

ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA TRANSFORMACIÓN Y MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN CONTINUA PARA MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN SERVICIO

Autor: José Gutiérrez García, Director de Desarrollo Académico.
Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.
Subsecretaría de Educación Básica.
Secretaría de Educación Pública.

1. Encuadre general

Este documento es una contribución a las actividades del programa de especialización en *Gestión y Asesoría para la Formación Continua*, que se diseñó e implementa de manera conjunta con la Universidad Pedagógica Nacional y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, para la profesionalización de equipos técnicos estatales responsables de la formación continua.

El propósito es elaborar un texto comparativo¹ como soporte para establecer contrastes sobre la actualización antes de la descentralización, durante y después de ella.

No se trata de un texto exhaustivo, sino de mostrar los principales cambios a partir del análisis de la información con que se cuenta, en este caso, la emitida oficialmente por distintas instancias de la SEP. Para ello, el documento se organiza en tres apartados: una breve revisión del inicio y los primeros años del PRONAP con la intención de analizar cuales eran las prioridades en materia de actualización, un balance intermedio para identificar las principales problemáticas en el proceso de transferencia de los servicios de actualización, y por último, la reorientación necesaria en la que se observa la participación federal y estatal para reorganizar la formación continua de los maestros en servicio.

2. Antecedentes, inicios e implementación del ProNAP

¿Cuál era el panorama de la actualización de los maestros en servicio y a qué problemas educativos se trataba de responder de manera prioritaria antes de la federalización educativa de 1992?

Una breve revisión histórica permite identificar que la habilitación de profesores en la década de los años 60 y 70, trató de cubrir la escasez estructural de profesores que había en estas zonas, en las cuales seguía sin satisfacerse la demanda de la educación primaria. La pertinencia o no, de dicha política y el impacto que causó, son valoraciones que por el momento no someteremos a un análisis, no obstante, en lo que a nuestro tema refiere, cabe destacar que

¹ La bondad de los estudios comparativos depende de los datos que sustentan el análisis que se pretende realizar, en este caso no se comparan datos estrictamente, sino momentos y cambios relativos a la formación de los maestros porque los datos con que se cuenta corresponden al desarrollo del ProNAP.

dicho fenómeno tuvo un efecto negativo en la profesión docente, debido a que, “la composición interna del grupo de docentes que no reúne la formación profesional pretendida varía considerablemente en cuanto al tipo y grado de preparación con la que se incorporan a la docencia, según las fechas en que se da y las zonas o grupos a los que se atiende” (Ibarrola,1999:5).

Por ejemplo, con la reforma educativa de 1973, (Ley Federal de Educación), se pretendía expandir los servicios educativos para que llegaran a los grupos más desfavorecidos. En esta época, se requirió dar atención urgente a la diversidad social y poblacional propia del contexto nacional. Entre esta reforma y la de 1993 se identificaron diferencias importantes, que como señala Ibarrola (1999), delimitaron la concepción sobre el tipo de profesores que deberían atenderlas: en las zonas urbanas se identificaron las zonas llamadas urbano-marginales y en las rurales, comunidades situadas en las zonas de más difícil acceso del país, originando que los maestros titulados se concentraran en las zonas urbanas, mientras que para atender las zonas urbano marginales, es decir, las comunidades rurales más alejadas, así como los grupos indígenas, se habilitaron como profesores a personas “con base en su mayor escolaridad relativa en el medio y su capacidad de liderazgo social”, lo que significó una ausencia de rigor académico en su selección.

En lo que respecta a las instituciones para la formación de maestros en ejercicio, cabe destacar que en el transcurso del siglo pasado se crearon dos. La primera en 1926 conocida como las misiones culturales dirigida fundamentalmente hacia las escuelas normales rurales y los docentes en ejercicio en el medio rural.² (Ibarrola,1999). Otra fue el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, creado en 1944 y dirigido tanto a zonas rurales como urbanas. Tras diversos cambios poco a poco se transformó en la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, y finalmente, en 1978, en la Dirección General de Actualización y Capacitación del Magisterio, que operaba los Centros Regionales de Actualización Magisterial (CRAM), mismos que después adoptaron la forma de los Centros de Actualización del Magisterio (CAM) (Ibarrola,1999).

De manera sintética, puede argumentarse que el sistema de formación de maestros se ha caracterizado hasta la fecha por su heterogeneidad, producto de diversas causas como la diferenciación curricular para atender los distintos niveles y modalidades de la educación básica, los momentos críticos del normalismo que propiciaron la creación de nuevas instituciones formadoras tuteladas por el gobierno federal y la participación de distintas instancias públicas y privadas, federales y estatales, sin olvidar la representación sindical, interesados todos en regular, sostener y administrar las instituciones de formación inicial y continua del magisterio.

En 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) da paso a una reforma educativa que promueve tres acciones estratégicas centradas en: la reorganización del sistema educativo, la formulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

La federalización educativa de 1992 y la Ley General de Educación de 1993 reservaron, y en cierto sentido reforzaron, las atribuciones del gobierno federal en la determinación de las normas, la organización y los contenidos de la educación básica y normal y del resto de las

² En fechas anteriores, los docentes rurales recibieron apoyo de la Casa del Pueblo.



instituciones formadoras de maestros de educación básica. A través de la SEP, el gobierno federal siguió conservando las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema.

Estas reformas implicaron una serie de cambios en diversos aspectos de la profesión docente. En primer lugar, en lo que respecta a su dependencia administrativa y laboral, la profesión docente se transformó de federal a estatal, aunque continúa siendo regulada, en algunos de sus aspectos esenciales, por el gobierno federal, a través de la SEP, la Unidad Ajusco de la UPN y otras dependencias e instancias federales. En segundo lugar, cedió, de un modo implícito a los estados, una serie de responsabilidades en la conducción de carácter técnico de sus respectivos subsistemas de educación básica y de formación del magisterio (Cuadernos de discusión 17:2004: 32-33).

La relevancia de ubicar estas épocas radica en nuestro interés por enfatizar el contexto y los orígenes de una propuesta de formación continua articulada e integrada por esfuerzos compartidos entre la Federación, el sindicato y las distintas entidades federativas. Los trazos básicos de dicha propuesta comienzan a dibujarse en 1995, cuando la (SEP) propone mediante el establecimiento de convenios con las autoridades educativas estatales implementar el **Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP)**, y con ello, la constitución de las condiciones estructurales para que el conjunto de los docentes tuviera acceso permanente a opciones formativas de calidad y derecho a una evaluación formal del aprendizaje con reconocimiento en Carrera Magisterial.

Entonces, en 1997 se pone en marcha el programa que sucedió al Programa Emergente de Actualización y al Programa de Actualización del Maestro, iniciados desde 1992. Ambos programas evidenciaron una serie de factores que obstaculizaban la oferta de formación dirigida a los maestros en servicio, como por ejemplo: que el personal encargado únicamente apoyaba en la llegada de los libros y videos a los Consejos Técnicos y transmitía los propósitos y contenidos de la política federal; que la escuela se caracterizaba por ser un espacio anquilosado, rutinario y en condiciones poco propicias para convertirse en el centro de actualización y formación continua; que el sistema de educación básica estaba cambiando de estructura, de ser centralizado pasaba a ser federalizado; que la constante de la población magisterial era su heterogeneidad, en cuanto a su formación y a sus prácticas; que se necesitaban elementos tanto materiales como humanos para comprender la amplitud de la formación continua y superar la atención coyuntural a necesidades emergentes, a fin de convertirse en una opción permanente y continua de desarrollo profesional y de mejoramiento de la enseñanza.

Por tales razones, los propósitos del ProNAP precisaban “dos tópicos fundamentales para continuar con la reforma de la educación básica iniciada en 1992: la transformación de la formación inicial de los maestros y la actualización de quienes ya estaban en servicio” (Martínez: 2000).

Entre sus líneas de acción se distinguían cuatro áreas: nivelación, actualización, capacitación y superación profesional, con la intención de que los maestros obtuvieran la licenciatura, contaran con los conocimientos necesarios, y con opciones de estudios de posgrado en educación (Documentos Normativos de la DGFC, 6).





Con esta acción de política educativa se buscaba reorientar el sentido de la actualización docente, precisarla no como un medio meritocrático, sino como un proceso formativo, como la puesta al día del maestro, en cuanto a conocimientos científicos y humanísticos con la finalidad de conducir su aprendizaje en distintos contenidos programáticos, y fortalecer su práctica docente con el desarrollo de sus capacidades didácticas y con el conocimiento de las relaciones escolares y sociales de alumnos y colegas.

Como consecuencia directa del ANMEB y del establecimiento de la Carrera Magisterial en 1993, cuya orientación era crear nuevas expectativas de ascenso en la profesionalización del magisterio, mediante el estímulo y reconocimiento de sus esfuerzos respecto de su formación permanente y su desempeño en la docencia, “las autoridades educativas estatales se vieron en la necesidad de ofrecer cursos de actualización a los docentes de todos los niveles y las modalidades en que se imparte la educación básica, dado que esta era la forma de garantizar que accedieran a la actualización (Cuadernos de Discusión 17:2004:34).

Debido a los cambios de reestructuración en el ámbito federal y estatal las condiciones institucionales no eran propicias para diseñar en esos momentos una normatividad general que regulara la calidad y la pertinencia de la producción y la extensión de los cursos destinados a los profesores, ni para emprender acciones destinadas a conformar un equipo técnico, nacional y estatal, competente que soportara la tarea de actualización docente y la orientara en el mejoramiento de la calidad educativa.

En este contexto, las autoridades educativas estatales confiaron a los equipos técnicos de los niveles de educación básica, la tarea de diseñar propuestas de cursos, sin considerar a las instituciones existentes como Escuelas Normales, Centros de Actualización del Magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, dedicadas a la formación inicial, la nivelación y de posgrado. Así, la oferta creada constituyó lo que desde entonces se conoce como “cursos de Carrera Magisterial”, los cuales se diseñaban y renovaban por los diversos equipos técnicos estatales que, por lo regular, los definían sin respaldo de un diagnóstico que justificara cada propuesta, asegurando más bien, los puntajes de carrera magisterial a los maestros.³

3. Desarrollo del ProNAP

Desde que se instituyó el ProNAP, se concibe como un complejo de programas de estudio con distintos niveles de profundidad y de diversos apoyos para facilitar el estudio y mantener contacto con la realidad del aula y de la escuela. Las orientaciones para lograr tal fin se establecen en 1999 con la creación de la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio, adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, cuyo propósito consistía en desarrollar las actividades normativas y de fomento necesarias para sostener al ProNAP, como un proyecto nacional de actualización docente (Cuadernos de discusión 1, 2003:44-46). Como programa nacional comprendió talleres generales, cursos nacionales de actualización, instalación de Centros de Maestros, evaluación

³ De acuerdo con las estadísticas de la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio en el año 2002, “la mayor parte de los cursos (1202) tenían entre 20 y 80 horas de duración, y 290 menos de 20 horas; 558 cursos tenían que ver con las asignaturas académicas del plan de estudios, 215 con las asignaturas de desarrollo, 77 con gestión escolar y 782 con temas no relacionados con el currículum vigente” (Cfr. Cuadernos de discusión 1, 2003: 43 y 44, 49).



y acreditación pedagógica de los cursos nacionales de actualización, planeación y evaluación, y otras acciones para ampliar la oferta y la cobertura⁴, el intento era delimitar el campo de la formación de maestros en servicio para responder a las exigencias del contexto nacional, regional y estatal.

En el desarrollo de la operación del programa un problema constante ha sido la rotación de personal comisionado en las instancias estatales de actualización y centros de maestros, lo que trastoca la continuidad y “la responsabilidad de coordinar el desarrollo de los servicios de actualización en cada estado, ya que esta función demanda al personal que la ejerce un conjunto de exigencias profesionales (Martínez, 2000:166)” que muchas veces no reúnen y que además ocasiona que los procesos de formación permanente y la consolidación institucional del ProNAP sea lenta.

Para atender la demanda de los profesores, según su medio social y cultural, se cuenta con diversos programas de estudio, modalidades nacionales (Cursos Nacionales y Talleres Generales) destinadas a cubrir los grandes problemas formativos, caracterizados por una desvinculación entre la formación inicial y la práctica docente y las modalidades estatales (Cursos Estatales y Talleres Breves), que buscan atender las necesidades particulares de la entidad en materia de actualización.

Cursos Nacionales de Actualización

Una preocupación constante en la operación del ProNAP ha sido el registro estadístico que de cuenta de la participación de los maestros en cada una de las modalidades de actualización. En el punto **I del anexo 1*** podemos observar la tendencia a aumentar en cuanto a la participación y acreditación de exámenes nacionales de 2004-2005 respecto al acumulado de 1997- 2005, así la tendencia se mantiene en 2005-2006. Estos datos, sin embargo, permiten aseverar que no todos los maestros participan, de los que sí lo hacen no todos asisten al examen y de los que lo hacen no todos acreditan.

Cabe aclarar que estos exámenes corresponden a los programas de formación nacionales dirigidos en su mayoría a maestros frente a grupo, directivos y personal técnico. Las temáticas que se atienden están centradas en los contenidos y enfoques de las asignaturas del plan y programas de estudios; por ejemplo: *La enseñanza de las matemáticas primera y segunda parte, La enseñanza del español en la escuela secundaria, La enseñanza de la geografía en la escuela secundaria, La enseñanza de las matemáticas en la escuela secundaria, etc.*

Ahora bien, el desarrollo de esta modalidad de estudio no puede limitarse a una guía de aprendizaje “auto-suficiente”, es necesario que:

- Se promueva un trabajo colectivo, para favorecer el aprendizaje de los maestros y el desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para avanzar en la atención de problemas educativos de cada escuela, a fin de promover una participación activa y

⁴ Para mayor información, véase Memoria del quehacer educativo 1995-2000, SEP, p.159

* Ver al final del documento: Ficha informativa emitida por la Dirección General de Formación continua de Maestros en servicio. SEB-SEP2006

constante, donde se muestren avances, opiniones, productos, dificultades, sugerencias y alternativas.

- El trabajo colectivo se complementa con el trabajo individual del maestro y le permita expresar ideas en forma oral y escrita, escuchar a otros y la posibilidad de cuestionar lo que sabe.
- El uso y aprovechamiento que se le da a los Centros de Maestros sea adecuado, ya que no solo brinda recursos materiales, sino además brinda un servicio de asesoría.

Talleres generales de actualización

Para los talleres generales de actualización el proceso de transferencia se inició en 2002, como lo señala el punto **II del anexo 1**. Como podemos observar la participación de las entidades para hacerse cargo del diseño de la guía estatal va en aumento en los dos primeros años y después disminuye porque en 2004-2005 y 2006, se cuenta con un catálogo nacional que permite utilizar guías ya diseñadas. Otro dato observable en la tabla es que para los dos niveles en proceso de reforma (preescolar y secundaria) se han diseñado solo guías nacionales.

En lo que a la participación docente en los talleres generales de actualización se refiere, esta es muy alta y se ha mantenido desde 2000 a 2005 quizá porque se realizan en horario laboral.

Cursos estatales de Actualización

La modalidad de Cursos Estatales de Actualización ha pasado por un duro proceso de regulación de menos a más. Las gráficas del punto **III del anexo 1**, muestran que en 2002-2005 de 838 cursos diseñados solo se dictaminaron aprobatoriamente alrededor del 50%, es decir 431, dado que no reunían los criterios académicos para ser impartidos a los profesores. Para las etapas XIII y XIV la proporción se mantiene pero el diseño disminuye notablemente.

Como parte de las actividades de evaluación la DGFC, realizó estudios exploratorios a cursos estatales de Español, Matemáticas, Educación indígena e Integración educativa (2002-2003), con el propósito de conocer las características del diseño, destinatarios, frecuencia y tratamiento de las temáticas.

En las conclusiones de estos estudios se destacan los siguientes rasgos críticos que es necesario atender:

- Gran disparidad sobre los temas de actualización tratados en los cursos.
- Los ETE son quienes determinan las necesidades de actualización, sin evaluación y diagnósticos precisos.
- La mayoría de los CEA están dirigidos a la primera vertiente, por lo que se planteó la necesidad de ofrecer alternativas de formación para directivos y, en especial, para Apoyos Técnicos Pedagógicos, ya que en estos últimos se encuentra el personal que diseña e implementa.
- Las temáticas abordadas solo atienden un eje (de Español “Reflexión sobre la lengua”, de Matemáticas “Los números, sus relaciones y sus operaciones”), lo que refleja el nivel de dominio de contenidos que puede tener el maestro en las asignaturas, pero que limita la construcción de aquellos posibles vínculos con otros

- campos de conocimiento.
- Algunas actividades promueven la práctica docente dentro y fuera del aula.
 - La función del asesor, se reduce al seguimiento de la “guía del facilitador” para orientar su preparación y desarrollo, y no al acompañamiento en procesos de formación continua.

Cursos Generales de Actualización

Los Cursos Generales de Actualización atienden temáticas relativas a prioridades nacionales y temas transversales y son diseñados tanto por especialistas de otras áreas de la SEP como de otras áreas federales en coordinación con la Dirección General de Formación Continua, por ejemplo, Educar en y para la diversidad que elaboró la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Elementos para la gestión escolar democrática que elaboró el IFE, etc. Los maestros que acreditan estos cursos pueden validar su puntaje estatal de carrera magisterial.

Con relación a los centros de maestros el punto **IV del anexo 1** reporta que en los 558 centros activos hasta 2002 falta personal para un funcionamiento regular de los servicios que ofrecen estos centros.

4. La reorientación necesaria

A diez años de operación del ProNAP no puede negarse el esfuerzo federal y estatal para impulsar la cultura de la formación continua para maestros en servicio, entre las fortalezas de sus acciones se puede enunciar la participación de los mismos maestros⁵ en las tareas de actualización, a través de los CEA, tanto en su diseño como en su implementación, en otros casos, como asesores para cursos nacionales, generales o talleres generales de actualización. Sin embargo, también se identifican debilidades importantes, por ejemplo, los efectos en el aprendizaje de los alumnos no son notorios, las decisiones de formación se han orientado más por el sistema de estímulos que por las necesidades identificadas para ofrecer un mejor servicio, el enfoque de la formación se ha centrado en el individuo y muchas veces la oferta de formación no se vincula con el contexto escolar y lo que sucede en el aula.

En síntesis la escuela, el aula, el aprendizaje, la experiencia y saberes derivados de la práctica docente han sido nula o escasamente tomados en consideración como referentes necesarios para definir sobre qué requieren formarse los maestros en servicio.

Este balance general es suficiente para comprender la necesidad imperiosa de reorientar la política de formación continua, la cual, cobra forma en 2004 a través de los siguientes rasgos:

- La formación continua tiene como centro la escuela y el aprendizaje como razón de ser.

⁵ Muchos maestros han sido comisionados para desarrollar actividades técnicas, entre ellas las relativas a la actualización y se han constituido como especialistas en este campo en todo el país.

- Tiene como propósitos centrales que los docentes mejoren sus valores, competencias, actitudes, y los resultados de la enseñanza, mejorar la calidad y equidad de las propuestas formativas destinadas a los profesores, sobre todo, de grupos vulnerables, impulsar y fortalecer los colectivos docentes, implementar procesos de certificación y mecanismos de acreditación para programas de formación extraescolares.
- Tiene como principios que: la formación de los docentes se justifica en el logro de los aprendizajes de los alumnos, que el desarrollo profesional se prolonga a lo largo de todo el ejercicio docente a través del colectivo, como centro de la formación continua.
- Tiene dos campos: uno institucional, **en la escuela** y otro **extrainstitucional**, ambos regidos por **la formación docente en la escuela**, centrado en el trabajo colaborativo, la modificación de la práctica educativa a través de la innovación y la reflexión, buscando siempre la autonomía del maestro.

Un aspecto que merece especial atención en este proceso de reorientación, es la construcción de instrumentos jurídicos y normativos cuya finalidad es establecer las condiciones que sostengan las acciones a realizar para la formación continua y su impacto en la escuela. Así, desde 2004⁶ se han emitido *reglas de operación*, en las que se menciona la necesidad de contar con un *Programa general de formación continua*, PGFC⁷ y de Programas rectores estatales para la formación continua (PREFC)⁸.

El PGFC como instrumento regulador se apega a lo establecido en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 respecto al desarrollo profesional de los maestros como medio para responder adecuadamente a los fines que se persiguen en la educación de los niños y jóvenes, así como a fomentar el desarrollo profesional de los maestros asegurando una oferta de formación continua, variable, flexible y congruente con los propósitos educativos, así como el entorno institucional para esa formación. Este programa es un instrumento nacional de ordenación académica de las actividades de actualización, capacitación y superación profesional de maestros de educación preescolar, primaria y secundaria en sus diversas modalidades y servicios.⁹

⁶ Uno de los instrumentos de regulación será el examen nacional de acreditación de competencias docentes, actualmente se trabaja en ello para que en un futuro cercano se ponga a disposición de los maestros de educación básica con la coordinación de la Secretaría de Educación Pública y el apoyo de las autoridades educativas estatales, con el propósito de acreditar los conocimientos, habilidades y actitudes desarrollados por los maestros de educación básica en el estudio y en el ejercicio de su profesión.

⁷ La publicación de este PGFC está prevista en las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 2006, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2006. El PGFC es uno de los insumos centrales para la elaboración y/o ajuste de los Programas Rectores Estatales de Formación Continua 2006-2007.

⁸ Los PREFC se conforman como los instrumentos en que convergen las líneas de acción del modelo actual de formación continua, su elaboración demanda apearse a lineamientos acordados y presentes en las reglas de operación, a la fecha los equipos estatales han elaborado el PREFC correspondiente a 2004-2005, 2005-2006 y están por terminar el 2006-2007.

⁹ Fracción I del Artículo 33 del Reglamento Interior de la SEP.

Los propósitos¹⁰ generales del PGFC buscan la mejora de los servicios, el impulso a los colectivos docentes y el dominio de saberes docentes para una enseñanza de calidad. Estos propósitos han impuesto fuertes retos en los cuales se ha avanzado paulatinamente a saber: a) orientar el desarrollo profesional a partir del nuevo modelo de formación continua, b) descentralización en las tareas de actualización y por ende c) fortalecimiento del federalismo, d) constituir la escuela como espacio para el desarrollo profesional de los maestros, e) profesionalizar a los Equipos Técnicos responsables de organizar y poner en marcha programas estatales de formación continua, f) conformar un sistema de apoyo académicos a la escuela y g) reorganizar la oferta general de formación continua.

En coordinación y vinculación permanente con las autoridades educativas locales y federales, desde el ciclo escolar 2004-2005 y 2005- 2006 se diseñaron PREFC con la intención de asegurar la prestación regular de los servicios de formación continua y argumentar las decisiones sobre la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica, conforme a las condiciones normativas y rasgos del PGFC.

Desde su implementación la DGFC consideró necesario evaluar los PREFC, para ello, se contó con la participación de un equipo evaluador asignado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Las conclusiones que destaca el informe de la evaluación son:

- Es importante que todas las entidades federativas formularon sus PREFC.
- Un porcentaje considerable de entidades federativas establecen diagnósticos pertinentes para establecer las acciones.
- Es necesario revisar los procesos de gestión que los ETE de Morelos y Zacatecas que presentan consistencia en la elaboración de sus PREFC.
- En un caso paradigmático como es el PREFC de Veracruz es necesario identificar los elementos que contribuyeron para lograr un producto bien logrado.
- Prevalece el privilegio del rubro de las acciones, actores y recursos.
- Los ejes transversales sólo aparecen en dos PREFC de forma explícita pero son los grandes ausentes de la formación continua.
- Hay ausencia, (incluso en los PREFC de calificación alta) visión prospectiva de la formación continua en sus estados.
- Se enfatiza, incluso en los mejores PREFC, la visión de eficacia en los programas.
- Los PREFC no siempre explicitan el gasto en acciones y su razón de ser en relación con las metas, objetivos y fundamentación del PREFC.

¹⁰ **Propósito General:** “Regular y mejorar los servicios de formación continua, ampliando las posibilidades de todas y todos los profesores de acceder a una formación permanente de alta calidad, con el concurso de actores competentes interesados en contribuir a la actualización de los docentes en el marco del Artículo 3° Constitucional y la Ley General de Educación.

La formación continua promoverá entre los colectivos docentes y los maestros la puesta al día o la adquisición del conjunto de saberes profesionales necesarios para enseñar o promover una enseñanza de calidad, a saber: los conocimientos sobre los contenidos, las disciplinas, los enfoques y los métodos de enseñanza, las habilidades didácticas y el desarrollo de los valores y las actitudes que propicien una labor docente o directiva enfocada en el aprendizaje y la formación de los alumnos, además del desarrollo personal de las habilidades intelectuales básicas para el estudio autónomo y la comunicación”. p. 5

- El seguimiento parece como tarea imposible. Los documentos normativos sugieren la posibilidad de realizar el seguimiento del PREFC, pero si la corrección de las acciones implica atender a las normas hacendarias del ejercicio de presupuesto, entonces se coarta al seguimiento como análisis de los procesos para mejorar las acciones. (Informe COMIE 2006)

En general la evaluación evidencia avances y debilidades, las cuales, son diversas por la heterogeneidad de los contextos locales que influyen de manera diferenciada, pero que están presentes, desde la importancia que se le otorga al ámbito educativo y la formación de los maestros, las prioridades locales, las emergencias políticas y sociales que imperan y favorecen u obstaculizan las voluntades políticas para intervenir. (Informe COMIE 2005)

Para contar con una visión global del estado de los PREFC se puede observar el **anexo 2** que presenta los criterios para organizar la información por entidad federativa, la clasificación de los PREFC se estableció en los siguientes niveles:

Nivel 1. Los que requieren establecer las condiciones para llevar a efecto un programa con las exigencias del PREFC, tanto en los equipos, organización estatal, condiciones del personal de los Centros de Maestros, capacitación de los Asesores Técnico Pedagógicos, etc.

Nivel 2. Los que cuentan con las condiciones y han emprendido tareas sistemáticas de formación que se avocan al cumplimiento de la exigencia de carácter formal, certificación, número de profesores inscriptos en los cursos de actualización, aprobación de los cursos estatales, etc.

Nivel 3. Los que pueden plantearse un proceso de transición para responder cabalmente a las exigencias del PREFC. En los programas se focalizan temáticas, población a atender, acciones estratégicas, etc. (Informe COMIE 2005).

Clasificación de las entidades federativas por nivel PREFC 2004-2005

| Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 |
|---------------|---------------------|------------------|
| Campeche | Aguascalientes | Baja California |
| Chiapas | Baja California Sur | Jalisco |
| Coahuila | Chihuahua | Morelos |
| Colima | Guanajuato | Sonora Zacatecas |
| Durango | Nuevo León | |
| Guerrero | Sinaloa | |
| Michoacán | | |
| Oaxaca | | |
| Quintana Roo. | | |
| Tamaulipas | | |
| Tlaxcala | | |
| Veracruz | | |

El esquema permite anticipar que aun falta mucho por mejorar en la elaboración y evidentemente en la aplicación de los programas, pero entre la primer y segunda ocasión en

que se ha elaborado PREFC hay cambios favorables.

Uno de los asuntos medulares en este proceso de reorientación ha sido la reorganización de la oferta de formación continua, desde la cual, se ha incidido en el avance de los retos. Esta tarea ha implicado un arduo trabajo de registro y base electrónica de datos, selección y clasificación, hasta lograr la construcción de un catalogo nacional. La sistematización del catalogo 2006-2007 concentra las modalidades de formación como se describe en este esquema.

| Catalogo Nacional 2006-2007 | | | Total |
|---------------------------------------|------------------------------------|-----|-------|
| Materiales para la formación continua | Cuadernos de estrategias | 33 | 35 |
| | De profesor para profesores | 2 | |
| Programas de estudio | Cursos estatales | 396 | 560 |
| | Cursos generales | 59 | |
| | Talleres Generales | 105 | |
| Programas de formación | Cursos nacionales de actualización | 15 | 16 |
| | Adolescentes y aprendizaje escolar | 1 | |
| Total | | 611 | |

Asimismo, se cuenta con una tipología básica para organizar, y sobre todo valorar las tendencias, frecuencias y tratamientos temáticos, de las propuestas diseñadas y su consiguiente aplicación con maestros en servicio. Uno de los propósitos de elaborar un catalogo era disminuir el diseño de cursos y atender las necesidades de formación de los maestros en los estados, cuidar la calidad del desarrollo de los programas, en cuanto a facilitadores debidamente preparados y con los recursos adecuados. De este modo las necesidades de diseño de nuevos programas se apegarían totalmente a las orientaciones de la política de formación continua, el marco normativo, las prioridades nacionales y estatales considerando los énfasis y vacíos para garantizar un servicio equitativo a todos los niveles y modalidades de la educación básica.

Este cuadro ilustra los temas que han prevalecido en cursos estatales y su tendencia a disminuir en cuanto a diseño de 2002 a 2005, por ejemplo, en español se había estado diseñando mucho pero principalmente para los componentes de lectura y escritura, y mínimas propuestas para expresión oral y reflexión sobre la lengua, puede observarse como en 2005 solo se diseñaron 5 cursos de español a diferencia de años anteriores en que llegaban hasta 62 propuestas aprobadas.

De igual modo, el cuadro permite observar y valorar los grandes descuidos como el caso de educación tecnológica que en este periodo sumó solamente 2 propuestas de formación para ofertar a los maestros. Quizá una posible explicación para estas cifras sea el número de destinatarios potenciales, por lo que es de suma importancia reflexionar sobre ¿cómo se ha decidido la oferta de formación para los maestros en servicio?, ¿qué implicaciones tiene saturar algunos campos de formación y descuidar otros?, ¿cómo implementar una oferta equitativa y pertinente al contexto local?.

Cursos Estatales de Actualización por campo temático

| No. | | 2002 | 2003 | 2004* | 2005** | Total |
|-----|---|------|------|-------|--------|-------|
| 1. | Actividades de desarrollo | 2 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| 2. | Análisis de la práctica profesional | 6 | 4 | 0 | 1 | 11 |
| 3. | Asesoría técnico pedagógica | 16 | 12 | 3 | 2 | 33 |
| 4. | Ciencias | 25 | 12 | 8 | 2 | 47 |
| 5. | Competencias comunicativas | 4 | 7 | 2 | 0 | 13 |
| 6. | Conocimiento del educando | 4 | 5 | 1 | 1 | 11 |
| 7. | Cuidado de la salud | 4 | 3 | 1 | 1 | 9 |
| 8. | Diversidad | 5 | 4 | 1 | 0 | 10 |
| 9. | Educación artística | 12 | 5 | 4 | 1 | 22 |
| 10. | Educación especial | 27 | 33 | 17 | 2 | 79 |
| 11. | Educación extraescolar | 4 | 1 | 2 | 1 | 8 |
| 12. | Educación física | 19 | 17 | 7 | 4 | 47 |
| 13. | Educación indígena | 8 | 7 | 1 | 0 | 16 |
| 14. | Educación tecnológica | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 15. | Español | 62 | 62 | 17 | 6 | 147 |
| 16. | Estrategias didácticas | 14 | 10 | 7 | 0 | 57 |
| 17. | Finalidades y propósitos de la educación básica | 4 | 2 | 1 | 0 | 7 |
| 18. | Gestión escolar | 10 | 6 | 4 | 0 | 20 |
| 19. | Habilidades directivas | 22 | 24 | 6 | 0 | 52 |
| 20. | Habilidades intelectuales | 8 | 6 | 0 | 0 | 14 |
| 21. | Historia | 10 | 6 | 1 | 1 | 18 |
| 22. | Identidad profesional y ética | 8 | 7 | 2 | 0 | 17 |
| 23. | Inglés | 12 | 2 | 1 | 1 | 16 |
| 24. | Matemáticas | 22 | 24 | 6 | 0 | 52 |
| 25. | Multigrado | 2 | 3 | 0 | 1 | 6 |
| 26. | Nuevas tecnologías | 10 | 8 | 2 | 5 | 25 |
| 27. | Perspectiva de género | 5 | 2 | 2 | 2 | 11 |
| 28. | Planeación y evaluación | 29 | 12 | 7 | 5 | 53 |
| 29. | Preescolar | 11 | 3 | 5 | 3 | 22 |
| 30. | Reforma de secundaria | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 31. | Sexualidad | 4 | 4 | 0 | 0 | 8 |
| 32. | Valores | 11 | 14 | 3 | 2 | 30 |

*Sólo 19 entidades federativas diseñaron nuevas propuestas de cursos estatales.

**Sólo 13 entidades federativas diseñaron nuevas propuestas de cursos estatales.

Las posibilidades de análisis son diversas, máxime con la información de que se dispone en las áreas que atienden la formación continua en particular, y de la SEP en general, por lo que apremia habilitarse en la interpretación de datos desde donde se está situado, y la función que se desempeña, aprender a interrogar qué nos dicen y qué ocultan tales datos, con la única finalidad de mejorar el servicio, decidiendo la oferta visualizando el mayor número de aristas posibles.

Amanera de cierre



Los cambios que aquí hemos señalado incipientemente en materia de actualización y formación continua, constituyen el telón de fondo que ha potenciado el momento actual, en el cual, los cambios siguen, en una dinámica dado-dándose¹¹ porque las acciones no se detienen; el tiempo y la emergencia de la acción, son la mejor alianza contra la previsión, ambos aspectos tensan y condicionan la implementación de la formación entre lo necesario y lo posible. Sin embargo, es digno reconocer el gran esfuerzo, institucional, humano y económico que ha significado reorientar el camino, al tiempo de revisar y evaluar las evidencias y productos de este proceso que apenas empieza.

El camino que se vislumbra es de mayor esfuerzo en la construcción normativa, conceptual y operativa para encontrar los puntos de encuentro y desencuentro entre dos racionalidades sobre la formación continua, una, basada en una lógica vertical, predeterminada, muchas veces ajena a los destinatarios y favorecedora del individualismo, otra, orientada a decisiones aprobadas en consenso sobre las necesidades de formación, decisiones que de manera permanente tengan de referencia el trabajo en el aula y sobre todo se conjuguen en necesidades a trabajar y superar en colectivo. En este proceso está la posibilidad de incidir en el papel protagónico del maestro sobre su propia formación y su autonomía intelectual.

En este proceso está la posibilidad de incidir en el papel protagónico del maestro sobre su propia formación y su autonomía intelectual, para constituir un perfil docente: reflexivo y crítico de su realidad y su función; propositivo, ya que además de comprender e interpretar el contenido que se propone en los programas de estudio, tiene la posibilidad de diseñar propuestas formativas; concreto ya que comprende que es un sujeto político definido desde el modelo de formación continua, que es un profesional de la educación básica con un cúmulo de habilidades y conocimientos que exige su función social, y que estas “limitaciones” le permiten ubicarse en un tiempo y espacio histórico – social determinado, y contextualizar así su práctica docente. En este sentido el perfil docente asume su posición política y social en relación a una situación determinada, donde diferencie y articule los diversos ámbitos que conforman el proceso de formación continua.

Es importante enfatizar que a partir del panorama de formación docente presentado, se oriente la discusión en torno a lo siguiente: las posibles relaciones que se establecen en la práctica diaria; las competencias profesionales que debe desarrollar; las exigencias metodológicas que las modalidades de estudio desarrollan; los nuevos conceptos que se incorporan a la práctica, para expresar el modelo de formación continua; las formas de trabajo que se exigen; la organización de las instituciones responsables de regular los servicios de formación continua, así como la profesionalización del personal responsable y operativo de la formación continua. A fin de expresar particularidades del proceso de formación continua, con la intención de no negar la realidad, sino posibilitar encuentros de diálogo para comprender e interpretar la práctica docente.

¹¹ Zemelman M. Hugo. (1994) Los horizontes de la razón. México, COLMEX

Bibliografía

IBARROLA, María De (1999) La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX, en: *Un siglo de Educación en México*, Fondo de Cultura Económica. México. pp. 230-262.

ORNELAS, Carlos. (1998) El sistema educativo mexicano. La transición del fin de siglo, CIDE-FCE. p. 347.

SEP *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*. Tomo I. P.155.

SEP (2003) *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Documento base. Cuadernos De Discusión no.1.

SEP (2004) *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*. Cuadernos de Discusión No.17.

SEP (2003) Cuadernos de trabajo: *El mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas*. Serie Gestión Institucional No.1.

SEP-DGFC. (2001) *Una política, un modelo y un sistema académico para la actualización permanente de maestros en México*. Documentos Normativos de la DGFC.

SEP (2005). *Programa General de Formación Continua de Maestros de Educación Básica 2005-2006*.

Ley Federal de Educación de 1973 en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/137.pdf#search='LEY%20GENERAL%20DE%20EDUCACION%20DE%201973'>

Ley General de Educación 1993 en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/137.pdf#search='LEY%20GENERAL%20DE%20EDUCACION%20DE%201993'>

SEP (2001) *Programa Nacional de educación 2001-2006*. Pp. 125 y 126 en <http://www.uacam.mx/UACam.nsf/pages/progredu>