ancash (Sistema de formación en servicio y acompañamiento constante para mejorar las prácticas pedagógicas y la gestión educativa), Callao (mecanismos especializados de acompañamiento permanente a las instituciones educativas), Piura (sistema de monitoreo y acompañamiento que oriente las prácticas pedagógicas en el aula) y Ucayali (Sistema de acompañamiento monitoreo y supervisión pedagógica para mejorar la calidad de los aprendizajes; Programa permanente de acompañamiento pedagógico para docentes).

¿Cuánto de esto se realizó?, ¿qué tanto avanzaron las regiones en sus afanes por constituir sistemas integrados descentralizados de formación docente continua? Las tensiones entre centralismo y descentralización siguen poniéndose de manifiesto en las acciones del 2015.

3.5.2. La oferta de formación regional según los planes operativos 2015

A partir del análisis de los POI es difícil visibilizar iniciativas a mediano y largo plazo, dado que se trata de programas anuales de trabajo, sin embargo, se identifican aspectos comunes que vale la pena resaltar.

En primer lugar, la mayoría de las capacitaciones que desarrollan (o se proponen desarrollar) las DRE y sus UGEL en el 2015 tiene que ver con temas de gestión institucional más que de gestión pedagógica.

Así, se proponen el desarrollo o fortalecimiento de capacidades en sus funcionarios pertenecientes a la DGI, Asesoría Jurídica, Administración y Control Institucional y el énfasis está puesto la calidad del servicio, el manejo de software/ programas y/o normativas y en la necesidad de contar con funcionarios eficientes.

Por otro lado, todos los POI regionales 2015 mencionan en su marco estratégico (visión y objetivos de los PER) la importancia del desarrollo de capacidades docentes y su fortalecimiento. Asimismo, en los diagnósticos (análisis FODA), los POI reconocen como una oportunidad la oferta de formación y capacitación que existe (en algunos casos se menciona que esta no es continua o permanente como problema identificado) pero dada la carencia de iniciativas propias, parecen estarse refiriendo a los programas nacionales que proceden del MINEDU. Las regiones están con el PELA, la gestión de riesgos y la prevención de drogas. En efecto, el ámbito más importante es el de la Educación Básica encontrándose en este campo una fuerte incidencia de los programas estratégicos del MINEDU en cuanto a capacitación docente, con presupuestos asignados (metas, indicadores, etc.). Se trata principalmente de los siguientes:

- PELA - Programa Estratégico Logros de Aprendizaje
- PREVAED - Programa Desarrollo de Capacidades y Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo de Desastres
- DEVIDA - Programa de Prevención del Consumo de Drogas en el Ámbito Educativo del Nivel Secundario
- PIR DAIS - Programa Capacita-

ción y Sensibilización para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

A ello se añade en ciertos casos la referencia a los Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO) y la necesidad de incidir en educación para el trabajo e inserción en el mercado laboral.

Buscando un segundo nivel de información, nos contactamos con personas relacionadas a las experiencias de Cusco, Piura y San Martín, que si bien no se cuenta con la información en los POI se sabía que se promovieron iniciativas de formación en servicio, vinculadas a sus procesos de reforma (descentralización), que se promovieron por Tarea, Movimiento Pedagógico Regional y SUMA USAID, respectivamente.

En relación a la experiencia en Cusco, se menciona que el proceso (que se dio en el 2014) fue interrumpido por los cambios de autoridades pero que luego se fue retomando. Se trata de una iniciativa surgida del diálogo entre la Red Educativa Regional y la DREC (en ese momento dirigida por E. Ochoa), que busca dar forma a un sistema regional de formación docente. Para elaborar la propuesta se consideró necesario contar con una consultoría que pudiera sistematizar y dar forma al diseño del sistema; ésta estuvo a cargo de Tarea. Asimismo, se conformó una comisión con miembros del Consejo Participativo Regional (COPARE) (en el que participaban ISP) y se discutió hasta llegar a una formulación que fue discutida en el pleno de esta instancia. Además del diseño del sistema regional de formación se formuló una propuesta de ordenanza que fue presentada en la Asamblea

Regional. En tanto esto sucedía en el periodo que siguió a las elecciones regionales y municipales, la gestión no llegó a concretarse y -habiéndose retomado- sigue pendiente de aprobación. En relación a esta iniciativa se señala que es una idea difícil de llevar adelante, pues no se trata sólo de un programa de formación de docentes sino de la creación de una instancia regional especializada; ello ha implicado la revisión de temas jurisdiccionales y de asuntos referidos al régimen laboral para quienes integren esta instancia.³⁶

En el caso de Piura se mencionó que desde hace 10 años se fundó el Movimiento Pedagógico Regional (que tuvo como una de sus promotoras a la educadora Luz Gallo). Las iniciativas de formación en servicio en la región tienen que ver con este Movimiento, conformado por instituciones de la sociedad civil.³⁷

En el caso de San Martín, se conocen las propuestas del Modelo de Gestión Educativa Descentralizada, con un enfoque de gobernanza territorial apoyado por el proyecto SUMA. En el marco de esta reforma se formularon unos Proyectos de Inversión Pública (PIP) que incluían temas docentes.

Como se mencionó, ha sido difícil hacer un seguimiento a estas iniciativas y es poco lo que se conoce desde la capital, pero sin duda es importante subsanar esta carencia recolectando información de las regiones de una manera sistemática e integrar el tema regional en los criterios de calidad de la formación en servicio y en los lineamientos de política que se requiere elaborar.

³⁶ La información fue brindada por Severo Cuba y la persona encargada actualmente es Ingrid Guzmán, ambos de Tarea.

³⁷ La información fue brindada por Isabel Curay. Mayor información con Luis Felipe Vélez Ubillús de la ONG Nari Walac.

CAPÍTULO 4

REFLEXIONES FINALES: ALGUNOS APORTES
PARA LA DISCUSIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES
SOBRE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE





4.1. NOTAS PARA LA REFLEXIÓN

La trayectoria de las experiencias registrada en este estudio, da cuenta de la dificultad del Estado peruano para articular y sostener políticas y programas de formación docente con visión de mediano y largo plazo.

Imposible decir que no se hizo nada. Durante décadas se han realizado cientos o miles de eventos de formación de docentes; programas, cursos, talleres, de diversas temáticas, modalidades, duración y calidad formaron parte de las “capacitaciones” siempre reclamadas y bienvenidas. Sin embargo, vistos los hechos en perspectiva surge cierta desazón; será que lo hecho no fue suficiente, será que lo hecho no estuvo bien hecho, será que no era lo más adecuado. Un poco de todo probablemente.

A estas alturas de la historia, las carencias son notables. Y, como bien dicen, la falta de continuidad de los programas “...ha implicado dejar trancos procesos de capacitación docente que pretendían avanzar progresivamente en los temas a trabajar con los maestros.” (De Belaunde et. al. 2013). En efecto, en años de recorrido poco o nada se institucionalizó. En muchos casos se trabajó por oleadas, por modas, debiendo responderse a la presión de “salir” con alguna propuesta, ¿nueva?, ¿inédita?, ¿pensada o improvisada?; la fragilidad institucional se alimentó asimismo de la permanente mudanza

de los equipos y funcionarios, de la dificultad para instaurar en el sector una burocracia estable, bien formada e informada. En tales circunstancias, no hay archivos, no hay pasado y menos una sólida tradición.

“Ello se hace patente, también, en el hecho de que no existe un conjunto consistente y coherente de referentes teóricos y metodológicos que pudieran constituir un verdadero marco conceptual para la política educativa en el tema de formación y profesionalización docente.”
(De Belaunde et. al. 2013)

El periodo de análisis (2011-2015) no ha sido ajeno a estos movimientos. En casi cinco años de gobierno, con un cambio de gestión de ministros y otro cambio de funciones al interior del Ministerio de Educación, las acciones formativas dirigidas a los docentes fueron numerosas, adoptaron diferentes formas y – con el transcurso del tiempo - fueron repitiéndose, adaptándose o renovándose en sus contenidos, modalidades, destinatarios, responsables, ejecutores, dimensiones y duración. Desafortunadamente no nos es posible dar debida cuenta de la cantidad de recursos humanos y financieros invertidos en esta tarea, ni de la cantidad real de docentes que fueron atendidos por ella; peor aún, no es posible ofrecer una evaluación global del impacto que tuvieron y tienen tales esfuerzos en el mejoramiento del desempeño de los docentes. Con un servicio

atomizado las referencias pueden ser parciales; se encuentran evidencias en favor de ciertas prácticas, como también indicios de cuestiones por resolver.

Las circunstancias en que se deciden y aplican las políticas docentes son un asunto de peso. Tensiones entre el tiempo político, el tiempo administrativo y el tiempo escolar saben estar a la base de los problemas. Unos y otros tiempos no dialogan ni se articulan entre sí. El tiempo político suele generar angustia en los políticos; fuerza la improvisación en tanto obliga a mostrar propuestas y logros en el corto plazo:

“Las políticas de formación docente en el país han estado tradicionalmente basadas en percepciones, opiniones y reacciones a demandas o presiones políticas o de grupos de interés.”
(Guerrero 2013)

El tiempo administrativo tiene sus propias exigencias y temores; es largo y lento por naturaleza; enredado en gestiones regidas por normas y detalles, enseña que la innovación apurada no es posible. Un programa que se quiere implementar y sostener en el largo plazo necesita ser pensado y preparado con la debida anticipación. No es inmediato, tampoco es rápido.

Por su parte el calendario escolar sigue corriendo; tiene una secuencia conocida que establece fechas de inicio y cierre del año lectivo, así como períodos vacacionales y días feriados. Sin embargo, pareciera que no se toma debida nota del tiempo de que disponen los docentes para capacitarse de manera tal que sus diversas obligaciones resulten entre sí compatibles. Digamos que, si bien el acompañamiento pedagógico en el

aula necesariamente debe coincidir con el período de dictado de clases, otras acciones formativas pueden requerir más bien un tiempo libre en el que no se atiende diariamente al alumnado.

A las dificultades que se presentan en el día a día de las acciones y decisiones, se suma la ambigüedad respecto del rol que le compete jugar al ministerio. ¿Es su función dar un servicio directo de capacitación a los docentes e intervenir en las escuelas, o debe más bien brindar un servicio encargado a otras instituciones? Cualquiera que sea el caso, el Ministerio de Educación, como instancia rectora de las políticas educativas del país, requiere contar con equipos técnicos preparados, que gestionen la política en el corto plazo con mirada en el mediano y largo plazo; necesita equipos que generen condiciones para la implementación de las propuestas y que la monitoreen y acompañen asegurando la calidad de los procesos, con un manejo racional de la carga administrativa. Cómo evitar que el trabajo se concentre en el esfuerzo de hacer gestiones para cumplir la exigencia de hacer año tras año términos de referencia, selección de instituciones y convenios, contratación de formadores, y supervisión desde la desconfianza.

El tema de las instituciones que califican como posibles responsables de la ejecución de los programas de formación docente es clave y requiere la debida atención. No está claro todavía con qué tipo de instituciones y formadores se cuenta y cuál es la calidad de los mismos. Sobre todo, en un contexto en el que se escinde la relación entre la formación docente inicial y la formación en servicio, en el que se abandona el

proyecto de creación de un sistema integrado, y en el que se constata la debilidad en que han quedado las instituciones formadoras. Hay actualmente en curso propuestas y decisiones orientadas a fortalecer las instituciones de formación docente, pero en el periodo estudiado se confió poco en los ISP como organismos capaces de asumir y cumplir las labores de capacitación, especialización, actualización de docentes, así como las funciones de apoyo pedagógico y de gestión que requieran las escuelas, sus docentes y sus equipos directivos. Esto se muestra como un sinsentido si se considera que los ISP son un capital institucional público desperdiciado, a pesar de estar asentado en todas las regiones del país.

La magnitud y variedad de la oferta que se despliega desde el nivel central (MINEDU) supone la puesta en marcha de un engranaje importante para convocar, seleccionar y contratar a los mejores formadores y capacitadores del país, no sólo por sus niveles de formación sino también por su experiencia. Sin embargo, hasta el día de hoy no se cuenta con una oferta adecuada en cantidad y calidad de personas que puedan asumir la capacitación y el acompañamiento de nuestros docentes, por lo que muchas veces se genera un mercado interno, dentro del propio sector, que moviliza a formadores y acompañantes de los programas, lo que debilita la implementación de las propuestas en el territorio y en consecuencia dificulta el logro de sus objetivos. Paradójicamente, además, la educación de los últimos años ha visto aparecer en escena no solo la notable expansión del recurso “acompañamiento”, sino la presencia cada vez mayor de personas - docentes - que ejercen funciones

similares con diversos nombres según el programa específico al que pertenezcan: acompañantes, tutores, mentores, maestros fortaleza, entre otros.

Lo visto en el presente estudio levanta un conjunto de tensiones y temas por debatir. Así, por ejemplo, al definir las estrategias de intervención de los programas es importante tener en cuenta la tensión entre el buen maestro como individuo profesionalizado y los buenos maestros que conforman una comunidad pedagógica en la institución educativa o red. De igual manera, al definir los propósitos y contenidos de los programas es preciso tomar en cuenta la disyuntiva entre atender prioritariamente las áreas que son materia de evaluaciones estandarizadas o de dar la debida atención a otros campos principales de la formación de docentes y estudiantes. La opción entre el uso de la tecnología para el estudio virtual con tutores a distancia y el recurso de las relaciones cara a cara que conlleva el acompañamiento en aula, es un tema que requeriría ser evaluado en mayor amplitud y profundidad, por ejemplo, para conocer su impacto en el desempeño del docente.

La centralización de los procesos es un rasgo destacado que se ha mantenido en el periodo. Si bien se reconoce la diversidad, ha sido difícil mirar a las regiones y trabajar con ellas el fortalecimiento de sistemas y procesos que ayuden a identificar necesidades educativas y de sus equipos docentes para mejorar la calidad, principalmente en las poblaciones más vulnerables. La carrera por subir puntajes en las pruebas estandarizadas puede ser perversa en este sentido.

Es preciso además definir, qué tan descentralizado puede ser y será el servicio para la formación de docentes. En cualquier caso, la identificación de las necesidades e intereses de formación compartidos y los diferenciados, la

contextualización de la formación ofrecida - en cualquiera de sus modalidades - y el acercamiento de los programas a las condiciones reales del docente son asuntos relevantes.

4.2. CONDICIONES QUE FAVORECEN EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS

Objetivo: *“Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y los aprendizajes de los estudiantes”* (UNESCO 2013)

La historia de la implementación de políticas de formación docente en servicio en el país, permite destacar una serie de condiciones necesarias para el éxito de estas políticas. Estas se señalan a continuación:

Condiciones que favorecen el éxito de las políticas de formación docente en servicio.	
Jerarquía	Que se constituyan en políticas de Estado, capaces de trascender las gestiones ministeriales y los mandatos de gobierno.
Temporalidad	Que se formulen, ejecuten y sostengan en el mediano y largo plazo.
Profesionalismo	Que estén a cargo de funcionarios de carrera que forman parte de una burocracia formada, informada, estable y flexible, tanto en la sede central como en las regiones.
Secuencialidad	Que se formulen y ejecuten conforme a planes de metas factibles que se definen progresivamente en términos de la priorización de logros de cobertura y de nivel y calidad de los aprendizajes.
Integralidad	Que se sustenten en la acción coordinada entre la formación docente inicial y la formación en servicio favoreciendo la constitución de un sistema integrado de formación docente continua.
Pertinencia	Que incorporen la diversidad y la desigualdad del magisterio nacional como criterios que orientan la definición de sus objetivos, diseños e intervenciones.
Relevancia	Que atiendan necesidades y requerimientos de importancia para el mejoramiento del desempeño docente.
Diferenciación	Que se distinga entre acciones formativas de relevancia y calidad y eventos puntuales, de corta duración, orientados por lo general a informar sobre determinadas decisiones adoptadas por el sector. La atención de este tipo de necesidades demanda más bien un buen sistema de comunicación y no de procesos formativos.
Participación	Que resulten del diálogo, la consulta, la concertación con los propios docentes –en tanto integrantes de colectividades pedagógicas a nivel de escuelas y redes y potenciales aliados en este esfuerzo– sobre sus intereses, necesidades, propuestas y compromisos relativos a su formación.
Descentralización	Que se alineen con las normas, políticas y decisiones adoptadas en materia de descentralización, respetando las funciones asignadas a los distintos niveles de gobierno en materia educativa y las decisiones que se adopten en las instancias de coordinación intergubernamental.

4.3. COMPONENTES Y ALTERNATIVAS PARA LA CREACIÓN DE UN SERVICIO DE FORMACIÓN DOCENTE

La experiencia demuestra que el abanico de opciones existentes para modelar un sistema o un conjunto de acciones de formación docente en servicio es relativamente amplio y depende de muchos factores.

Dependerá, por ejemplo, del diagnóstico de necesidades que se haya identificado y de los criterios con que se haya establecido cuáles son las necesidades de formación de los docentes. ¿Qué hacen, qué deberían hacer y cómo, qué necesitarían saber los maestros para mejorar su práctica docente?

Dependerá también de las prioridades que se hayan trazado las autoridades, la gestión del momento: ¿qué será más importante, mejorar las evaluaciones de rendimiento estudiantil en el plazo más corto posible o sentar las bases para la recuperación y revalorización de un magisterio consolidado en materia de deberes y derechos ciudadanos?

Se sabe por otro lado que no hay “un” tipo único de docente ni necesidades de formación uniformes para todos. Por el contrario, el magisterio está conformado por múltiples grupos diferenciados en razón de la especialidad que tengan y del nivel y modalidad educativa en que trabajen. Sus trayectorias, sus experiencias, su tiempo de servicios, el momento del ciclo laboral en que se encuentren, hacen asimismo diferentes a unos maestros de los otros. Todo ello, además del

entorno social y cultural en que se desempeña un docente y de sus propias características e intereses, define situaciones y necesidades diferenciadas. La desigualdad y la heterogeneidad que caracterizan el país, tiñen y segmentan también – como es natural – al magisterio peruano.

En un escenario así, ¿Qué formación ofrecer? ¿Qué propósitos y contenidos son adecuados para quiénes? Y además ¿Cómo ofrecerlos? Las alternativas de propuesta y el listado de recomendaciones conducen mínimamente a tomar decisiones en atención a la orientación del o los programas, a su diseño y organización, a la intervención en sí misma y al sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer los procesos y sus resultados de manera controlada y sistemática.

Más allá del programa específico en el que se constató un acierto o un desacierto, los programas en conjunto proporcionan –de manera explícita o no– orientaciones sobre aquello que debiera ser tomado en cuenta para perfilar lineamientos de política. Siguiendo esa lógica, se esbozan a continuación una serie de aspectos destacados que pueden servir de referencia para la tarea encomendada, organizados en cuatro componentes: orientación del programa, diseño y organización, implementación y evaluación y monitoreo.

Componente 1: Sistema de orientación de la Formación en Servicio

Este primer componente es fundamental en tanto da coherencia y sentido al resto de elementos del programa o acción formativa. El sistema de orientación de la formación en servicio define la filosofía, los objetivos, la perspectiva pedagógica y la justificación del modelo de formación docente elegido sobre la base de un diagnóstico. En esta línea, corresponde a las instancias respectivas (DIGEDD, DIFODS) establecer los lineamientos que guíen la formación en servicio en el país, así como monitorear su aplicación. En ese sentido, los programas y propuestas deben presentar las siguientes dimensiones y factores:

- Identificación de las necesidades (diagnóstico) según los grupos diferenciados de docentes
 - A nivel de individuos, de institución educativa y territorio.
- Población objetivo: destinatarios de la formación
 - Tipo: si son autoridades, directivos, docentes u otros
 - Nivel y modalidad en que trabaja
 - Área curricular
- Población objetivo: Número / Cobertura
 - Si es un programa masivo (amplio) o selectivo (restringido)
 - Cantidad: cuál es la cobertura prevista
- Formulación de objetivos
 - Prioridades / Sentido de la formación
 - Resultados esperados

- Definición de contenidos, temas a desarrollar
 - Contenidos que responden a necesidades identificadas, verificadas que vayan más allá de los resultados de las evaluaciones estandarizadas (ECE, TERCE, PISA, etc.).
 - Contenidos diferenciados. Se sugiere evitar programas de contenido y diseño único para un magisterio diverso.
 - Contenidos según experiencia/trayectorias. En la definición de la orientación de programas y cursos se puede introducir criterios de diferenciación del magisterio tomando en consideración el momento (etapa) de su trayectoria docente.
 - Contenidos que integren los aspectos técnico pedagógicos con la actualización de los contenidos disciplinares.
- Enfoque
 - Identificar si el enfoque de la intervención es al docente como individuo profesionalizado o a equipos docentes que conforman una comunidad pedagógica.
 - Potenciar el impacto de las experiencias formativas promoviendo la constitución de comunidades de aprendizaje a nivel de instituciones educativas y/o redes.

Componente 2: Diseño / Organización

Este segundo componente diseña y da estructura a las actividades de formación en servicio y define también las líneas de autoridad y responsabilidad dentro del programa de formación. El sistema de organización precisa las instituciones que en una zona o ámbito territorial determinado sean responsables de planificar, gestionar, ejecutar y evaluar la formación. En ese sentido, es prioritario definir el rol del ministerio para fortalecerse en su función rectora y apoyar a los equipos que operan en otros niveles. Las dimensiones y factores de este componente son:

- Modalidad de la formación / Metodología
 - Presencial, semipresencial, virtual
 - Definición de etapas, módulos
- Forma de atención
 - Directa, por convenio, por contrato
 - Distribución de responsabilidades
 - Definición del rol de las instituciones. Si son instituciones que definen programas y acciones o instituciones que son básicamente ejecutoras.
 - Instituciones encargadas: MINEDU, gobiernos regionales, universidades, ISP, instituciones educativas, redes.
 - Mecanismos de acreditación de instituciones encargadas de la formación en servicio, de tal manera que los mecanismos de selección sean más rápidos y eficientes en el mediano y largo plazo.
- Mecanismos de coordinación entre y con las instituciones.
- Definir requisitos, convocatoria y selección.
- Planificación: duración de la formación / Cronograma: calendario
 - Ajustar / adecuar la programación y calendarización de los programas a las posibilidades que ofrece el año lectivo escolar, principalmente si están dirigidas a equipos docentes o redes y la mirada es de la institución educativa.
 - Planificar las acciones de capacitación para no sobrecargar a los docentes y optimizar así los recursos destinados a su formación continua. Es recomendable que la calendarización coincida con el año escolar, dado que los meses de vacaciones los docentes disponen de mayor tiempo.
- Formadores requeridos
 - Cantidad
 - Perfil, requisitos
 - Condiciones laborales
 - Mecanismos de acreditación de la calidad formadores, que se constituyan en una base de datos actualizada, de tal manera que los mecanismos de selección sean más rápidos y eficientes en el mediano y largo plazo.
 - Asegurar la disponibilidad de formadores de buen nivel, acreditados y en número suficiente para las necesidades previstas.
- Materiales, equipamiento, condiciones requeridas

- Recursos requeridos para llevar a cabo la enseñanza y el aprendizaje (adaptados, diversificados, etc.).
- Infraestructura de apoyo con la que se cuenta en el territorio tales como bibliotecas o centros de recursos de universidades, institutos superiores o instituciones educativas, conectividad, bibliotecas públicas o privadas, etc
- Estrategias formativas a utilizar
 - Estrategias formativas a utilizar pertinentes y factibles.
 - Afinar el conocimiento de las diversas estrategias formativas: conocer sus características y requerimientos, evaluar su pertinencia para diversos propósitos, etc.
- Gestión
 - Procesos administrativos involucrados: conocer los procesos administrativos que acompañan la puesta en marcha de los programas y cursos; evitar la oferta de acciones de formación que por problemas de tramitación administrativa llegan con retraso a sus destinatarios
 - Gestión descentralizada: establecer un adecuado balance entre las decisiones y responsabilidades centrales y las que pueden y deben ser asumidas por entidades descentralizadas.

Componente 3: Intervención / Ejecución

El tercer componente es la aplicación de un conjunto articulado de programas o líneas de acción formativa que pone en práctica

el sistema de orientación de la formación en servicio. El sistema de intervención define cómo se aplica el modelo de formación en servicio en la práctica escolar y mediante qué criterios y estrategias se llega al profesorado.

Sus dimensiones y factores tienen que ver con poner en práctica los dos componentes anteriores. Por lo mismo, es fundamental el rol del MINEDU, como gestor, promotor, conductor de procesos, y las regiones, apropiándose de los procesos más que ser ejecutores de la voluntad nacional. La sociedad civil también tiene un rol fundamental, ya que no sólo son responsables de implementar los programas sino también vigilar la calidad y el cumplimiento de los objetivos. En este sistema, la escuela, las redes, los padres de familia y los propios docentes deben ser sujetos activos de las propuestas para que la oferta responda a las necesidades y demandas de una educación de calidad.

Componente 4: Monitoreo y evaluación

Este último componente, muy relacionado a los tres anteriores, debe constituirse en una herramienta principal de DIFODS porque tiene que ver con un sistema integrado de información organizada que dé cuenta de la ejecución de los programas y acciones de formación. En tanto tome en cuenta la orientación y diseño aprobados inicialmente, va más allá de evaluar el cumplimiento de metas (número de docentes, presupuesto ejecutado, fechas cumplidas, etc.) y presupuesto ejecutado.

Ello implica, entre otras cosas, contar con una línea base (por ejemplo,

como están los docentes al iniciar el curso o programa: evaluación de entrada), hacer un seguimiento a la ejecución del programa (evaluaciones de proceso según el plan aprobado), posteriormente evaluaciones de resultados (salida del programa) y en el mediano y largo plazo evaluaciones de efecto e impacto.

El objetivo es contar con información actualizada que permita identificar logros y dificultades a tiempo para ir ajustando y mejorando la oferta durante su implementación y tomar decisiones sobre su continuidad o la creación de nuevos programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávalos, B. (2007). *Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe*. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo). Recuperado de: <https://publications.iadb.org>
- Castillo de Trelles, C. (2001). El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). En: Cuenca, R. (Ed.). *Formación continua de docentes en servicio*. Lima: MINEDU, GTZ y KfW.
- Cordero, G. (2007). *La formación del profesorado de educación básica: Modelos, modalidades y estrategias*. (mimeo)
- Cuenca, R. (2002). *La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación*. Lima: MINEDU y PLANCAD-GTZ-KfW.
- Cuenca, R. (2003). Experiencias, tensiones y desafíos de la formación en servicio. En: Flores, I. (Ed.). *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina? Encuentro internacional "El desarrollo profesional de los docentes en América Latina"*. Lima: ProEduca-GTZ, OREALC/UNESCO.
- Cuenca, R. (2012). *¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010 – 2011*. Lima: Proyecto USAID/PERÚ/SUMA.
- Cuenca, R. (2013). *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980 – 2011*. Colección Pensamiento Educativo Peruano, Volumen 15. Lima: Derrama Magisterial.
- De Belaunde, C.; González, N. y Eguren, M. (2013). *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente – PLANCAD*. Documento de trabajo N° 188. Lima: IEP.
- Díaz, H. (2015). *Formación docente en el Perú. Realidades y tendencias*. Semana de la Educación. Lima: Fundación Santillana.
- Flores, I. (Ed.) (2003). *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina? Encuentro internacional "El desarrollo profesional de los docentes en América Latina"*. Lima: ProEduca-GTZ, OREALC/UNESCO.
- González, R. (1993). *Modelos de capacitación. En: Formación, Capacitación y Profesionalización docente*. Proyecto Diagnóstico General de la Educación. Documento de Trabajo. Lima.
- Guerrero, L. (2013). *Principales problemas de la formación docente en el Perú*. Ayuda memoria (mimeo). Lima: MINEDU.
- Montero C. (2014). *Estudio sobre oferta, demanda y calidad de la formación en gestión educativa en el Perú*. Informe de consultoría no publicado. Lima: FORGE – GRADE.
- Montero, C. (2011). Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes. En: Consejo Nacional de Educación (Ed.). *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: CNE y FSM.

- Montero, C. y Uccelli, F. (2008). *Lecciones aprendidas: Reflexión y propuesta para un programa de formación de maestros en servicio en el Perú*. Documento interno elaborado a partir de las sesiones del Grupo de Interés sobre Formación de Docentes en Servicio. Lima: IEP.
- Montero, C. y Uccelli, F. (2011). *Informe sobre la reunión técnica de consulta del documento: "El estado del arte sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe-Perú"*. Informe de consultoría realizada para UNESCO. Lima: IEP.
- Montero, C. y Uccelli, F. (2012). *Informe sobre la reunión técnica de consulta del documento: "Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes en la región de América Latina y el Caribe-Perú"*. Informe de consultoría realizada para UNESCO. Lima: IEP.
- Montero, C.; Ames, P.; Uccelli, F. y Cabrera, Z. (2005). *Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Lima: MINEDU y PLANCAD-GTZ-KfW.
- Morales, M. (2006). *La formación permanente de los docentes*. En: *Odiseo, Revista Electrónica de Pedagogía*. Recuperado de: <http://odiseo.com.mx/bitacora-educativa/2006/12/la-formacion-permanente-de-los-docentes/>
- Murillo, J. (Coord.) (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Navarro, J. y Verdisco A. (s/f). *La capacitación docente: qué funciona y qué no. Innovaciones y tendencias en América Latina*. Recuperado de: <http://www.iadb.org/sds/doc/23EduTecn.pdf>
- OCDE (2006). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. París: OCDE.
- Orihuela, J.C.; Díaz, J.J. y del Mastro, C. (2009). *Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Capacitación y Formación Permanente*. Ministerio de Educación. Informe de consultoría. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Robalino, M. (2003). Desarrollo profesional y humano de los docentes: una responsabilidad social. En: Flores, I. (Ed.). *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina? Encuentro internacional "El desarrollo profesional de los docentes en América Latina"*. Lima: ProEduca – GTZ, OREALC/ UNESCO.
- Rodríguez, J; Sanz, P; Soltau, L. (2013). *Evaluación de diseño y ejecución de presupuesto (EDEP) de la intervención pública evaluada (IPE) "Acompañamiento pedagógico" – Pliego Ministerio de Educación*. Informe Final (mimeo). Lima: MEF.
- Sacristán Vicente, A. (1966). *Formación de maestros: Perú* (septiembre 1959 – diciembre 1965). París: UNESCO.
- Sánchez Moreno, G. y Equipo Técnico de la Unidad de Capacitación Docente de la DINFOCAD (2006). *De la capacitación hacia la formación en servicio de los docentes. Aportes a la política*. (1995 – 2005). Lima: Ministerio de Educación, ProEduca-GTZ.

- Saravia, L.M. y Flores, I. (2005) *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Lima: ProEduca-GTZ y MINEDU.
- SASE Consultores (2012). *Servicio de estudio del impacto de la capacitación en el desempeño docente en los procesos de enseñanza, aprendizaje y en los logros de aprendizaje de estudiantes del segundo grado de Educación Primaria en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente – PRONAFCAP*. Informe final (versión corregida). Informe de consultoría no publicado. Lima: MINEDU.
- Terigi, F. (2007). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Resumen Ejecutivo. En: Benavides, M.; Cuba, S. y Vaillant, D. (Ed.). *Profesión docente en América Latina una agenda pendiente y cuatro retos emergentes*. Lima: Tarea y PREAL.
- UNESCO (2016). *Docentes capacitados en el marco de la implementación de un modelo de formación continua. Período agosto – diciembre 2015*. Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Docente. Informe final. Componente 2. Lima.
- UNESCO (2014). *EFA Global Monitoring Report 2013/14. Teaching and Learning: Achieving Quality for All*. París: UNESCO.
- UNESCO (2014). *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- UNESCO (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe. Estrategia regional sobre docentes*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- UNESCO (2001). *Balace de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Vezub, L. (2005) *Tendencias internacionales de desarrollo profesional docente. La experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España*. Recuperado de: http://www.oei.es/docentes/articulos/tendencias_internacionales_deesarrollo_docente_vezub.pdf

DOCUMENTACIÓN OFICIAL REVISADA

Ministerio de Educación

- 2009 Marco del Buen Desempeño Docente
- 2012 Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Período 2012 – 2016. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/files/5042_201212260900.pdf
- 2013 Lineamientos para la Organización y Desarrollo de los Programas de Actualización y Especialización Docente.
- 2014a Memoria institucional 2012-2013
- 2014b PELA. Anexo 2 Programa Presupuestal “Logros de Aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular PELA 2014 -2016. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/opyc/files/Anexo02pela2014junio.pdf>
- 2014c Términos de Referencia para la convocatoria del PADD Semipresencial (2014), niveles inicial, primaria y secundaria, en las áreas de Comunicación, Matemática y Ciudadanía.
- 2015 Soporte Pedagógico [diapositivas de PowerPoint].

Consejo Nacional de Educación

- 2012 Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2011.
- 2013 Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2012.
- 2014a Avances del Proyecto Educativo Nacional. Marzo 2008 – marzo 2014.
- 2014b Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013.
- 2015a Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014.
- 2015b Reporte Nacional. Avances y limitaciones en el periodo del gobierno regional 2011–2014. Fortaleciendo la gestión educativa descentralizada.

UNESCO - Informes de monitoreo

- 2014 Universidad Antonio Ruiz de Montoya
 - Informe final. Monitoreo de instituciones formadoras de docentes en el marco de los programas de actualización docente. Macro región Sur.
 - Informe técnico final. Macro región Selva. Universidad Nacional de la Amazonía. Universidad Nacional de San Martín Tarapoto.

- 2015a Consorcio Talentus Consultores – Alternativa Centro de Investigación social y Educación Popular (2015). Informe No. 003-2015/ ConsTalAlt.

- 2015b Universidad San Ignacio de Loyola (2015) Informe No. 03 – 2015/USIL.

Planes operativos institucionales

1. Ministerio de Educación. Resoluciones ministeriales y evaluaciones (anuales/ semestrales). Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/poi.php>
 - Plan Operativo Institucional 2011.
 - Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2011.
 - Plan Operativo Institucional 2012.
 - Evaluación Semestral del Plan Operativo Institucional 2012.
 - Plan Operativo Institucional 2013.
 - Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2013.
 - Plan Operativo Institucional 2014.
 - Evaluación Semestral del Plan Operativo Institucional 2014.
 - Plan Operativo Institucional 2015.

2. Planes Operativos Institucionales 2015 de todas las Direcciones Regionales de Educación del país a excepción de Ancash, Junín, Lima Metropolitana, Piura y Tacna.

Normativa:

- Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, publicado en enero del 2015.
- Decreto Supremo N° 004-2012-ED, publicado en febrero del 2012.

- Directiva N° 035-2041/DRELM/UGP/EBR), publicada en setiembre del 2014
- Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial, promulgada en de noviembre del 2012.
- Resolución de Secretaría General N°007-2015-MINEDU, publicada en enero 2015
- Resolución Ministerial N° 0204-2012-ED.
- Resolución Ministerial N° 0547-2012-ED, promulgada en diciembre del 2012.
- Resolución Ministerial N° 175 – 2013 – ED, promulgada en abril del 2013.

Páginas Web institucionales

1. Ministerio de Educación

- “MINEDU capacita a 40 mil docentes para fortalecer la práctica pedagógica en el aula” (21/09/14). Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=28558>
- “MINEDU y UNESCO Perú suscriben acuerdo para fortalecer competencias en el marco de la revaloración de la carrera docente” (12/08/14). Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=2787>
- “MINEDU capacitará a especialistas para mejorar soporte pedagógico en colegios públicos” (05/04/15). Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=31801>
- Soporte Pedagógico. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/soporte-pedagogico/>

2. Oferta del PADD Virtual en Universidades:

- Universidad Peruana Cayetano Heredia
 - <http://www.upch.edu.pe/faedu/portal/cursos-y-talleres-educacion-basica/49-cursos-y-talleres/educacion-basica/636-programa-de-actualizacion-docente-en-la-modalidad-virtual.html> (Enero 2015)
- Pontificia Universidad Católica del Perú
 - <http://facultad.pucp.edu.pe/educacion/noticias/programa-de-actualizacion-docente-con-unesco/> (Enero 2015)
- Universidad Continental
 - <http://campusvirtual21.continental.edu.pe/unesco/about.html> (Enero 2015)



AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias al aporte de numerosas personas que colaboraron con nosotras ofreciéndonos su tiempo y disposición para acceder a una entrevista y compartir sus experiencias y opiniones. Nuestro reconocimiento entonces a las ex directoras vinculadas a la formación docente en servicio, Isabel Flores (DIGESUTP 2011-2013), Eliana Cano (DESP 2011-2013) y Paula Maguiña (DESP 2014); así como a las especialistas del Ministerio de Educación que coordinan los programas seleccionados para este estudio como Susana Córdova de la Dirección General de Educación Básica Regular y del Programa de Actualización Docente en Didáctica, Alida Gamarra (Coordinadora General del programa Soporte Pedagógico), Sheridan Blossiers (Coordinadora del Componente Pedagógico del programa Soporte Pedagógico) y a Alberto Patiño (Facultad de Educación de la PUCP). Un sincero agradecimiento a Fernando Berrios (Coordinador del Sector Educación de la Oficina de UNESCO en Lima), Elisa Díaz y Katia Natividad (integrantes del equipo de educación en UNESCO), quienes nos dieron la oportunidad de conversar sobre los Programas de Actualización Docente y nos facilitaron el acceso a documentos informativos valiosos para nuestro trabajo.

Asimismo, un agradecimiento especial a Yina Rivera, del Consejo Nacional de Educación, quien nos proporcionó los planes operativos institucionales de los gobiernos regionales y a quienes nos ayudaron a recolectar información de las regiones: Severo Cuba con la información de Cusco, Isabel Curay con la de Piura y Fanni Muñoz con la información de San Martín.

Muchas gracias también a los integrantes del equipo de la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) del Ministerio de Educación y a su directora Jeanette Noborikawa, en todo momento dispuestos a coordinar, brindarnos la información requerida, intercambiar puntos de vista y aceptar las propuestas que surgían del presente trabajo.

Finalmente, un reconocimiento a la UNESCO por darnos la oportunidad de realizar este estudio y de aportar al conocimiento de las experiencias recientes de formación docente en servicio.



ISBN: 978-9972-841-25-5



9 789972 841255