

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica

Documento base

Cuadernos
D de
discusión

1



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica

Documento base

Cuadernos
De
discusión

1



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

Esta edición estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Cuadernos de Discusión, con el título *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*

Coordinación editorial
Esteban Manteca Aguirre

Cuidado de la edición
Rubén Fischer

Diseño de portada e interiores
DGN/Inés P. Barrera

Formación electrónica
Inés Patricia Barrera

Primera edición, 2003

D.R. © SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2003
Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06020
México, D.F.

ISBN 968-5710-21-X

Impreso en México

MATERIAL GRATUITO PARA MAESTROS • PROHIBIDA SU VENTA

Presentación

La Secretaría de Educación Pública distribuye en forma gratuita los Cuadernos de Discusión a los directivos, profesores, alumnos, especialistas, investigadores y otros sectores interesados en el debate sobre la formación docente. Los Cuadernos tienen como propósito promover el diálogo razonado de todos los actores en el proceso de participación y consulta nacional con miras a definir y establecer una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

En los Cuadernos se presentarán un conjunto de textos, producidos en México y en otros países, que aportan elementos relacionados con la formación de los maestros como profesionales de la educación. Los textos y materiales se referirán a los aspectos que se incluyen en cada uno de los temas de discusión que orientan el proceso de consulta, o ampliarán la información sobre los aspectos relevantes a considerar para la definición de la política integral.

Con seguridad, la reflexión y la discusión colectiva que se generen a partir del análisis de los Cuadernos enriquecerán las líneas de política y las estrategias necesarias para elevar la calidad de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros y, por ende, de la atención a los niños y jóvenes que asisten a la educación básica.

Los Cuadernos, por otra parte, se suman al conjunto de acciones y materiales que apoyan la actualización de los maestros de educación básica y de los profesores de instituciones que se hacen cargo de la formación docente.

Los Cuadernos de Discusión se podrán consultar, además, en la página <http://www.formaciondocente.sep.gob.mx>. Los comentarios y sugerencias se recibirán en el correo electrónico: formaciondocente@sep.gob.mx.

La Secretaría de Educación Pública confía en que este esfuerzo cumpla con los propósitos planteados y espera que los lectores participen de manera responsable y comprometida en el proceso de consulta nacional.

Secretaría de Educación Pública

Índice

Prólogo	7
Introducción	9
I. La visión de la educación básica y el perfil de los maestros	11
II. El desarrollo profesional de los maestros	19
1. La profesionalización de los maestros como proceso permanente	19
2. Los componentes de una nueva propuesta para la formación y el desarrollo profesional de los maestros	22
III. La situación actual de los servicios de formación	27
1. La formación inicial que realizan las escuelas normales	27
2. La formación de profesores para el medio indígena	37
3. La actualización y capacitación de los maestros en servicio	40
4. Los servicios de formación de la Universidad Pedagógica Nacional	53
5. Los servicios de los Centros de Actualización del Magisterio (CAM)	59
6. La oferta de posgrado dirigida a maestros de educación básica y normal	63
IV. La integración de los sistemas estatales de formación de maestros y la coordinación del sistema nacional	68
V. Temario para la participación y la consulta	75
VI. Las fases del proceso de participación y consulta	79
Esquema del proceso	86

Prólogo

Este cuaderno contiene el documento base que se presentó en la VII Reunión de Titulares de Educación de los Estados con el Secretario de Educación Pública, celebrada en Garza García, N. L., los días 17 y 18 de febrero de 2003, con el fin de promover y organizar el proceso de discusión que conduzca a la definición de una política nacional de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

El equipo nacional que coordina este proceso elaboró el presente documento con base en lo dispuesto en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*; además, se incluyeron observaciones y sugerencias de los titulares de educación, así como de los representantes de las instituciones formadoras de docentes que respondieron a la invitación de mejorar su contenido.

Por su importancia como orientador del proceso de consulta, se decidió que este documento fuera el primer número de la serie Cuadernos de Discusión; en él se presenta una primera caracterización de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros; también se exponen razones por las que es necesario establecer la política nacional y temas generales que orientan el proceso de participación y consulta, así como las fases acordadas para su realización, propósitos, procedimientos a seguir, responsables de su coordinación y productos que se espera obtener en cada fase. Así, a este primer número le seguirán un conjunto de títulos relacionados con la temática general del proceso, que tiene como fin enriquecer el debate y propiciar el surgimiento de propuestas fundamentadas en información producto de estudios e investigaciones tanto nacionales como extranjeras.

Asimismo, como se indica en su título, el documento constituye una base para promover y orientar la participación a nivel estatal y nacional; sin embargo, no pretende contener todas las definiciones y posturas posibles en torno a la política nacional. Su propósito es modesto –pero no por ello menos significativo–, intenta

ser una invitación al debate, así como a la construcción de propuestas argumentadas en torno a la constitución y el fortalecimiento de los sistemas estatales y del sistema nacional de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica. La información y las apreciaciones del documento están abiertas al debate porque, con toda seguridad, los comentarios y propuestas que se generen ampliarán y precisarán –en aspectos concretos– la situación real y las perspectivas de cada institución y servicio en todas las entidades y a nivel nacional.

Por estas mismas razones, el documento no puede entenderse como un diagnóstico acabado, porque la caracterización que se hace de cada servicio parte de información general, no exhaustiva ni suficiente. Al enfatizar los problemas de desarticulación que se presentan en la formación de los profesores de educación básica, no se pretende descalificar a institución alguna sino, por el contrario, se intenta, a partir de señalar esos problemas, generar alternativas para superarlos.

Es probable que, debido a ese carácter general, algunas entidades, instituciones o servicios, en particular, no se sientan reflejados, ya sea porque han avanzado en la solución de los problemas que aquí se presentan, o porque han superado la desarticulación que se muestra en otras entidades o servicios. En estos casos, conviene que sus propuestas se orienten a relatar las experiencias exitosas, y cómo han obtenido sus logros y superado sus problemas, ya que así podrán orientar a quienes aún no lo han logrado, para que retomen lo que les sea provechoso en función de sus propias características y necesidades.

Introducción

El presente documento es el resultado de las actividades del equipo de trabajo nacional que se formó a iniciativa de las autoridades educativas estatales participantes en la reunión del 14 de enero de 2003, en la ciudad de México. En dicha reunión se analizó la situación actual de los servicios que proporcionan las escuelas normales y los retos a vencer para mejorar la formación de los maestros de educación básica; asimismo, se acordó la preparación de un documento base para la discusión y definición de una política nacional dirigida a la formación y el desarrollo profesional de los maestros.

Varias son las razones que condujeron al acuerdo de promover una discusión amplia y profunda sobre el mejoramiento de la formación docente: la importancia de la función que realizan los maestros para elevar la calidad de la educación de niños y jóvenes de nuestro país; la necesidad de unificar los esfuerzos para mejorar las prácticas educativas de los profesores y transformar la gestión de las escuelas; el derecho de los maestros a tener oportunidades para su formación y desarrollo continuo y su obligación de aprovecharlas para mejorar sus condiciones laborales y profesionales; así como la necesidad de contar con definiciones de mediano y largo plazos para consolidar un sistema nacional que atienda, de manera efectiva y congruente, la preparación profesional de los maestros y reditúe en el aprovechamiento racional de los recursos públicos.

Para arribar a una concepción renovada sobre la profesión docente y la política a impulsar en la preparación de los maestros, se requiere llevar a cabo una amplia discusión sobre aspectos como: la comprensión del papel del maestro en el contexto social y cultural actual; las nuevas orientaciones sobre las competencias pedagógicas que se requieren para promover los aprendizajes en los alumnos; la necesidad de consolidar las opciones formativas de los maestros, y el mejoramiento de las condiciones en que tiene lugar la tarea diaria que realizan los maestros.

El propósito de este documento es presentar algunos elementos que se consideran indispensables para fundamentar y organizar la discusión nacional en torno a la formación inicial y continua de los maestros, en el entendido de que las grandes decisiones que definirán el perfil de la política pública en este campo serán producto de un amplio debate y de un proceso de construcción de acuerdos entre los principales actores vinculados con la formación docente.

El documento está organizado en seis apartados. El primero hace referencia a las finalidades formativas de la educación básica y a las características deseables del maestro que se corresponden con los propósitos fundamentales de la educación de niños y adolescentes; en el segundo se exponen las ideas principales sobre el desarrollo profesional de los maestros; el tercero presenta un balance inicial de las acciones que se han realizado para fortalecer la preparación de los maestros, sus resultados, y los retos a superar en el mediano y en el largo plazos a fin de la consolidar los servicios de formación; el cuarto apartado expone la necesidad de avanzar en la vinculación entre las instituciones y los programas de formación de maestros en el país que dé como resultado la constitución o el fortalecimiento de los sistemas estatales de formación docente y, por tanto, una mejor coordinación del sistema nacional; en el quinto apartado se presenta un temario detallado para organizar el proceso de análisis y consulta, con la finalidad de definir el contenido y la orientación de la política nacional. Finalmente, en el último apartado se propone una ruta de trabajo para organizar el proceso de discusión y de construcción de acuerdos.

I. La visión de la educación básica y el perfil de los maestros

La formación docente se concibe como un proceso de aprendizaje permanente, ya que las competencias y conocimientos que adquiere un maestro son resultado no sólo de su formación inicial, sino de los aprendizajes que realiza durante el ejercicio de su profesión, dentro y fuera de la escuela, y en su desempeño frente a sus alumnos en las aulas escolares.

Hablar de la formación de profesores implica dar respuesta a preguntas aparentemente sencillas, pero fundamentales: ¿cuáles son los grandes desafíos que el docente enfrenta en su práctica para contribuir al logro de las finalidades de la educación básica a que aspira nuestro país?, ¿qué necesitan saber conocer, saber hacer, saber ser y saber convivir los profesores? y, por tanto, ¿qué rasgos se deben promover durante su formación, a fin de que cuenten con las competencias necesarias para atender con calidad las necesidades de los alumnos en las aulas de las escuelas de educación básica?

Como lo señala el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (ProNaE), la educación básica de calidad a la que aspiramos como país, es aquella que asegure el ejercicio pleno del derecho a la educación de todos los mexicanos, con justicia y equidad en el acceso, en el proceso y en el logro educativo.

Hasta a mediados de la década de los 80, por equidad se entendía que todos los niños, independientemente de su condición social o de su lugar de residencia, tuvieran acceso a la escuela. Sobre esa idea se fincó una política de gran expansión y se constituyó el sistema educativo. Hoy, ofrecer una educación con equidad y justicia significa que no basta con que todos los niños y adolescentes tengan la oportunidad de ingresar a la escuela, sino que asistan a una escuela que les ofrezca la posibilidad de cursar y concluir con éxito su educación.

Para lograr una educación básica de calidad, es necesario replantear la misión de la escuela y el papel que en ella ejerce el profesor, cuya función ha de

centrarse, principalmente, en atender las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y de los adolescentes. Estas necesidades se satisfacen con el logro de las finalidades en cada nivel educativo: preescolar, primaria y secundaria.

El ProNaE establece que, la escuela deseable debe reunir los siguientes rasgos: centrar la atención en los aprendizajes de los alumnos; constituirse como unidad educativa con metas y propósitos comunes, con estilos de trabajo articulados y congruentes, así como con reglas claras de relación entre todos los miembros de la comunidad escolar; cumplir con el calendario y destinar de manera óptima, la jornada escolar al aprendizaje pedagógico, y disponer y aprovechar eficientemente los servicios y recursos necesarios para realizar sus actividades.

La comunidad educativa de la nueva escuela pública deberá convivir democráticamente; sus miembros podrán participar en la identificación de retos y en la aplicación de soluciones razonables establecidas por consenso. A partir de un diagnóstico de las características de los alumnos y de su realidad social, la escuela pondrá en marcha acciones específicas para remontar las dificultades detectadas, atender a la diversidad y brindar el apoyo necesario a los alumnos en riesgo de fracaso escolar. En esta escuela se habrán de definir y cumplir normas de convivencia que permitan y favorezcan el trato digno y el respeto a los derechos de los niños, la libre expresión, la participación en la toma de decisiones que afecten a todos, la equidad y la justicia en la vida cotidiana escolar. Una escuela que no profundice las diferencias y desigualdades sociales, sino que contribuya a atenuarlas.

El conjunto de profesores y directivos de la escuela asumirán la responsabilidad por los resultados de aprendizaje y rendirán cuentas a los destinatarios de los servicios (los alumnos y sus padres o sus familias) por el desempeño de la institución escolar.

La escuela establecerá mecanismos para alentar la participación efectiva de los padres y las madres de familia, en atención al interés y el derecho que tienen de colaborar en la tarea educativa, sin delegar las responsabilidades que los profesores y directivos tienen sobre la formación de los alumnos.

Para asegurar que la escuela cumpla su misión, se requiere que el director ejerza un liderazgo académico efectivo: promueva la colaboración profesional de los maestros; favorezca la participación, activa y responsable, de los padres de familia; propicie el diálogo con la comunidad sobre los propósitos educativos y las formas de mejorar el funcionamiento de la escuela y los resultados de la educación; estimule el buen desempeño de los profesores y su interés por alcanzar las metas que se trace la escuela, y asegure las condiciones que generen un clima escolar propicio para el logro de los aprendizajes, la convivencia armónica, el ejercicio de una cultura de la legalidad, el aprecio a la diversidad y la preservación del patrimonio cultural, así como la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Es innegable que muchos maestros de educación básica ejercen su profesión con responsabilidad y compromiso, y obtienen resultados favorables en su desempeño frente a sus grupos y en su relación con la comunidad. Estas fortalezas contribuirán a conformar la nueva escuela en la cual, la tarea del profesor consistirá en promover en sus alumnos los aprendizajes que requieren para su desarrollo personal: la adquisición y consolidación de sus competencias intelectuales fundamentales; la adquisición de los saberes indispensables para entender el mundo natural y el mundo social en el que viven; el desarrollo de la capacidad de concebirse a sí mismos como personas con identidad y con posibilidades propias, y las competencias y valores necesarios para respetar y aprender a convivir con los demás. El papel del profesor radicará, además, en favorecer en sus alumnos la formación como ciudadanos y su integración activa en la sociedad, en estimular su curiosidad y alentar su pensamiento crítico, la creatividad, la iniciativa y la autodeterminación. Se espera que el docente cumpla el papel de guía pedagógico y permita al educando orientarse ante la creciente masa de información que genera el mundo contemporáneo.

En síntesis, se requiere de profesores que sean capaces de ayudar y orientar a sus alumnos, no sólo para que adquieran conocimientos básicos, sino también para que sean conscientes de su identidad, tolerantes, abiertos a los otros y a

otras culturas, capaces de seguir aprendiendo a lo largo de la vida, de modo que puedan enfrentar el porvenir con confianza.

Pero no sólo se espera que el docente eduque, enseñe y evalúe a los alumnos que tiene bajo su cargo, sino también que demuestre su capacidad de asumirse como profesional responsable de su aprendizaje permanente y de participar en la modernización de la escuela, para hacerla más diligente y receptiva hacia el cambio.

El cumplimiento de dichas tareas está condicionado a que el docente adquiera y consolide, en las distintas etapas y mediante diversas estrategias de formación, un conjunto de rasgos que aluden no sólo a las necesidades de conocimiento y de competencia profesional, sino también a las actitudes y valores que caracterizan al buen educador en el ámbito más amplio de sus relaciones con los niños y los adolescentes, con las familias y con el entorno social de la escuela. Estos rasgos se refieren, además, a aquellos aspectos relacionados con el desarrollo y la consolidación de las capacidades que les permitan profundizar sus conocimientos a partir de la experiencia y del estudio sistemático. El conjunto de rasgos que es necesario promover son los siguientes:

a) Un primero se refiere al desarrollo y consolidación de habilidades intelectuales específicas: el hábito de la lectura, la lectura comprensiva y analítica, la capacidad para expresarse en forma oral y escrita con propiedad, claridad y sencillez, la habilidad para plantear y resolver problemas de distinta índole con apoyo en información que los profesores busquen y seleccionen previamente. Es deseable que el profesor cuente con conocimientos sobre el uso de recursos de apoyo a la enseñanza (impresos, audiovisuales e informáticos), para poner a los alumnos en contacto con fuentes de información diferentes a los libros de texto, fomentar la búsqueda de conocimientos y desarrollar su habilidad en el análisis y síntesis de la información, así como para localizar y utilizar recursos para plantear y resolver problemas, en lugar de limitarse a la memorización.

b) Un segundo rasgo deseable en los profesores se refiere al dominio suficiente de los contenidos de enseñanza de la educación básica, en particular del

nivel o servicio en que se desempeñan. Esto no se refiere únicamente al conocimiento informado de los contenidos que sus alumnos aprenden en la escuela, sino a la comprensión de las necesidades de aprendizaje y los contenidos básicos que todos los niños y los adolescentes deben adquirir como herramientas indispensables para un aprendizaje duradero y con sentido, así como al conocimiento de cómo la escuela puede atender esas necesidades, independientemente del contexto o la región en que viven los alumnos.

El dominio suficiente de los contenidos alude al conocimiento del profesor sobre las relaciones que existen entre los contenidos de una misma asignatura y con las asignaturas de un grado escolar específico, así como la secuencia y el nivel de profundidad con que deben estudiarse en los distintos grados o niveles educativos, tomando en cuenta las características de desarrollo del niño y del adolescente. El docente comprenderá que los contenidos de enseñanza deben trabajarse con el nivel de profundidad necesario para que sus alumnos logren los aprendizajes deseados, establezcan relaciones entre conceptos pertenecientes a diferentes áreas, y conecten los conocimientos obtenidos con su vida cotidiana.

c) Vinculado estrechamente con el rasgo anterior, es necesario que los maestros cuenten con las competencias didácticas para la enseñanza de los contenidos, que conozcan los enfoques con los cuales se propone enseñar cada asignatura, de acuerdo con su naturaleza y con las posibilidades que presentan los niños y adolescentes en su desarrollo cognitivo, físico y afectivo; se requiere, asimismo, que conozcan y apliquen distintas estrategias y formas de evaluación sobre el proceso educativo que les permitan valorar efectivamente el aprendizaje de los alumnos y la calidad de su desempeño docente, para que, a partir de los resultados, modifiquen sus procedimientos didácticos. La observación, vinculada a la reflexión, al análisis y a la evaluación de los resultados de su práctica –por medio de la discusión y la participación colectiva–, tiene gran impacto sobre la formación docente. En ese ir y venir de la teoría a la práctica, y del análisis y la reflexión sobre la práctica nuevamente a la teoría, los profesores adquieren un aspecto fundamental en su formación como profesionales: la reflexión y la respuesta ante lo

imprevisto, para tener antes, durante y después de la acción pedagógica la flexibilidad para adaptar su desempeño a lo que les demanda la realidad en que trabajan. Esto significa que los docentes se asuman como profesionales que aprenden de su experiencia y realizan una “práctica inteligente”, “una práctica reflexiva”, en lugar de una práctica rutinaria.

Para promover experiencias fructíferas de aprendizaje, el profesor debe contar con un sólido conocimiento sobre el desarrollo evolutivo de los alumnos: cómo piensan y se comportan, qué persiguen, qué encuentran interesante, qué es lo que ya saben y cuáles son los conceptos que les plantean dificultades en determinados campos del saber y a ciertas edades. Requiere, además, tomar conciencia de la diversidad que presentan los alumnos, en cuanto a la cultura, el lenguaje, la familia, la comunidad, el género, la experiencia escolar previa y otros factores que configuran sus experiencias personales, así como considerar las diferencias en las capacidades intelectuales, en las estrategias de aprendizaje por las que cada uno de los alumnos tiene preferencia, y las dificultades que pueden encontrar en el curso de sus aprendizajes. Al tomar en cuenta esa diversidad, los profesores estarán preparados para establecer relaciones de respeto y cooperación con todos y cada uno de sus alumnos, independientemente del contexto en que viven y de su lugar de procedencia.

Para ser competente en la enseñanza, el maestro requiere desarrollar su creatividad para atender los imprevistos que se presentan cotidianamente en el aula, resolver problemas didácticos y propiciar la buena interacción en el grupo; tener la sensibilidad necesaria para identificar qué alumnos presentan mayores dificultades en la comprensión de ciertos contenidos y proponer estrategias específicas que les ayuden a aprenderlos; de esta manera podrá contribuir a evitar el riesgo de fracaso escolar, además de saber detectar oportunamente a los alumnos que presentan otros problemas (sociales, afectivos o de salud) para derivarlos a las instancias correspondientes o buscar las soluciones en cada caso. Se requiere, en síntesis, que el maestro sea capaz de poner especial atención al desarrollo de actitudes favorables que lleven al éxito en el aprendizaje a todos y cada uno

de sus alumnos, particularmente a quienes provienen de grupos socialmente desfavorecidos.

La unión de los dos rasgos anteriores caracterizan a un maestro que cuenta con conocimientos suficientes y profundos de lo que va a enseñar y de cómo promover su aprendizaje en un ámbito real de trabajo, con alumnos que presentan diferencias en sus procesos de adquisición de los conocimientos. Con ello se atiende uno de los objetivos centrales de toda educación: que el alumno aprenda a aprender, lo cual supone un cambio importante en los métodos de enseñanza y en el papel del docente; esta finalidad se convierte en punto de referencia del proceso de aprendizaje, donde el actor central es el alumno que requiere de una guía experta y de un ambiente estimulante que el docente y la escuela le pueden ofrecer.

d) Otro aspecto importante que debe caracterizar al profesor de educación básica es su identidad profesional y ética con la labor docente, entendiéndola como una carrera de vida, para lo cual es necesario que adquiera y consolide un conjunto de valores y actitudes que le permitan asumir su profesión con responsabilidad y tratar con respeto a sus alumnos, a la comunidad escolar y a los padres de familia, así como participar activamente en el mejoramiento de la escuela. El reconocimiento y valoración que haga el futuro maestro de su profesión le permitirá desarrollarla con dignidad y buscar los medios indispensables para fortalecerla; le motivará también a mantener una actitud favorable para el estudio permanente y la búsqueda continua de la superación profesional. Lo anterior implica aceptarse como un aprendiz permanente, manteniéndose actualizado en su campo de trabajo disciplinario y en los nuevos enfoques para su enseñanza, aprovechando para ello el trabajo en equipo y transitar de una formación individual y fuera de la escuela a una formación colegiada dentro de la escuela.

La identidad con su profesión llevará al maestro a responsabilizarse en el mejoramiento de su escuela y asumir actitudes favorables para la cooperación y el diálogo con sus colegas, con el fin de participar conjuntamente en la elaboración de un proyecto educativo del plantel, contribuir a perfilar una misión y una

visión institucional, y a crear un clima de cooperación y una cultura democrática al interior de la escuela.

e) Finalmente, es necesario que el profesor de educación básica cuente con las competencias necesarias para apreciar y respetar la diversidad regional, social, cultural y étnica del país, como un componente valioso de la nacionalidad, y acepte que dicha diversidad está presente en el entorno donde realiza su trabajo, con el fin de que tenga la capacidad de aplicar los programas de estudio con las adaptaciones que se requieran para responder a las especificidades locales.

Es deseable que el maestro cuente con los elementos indispensables para atender a las necesidades educativas de la comunidad en la que realiza su labor, sin descuidar las tareas que tiene encomendadas; que sea, por tanto, sensible a las demandas particulares de las familias de sus alumnos, respetuoso de los valores y la cultura de la comunidad, y que reconozca a la escuela no como un espacio aislado, sino como una institución social cuya misión es contribuir a la formación de los alumnos para desempeñarse con seguridad en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Al reconocer la importante función que desempeña la familia en el proceso escolar, es indispensable que el profesor propicie formas de colaboración más estrecha con los padres de familia, centradas en la tarea educativa, y promueva la participación de la comunidad local en la vida de la escuela, tomando en cuenta los recursos y las limitaciones del medio en que trabaja.

Una labor importante a desempeñar por el profesor es la promoción del uso racional de los recursos naturales, mediante acciones que favorezcan en sus alumnos actitudes para participar, personal y colectivamente, en la protección del ambiente.

II. El desarrollo profesional de los maestros

1. La profesionalización de los maestros como proceso permanente

Es necesario concebir y reconocer el trabajo de los maestros como una profesión. Si bien, ese trabajo puede tener actualmente características diferentes a las de otras profesiones en cuanto a reglas de ingreso, acreditación de los conocimientos, certificación periódica de competencias, autonomía del ejercicio y grado de independencia respecto de sus empleadores, la enseñanza reúne cualidades que la constituyen como un campo profesional de actividad y no sólo como una ocupación laboral. Limitar la enseñanza a una actividad estrictamente técnica e instrumental, tiene un riesgo enorme para el desempeño docente y para el futuro educativo de la nación: significa ignorar su complejidad y reducir las posibilidades de construir una educación de calidad para los niños y los jóvenes.

Reconocer el trabajo de los maestros como una profesión y darle un tratamiento como el que corresponde nos permitirá avanzar en dar una mejor atención educativa a la población. Los maestros, como los integrantes de otras profesiones, deben contar también con conocimientos disciplinarios sistemáticos y la posibilidad de actualizarlos permanentemente, con una preparación específica para el desempeño, con habilidades especiales e identidad con principios éticos. Sin embargo, se requiere definir el concepto y el modelo de profesionalidad que implica la enseñanza. Sobre todo, han de encontrarse los beneficios de una actuación fundamentada y comprometida, y las ventajas de una colaboración estrecha con las familias y la comunidad. La enseñanza eficaz debe insertarse en la comunidad y conectarse con la vida de los alumnos. La profesionalidad docente ha de estar vinculada a una mayor democratización de la educación escolar, transfiriendo poder tanto a las familias y a los alumnos como a los profesores, pues de ese modo se pueden constituir *comunidades de aprendizaje* relevantes y adecuadas para responder a sus necesidades e intereses.

El desarrollo profesional de los maestros adquiere sentido en tanto se reconoce la complejidad y heterogeneidad de la labor docente. En la actualidad, los vertiginosos cambios sociales, económicos, científicos, políticos, culturales y tecnológicos, plantean nuevos retos al trabajo de los docentes al demandarles conocimientos y habilidades para las que no fueron formados; sus funciones se hacen más complejas a medida que cambian las demandas sociales hacia el sistema educativo.

Avanzar en esta línea requiere que el educador cuente con los conocimientos, las cualidades personales, las características profesionales y la motivación necesaria en congruencia con los propósitos educativos que debe contribuir a lograr, con contenidos que debe enseñar y los métodos didácticos apropiados que se le demanda aplique en el aula. Es necesaria, la conversión del docente en un profesional vinculado permanentemente con el saber pedagógico, que diagnostique las necesidades de aprendizaje de sus alumnos, examinando y perfeccionando los métodos para atenderlos, y asumiéndose como un actor activo, creativo y responsable dentro del sistema educativo.

Para ello, es indispensable generar condiciones para el desarrollo profesional del maestro, entendido como un proceso formativo que pasa por una serie de etapas (no necesariamente lineales que requieren mayor información, planeación y perspectiva para que repercutan en realidad en una mejor práctica docente) en la adquisición de conocimientos y en el desarrollo de competencias referidas, por una parte, a las aptitudes necesarias para desempeñar la actividad docente y, por otra, a incrementar los niveles de autonomía y responsabilidad que favorezcan en el maestro la reflexión sobre su práctica y mejorarla, analizar críticamente los problemas que enfrenta en su labor cotidiana y buscar alternativas para solucionarlos, así como comprender cada vez mejor la importancia social de su intervención y las decisiones que toma en el ejercicio de su práctica educativa.

En este sentido, se requiere promover la colaboración de los docentes en la construcción de sus propios aprendizajes, propiciando que el tipo de aprendizaje gire en torno a actividades fundamentales en los procesos de enseñanza y apren-

dizaje; analizando sistemáticamente la práctica docente, y construyendo una cultura y práctica profesionales que trasciendan la inmediatez y los prepare para la formación de las futuras generaciones. Estos aspectos constituyen los componentes básicos de un proceso de aprendizaje profesional que no se agota con la formación inicial, sino que representa un proceso permanente que continúa con la incorporación al servicio y se prolonga durante la actividad profesional del maestro.

Con el fin de asegurar que los docentes cuenten con oportunidades para transformar su práctica educativa, una política de desarrollo profesional tendría que tomar en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) *Avanzar en la profesionalización docente, mejorando las competencias pedagógicas y el desempeño laboral.*

Como medidas articuladas, ambas permitirán condiciones de trabajo más estimulantes y variadas para los profesores: al mejorar las competencias pedagógicas, se elevará el nivel de conocimientos y la posibilidad de transformar creativamente su labor cotidiana; al atender al desempeño profesional, se contribuirá a incrementar el prestigio de la profesión, haciéndola más atractiva y ofreciendo oportunidades de promoción y salarios más dignos.

- b) *Fortalecer un sistema de formación permanente centrado en la escuela.*

Cualquier estrategia de formación debe propiciar en el docente la comprensión de los procesos educativos que se generan en la institución escolar y dotarlo de los conocimientos y las herramientas necesarias para una intervención pertinente y eficaz.

- c) *Favorecer el intercambio de experiencias y la reflexión sobre la propia práctica y la práctica de sus colegas en la institución escolar en que el docente se desempeña.*

No basta con la implementación de modalidades y la definición de las instancias responsables de su instrumentación, se requiere, además, que las oportunidades de crecimiento profesional se construyan en el mismo centro de trabajo, so-

bre la base del intercambio de experiencias educativas exitosas mediante las cuales los docentes analicen tanto aciertos como dificultades enfrentadas y no superadas, e identifiquen alternativas para su solución.

Ello implica el conocimiento de otras realidades, instituciones, contextos y niveles educativos, rompiendo con una actitud endogámica, para contar con una visión enriquecida y comparada que le permita al maestro incidir en su realidad concreta.

Para que la escuela se convierta en un espacio que favorezca la profesionalización docente y el trabajo en colaboración, se deben garantizar las condiciones materiales y de organización necesarias para ofrecer una enseñanza de calidad.

d) Reconocer al docente como un sujeto activo, responsable y constructor de su formación profesional.

Es necesario incluir la participación activa de los docentes en las estrategias que promuevan su desarrollo profesional; él es quien conoce sus necesidades y lo que requiere para mejorar su práctica, las características particulares y las condiciones concretas en las que desempeña su trabajo, por lo que puede aportar la experiencia y el conocimiento esenciales para el diagnóstico, la propuesta e implementación de las acciones dirigidas a apoyar su formación.

Asimismo, se requiere ensayar y generar soluciones a los problemas que plantea el trabajo docente, sobre todo en las condiciones específicas en las que se desarrolla; para ello, se propiciará la reflexión y la evaluación de la práctica, desde los propios docentes involucrados.

2. Los componentes de una nueva propuesta para la formación y el desarrollo profesional de los maestros

La construcción de una nueva propuesta basada en la profesionalización de la enseñanza considera la formación docente como un proceso integral de fases y

ámbitos interrelacionados: admitir en la carrera a los estudiantes potencialmente más capaces; ofrecer una sólida formación inicial; contratar a quienes demuestren las competencias básicas para el ejercicio docente, y estimular y retener a los docentes eficaces en la profesión, continuando su formación y desarrollo profesional. Lo anterior, debe vincularse con el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, con incentivos que motiven a los maestros a asumir la profesión con entusiasmo, preparación suficiente y responsabilidad, así como con mecanismos sistemáticos de evaluación de dichas fases y ámbitos.

Esta nueva propuesta precisa de un sistema nacional unificado y coherente de la formación inicial y continua de los maestros, que se conforme a partir de la integración de los sistemas estatales respectivos; orientado por políticas trazadas no sólo para el futuro inmediato, sino para el mediano y largo plazos, que permitan y estimulen el crecimiento profesional con planes de acción concordantes. En la definición e instrumentación de dichas políticas, es fundamental tomar en cuenta los conocimientos y experiencias de los profesores, con el fin de que se ajusten a la realidad. También es necesario considerar las propuestas de especialistas y tomadores de decisiones, así como de los alumnos y los padres de familia.

Las organizaciones e instancias actualmente responsables de promover el desarrollo profesional de los maestros deben diseñar nuevas formas de trabajo y fortalecer sus vínculos de coordinación a efecto de ofrecer opciones de formación altamente estimulantes, así como pertinentes a las necesidades de aprendizaje y a los contextos reales de enseñanza. En este sentido, resulta una condición básica garantizar un uso más racional y el aprovechamiento de los apoyos que se destinan para estos objetivos. El papel que pueden desempeñar estas instituciones es clave en la construcción de la propuesta, sustentado en la valoración del ejercicio docente y en la responsabilidad de ofrecer una educación de calidad con equidad para todos los niños y jóvenes del país.

A continuación, se describen algunos aspectos de política educativa dirigidos a la configuración de esta nueva propuesta:

a) Ingreso a la carrera docente

La enseñanza debe ser valorada como una ocupación valiosa e indispensable para el desarrollo del país. Es necesario llevar a cabo estrategias que permitan atraer a buenos estudiantes a la carrera docente, así como mejorar los requisitos y procesos de selección. El atractivo para los posibles aspirantes debe radicar, en buena medida, en su interés por la enseñanza como carrera de vida, en la que existan perspectivas razonables para la satisfacción personal dentro de la profesión. La regla general debe ser seleccionar candidatos no sólo con las mejores calificaciones académicas posibles, sino también con rasgos de personalidad deseables.

b) Formación inicial

Se requiere de un modelo curricular que permita a los futuros docentes adquirir las competencias básicas para la enseñanza, centrada en los propósitos, enfoques, contenidos y prácticas de la educación básica, así como desarrollar capacidades que favorecen el aprendizaje permanente y autónomo, tanto a partir de la experiencia como del estudio sistemático. Esta formación ha de lograrse en condiciones organizativas y de funcionamiento de los planteles que estimulen el aprendizaje profesional. En este sentido, la preparación y dedicación del personal docente encargado de la formación inicial de maestros es un factor clave; por ello, es esencial promover también su profesionalización.

c) Ingreso al servicio

Es necesario establecer mecanismos de selección confiables que permitan incorporar al servicio a profesores que reúnan el perfil profesional requerido, de tal manera que todos los niños y adolescentes cuenten con maestros competentes; por tanto, es recomendable que las plazas disponibles por incidencias de personal y por nueva creación que se generan en el servicio educativo se asignen conforme a criterios y procedimientos objetivos y transparentes.

d) Formación continua

Lograr que todos los maestros tengan la posibilidad de proseguir su formación profesional, conlleva implementar modalidades diversas, adecuadamente articuladas y coherentes, que atiendan las necesidades de aprendizaje de los maestros, favorezcan el mejoramiento de su práctica docente y eliminen las prácticas burocráticas que desalientan su aprovechamiento; esta diversidad de opciones no debe ir en menoscabo de la calidad. Además, los maestros deben acreditar su capacidad para ejercer la profesión durante su permanencia en las escuelas.

e) Incentivos

Es necesario avanzar hacia un nuevo marco de incentivos profesionales para los maestros, que supere el actualmente establecido a través de la Carrera Magisterial y que asegure nuevas perspectivas profesionales. Estos incentivos deberán estar relacionados con la mejora del aprendizaje y desempeño profesional –individual, colectivo y por escuela. Los profesores requieren un apoyo público decidido y el respeto a sus derechos; a cambio, tienen que reconocer y cumplir plenamente sus responsabilidades y deberes para con la sociedad.

Las oportunidades efectivas de desarrollo profesional, dentro y fuera de la escuela, constituyen un incentivo altamente valorado por los docentes; en ellas radica, en parte, la posibilidad de atraer buenos prospectos para la docencia y contar en las escuelas con maestros competentes y satisfechos con su labor. Un maestro que logra que sus alumnos aprendan incrementa el aprecio por su trabajo, al tiempo que recibe el reconocimiento de los niños, de los padres de familia y de toda la comunidad escolar.

f) Estándares de desempeño y evaluación

Lograr la coherencia y efectividad de la propuesta para el desarrollo profesional de los maestros implica cambiar la cultura laboral existente, establecer con rigor procedimientos de evaluación y parámetros de calidad que abarquen todas las

fases del proceso: selección de aspirantes a la profesión; desempeño académico de los futuros profesores; preparación y dedicación de los formadores de docentes; pertinencia de los servicios y modalidades para la formación inicial y continua; acreditación y certificación de instituciones, programas y maestros; funcionamiento con base en normas profesionales y articulación de las instituciones e instancias encargadas de estas funciones; ingreso al servicio mediante la sustentación de exámenes de selección; desempeño profesional conforme a reglas académicas claras; así como criterios para mejorar el otorgamiento y el impacto de los incentivos profesionales.

En suma, es preciso reestructurar la formación del profesorado y la práctica docente. Hay que preparar y seleccionar al profesorado atendiendo tanto a sus conocimientos como a su disposición de aprender y colaborar. Aquellos que inician su carrera profesional tienen que contar con diversas opciones para un aprendizaje práctico, con seriedad y continuidad. Es preciso instaurar mecanismos significativos de evaluación docente, así como ofrecer oportunidades y condiciones para el desarrollo profesional que sean de mayor utilidad. Asimismo, hay que fomentar la revisión recíproca de la práctica profesional en el contexto de iniciativas de asesoramiento profesional que ayuden a los profesores a aprender entre sí, resolver problemas, reconocer las preocupaciones de las familias y atender las necesidades de los alumnos. Para guiar estos procesos, es necesario establecer normas generales, sobre todo aquellas que se refieren al compromiso con el aprendizaje del alumno y la disposición a perseverar en la búsqueda de los conocimientos y las competencias que sean sustanciales para atender las necesidades de la educación básica.

III. La situación actual de los servicios de formación

A continuación se presenta un balance general de los programas y servicios de formación inicial y continua de los maestros de educación básica. Para fines de la exposición de los avances y los retos en cada uno de los aspectos específicos de la formación docente, este apartado analiza brevemente el contenido principal, las acciones realizadas y los resultados más importantes, así como los retos en la formación inicial, la actualización, la capacitación y la superación profesional de los maestros.

1. La formación inicial que realizan las escuelas normales

A partir de 1996 la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas estatales, puso en marcha el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, mediante cuatro líneas principales de acción: transformación curricular; actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales; elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico; y mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las escuelas normales. El propósito central que orientó esta acción de política educativa consistía en generar las condiciones favorables en las escuelas normales para ofrecer una formación inicial a los futuros maestros de educación básica que respondiera a las exigencias del desempeño profesional.

Las acciones desarrolladas hasta la fecha permiten reconocer avances, pero también retos importantes que es necesario atender.

La mayoría de las escuelas normales trabaja actualmente con nuevos planes y programas de estudio que vinculan la formación inicial con las necesidades educativas de los niños y jóvenes que cursan la educación básica. A partir de la im-

plantación de los nuevos planes de estudio es posible identificar, en los egresados y en los futuros profesores en formación, la adquisición de competencias para aprender con independencia y favorecer procesos de aprendizaje en los alumnos; dominio disciplinario y pedagógico de las asignaturas; mejor conocimiento de los alumnos de educación básica, identidad con su profesión y sensibilización a las particularidades sociales y culturales del medio en que se desempeñan. En particular, la formación inicial se ha fortalecido mediante las actividades de observación y práctica que realizan los estudiantes en las escuelas de educación básica.

Estos logros han sido heterogéneos entre las escuelas e incluso al interior de éstas; las diferencias responden, entre otras causas, a los perfiles profesionales de los docentes que laboran en las escuelas normales y a su disposición y compromiso con su tarea docente, a las formas de organización que existen en cada plantel para impartir sus servicios y desarrollar la enseñanza en las aulas, y a las formas de vinculación entre las normales y las escuelas de práctica.

No obstante el trabajo realizado hasta hoy, aún prevalecen ciertas dificultades para favorecer de manera integral los rasgos del perfil de egreso de los nuevos maestros. El principal problema se ubica en las formas de enseñanza que aplican parte de los docentes normalistas: existe poca diversificación de los recursos de aprendizaje y de las estrategias de enseñanza; no se aprovecha plenamente el carácter formativo de los procesos de evaluación y poco se recuperan sus resultados para mejorar las prácticas de enseñanza, y aún falta pleno dominio de algunos profesores sobre los contenidos y los enfoques de los nuevos programas. Aunque se valora altamente el carácter formativo de las actividades de acercamiento que realizan los estudiantes a las condiciones reales de trabajo, existen escuelas normales donde aún es débil la vinculación con las escuelas de práctica; muchos profesores de educación básica que reciben en sus aulas a estudiantes normalistas desconocen los propósitos formativos de las prácticas y es mínima la orientación que pueden ofrecerles y, en varios casos, la falta de orientación de los profesores normalistas a sus estudiantes, durante sus prácticas y para el análisis

y reflexión de sus experiencias, repercute en un bajo aprovechamiento de la formación que pueden obtener en los planteles de educación básica.

Para contribuir a superar estas dificultades es necesario emprender acciones sistemáticas que mejoren los procesos de formación de los profesores normalistas, no sólo en lo referente al dominio y apropiación plena de los nuevos programas, sino en los diversos aspectos relacionados con la formación de docentes; se requiere modificar las formas de organización y de gestión pedagógica de las escuelas, y fortalecer la comunicación entre los directivos y docentes de las escuelas normales y de escuelas donde los estudiantes realizan sus prácticas, creando redes de escuelas de apoyo a la formación inicial de profesores que incluyan la actualización de los maestros de educación básica que fungen como tutores de los estudiantes normalistas.

Las acciones desarrolladas en la línea de actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales han sido altamente valoradas por las comunidades académicas. Estas acciones han consistido, principalmente, en talleres presenciales previos a cada semestre escolar sobre los contenidos y enfoques de los nuevos programas de estudio. Sin embargo, dichas acciones son aún muy limitadas para asegurar un programa sólido de formación de los profesores normalistas.

Para enfrentar esas limitaciones, se requiere llevar a cabo programas de formación rigurosos y sistemáticos que se ofrezcan mediante diferentes modalidades. Entre otros, es necesario fortalecer la formación de los docentes normalistas en los siguientes temas: el conocimiento y dominio de estrategias didácticas diversificadas y pertinentes para favorecer el desarrollo de las competencias y habilidades docentes en los estudiantes; el análisis sobre la evaluación del aprendizaje y del desempeño docente; los procedimientos para el análisis y la reflexión sobre las experiencias de observación y práctica de los estudiantes; el dominio de los contenidos y de los enfoques para su enseñanza; los procedimientos de planeación de la enseñanza, y las formas de impulsar y desarrollar el trabajo colegiado.

El logro de los aprendizajes escolares, la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de los propósitos educativos de las escuelas normales, se vinculan también con las formas de organización y funcionamiento institucional, que a su vez son resultado de las características específicas de cada escuela: las disposiciones normativas que las regulan, su historia particular, la dinámica de trabajo de los individuos que las integran y las prioridades educativas que se definen en cada plantel.

Se reconoce que las escuelas normales han cumplido, a lo largo de su historia, con una función importante en la consolidación del sistema educativo nacional. Pero también es cierto que muchas de ellas no han evolucionado conforme a los retos de formar a los profesores que demanda el país y no se han consolidado como auténticas instituciones de nivel superior. Esta situación obedece, en parte, a dos factores: la falta de políticas educativas específicas para facilitar su renovación, y las inercias que existen al interior de las escuelas, que dificultan su apertura a los cambios e impiden una dinámica de autoexigencia y mejoramiento continuo.

La situación organizativa que presentan las escuelas normales está asociada a cinco momentos históricos clave de la política educativa para el sector:

- a) En su origen, los estudios normalistas no eran del nivel superior.
- b) La política de expansión de la educación básica de las décadas de los años 60 y 70, condujo a la ampliación y diversificación de los servicios de educación normal, así como la necesidad de incorporar personal docente, en muchos casos sin el rigor académico de su selección, con el fin de formar la cantidad de maestros que demandaba el sistema educativo.
- c) La homologación salarial de la planta docente al esquema de estudios superiores (1982), sin que mediara un estudio sobre perfiles requeridos.
- d) La extrapolación en las escuelas normales del esquema de organización y funcionamiento universitario (docencia, investigación y difusión).

- e) La descentralización de los servicios para la formación de maestros (1992) y la Ley General de Educación (1993), que redefinen las atribuciones de los estados y de la federación en materia de formación docente.

Sin duda, uno de los grandes desafíos para mejorar la gestión institucional en los planteles normalistas es su heterogeneidad debido a: el tipo de sostenimiento; los servicios y modalidades de atención; el perfil profesional de la planta docente; las estructuras organizativas y de operación; los estilos de dirección; los procedimientos que aplican para regular el trabajo académico y el funcionamiento general del plantel; el tipo de instalaciones en que ofrecen el servicio, y la matrícula que atienden; en suma, a las condiciones en que desarrollan las prácticas educativas.

Mediante el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, se han emprendido diversas acciones orientadas a la renovación de los procesos de gestión institucional, tales como: el mejoramiento de la planeación y evaluación institucional; la revitalización del trabajo colegiado; la emisión de nuevos lineamientos para la organización y regulación de las actividades académicas, y el fortalecimiento del liderazgo académico del personal directivo. Asimismo, se han destinado recursos adicionales con el fin de mejorar las instalaciones escolares y los recursos educativos de apoyo a los procesos de enseñanza y aprendizaje (acervos bibliográficos actualizados, mobiliario básico, equipo de cómputo y audiovisual, red Edusat, entre otros).

El propósito de esas acciones ha sido lograr que la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas normales generen un ambiente institucional que favorezca el aprendizaje individual y colectivo de todos los que integran la comunidad educativa, y aseguren el cumplimiento de la importante misión de formar profesores para la educación básica con las competencias necesarias que les permitan desempeñarse exitosamente como profesionales de la docencia.

Si bien, asociados a la implantación del Programa, se perciben cambios significativos en la mayoría de las escuelas normales, éstos no son homogéneos. En muchas escuelas aún persisten situaciones estructurales y prácticas educativas que no son propicias para el aprendizaje de los estudiantes, entre las cuales se

pueden mencionar: estructuras organizativas rígidas y normatividad del desempeño laboral e institucional que no se corresponden con el desarrollo de las actividades académicas derivadas de los nuevos planes de estudio; formadores de docentes sin el perfil profesional requerido; uso poco racional del tiempo escolar (actividades extracurriculares con nulo impacto en la profesionalización de los profesores y en la formación de los futuros maestros, así como suspensión injustificada de labores); incipiente cultura de la planeación, la evaluación y el trabajo colegiado; personal directivo sin la preparación y estabilidad laboral para conducir los procesos de mejoramiento permanente de su institución; y conflictos magisteriales y estudiantiles que afectan la vida de las escuelas.

La oferta de servicios y modalidades de educación normal es otro factor que influye tanto en la dinámica propia de las instituciones, como en la respuesta que dan a las necesidades de profesores para educación básica. Durante los años recientes, no obstante los esfuerzos realizados por los estados para mejorar la planeación de dichos servicios, en la mayoría se observa un desequilibrio entre el número de egresados de escuelas normales y las necesidades a mediano plazo de profesores, particularmente para educación primaria. Para este nivel se forma un número mayor de maestros del que demandan los servicios de educación básica por reposición y expansión, además de que rebasan la capacidad para contratar a los egresados.

Los estudios más recientes sobre las tendencias demográficas y la evolución de los servicios educativos muestran con claridad que existe una disminución relativa del grupo de niños en edad de estudiar la escuela primaria. Esta tendencia no es nueva ni privativa de esta cohorte de edad: por efecto de la contracción en la tasa global de fecundidad, a lo largo de las últimas décadas disminuyó la dinámica de crecimiento de la población entre 11 y 16 años de edad. Además, entre el 2000 y el 2010 se espera que esta población decrezca a una tasa promedio anual de casi un punto porcentual. Aún más, el grupo de niños de tres a cinco años de edad comenzó a disminuir de manera absoluta a partir de 1995, lo que implica que cada vez habrá menos niños que atender en las escuelas primarias.

Lo anterior indica que, si bien se requerirán maestros de educación preescolar, primaria y secundaria para atender a los núcleos de población que no contaban en el pasado reciente con estos servicios y para proporcionar atención a los niños y jóvenes cuyos maestros se retiran del sistema educativo, dichos requerimientos son de una magnitud inferior a los de periodos precedentes. Por ejemplo, la educación primaria alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 5% en la década de los años 70.

La apertura de nuevas escuelas normales y servicios no se acompaña, en muchas ocasiones, del estudio respectivo de planeación y factibilidad; es decir, con la justificación del servicio por necesidades de atención, así como las condiciones académicas, organizativas y de infraestructura que deben reunir para ofrecer los estudios. En la definición de licenciaturas, modalidades y matrícula suelen superponerse criterios de negociación política por encima de una planeación congruente.

Algunas autoridades educativas estatales han establecido cierta regulación en las licenciaturas y la matrícula de las escuelas normales públicas; sin embargo, para el caso de las instituciones particulares, por lo regular no se aplica este control, presentando un incremento desmesurado de alumnos. Es frecuente que los alumnos no admitidos en escuelas públicas se inscriban sin mayor problema en las de sostenimiento particular, con un incremento en la demanda de empleo en el sector al egresar.

En relación con el ingreso de estudiantes a las escuelas normales, existe gran heterogeneidad sobre los requisitos, mecanismos y procedimientos de incorporación. No obstante los avances logrados en varias entidades a este respecto –incluso con la participación del CENEVAL y la Dirección General de Evaluación–, los instrumentos de evaluación utilizados no siempre se corresponden con los conocimientos y habilidades requeridas para cursar las diversas licenciaturas en educación normal. Por otro lado, los resultados de estos procesos no suelen respetarse plenamente.

Por otra parte, la contratación de egresados en las escuelas normales representa un problema considerable para la mayoría de los estados. Como se señaló en pá-

rrafos anteriores, esta situación obedece, en parte, al exceso injustificado de matrícula en dichas instituciones, principalmente en la Licenciatura en Educación Primaria, pero también está relacionado con la falta de mecanismos efectivos y transparentes que permitan garantizar el ingreso al servicio de educación básica a los profesores mejor preparados, así como con la discrecionalidad para asignar las plazas disponibles y los criterios para permitir la movilidad laboral de los profesores y sustituir los lugares que quedan sin atención.

Por último, conviene señalar el asunto referido al presupuesto que se destina a las escuelas normales. Reiteradamente se menciona que en comparación con los servicios y matrícula que atienden otras instituciones públicas de educación superior, los planteles de educación normal reciben proporcionalmente la más alta inversión pública, medido a través del costo por alumno. Esta situación se explica sobre todo por el gasto que representa la plantilla del personal en la mayoría de estas escuelas y, en algunos casos, al mantenimiento de edificios que tienen muchos años de antigüedad. En el conjunto de instituciones formadoras de docentes, las escuelas normales rurales son las que absorben el mayor presupuesto, debido al pago de nómina y a los servicios asistenciales que reciben los alumnos.

Es indudable que los gobiernos federal y estatales han hecho esfuerzos para que las escuelas normales ofrezcan sus servicios en condiciones aceptables; sin embargo, los recursos que se destinan sobre todo a gastos de operación y mantenimiento de instalaciones resultan insuficientes para varias escuelas. Respecto a la disponibilidad de personal docente, se aprecian desequilibrios entre las instituciones, incluso al interior de una misma entidad: escuelas con exceso injustificado de profesores y planteles que para atender sus actividades de docencia recurren a la contratación por horas, en detrimento de la atención que requieren los estudiantes en formación.

Otro factor que influye en la capacidad de operación de las escuelas normales son las insuficiencias en la administración interna y el escaso aprovechamiento académico de los recursos disponibles. Por una parte, se canalizan apoyos a actividades que guardan poca o nula relación con la función primordial que deben

cumplir en la formación de los futuros maestros, y por otra, existen problemas en el cumplimiento de los procedimientos para el uso, aplicación y comprobación tanto de los recursos que reciben de la administración central como de los que genera cada institución (cuotas de inscripción y colegiaturas, aplicación de exámenes de ingreso, actividades de actualización y superación profesional). La rendición de cuentas sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de estos planteles.

A partir del reconocimiento de las condiciones, características y cultura de cada institución formadora de docentes, es esencial emprender acciones que favorezcan tanto el mejoramiento de su organización y funcionamiento, como la planeación de los servicios que ofrecen, pues ello representa una condición necesaria para avanzar, sobre una plataforma más firme, en el compromiso de preparar a los maestros de educación básica con las competencias y habilidades que demandan los sistemas educativos estatales. Esto conlleva asumir los siguientes retos:

- a) Propiciar que las escuelas funcionen como unidades educativas orientadas al cumplimiento de su tarea sustantiva –la formación para el desempeño profesional–, con prácticas educativas articuladas y acciones conjuntas, a partir del trabajo responsable y compartido de directores, profesores y alumnos.
- b) Impulsar transformaciones en el funcionamiento y la organización de las instituciones, que se orienten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los futuros maestros, mediante el trabajo educativo sistemático y permanente de profesores y estudiantes, el uso eficaz del tiempo en las prácticas educativas y la oportunidad de lograr experiencias educativas relevantes.
- c) Crear ambientes de trabajo propicios para la colaboración profesional que contribuyan, por una parte, a la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes y, por otra, al mejoramiento del desempeño de cada

uno de los integrantes de la comunidad educativa en sus respectivos ámbitos de actuación.

- d) Establecer nuevos criterios académicos y procedimientos efectivos que regulen los procesos de selección y permanencia del personal directivo de las escuelas normales, así como fortalecer su liderazgo académico, con el fin de asegurar el funcionamiento eficaz de las escuelas y mejorar la calidad del proceso formativo de los futuros docentes.
- e) Renovar los procesos de planeación, de evaluación institucional y de regulación en la aplicación de los recursos financieros, como base para organizar la vida institucional y elevar la calidad de la formación inicial de los docentes, así como para impulsar una cultura de rendición de cuentas de los resultados educativos que se obtienen.
- f) Actualizar el marco normativo que regula la vida académica, laboral e institucional con el propósito de garantizar el funcionamiento de las escuelas conforme a sus finalidades educativas.
- g) Renovar y fortalecer la planta docente de las escuelas normales, de modo que se cuente con profesores que reúnan el perfil requerido y una dedicación comprometida con la preparación de los futuros maestros. Ello implica ofrecer oportunidades pertinentes de desarrollo profesional, mejorar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción, así como establecer nuevos parámetros para evaluar su desempeño docente y orientar las acciones de perfeccionamiento.
- h) Fortalecer los sistemas de planeación de los servicios y las modalidades de educación normal en cada estado, con objeto de garantizar la formación inicial de profesores de acuerdo con la dinámica demográfica y las necesidades de educación básica (número de docentes y características de formación).

- i) Establecer a nivel nacional un proceso único y confiable para la selección y el ingreso de estudiantes a las escuelas normales, públicas y particulares, que considere, además de los conocimientos, habilidades y actitudes generales para la docencia, los requerimientos particulares de cada servicio o sector de población a atender.
- j) Diseñar y operar mecanismos de evaluación y selección que permitan incorporar al servicio de educación básica a los profesores que cuenten con el perfil profesional requerido. Asimismo, garantizar que las plazas disponibles por incidencias del personal y de nueva creación se asignen bajo este mismo criterio, mediante exámenes y concursos de oposición rigurosos.

2. La formación de profesores para el medio indígena

Por la peculiaridad e importancia que presentan los servicios de educación indígena en el logro de la equidad educativa, conviene mencionar de manera especial la modalidad de formación de los profesores para desempeñarse en este contexto.

En materia de formación inicial para atender las necesidades de una educación bilingüe e intercultural los logros han sido insuficientes. Desde hace algunos años hasta la actualidad, la vía fundamental ha sido la capacitación de maestros que se incorporarán al servicio a través del **Taller de Inducción a la Docencia impartido por la Dirección General de Educación Indígena**, y posteriormente la oferta de acciones de actualización y nivelación académica durante el servicio. A partir de 2003 se pretende que el taller se imparta en un periodo de 200 días (antes tenía una duración de 120 días) con el fin de introducir contenidos que tengan relación con la cultura y la enseñanza de las lenguas indígenas.

Dichas acciones han sido insuficientes, en primer lugar por su tiempo de duración, que es limitado para lograr una formación inicial apropiada; por otra parte,

debido a que un número considerable de aspirantes no cursa el taller y que la determinación de quienes obtienen trabajo en los servicios de educación básica se realiza con otros criterios, no siempre apegados al desempeño académico mostrado en el taller.

Algunas escuelas normales atienden, mediante los programas generales de licenciatura y con cursos específicos sobre lengua y cultura indígenas, a futuros profesores para trabajar en educación preescolar o en educación primaria en comunidades indígenas en las que se ofrecen estos servicios.

Existen también cuatro escuelas normales que específicamente se denominan “normales indígenas” cuyo propósito es atender, de manera específica y mediante programas más sistemáticos, la formación de profesores para esta modalidad. Sin embargo, estas propuestas surgieron por intereses y presiones de distinta índole, que no han favorecido la calidad que se requiere para la formación de maestros indígenas, pues en su operación y los resultados obtenidos de las primeras generaciones se muestran contenidos fragmentados en la formación y falta de correspondencia entre los contenidos propios de educación preescolar y primaria y los requerimientos para atender lo específico de la lengua y la cultura de las poblaciones indígenas a quienes se dirige el servicio que ofrecen los egresados.

En cuanto a las alternativas para la formación de maestros indígenas en servicio (nivelación académica), que han ingresado al magisterio con estudios mínimos de bachillerato, se encuentran las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional, en modalidad semiescolarizada, a través de las unidades y subsedes en las entidades con mayor población indígena.

Otra de las opciones para atender a los maestros indígenas en servicio es la Licenciatura en Educación Indígena, en modalidad escolarizada, ofrecida por la Universidad Pedagógica Nacional en la Unidad Ajusco; dicha licenciatura atiende en cada ciclo escolar entre 20 y 25 alumnos indígenas, los cuales generalmente cuentan con bachillerato, son egresados del curso Inducción a la Docencia y

tienen aproximadamente uno o dos años de trabajo frente a grupo. Si bien la licenciatura se diseñó para formar profesionales que generen proyectos educativos en el ámbito de la educación indígena o desempeñen tareas de apoyo técnico pedagógico, la realidad es que los egresados vuelven al trabajo frente a grupo sin los elementos suficientes que propicien intervenciones educativas adecuadas en el nivel que se desempeñan (inicial, preescolar o primaria), por la desvinculación de su proceso con la práctica docente.

Aunque el número de docentes en servicio con un perfil profesional de licenciatura se ha incrementado en educación indígena, este hecho no asegura que su desempeño se refleje en mejores resultados educativos; basta con analizar, entre otros, los resultados de evaluación del factor “preparación profesional” de Carrera Magisterial o, en su caso, las evaluaciones de aprovechamiento escolar aplicadas por la Secretaría de Educación Pública o por el Conafe, a través de los programas compensatorios.

Se puede afirmar que las ofertas que existen hasta el momento, además de que no han sido suficientes, tampoco han sido pertinentes para asegurar una intervención pedagógica de calidad que responda a las características y necesidades educativas de los niños y los jóvenes indígenas, sobre todo porque en los procesos de formación no se ha tratado de manera adecuada el aspecto cultural de las comunidades, la valoración y uso de la lengua indígena y el español para la enseñanza de los contenidos escolares, ni se ofrecen orientaciones para planear y organizar el trabajo docente a partir de aprovechar los saberes de los niños y jóvenes indígenas y atender a sus necesidades de aprendizaje. Estas ofertas no han logrado consolidar una formación que efectivamente permita a los docentes desempeñarse con mayor eficacia. Por otra parte, los programas de actualización y superación profesional dirigidos a los profesores que trabajan con población indígena han adolecido de pertinencia y sistematicidad, por lo que no ofrecen a estos maestros una alternativa coherente para continuar su formación.

Por las particularidades relacionadas con el proceso de formación y desarrollo profesional de los docentes de educación indígena, se requiere llevar a cabo una

exhaustiva revisión de las propuestas curriculares vigentes, con el fin de incorporar contenidos, metodologías, propósitos y fines educativos que hagan manifiesto el enfoque intercultural en las aulas donde realizan su trabajo, así como llevar a cabo un proceso de seguimiento a la aplicación de los programas para su actualización permanente.

3. La actualización y capacitación de los maestros en servicio

El mejoramiento continuo de las prácticas educativas de los profesores es un elemento indispensable para alcanzar una educación básica de calidad para todos. Este mejoramiento está determinado, entre otras cosas, por las posibilidades de acceso a nuevos conocimientos y propuestas con sentido práctico acerca de los procesos de aprendizaje de los niños, de las formas de enseñanza de contenidos con naturaleza distinta y de métodos específicos para el trabajo en diversas circunstancias sociales y culturales. Asegurar el aprendizaje de los alumnos en condiciones de equidad y con altos niveles de calidad, exige la continua puesta al día de los profesores respecto de las innovaciones pedagógicas; su capacitación oportuna sobre el uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías y recursos didácticos y una apropiación dinámica de los avances de las ciencias de la educación.

En nuestro país trabajan, en las diversas modalidades en que se ofrecen la educación preescolar, primaria y secundaria, alrededor de un millón de maestros cuyas formaciones son heterogéneas, lo mismo que sus condiciones personales y laborales. Estos profesionales atienden a niñas y niños con orígenes culturales, étnicos, sociales, religiosos y económicos diversos, lo cual les demanda altas competencias que no siempre han podido desarrollar con eficiencia. Por otra parte, se encuentran laborando en el sistema educativo un número significativo de profesores sin preparación específica para la docencia.

Para que los maestros puedan avanzar en el dominio de las competencias que caracterizan un buen trabajo de enseñanza, es menester que todas las entidades federativas cuenten con servicios institucionalizados, desarrollados y diná-

micos de formación permanente, con dos tareas fundamentales a desarrollar de manera imbricada:

- Asegurar que los profesores dispongan de una oferta formal de programas de estudio¹ pertinentes, actuales, de calidad, diversos y flexibles para mejorar sus competencias docentes.
- Garantizar la existencia y desarrollo de un servicio de apoyo técnico pedagógico, que respalde los procesos de cambio en las escuelas y apoye a los docentes en la mejora continua de sus prácticas de enseñanza.

En México existen avances significativos en el cumplimiento de ambas tareas. Sin embargo, la desvinculación entre los programas creados para fomentar la actualización de los docentes y los destinados a transformar las prácticas escolares ha sido uno de los factores que han determinado los pocos efectos que las actividades de actualización han tenido en el cambio de las prácticas de enseñanza y en la consecuente mejora de los resultados educativos.

Para que este cambio se dé, es preciso que cada escuela cuente con la asistencia regular de personal especializado, competente para asesorar y dar apoyo educativo a los maestros. Esto lleva a plantear la urgente necesidad de tomar las medidas necesarias para transformar y potenciar el servicio ya existente de apoyo técnico pedagógico, que hoy conforma un numeroso personal a lo largo y ancho del país, pero carente de regulación para desempeñar su quehacer y de una política para la profesionalización de sus integrantes.

La debilidad del servicio de apoyo técnico pedagógico existente deja a una gran cantidad de escuelas sin la posibilidad de convertir en cambios de su práctica educativa, los aprendizajes que sus maestros obtienen en procesos de actualización formal.

.....

¹ Entendemos por oferta formal, los cursos, talleres, diplomados, seminarios que se diseñan con el propósito expreso de que los maestros puedan aprender un conjunto de contenidos relacionados con el quehacer del aula y de la escuela. Se llevan a cabo, por lo regular, fuera del ámbito escolar.

Asumimos, por lo tanto, que los dos retos fundamentales que es preciso resolver para avanzar en el fortalecimiento de los servicios estatales de actualización y capacitación de docentes son:

- Su vinculación con los propósitos y las necesidades de la educación básica, tanto de manera conceptual como orgánica y práctica.
- La articulación de la oferta de actualización en torno de una concepción básica común y sobre una normatividad general en la materia, construida de manera federalista y participativa, que asegure el carácter nacional de la formación docente, al tiempo que responde puntualmente a las necesidades de desarrollo de los sistemas educativos estatales.

Para propiciar el análisis y la reflexión que permitan diseñar y asumir las medidas de política necesarias para superar los retos planteados, enseguida se describe, de manera crítica y sucinta, la génesis de los elementos centrales que hoy constituyen los servicios de actualización y capacitación y que ha determinado su actual forma de operar.

La revisión inicial que se presenta se complementará o ajustará con las conclusiones que surjan del diagnóstico posterior por entidad federativa. Los temas que se abordan son:

a) Los Cursos Estatales de Actualización

A partir de 1992, como consecuencia directa del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y del establecimiento de la Carrera Magisterial, 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 al puntaje previsto en el factor que estimula la actualización en ese sistema de promoción.

La federalización de los servicios educativos trajo como consecuencia que la oferta se improvisara, buscando responder a necesidades de estabilidad laboral en el magisterio y no, como hubiera sido deseable, a una concepción clara

acerca de la actualización como formación permanente y a un diagnóstico de los requerimientos educativos de cada entidad federativa.

La SEP y las autoridades educativas estatales comenzaban a crear un nuevo tipo de institucionalidad que no tenía antecedentes inmediatos. Se estaba creando la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, con carácter normativo, y apenas se estaban configurando las secretarías de educación estatales. De ahí que en ese momento no fue posible diseñar una normatividad general que regulara la calidad y la pertinencia de la producción y la extensión de los cursos destinados a los profesores, y que tampoco hubiera, en la mayor parte de los estados, las condiciones institucionales básicas para emprender las acciones destinadas a crear una fuerza técnica competente y adecuada que soportara la tarea de actualización docente y le diera sentido y relevancia para mejorar la calidad educativa.

Es significativo que las autoridades educativas estatales confiaran la tarea de construir propuestas de cursos a los equipos técnicos de los niveles de educación básica y no a las instituciones existentes, escuelas normales, Centros de Actualización del Magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, dedicadas a otro tipo de tareas formativas: la inicial, la de nivelación y de posgrado.

Así, la oferta creada constituyó lo que desde entonces se conoce como “los cursos de Carrera Magisterial”. Estos se renuevan cada año y su diseño está a cargo de diversos equipos técnicos estatales que, por lo regular, carecen de contacto entre ellos y no responden a un eje que dé sentido y razón a cada propuesta, en un contexto de mejora de los servicios educativos de cada entidad federativa.

Las autoridades educativas estatales, durante la década transcurrida, han realizado un gran esfuerzo para satisfacer la demanda anual de cursos de acuerdo con las normas de Carrera Magisterial, pero desafortunadamente, sus requisitos no se basan en criterios académicos. Por ejemplo, la exigencia de renovar anualmente los cursos, de hacerlo en los plazos fijados de antemano en el calendario de actividades del propio sistema de carrera, convierte un proceso que, por naturaleza, debe ser pausado, con tiempos de reflexión, de indagación, de búsqueda, de prueba y de recomposición, en una actividad rutinaria y poco creativa, lejana a

las necesidades del sistema educativo y de sus usuarios y que no recupera las necesidades del quehacer docente.

La extensión de los cursos a maestros adolece de lo mismo: poco rigor en la selección de asesores, ausencia de control de las condiciones de formación, evaluación trivial o inexistente, poco énfasis en el aprendizaje y menos en el concepto de que la actualización es un medio para mejorar las competencias docentes y la tarea de enseñanza.

En síntesis, los cursos se diseñan, imparten y evalúan bajo la lógica de asegurar puntajes a los maestros, sin un propósito educativo ni de desarrollo profesional. Por ello, el alto costo invertido en recursos humanos, materiales y financieros para producir y ofrecer esos cursos, no se corresponde con los escasos (o tal vez nulos) efectos que han tenido en el desarrollo profesional de los maestros y en la mejora de los resultados del sistema educativo.

La insatisfacción respecto a esta oferta –casi obligatoria por su significado en el puntaje de carrera– es generalizada, los maestros no encuentran una respuesta a sus necesidades y las autoridades educativas estatales no la perciben como una vía para mejorar los resultados de sus sistemas educativos, lo que les lleva a buscar opciones distintas para procurar la formación de los docentes en servicio.

b) El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio

Del ANMEB surgió un mandato para la revaloración de la función social del maestro basada en dos líneas centrales:² la Carrera Magisterial y la construcción de un programa de actualización para profesores en servicio. Derivado de esa decisión, se crearon el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) y el Programa de Actualización de Maestros (PAM); ambos efímeros, pero que mostraron la necesidad urgente de construir un programa que superara la atención coyuntural a necesidades del momento y contara con elementos para convertirse

.....

² Además de una tercera de carácter asistencial: un programa de dotación de vivienda.

en una opción continua de desarrollo profesional y de mejoramiento de la enseñanza. Un reto evidente era la gran cantidad de maestros por atender y la certeza de que la formación inicial de la mayor parte de ellos había sido deficiente.

En 1994, la Secretaría de Educación Pública acordó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación³ los trazos básicos conforme a los cuales se pondría en marcha el **Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap)**.

En 1995, la SEP propuso a las autoridades educativas estatales iniciar el establecimiento del Pronap y la construcción de las condiciones 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.

El Pronap se concibió como un complejo de programas de formación con distintos niveles de profundidad y de diversos apoyos que dieran flexibilidad al estudio y aportaran un gran contacto con la realidad del aula y de la escuela. Los apoyos centrales que se diseñaron fueron los Centros de Maestros y la Biblioteca de Actualización del Magisterio.

Para una construcción ordenada del programa, se firmaron los *Convenios de Extensión* del Pronap entre la SEP y los gobiernos de los 31 estados, que fijaron los términos de la corresponsabilidad en su establecimiento. De acuerdo con estos convenios, la SEP se responsabilizó de dotar a todas las entidades con equipos, mobiliario, biblioteca para establecer los Centros de Maestros, paquetes didácticos, guías y otros materiales para el estudio, de transferir anualmente recursos para el desarrollo académico, y de asegurar la aplicación transparente del examen de acreditación de los cursos nacionales de actualización. A las autoridades educativas estatales ha correspondido hacerse cargo de la operación del programa y de los costos cotidianos de la misma.

.....

³ Anexo 1 de la Respuesta de la Secretaría de Educación Pública al Pliego Petitorio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Mayo de 1994.

Los compromisos básicos de los convenios se han cumplido en general, lo que ha permitido establecer en todo el país una infraestructura institucional para la formación permanente de los profesores en servicio.

Dicha infraestructura está constituida por las instancias responsables de articular y desarrollar los servicios de actualización, que fueron creadas en el lapso transcurrido e incorporadas a las 31 secretarías de educación estatales, así como por sus equipos técnicos y por los 522 Centros de Maestros y espacios para la actualización instalados.

Forman parte de lo que ha ido consolidando hasta ahora: una oferta pertinente y útil de cursos y talleres nacionales diseñados especialmente para atender las necesidades del sistema educativo, de sus alumnos y de los colectivos docentes. Esta oferta ha tenido una evolución importante que ha permitido ir modificando y adecuando su diseño con el fin de hacerla más útil y pertinente a las necesidades de los maestros.

En 1999 se creó en la SEP la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio, adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, con el propósito de desarrollar las actividades normativas y de fomento necesarias para sostener un proyecto nacional de actualización docente.

A partir de este esfuerzo colectivo, el país cuenta hoy con una base material y humana para la actualización de los maestros en servicio. Sin embargo, para que sobre esta base se continúe la construcción sólida de un servicio de formación permanente, útil y pertinente a las necesidades del sistema educativo, es preciso distinguir lo que funciona de lo que la experiencia ha mostrado que no es requerido.

Si bien el esfuerzo conjunto realizado por las autoridades educativas estatales y federales por consolidar una infraestructura básica de actualización puede considerarse exitoso, existen secuelas de la forma de implantación del Pronap que obstaculizan su plena incorporación a los proyectos estatales de renovación y mejora de los servicios educativos. Los problemas centrales son:

- El Pronap se asentó en las estructuras educativas de los estados como un programa federal, externo a la estructura de educación básica, distinto a las tareas de actualización planteadas por el propio estado y con una percepción de que su quehacer tiene sentido más en función de la Carrera Magisterial que del proyecto educativo de la entidad y del país.
- El Pronap es el rector a nivel nacional en materia de actualización de docentes; sin embargo, en cada entidad federativa existen acciones de actualización que se realizan al margen de su concepción y normatividad, tanto en la estructura de educación básica, como en las instituciones formadoras de docentes. Esto conduce a una gran dispersión de esfuerzos, a la subutilización de recursos valiosos, como son los Centros de Maestros y a la emisión de mensajes contradictorios a los maestros destinatarios y, lo más grave, a una influencia limitada en la mejora de la práctica educativa.
- La percepción de externalidad genera una indefinición en cuanto a quién le corresponden las decisiones y las acciones para garantizar la operación del Pronap en los estados, a pesar de lo pactado en los *Convenios de extensión*. Al operar en forma paralela a la estructura regular de educación básica, no aprovecha los recursos de que ésta dispone y, a la inversa, tampoco las acciones de mejora a la educación básica se benefician de los recursos del Pronap.
- Subutilización de los servicios de los Centros de Maestros. Al entenderse el Pronap y, en general la actualización, como una tarea externa al quehacer cotidiano de las escuelas, centrada sólo en generar una oferta de cursos o talleres, los Centros de Maestros aparecen como estructuras de cierta manera autónomas, con funciones administrativas o semejantes a las instituciones formadoras de docentes, y no como un apoyo orgánico a la tarea de los equipos técnicos de educación básica, a los supervisores y directores y al trabajo cotidiano de los colectivos docentes.

- El personal que se hace cargo de la actualización en la estructura educativa y en el Pronap tiene aún un estatus indefinido, aparece sólo como personal de apoyo técnico pedagógico, se le releva constantemente y carece, en muchos casos, de preparación específica para llevar a cabo la formación de los docentes en servicio.

c) La “tercera oferta”

En todas las entidades federativas, además de los cursos estatales de actualización y de las acciones enmarcadas por el Pronap, se llevan a cabo diversas actividades de actualización impulsadas por las autoridades educativas estatales y que son obligatorias para los profesores. En muchos casos se realizan en escuelas y zonas escolares durante el tiempo laborable.

Es difícil contar con un recuento veraz de esta oferta en la cual no se incluye, desde luego, la que emiten las instituciones formadoras de maestros, que es voluntaria y no interfiere con la jornada laboral.

Las propuestas de actualización de esta “tercera oferta” se hacen en parte por inercia, porque hay un sector de la estructura educativa que considera que ofrecer cursos a los maestros es su función, y por otra parte, porque algunas autoridades educativas estatales tienen, por diversas razones, una visión crítica de las ofertas de la SEP.

Hay, hasta donde se sabe, dos grandes campos para esta “tercera oferta”: el tradicional, diseñado por los grupos técnicos estatales de los niveles y las modalidades de educación básica y que no participa en la oferta de cursos con valor a Carrera Magisterial, y el que impulsan las altas autoridades educativas estatales.

En ambos casos hay poca o nula vinculación con la política nacional en materia de formación de maestros en servicio, y se desaprovechan los recursos existentes en el Pronap. En el mejor de los casos se ocupan los espacios de los Centros de Maestros.

Un recuento realizado por la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio con el apoyo de 30 instancias estatales de

actualización en el año 2000, mostró que en el ciclo escolar 1999-2000 se habían ofrecido 1632 cursos, entre los que tenían valor a Carrera Magisterial (512 en total), los que derivaban de algún programa nacional (excluyendo el Pronap), los elaborados por las áreas técnicas y otros de origen no especificado.

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 (es decir, 48%) con temas no relacionados con el *currículum* vigente.

En los resultados de esta indagación, se aprecia que hay entidades federativas donde las propuestas de actualización son generadas hasta por nueve instancias diferentes, sin conexión entre ellas ni con la instancia estatal de actualización.

Esta “tercera oferta” no contribuye a resolver los problemas de la formación docente, no compensa, por ejemplo, las inequidades presentes en los cursos estatales, que no atienden de manera suficiente a sectores importantes de maestros, como los que enseñan a grupos multigrado, los profesores de educación secundaria por asignatura o los docentes de educación indígena. Tampoco tienen como fin diseñar propuestas específicas para maestros que no se encuentran en Carrera Magisterial por no reunir los requisitos para ello y que, se puede suponer, son los más necesitados de apoyo académico.

Esta oferta es una fuente más de presión a los maestros y las escuelas, aún cuando, en específico, pudiera contarse con propuestas valiosas.

Los obstáculos para avanzar

En este recuento somero de las tres grandes vertientes en que se atiende desde hace una década la actualización de los maestros en servicio, hay una gran disposición de personas, esfuerzos y recursos dedicados a esta tarea en todas las entidades federativas; sin embargo, en la mayor parte de los estados persisten situaciones no resueltas que vuelven complejo el avance en la modificación de las prácticas educativas de los docentes, aunque éstos reciben, como se ha visto, un auténtico “bombardeo” de cursos y actividades de actualización. La proble-

mática a resolver para cambiar las consecuencias de las situaciones descritas son las siguientes:

- Falta de actualización de la normatividad nacional en materia de formación de docentes en servicio.
- Inexistencia de un programa rector en cada entidad federativa para la formación de los maestros de educación básica en servicio.
- Desarticulación entre las dependencias y los grupos técnicos que proponen programas de actualización y capacitación, lo que ocasiona oferta excesiva y desordenada de cursos y talleres no siempre relevantes para atender las necesidades de la enseñanza a los niños, pero que consumen parte importante del tiempo de los maestros, incluso del de enseñanza; esa falta de coordinación tampoco ha ayudado a garantizar la equidad en la prestación de los servicios de actualización.
- Pérdida de sentido de la actualización como actividad formativa que contribuye a la mejora de los resultados educativos en el aula y a la satisfacción profesional del maestro, debido a una relación directa entre la realización de cursos y la obtención de puntajes en Carrera Magisterial, situación que se agrava porque los cursos que ofrecen puntajes acreditando sólo la asistencia y a los que acuden masivamente los maestros son, en general, de baja calidad y poco relevantes para el quehacer docente. Esta situación, además de desligar la formación del maestro en servicio de su tarea profesional, privilegia la actuación individual sobre la del colectivo docente que no merece ningún reconocimiento cuando aplica con éxito sus aprendizajes en la enseñanza de los alumnos.
- Indefinición sobre a quién le corresponde atender la formación cotidiana de los maestros en las escuelas y apoyar y potenciar a los colectivos docentes.
- Lentitud para formar, especializar y profesionalizar cuadros estatales en el desarrollo profesional de los maestros y, en particular, para la asesoría

a las escuelas, sin lo cual ningún sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros puede completar su acción.

- Imposibilidad de concretar trayectos formativos de largo alcance para los maestros, tanto individuales como colectivos, a consecuencia de lo descrito en los puntos anteriores.

¿Qué se está haciendo? ¿Qué falta?

Desde la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio, como área normativa nacional en la materia, se inició en el año 2000 un proceso tendiente a avanzar en la resolución de los retos antes planteados e incluye las siguientes acciones:

- Solicitar a las autoridades educativas estatales que la coordinación de todas las tareas de actualización en la entidad recaiga en una instancia estatal única.
- Fomentar la vinculación entre las áreas técnicas de educación básica y las instancias estatales de actualización, mediante tareas concretas realizadas en conjunto.
- Iniciar un proceso de mejora de competencias para el diseño de programas de actualización entre el personal técnico estatal, por medio de la capacitación y la tutoría para el diseño de talleres y cursos de actualización (transferencia del diseño de los talleres generales de actualización; apoyo académico para un mejor diseño de cursos estatales; capacitación de equipos técnicos para la extensión de los cursos generales).
- Normar el diseño de los cursos estatales de actualización, estableciendo de manera explícita los parámetros de calidad a los que deben responder y transformar su dictaminación en un proceso académico.
- Crear los cursos generales como una opción para regular la oferta de la federación que se extiende a los maestros en las entidades federativas y,

a la vez, garantizar a todos los profesores opciones de calidad con validez en la Carrera Magisterial.

Estas acciones van encaminadas a resolver de fondo la problemática enunciada, sin embargo, deberán consolidarse, a la brevedad posible, a través de decisiones mayores:

- Definir, de manera participativa, una normatividad nacional y federalista en materia de actualización y capacitación de docentes en servicio que asegure el carácter nacional que, de acuerdo con la Ley General de Educación, debe tener la formación de maestros de educación básica. Asegurar que, con dicha normatividad, sea posible atender a las particularidades de los diversos sectores de maestros. Esta meta se tendría que concluir el año 2003, según el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.
- Construir un programa rector de actualización de docentes en cada estado que, con base en la normatividad nacional, tenga las condiciones para planear, diseñar, operar, dar seguimiento, y evaluar de manera sistemática y articulada dos grandes tipos de tareas: las determinadas de manera nacional y las estatales, para satisfacer las necesidades específicas del sistema educativo local y de sus docentes.
- Fortalecer las condiciones institucionales para que la actualización y la capacitación de los docentes se presten como un servicio educativo regular en todas las entidades federativas, estrechamente vinculado con la educación básica tanto estructural como conceptualmente. Esto implica un trabajo de "reingeniería" que permita emplear, con nuevos criterios, los recursos humanos, materiales y financieros que hoy se destinan a muy distintas y desvinculadas actividades de actualización y capacitación.
- Renovar el servicio de apoyo técnico pedagógico para permitir una asesoría y acompañamiento académico constantes a los colectivos docentes en los centros educativos y, con ello, un aprendizaje cotidiano de los maestros.

- Profesionalizar al personal que, en todas las entidades federativas, se hace cargo de las diversas tareas para la actualización y capacitación de los maestros de educación básica y que no ha tenido el espacio laboral y el reconocimiento profesional que aseguren la calidad de su trabajo.
- Generar los procedimientos regulatorios que permitan ampliar el espectro de posibilidades de aprendizaje para los profesores en servicio y reglamentar la participación de instituciones educativas y organizaciones públicas y privadas interesadas en aportar a la actualización y capacitación de maestros.
- Desarrollar propuestas educativas innovadoras que permitan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Ampliar los recursos tecnológicos con que cuentan los Centros de Maestros para que los profesores puedan aprender el uso de esos recursos y su aplicación educativa en los diversos contenidos de enseñanza.

4. Los servicios de formación de la Universidad Pedagógica Nacional⁴

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) surge en 1978 como respuesta a un compromiso establecido por las autoridades del gobierno federal con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Del establecimiento del com-

.....

⁴ Para elaborar este apartado se consultaron los siguientes materiales: A. Arnaut (1998), *Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, México, CIDE/SEP (Biblioteca del normalista), pp. 150-151; las páginas web de la Universidad Pedagógica Nacional <http://www.upn.mx> y www.lie.upn.mx; el "Informe de labores julio-septiembre 2002" presentado en la Cuarta Reunión Ordinaria 2002 a la Comisión Interna de Administración de la UPN, y las sugerencias de autoridades educativas al Documento Base en su versión inicial.

promiso a su cumplimiento hubo intensas negociaciones entre el sindicato y la Secretaría de Educación Pública en cuanto a las características que debería tener la universidad, pues los intereses de ambas instancias eran diversos y hasta opuestos.

Mientras la SEP proponía que la UPN fuera un centro de excelencia que formara docentes, investigadores y administradores de alto nivel, el SNTE quería una institución que integrara el sistema de enseñanza normal federal y que a ella tuvieran acceso los maestros en servicio. Lo que estaba en juego era si la universidad sería distinta e independiente de las escuelas normales o si, por el contrario, las sustituiría integrándolas en un centro único de formación y mejoramiento profesional del magisterio. De las características que adoptara la nueva institución se desprendería el tipo de control sobre la misma: la SEP tendría una mayor injerencia si se definía como un centro de excelencia académica distinto y al margen del normalismo; en cambio, de proceder la propuesta del SNTE, éste asumiría mayor control no sólo sobre la universidad sino sobre las propias escuelas normales que pasarían a formar parte de esa institución.

La falta de acuerdos en las negociaciones se trasladó al interior de la UPN, y se reflejó finalmente en la creación de una institución con dos sistemas: un centro de excelencia en investigación educativa y docencia de alto nivel, ubicado en la Unidad Ajusco y denominado sistema escolarizado, y una universidad de masas orientada hacia el magisterio en servicio; esta función recayó en las unidades UPN diseminadas por todo el país, transformándose en un sistema de educación a distancia. El primer sistema estaba dirigido a la atención de egresados de las escuelas normales y del bachillerato general; el segundo específicamente a maestros en servicio.

El choque de ambos proyectos se manifiesta en la constante disputa que vive la UPN desde el inicio de sus trabajos: una incesante lucha por el control de los puestos directivos, el debate por la definición curricular y el reclutamiento de los profesores y alumnos que integran la comunidad universitaria.

Desde 1979, como respuesta a la finalidad que le establece el Decreto de Creación: “prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país”, la Unidad Central de la UPN ha desarrollado las funciones de docencia, investigación, difusión cultural y extensión universitaria. Mediante la función de docencia, ha ofrecido diferentes licenciaturas vinculadas con disciplinas o campos de la educación; actualmente estas licenciaturas son: Pedagogía, Psicología Educativa, Sociología de la Educación, Administración Educativa y Educación de Adultos. A partir de 1990 ofrece también, en modalidad escolarizada, la Licenciatura en Educación Indígena a maestros que prestan sus servicios en diferentes comunidades del país y que reciben una beca-comisión para sus estudios; el propósito de esta licenciatura es formar a profesionales técnicos de apoyo a la educación indígena. La función de docencia incluye especializaciones, maestrías y un doctorado, dirigidos a un espectro amplio de profesionales de la educación, incluidos los maestros de educación básica y los formadores de docentes.

Mediante la extensión universitaria la UPN Ajusco ofrece cursos y diplomados de actualización dirigidos a los profesores y directivos de las instituciones formadoras de docentes, a los profesores y directivos de educación básica, media superior y superior y a otros profesionales que realizan tareas educativas. Cabe señalar que los programas de actualización que ofrece la UPN no se vinculan con el Programa para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) y son aprobados conforme a la normatividad propia de la institución. Los proyectos de investigación se orientan hacia diferentes campos relacionados con la educación en general, la educación básica y la formación de docentes.

La comunidad académica de la Unidad Ajusco ha participado también en la definición y orientación de los diferentes servicios que ofrecen las Unidades, principalmente en el diseño de los programas y los materiales de estudio, así como en los procesos de evaluación.

Para atender la nivelación de los maestros de educación básica, la Universidad Pedagógica Nacional, a través de las Unidades en los estados, ha ofrecido distintos planes de estudio. A partir de 1978 asume la operación de la Licenciatura en Educación Preescolar y en Educación Primaria que atendía la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (Plan 1975); en 1979 diseña la Licenciatura en Educación Básica, en la modalidad de educación a distancia; en 1985 elabora y ofrece las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria, en la modalidad semiescolarizada; actualmente mantiene en operación la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria para el Medio Indígena, Plan 90, y la Licenciatura en Educación, Plan 94.

A partir de 1984, como consecuencia del Decreto Presidencial que elevó a nivel licenciatura los estudios de educación normal, paulatinamente fue disminuyendo la población de maestros que demandaban la licenciatura que ofrecía la UPN, ya sea porque a partir de 1988 los nuevos egresados de las escuelas normales obtenían ese nivel, o bien porque la población magisterial con mayor antigüedad no aspiraba a obtener su licenciatura, sino que buscaba otras alternativas para mejorar sus ingresos, como sucedió con la carrera magisterial. El agotamiento de la demanda llevó a muchas unidades UPN a mantener la oferta duplicando sus servicios con los de otras instituciones, ya sea de formación inicial (normales) o de capacitación (Centros de Actualización del Magisterio). Un ejemplo de esta duplicación es la oferta de licenciatura a bachilleres habilitados como maestros de educación primaria o preescolar, y aun a bachilleres sin experiencia docente, lo que convirtió a la institución en un centro de capacitación o una escuela normal de regularización.

Los principales problemas que han enfrentado los programas de las licenciaturas ofrecidas por la UPN a los maestros en servicio ha sido: la escasa vinculación con las necesidades de educación básica; la excesiva teorización en los contenidos curriculares; los bajos índices de titulación, así como su poca articulación con los programas de formación o actualización que ofrecen otras instituciones formadoras de docentes.

A excepción de los maestros que trabajan en el medio indígena, la meta de ofrecer la nivelación a los profesores en servicio está prácticamente cubierta, de ahí que la UPN, para mantener y reordenar la oferta de servicios de licenciatura en sus Unidades, diseñó la Licenciatura en Intervención Educativa, que aplica a partir de 2002, dirigida tanto a los profesores en servicio como a egresados de nivel medio superior y a profesionistas interesados en cursar la nueva carrera que se ofrece con seis campos de intervención: educación de las personas jóvenes y adultas, gestión educativa, educación inicial, interculturalidad, inclusión social, y orientación educacional.

A lo largo de sus 25 años de existencia, la UPN ha enfrentado diversos problemas; pero, asimismo, ha adquirido importantes fortalezas que conviene aprovechar en el marco de un programa integral de formación de docentes: tiene presencia nacional y reconocimiento por parte de los maestros en servicio y de otras instituciones formadoras; por sus aulas han transitado profesores que se desempeñan en educación preescolar, en educación primaria, en educación indígena, así como formadores de docentes; cuenta con una valiosa experiencia en el terreno de la formación docente, a nivel de licenciatura y de posgrado, sobre todo en el diseño de programas y de materiales de apoyo al estudio y, en su mayoría, sus académicos han accedido a programas de superación profesional y un alto porcentaje ha obtenido algún posgrado. Particularmente, en la Unidad Ajusco se han desarrollado investigaciones sobre distintos problemas y necesidades que enfrentan la educación básica, la formación de maestros y la educación en general; los resultados de estas investigaciones pueden orientar las decisiones de política educativa nacional o estatal, así como el mejoramiento de los programas y materiales de educación básica y normal.

Sin embargo, y como cualquier otra institución educativa, la UPN enfrenta en los últimos años serias dificultades, algunas generadas desde sus orígenes y otras que responden a decisiones de política educativa. Entre dichas dificultades se destacan los problemas de organización y articulación que se agravaron a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación

Básica, el cual la obligó a transferir a las entidades federativas los recursos humanos, materiales y financieros de las Unidades UPN, manteniendo exclusivamente la normatividad académica a través de la Rectoría Nacional. El proceso de federalización aún no se consolida y ha generado, en distintas entidades, dificultades en la coordinación y operación de los servicios educativos que la Universidad ofrece, derivadas principalmente de la falta de claridad sobre las atribuciones que corresponden a la Rectoría Nacional y a las autoridades educativas estatales.

A la situación anterior se ha sumado la emisión del Acuerdo Secretarial del 25 de junio de 2001, según el cual la Universidad Pedagógica Nacional se ubica en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Para las Unidades UPN esta decisión ha representado un proceso de redefinición y negociación con las autoridades estatales para transitar del nivel de educación básica, en el que estaban ubicadas, al nivel de educación superior. La comprensión de esta medida y la adecuación de los servicios que las Unidades venían ofreciendo a las normas que establece la educación superior han sido lentas y continúan presentando dificultades para su concreción.

Ante este nuevo panorama y el agotamiento de la demanda de sus servicios de nivelación en las Unidades, la UPN enfrenta la necesidad de redefinir su misión, de acuerdo con los servicios que está en condiciones de atender; clarificar su vinculación con las instituciones formadoras de docentes, a nivel nacional y, sobre todo, en los estados, y adecuar su normatividad y sus formas de organización interna para contribuir, como institución pública de educación superior, al logro de las metas que persigue el sistema educativo en materia de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

5. Los servicios de los Centros de Actualización del Magisterio (CAM)⁵

Los Centros de Actualización del Magisterio (CAM) tienen su antecedente en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), el cual fue fundado en 1945 con la finalidad de capacitar a los docentes que se habían incorporado al servicio sin estudios normalistas. Quienes accedían a esta nivelación obtenían un título equiparable a los expedidos por las escuelas normales. A partir de la década de 1970 el IFCM pasó por un proceso de transformación donde siguió dependiendo de la SEP aunque en su denominación sufrió cambios: de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (1971), a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (1984). Posteriormente, en el marco de la federalización educativa (1992), la operación de los servicios de mejoramiento profesional del magisterio que ofrecían los CAM fue transferida a los gobiernos estatales.

A lo largo de su trayectoria los CAM cumplieron con la importante misión de ofrecer a profesores de primaria y preescolar las herramientas necesarias para el ejercicio docente; en especial, destaca su contribución en la formación de maestros de zonas rurales e indígenas; posteriormente diversificaron sus servicios asumiendo tareas de actualización, nivelación pedagógica para secundaria y, en algunos casos, el bachillerato pedagógico y programas de superación profesional.

Actualmente operan en el país 40 CAM, algunos de los cuales ofrecen actividades de actualización, formación inicial, bachillerato pedagógico y superación profesional mediante modalidades semiescolarizadas, intensivas o mixtas. Las

.....

⁵ Aunque la organización y el funcionamiento de los CAM ha presentado un desarrollo heterogéneo en los estados, en la mayoría de ellos se detectan problemas comunes; su descripción en este apartado no significa un desconocimiento de los esfuerzos que en algunos casos se han realizado para atender las necesidades profesionales de los maestros de educación básica.

principales tareas que realizan se relacionan con el desarrollo de cursos de actualización con valor para escalafón vertical o Carrera Magisterial, y con la impartición de las licenciaturas en Educación Secundaria y Docencia Tecnológica⁶ para maestros en servicio (con cuatro años de duración).

En los últimos años, como resultado de la ampliación de los servicios de educación normal y de la diversificación de instituciones, instancias y programas orientados a la formación continua de los profesores, y por la descentralización de la educación básica y de los servicios para la formación de maestros, los CAM han intentado redefinir sus funciones y ámbitos de competencia, sin que a la fecha hayan logrado determinar con claridad el rol que deben desempeñar.

Muestra de lo anterior lo constituye el hecho de que, con la puesta en operación del Pronap, se produjo una reducción de las actividades y de los ámbitos de intervención con respecto a la actualización que tradicionalmente venían ejerciendo los CAM; no obstante que desde un inicio se propuso que podrían tener una participación en la consolidación de dicho programa. Con sus excepciones, la mayoría de los CAM ha quedado al margen de este proceso, limitándose a impartir cursos con valor a Carrera Magisterial y/o con puntaje para el escalafón verti-

.....

⁶ Como ejemplo de la desvinculación entre algunos servicios que ofrecen los CAM y las necesidades de la educación básica está el caso de la Licenciatura en Docencia Tecnológica, la cual desde hace varios años dejó de ser una opción que diera respuesta a las necesidades de formación de los maestros en servicio, pues el plan de estudios data de 1985 y no se corresponde con las nuevas orientaciones pedagógicas de la educación secundaria y de la educación media superior; aún más, la mayor parte de los estudiantes inscritos son bachilleres o personal administrativo que aspira a obtener una plaza docente o a ascender en el escalafón vertical. Esta situación ha llevado a la mayoría de los estados a no seguir ofreciendo dicha licenciatura. Conviene señalar que ante el ofrecimiento de algunas autoridades educativas para que los CAM convirtieran la licenciatura en secundaria a modalidad escolarizada o mixta, algunos integrantes de la planta docente se opusieron argumentando que afectaba sus condiciones laborales. Sólo un CAM optó por la modalidad escolarizada y en unos cuantos estados se tomó la decisión de que atendieran esta licenciatura en modalidad mixta, ya que no cuentan con escuela normal superior pública o sus servicios eran insuficientes, además de que las condiciones académicas de los CAM eran favorables para ello.

cal debido, entre otras cosas, a la falta de estrategias de vinculación interinstitucional, a las deficientes condiciones académicas de algunos de estos centros y a la negativa de sus maestros para participar.

Si bien se reconoce el esfuerzo por dar respuesta a las necesidades de formación de los maestros en servicio, por lo general los cursos que se imparten en los CAM no se someten a una evaluación académica externa que permita valorar su pertinencia y calidad;⁷ con frecuencia, los maestros que acceden a esta alternativa de formación comentan la baja calidad de los mismos, pero los cursan por el interés de obtener un comprobante que les facilite el ascenso escalafonario. Situación similar se presenta, salvo excepciones, con las opciones de superación profesional (diplomados, especializaciones y maestrías) que ofrecen algunos CAM.

La realidad es que, en la mayoría de las entidades, los CAM no cuentan con las condiciones básicas de organización y funcionamiento para ofrecer con calidad servicios de formación inicial y continua de los profesores; a la fecha sus características son: profesores sin el perfil profesional requerido; prácticas educativas que no favorecen un ambiente institucional de aprendizaje; un modelo de organización universitario que no se corresponde con sus funciones y capacidad de respuesta; falta de instalaciones adecuadas (la mayoría opera en edificios prestados, sin biblioteca ni recursos didácticos); insuficiencia presupuestal para gas-

.....

⁷ Muestra de la falta de criterios para regular la organización y funcionamiento de algunos servicios de capacitación y nivelación que ofrecen los CAM lo constituyó el bachillerato pedagógico, opción que desde hace 10 años la federación y los estados convinieron en no continuar ofreciendo en virtud de que, por una parte, a los estudiantes se les coartaba la posibilidad de cursar otros estudios de nivel superior diferentes a los de educación normal y, por otra, se estaba restringiendo el acceso a la carrera docente a alumnos provenientes de otras especialidades de bachillerato que resultaban indispensables para las diversas licenciaturas en educación normal. Dado que el bachillerato pedagógico lo ofrecían escuelas normales y los CAM, se estaba propiciando, además, el fortalecimiento del carácter endogámico magisterial que padecen muchas instituciones formadoras de docentes. Sin embargo, resultaría importante conocer las razones por las cuales, en algunos estados, los CAM siguen manteniendo dicho servicio.

tos de operación. A muchos CAM, las actividades de actualización y superación profesional les han permitido generar recursos propios para operar, incluso para contratar maestros por horas.

Ante la diversificación de opciones de formación profesional de los maestros y la difícil situación académica y de operación de los CAM, algunos estados han restringido ciertos servicios o incluso prácticamente han cerrado estos centros, incorporando al personal docente y administrativo a las tareas del Pronap o bien a las escuelas normales.

En suma, la problemática actual de los CAM se concentra principalmente en lo siguiente:

- a) Desvalorización del sentido original –transformar la práctica– de los servicios de capacitación, actualización y superación, provocada por el predominio de una concepción centrada en el interés del puntaje que se proporciona a quienes asisten a los mismos.
- b) La ausencia de criterios normativos que regulen el funcionamiento y propicien la articulación entre los Centros de Actualización del Magisterio y otras instituciones e instancias que prestan servicios de actualización para maestros en servicio, lo que ha originado que las políticas de diversificación no establezcan con claridad la función que deben desempeñar los CAM.
- c) La estructura y organización de los CAM presentan una serie de características que impiden a éstos realizar labores que fortalezcan su quehacer administrativo y académico, entre las principales se encuentran las siguientes:
 - Insuficiente planeación institucional surgida de reuniones académicas, que permitan a los asesores y grupos técnicos la participación y colaboración en cuestiones que contribuyan a elevar la calidad del servicio que ofrecen.
 - Ausencia de mecanismos que permitan coordinar y fortalecer de manera efectiva las acciones de actualización entre los CAM y las escuelas del nivel básico.

- d) Falta de mecanismos que permitan evaluar la calidad de los programas que se ofrecen, así como su pertinencia para el desempeño profesional de los maestros de educación básica.
- e) Las tareas que motivaron su creación, desde hace varios años dejaron de ser una prioridad para los sistemas educativos estatales, por lo menos en la magnitud que se requirió durante el periodo de expansión de los servicios de educación básica, lo cual se ve reflejado en la reducción de apoyos presupuestales asignados a las acciones que realizan, a tal grado que la mayoría de los CAM ofrecen sus servicios en instalaciones rentadas, inadecuadas e insuficientes, generando con esto la inoperatividad de algunos programas.

A partir de la descentralización cada estado, de acuerdo con sus políticas y necesidades, está valorando la pertinencia de sus servicios. Por ello, la integración de los sistemas estatales de formación, capacitación, actualización y superación profesional de maestros, constituye una oportunidad para definir el papel de los CAM en este contexto.

6. La oferta de posgrado dirigida a maestros de educación básica y normal

Los estudios de posgrado se ubican en el campo de la superación profesional, sus propósitos son afines a los de la actualización, pero están constituidos por programas de mayor duración, que responden a objetivos de mayor alcance en el ámbito de la formación teórica, metodológica, instrumental y/o de la formación para la investigación. Es la amplitud y complejidad de los objetivos de profundización y ampliación de la formación inicial lo que determina, en su caso, que se ofrezca un posgrado y no acciones de actualización.

La cualidad de los posgrados radica en posibilitar que los profesores continúen formándose durante su desempeño profesional. En ellos se reinventa la profe-

sión, se posibilita el mejoramiento profesional de los docentes a partir de la reflexión y la valoración constante de su desempeño. Un profesor reflexivo es capaz de identificar las necesidades de sus estudiantes y de programar sus acciones docentes atendiendo esas necesidades y los propósitos formativos del nivel en que se desempeña, de tal manera que una fuente importante de mejora de la calidad de educación básica lo constituyen este tipo de estudios.

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se ha planteado como línea de acción, dentro de la política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros: “Regular la oferta de programas de posgrado dirigidos a los maestros de educación básica en servicio y al personal docente de las escuelas normales”, lo cual se ha constituido recientemente en una preocupación en la agenda de discusión del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales.

La situación actual de los posgrados dirigidos a profesores muestra una oferta con las siguientes características:

- Ligada a estímulos, sobre todo a Carrera Magisterial y al Desempeño Docente.
- Masificada: hay muchos programas y muchos estudiantes, sin que existan criterios claros para el ingreso, ni una selección cuidadosa de los aspirantes a partir de los propósitos de este grado de estudios.
- Reactiva: las escuelas normales responden a diversas presiones para abrir este servicio.
- Casuística, porque se formulan como un caso aislado sin vincularse con una planeación institucional, y muchos menos estatal.

La apertura de los servicios de posgrado se realiza sin atender a situaciones como las siguientes: ¿qué dificultades enfrenta la educación básica en el país y en cada entidad que los posgrados puedan contribuir a resolver?, ¿hacia dónde dirigir estos estudios en la entidad?, ¿cómo aprovechar los recursos humanos y materiales con que cuenta la entidad para formar profesores, de tal manera que

la conformación de un Sistema Estatal de Formación y Actualización Docente se corresponda con las necesidades de profesionalización?

El diseño de los programas de posgrado presenta múltiples debilidades que reflejan la ausencia de un trabajo académico consolidado que pueda dar forma a las propuestas. El crecimiento acelerado de la demanda de profesores que intentan cursar un posgrado ha contribuido a que se elaboren propuestas apresuradas y, como producto de esa premura, de baja calidad. Habitualmente no se incluye un diagnóstico que explore las dificultades y necesidades de la educación básica y dé sustento a estos servicios, por lo que generalmente se suple la ausencia de dicho diagnóstico con cuestionarios aplicados a los profesores, para justificar, mediante tal “demostración”, la necesidad de abrir esa oferta educativa.

Muchas de las instituciones que ofrecen este servicio no cuentan con condiciones adecuadas para la conformación de una planta docente especializada que se dedique al desarrollo de los programas de posgrado y de seguimiento sistemático al desempeño profesional de los estudiantes inscritos. La planta docente, por lo general, sólo cubre la impartición de los cursos establecidos en el mapa curricular, como si ésta fuera la única actividad que se requiere para desarrollar un programa de este tipo. Esto trae como consecuencia dificultades para conformar proyectos institucionales integrales y organizar el trabajo colegiado necesario para atender los diversos aspectos formativos que requieren los maestros de educación básica en servicio.

Tres cuartas partes de los programas de posgrados de las escuelas normales se ofrecen en modalidades no escolarizadas, con diferentes denominaciones: “semiescolarizada”, “mixta”, “intensiva” o “cursos de verano”. Son múltiples las razones de las escuelas para sostener y promover este tipo de programas, por encima de razones académicas y privilegiando, en muchas de ellas, las situaciones de índole personal y laboral de los aspirantes. Lo que resulta paradójico es que los profesores con mayores limitaciones económicas, sociales o laborales, reciban como respuesta a sus necesidades de formación académica y profesionalización, estudios de posgrado de dudosa calidad y en las mínimas condiciones de operación.

En las instituciones que ofrecen estos servicios es frecuente que no se considere un proyecto integral que dé seguimiento de los alumnos y al impacto que estos estudios tienen en su práctica cotidiana. El desarrollo de un proyecto de esta naturaleza posibilitaría la evaluación del programa, de la planta docente y de los egresados, y permitiría mantener actualizado el posgrado de acuerdo con las necesidades de formación docente que se presenten en cada entidad federativa.

Con base en este panorama sobre los estudios de posgrado que se ofrecen a profesores y directivos de educación básica y normal, y los múltiples programas de educación o en áreas afines, que imparten una variedad de instituciones, se ha expuesto la necesidad de replantear los estudios de posgrado para la formación de profesores, mediante una política nacional elaborada con la participación de distintos sectores y en consenso con las autoridades educativas estatales.

La calidad de los posgrados que profesionalizan a los docentes tendrá que reflejarse en los cambios que experimentan los profesores al regresar a sus salones de clase una vez cursados estos estudios o durante esa formación. La profesionalización de la enseñanza requiere hacer de manera permanente una revisión crítica de las prácticas educativas que realizan los profesores en los distintos niveles educativos, considerando que estas prácticas no se presentan de manera desarticulada, ya que se reflejan también en las formas de organización de las instituciones y en el logro de los propósitos educativos de cada nivel.

Cuando se habla de identidad de los posgrados en educación no se hace referencia a un concepto que implique uniformidad entre ellos, pero sí a la necesidad de precisar sus propósitos comunes a manera de rasgos distintivos, sus prioridades y aquellas formas de diseño y de operación que, por su pertinencia, habrán de ser características de los mismos.

Los señalamientos anteriores son referentes necesarios al analizar programas de posgrado en educación ya existentes, al realizar adecuaciones en los mismos, o bien al pensar múltiples maneras posibles de replantearlos. Por otra parte, se hace necesario generar, en forma participativa, una política nacional de posgrado para profesores y directivos de educación básica y normal que:

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica

- Contribuya a una clara definición de objetivos y prioridades.
- Se vincule a las necesidades de la educación básica y normal y se articule con las propuestas de carácter estatal y nacional.
- Aporte criterios para un replanteamiento de los posgrados en educación dirigidos a profesores y directivos de educación básica y normal.
- Concrete lineamientos y procedimientos relativos a la apertura, operación, seguimiento y evaluación de dichos programas.

IV. La integración de los sistemas estatales de formación de maestros y la coordinación del sistema nacional

Como se señaló en los apartados anteriores, es necesario poner en práctica una serie de transformaciones para que la educación básica cumpla con su función. Lograr que cada alumno alcance los resultados educativos esperados supone un conjunto de modificaciones en las aulas, en las escuelas y en el sistema educativo. Para que los maestros y las escuelas realicen eficazmente su labor, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 propone políticas, líneas de acción y estrategias para promover cambios y ajustes en los aspectos sustanciales del sistema educativo, con el convencimiento de que la transformación será resultado de las actividades de renovación que se emprendan en cada uno de los factores centrales de la educación básica.

Uno de los factores principales para lograr el mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación básica es el fortalecimiento de la preparación de los maestros. Contar con maestros mejor preparados y comprometidos con el desarrollo y el aprendizaje de sus alumnos es una condición indispensable para alcanzar la educación básica que se desea en el futuro.

Actualmente los futuros maestros y el personal docente en servicio cuentan con diversas opciones de formación inicial y continua. Las escuelas normales, los Centros de Actualización del Magisterio, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, las Universidades Pedagógicas en algunos estados, las instituciones universitarias de sostenimiento público, las escuelas e institutos de carácter privado, así como los Centros de Maestros y todos los servicios de actualización y superación para los maestros constituyen en su conjunto una oferta diversificada de opciones para la formación profesional del personal docente.

En los últimos 25 años, a la par que se desarrolló un sistema educativo para atender a millones de niños y jóvenes, se crearon y expandieron las instituciones, los programas y los cursos destinados a la formación inicial y continua de los

maestros. Aunque en cada tipo de institución y servicio pueden identificarse fluctuaciones, periodos de rápida expansión o de contracción pronunciada, lo importante es que este crecimiento generalizado trajo consigo una amplia oferta de estudios y de procesos para incorporar o recalificar a los maestros.

La creación de nuevas instituciones, públicas y particulares, y la expansión de la oferta de programas y cursos en los estados, así como la modificación del estatus de la formación inicial de los maestros a nivel licenciatura, se produjo, sin embargo, de una manera desordenada y sin criterios claros de planeación a mediano y largo plazos. Por sus vacíos y sus traslapes institucionales, por la calidad desigual de sus programas, por la falta de coordinación y la duplicidad de esfuerzos, por la escasa vinculación con la educación básica de un lado y la educación superior del otro, en lugar de responder a una visión estratégica y a la necesidad de contar con una perspectiva sistémica, la diversidad de servicios que se ofrecen a los maestros se limita, sobre todo en el caso de la actualización y el posgrado, a atender necesidades individuales de los maestros, las cuales no siempre coinciden con el interés de garantizar el aprendizaje de los niños y los jóvenes.

Como se aprecia, actualmente contamos con una gran variedad de cursos, programas, instancias e instituciones para dar impulso a la formación y al crecimiento profesional de los maestros; sin embargo, es claro que el desarrollo de esta oferta responde a diversos criterios y distintas necesidades del personal docente. La diversificación es una tendencia obligada, es comprensible que la oferta evolucione conforme cambian las necesidades sociales; pero una es la lógica de sobrevivencia de los planteles y otra la decisión estratégica de atender el desarrollo de los servicios de educación básica, de manera planificada y mediante una oferta coherente de formación docente. No se trata sólo de adaptarse a las mutaciones del entorno sino de cómo aprovechar los recursos que tiene cada entidad federativa para generar opciones que se justifiquen social y educativamente, y de cómo crear las condiciones indispensables para lograr una diversificación que se corresponda con la realidad de cada estado y con las demandas de la educación básica.

Para diseñar y poner en práctica una política nacional, como la que se propone construir con el proceso que se abrirá a partir del acuerdo adoptado por las autoridades educativas, se requiere contar con sistemas estatales de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica. Sistemas que articulen las instituciones y permitan adoptar líneas de acción coherentes con las demandas y las necesidades educativas locales. Sistemas, en suma, que respondan a una normatividad nacional establecida de manera conjunta por las autoridades educativas, con el consenso de todos los sectores importantes de dentro y de fuera del sistema educativo, pero a su vez flexibles para atender necesidades específicas de cada entidad o región.

La creación de los sistemas estatales no es una propuesta nueva, pero por distintas razones no ha sido posible concretarla en todas las entidades. En 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica planteó que “en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro, que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación”. El artículo 20 de la Ley General de Educación prevé que “Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros”, cuyas finalidades se consignan en los incisos de dicho artículo. Con estas bases legales varios estados han realizado esfuerzos significativos para conformar su sistema local: algunos lo han incluido en su Ley Estatal de Educación y otros han formulado planteamientos y elaborado propuestas para orientar e impulsar su concreción.

Conviene señalar que los elementos para la consolidación de esta propuesta ya existen, se constituyeron –desde el siglo pasado– como un esfuerzo de la estructura educativa nacional por dotar al país de un sistema que contribuyera a mejorar la formación de ciudadanos. Estos elementos están conformados por: las instituciones y dependencias dedicadas a la formación docente, los profesionistas que se han especializado en la formación inicial o continua de maestros

en sus distintas vertientes, los planes y programas de estudio, los materiales de apoyo, y la infraestructura material disponible en todas las entidades federativas.

Los aspectos constitutivos del sistema de formación docente son una importante fortaleza; no obstante algunos de ellos requieren su articulación e integración, otros, su actualización, modificación o reforma y algunos otros, cambios más profundos. La reorganización de estos elementos se constituye en una prioridad para la integración de los sistemas estatales de formación de maestros y la coordinación del sistema nacional.

Los sistemas estatales

Los sistemas estatales de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica estarían organizados bajo una misma normatividad nacional, establecida conforme a las definiciones centrales de la política integral para la formación del personal docente y mediante procesos de elaboración conjunta entre la federación y los estados, con lo cual los sistemas estatales se constituirían en unidades base del sistema nacional de formación y desarrollo profesional.

La normatividad que regule los sistemas estatales deberá permitir que en cada entidad éstos respondan a las características organizativas y legales específicas de la realidad educativa local.

Los sistemas estatales estarían conformados por el conjunto de instancias, instituciones, programas y cursos dirigidos al crecimiento profesional de los maestros en servicio y a la formación inicial de los futuros maestros.

La coordinación de los sistemas estatales recaería, con base en las decisiones que adopten de manera conjunta los titulares de educación a nivel nacional y local, en un órgano colegiado en el que podrían participar:

- Representantes de las autoridades educativas estatales.
- Cuerpos directivos de las instituciones estatales, elegidos mediante procedimientos colegiados y bajo lineamientos académicos rigurosos.

- Maestros de las instituciones formadoras, que se hayan destacado por la calidad de sus contribuciones académicas.
- Maestros de educación básica.
- Sectores interesados en el desarrollo profesional de los maestros, en una proporción que asegure el cumplimiento de los propósitos educativos.

El organismo colegiado para la coordinación del sistema estatal tendría las siguientes funciones:

- Realizar los estudios necesarios para efectuar la planeación de los servicios.
- Proponer políticas generales para ofrecer diversas opciones de formación de los maestros.
- Establecer mecanismos de vinculación interinstitucional y redes de colaboración entre personas e instituciones.
- Evaluar el desempeño de las instituciones, así como proponer nuevas líneas para la atención de las necesidades específicas de la entidad, en función de las necesidades educativas de los niños y los jóvenes y de las finalidades de la educación básica.

De acuerdo con lo anterior, las formas de organización que adopte cada sistema estatal podrían variar en función de los recursos disponibles y de las características de los servicios que se impartan en cada entidad, pero su funcionamiento estaría definido por el cumplimiento de los siguientes propósitos fundamentales:

- Mejorar las prácticas educativas de los maestros.
- Articular las acciones de formación en las distintas fases de la carrera docente con el mejoramiento del desempeño profesional y el aprovechamiento escolar de los alumnos.
- Contribuir a la transformación de la escuela básica a través del trabajo en colaboración con sus colegas, con los directivos escolares y con los padres de familia.

- Fortalecer los vínculos de las instituciones y de los programas de formación con las escuelas de educación básica y las necesidades de atención a los educandos.

El sistema nacional

El sistema nacional de formación y desarrollo profesional estaría conformado por el conjunto de sistemas estatales, cuya finalidad última consistiría en asegurar que en todas y cada una de las entidades federativas se atiendan de manera adecuada las aspiraciones, los intereses y las necesidades de formación y desarrollo profesional de los maestros, conforme a estándares de desempeño establecidos bajo reglas académicas y en plena concordancia con las necesidades de aprendizaje de los niños y los jóvenes.

Las formas de coordinación podrían ser diseñadas para operar con la misma lógica de sus unidades de base. El sistema nacional sería regulado por normas académicas generales, cuyo diseño y operación estarían fundados en principios y mecanismos federalistas.

El órgano de coordinación del sistema nacional podría incorporar a representantes de las autoridades y de los equipos técnicos estatales, así como a maestros y directivos de las instituciones formadoras y a profesores de educación básica, además de las autoridades federales de las instancias e instituciones vinculadas con la formación docente profesional.

La responsabilidad principal del sistema nacional sería establecer las normas generales que regulen las acciones dirigidas a la formación y al desarrollo profesional de los maestros, sin restricción de la creatividad local y la formulación de vías propias para la resolución de los problemas educativos específicos de cada realidad estatal. El sistema nacional se encargaría también de promover las condiciones para asegurar el cumplimiento de los propósitos de la política integral para la preparación de los docentes de la educación básica.

A continuación se proponen algunos criterios generales para la organización y la operación del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica:

- a) El sistema nacional, como el conjunto de opciones formativas de los maestros, partirá del reconocimiento y valoración de la experiencia, de los recursos disponibles en las instituciones, y de los programas y servicios actualmente existentes.
- b) La consolidación del sistema nacional implicará un esfuerzo por mejorar la organización y el funcionamiento de las instituciones y programas que existen en las entidades, por lo que será fundamental la participación y el apoyo de todos los sectores involucrados en esta tarea.
- c) Los propósitos fundamentales de las normas generales que se establezcan tendrán como finalidad promover el desarrollo de los servicios y el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa para atender a los maestros en cada una de las fases de su trayectoria profesional.
- d) El sistema nacional y los sistemas estatales trabajarán a partir de órganos colegiados con funciones académicas específicas; en estos órganos se podrá incorporar la participación activa de los maestros académicamente destacados y con reconocimiento profesional.

V. Temario para la participación y la consulta

Los temas que a continuación se presentan tienen como propósito organizar el proceso de participación y consulta en torno a seis campos generales, los cuales fueron seleccionados en función de su importancia para definir una política integral que atienda todos los aspectos de la formación y el desarrollo profesional de los maestros. Algunos de los temas podrán cubrirse con los diagnósticos nacionales y estatales que se realicen a partir de la información ya existente; otros serán abordados por los participantes en las diferentes fases del proceso, como se propone en el siguiente apartado de este documento.

Cada uno de los aspectos podrá desglosarse, a criterio de las autoridades educativas estatales, atendiendo a las condiciones y necesidades educativas específicas de cada entidad, región o sector de la población.

1. Los maestros como factor clave en una educación de calidad.
 - 1.1. Los propósitos fundamentales de la educación básica y las estrategias para lograrlos. La responsabilidad del maestro por el aprendizaje de sus alumnos.
 - 1.2. La transformación de la gestión escolar y su importancia para el logro de los propósitos educativos.
 - 1.3. La profesionalización de los maestros y el mejoramiento de las condiciones para el trabajo docente.
 - 1.4. La participación de los maestros en la formulación de las políticas educativas y en las acciones para promover la participación social en la escuela.
2. Las condiciones del trabajo docente y sus implicaciones en la formación profesional.
 - 2.1. La selección y la contratación de los maestros de nuevo ingreso al servicio.

- 2.2. El escalafón vertical y los mecanismos de promoción del personal docente.
- 2.3. La Carrera Magisterial y sus efectos sobre el desempeño profesional de los maestros y en el aprendizaje de los alumnos.
- 2.4. La movilidad del personal y las dificultades para la integración de equipos de maestros.
- 2.5. Los estímulos de arraigo al personal docente que labora en medios desfavorecidos y su impacto en la calidad educativa.
3. Balance de las acciones para la formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros.
 - 3.1. El Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales.
 - 3.2. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap).
 - 3.3. La Universidad Pedagógica Nacional y sus programas dirigidos a maestros de educación básica.
 - 3.4. La función que desempeñan los Centros de Actualización del Magisterio (CAM)
 - 3.5. Los programas de formación e inducción de maestros para el medio indígena.
 - 3.6. Las acciones y los programas de formación para atender a la diversidad y contribuir al logro de la equidad educativa.
 - 3.7. Situación actual de los posgrados dirigidos a directivos y maestros de educación básica y normal.
 - 3.8. Las experiencias de innovación y las iniciativas locales para mejorar la formación de los maestros. Las experiencias de trabajo colaborativo de los maestros para mejorar la práctica docente en el aula y en la escuela.
 - 3.9. Evolución y calidad de la oferta de estudios de las instituciones de sostenimiento particular para los maestros de educación básica.

4. Avances y dificultades en el funcionamiento actual de las escuelas normales.
 - 4.1. La normatividad laboral y de operación de las escuelas normales.
 - 4.2. La planeación institucional y la evaluación del desempeño de las escuelas normales.
 - 4.3. Las formas de gobierno y las funciones de los equipos directivos.
 - 4.4. El perfil académico de los maestros de las escuelas normales. El acceso, la permanencia y los estímulos al personal docente.
 - 4.5. Diversidad y calidad de los servicios que ofrecen las escuelas normales.
5. Los retos de la formación de maestros y las líneas de política para su atención.
 - 5.1. La articulación curricular y pedagógica de la educación básica y los desafíos para la formación de los maestros.
 - 5.2. Los servicios de formación docente frente a la transición demográfica y la planeación de la oferta educativa.
 - 5.3. La formación y el desarrollo profesional de los maestros y su impacto en el mejoramiento de las prácticas educativas.
 - 5.4. Las transformaciones pendientes en las escuelas normales.
 - 5.5. La articulación de los servicios de formación inicial y de formación continua de los maestros de educación básica.
6. El sistema nacional y los sistemas estatales de formación y desarrollo profesional de los maestros.
 - 6.1. Las condiciones para promover y poner en práctica una política nacional de formación docente. El marco legislativo que se requiere para consolidar la formación y el desarrollo profesional de los maestros.
 - 6.2. Los mecanismos para crear y consolidar los sistemas estatales de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros.

- 6.3. Las formas de coordinación entre las instituciones e instancias formadoras nacionales y estatales.
- 6.4. Las instancias de coordinación del sistema nacional de formación de maestros.
- 6.5. El financiamiento a la formación y el desarrollo profesional de los maestros.

VI. Las fases del proceso de participación y consulta

Este apartado tiene como finalidad exponer de manera general los aspectos que se incluyen en el proceso de participación y consulta para arribar a la construcción de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

Antes de llevar a cabo la parte referida a la participación amplia, se considera conveniente sistematizar la información relativa al sistema de formación docente en las 32 entidades federativas del país, para contar con una guía, práctica y común, para la generación y el análisis de la información, que oriente la participación y la consulta con los diversos sectores involucrados en la formación de profesores.

Para el logro de las metas propuestas, corresponde a la autoridad educativa de cada entidad federativa: nombrar un Comité Técnico Estatal, que será el responsable de coordinar las actividades propias de este procedimiento general; organizar las reuniones de trabajo; recabar la información solicitada, y coordinar la elaboración de los informes respectivos. Asimismo, los Comités Técnicos Estatales contarán con la asesoría del Equipo Coordinador Nacional.

El Equipo Coordinador Nacional, que se conformó a iniciativa de los Secretarios de Educación de los estados, será el responsable de promover la participación de los Comités Técnicos Estatales designados por las autoridades educativas de cada entidad, en relación con las tareas y fases del proceso que se exponen a continuación.

A lo largo de este documento orientador, se hace referencia constante al sistema estatal de formación docente, sabiendo, de antemano, que en varios estados no existe un sistema formal con tal denominación, pero la misma nos permite considerar como punto de partida al conjunto de instituciones involucradas en la formación inicial y continua de profesores de educación básica.

El procedimiento propuesto para arribar a la definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros consta de cuatro fases:

- Diagnóstico de los sistemas estatales de formación docente.
- Estudios externos y revisión analítica sobre las características de la planta docente en educación básica y normal y su desempeño profesional.
- Desarrollo de la discusión estatal y regional.
- Definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros.

A continuación se expone en qué consiste cada una de las fases, los propósitos que se persiguen en su desarrollo, el procedimiento propuesto a seguir y los productos esperados.⁸

Fase 1. Diagnóstico de los sistemas estatales de formación docente

Con el diagnóstico de los sistemas estatales se propone obtener una visión, con cierto grado de profundidad, del sistema de formación docente y desarrollo profesional de los maestros de educación básica de cada entidad federativa.

No se trata de que los Comités Técnicos Estatales realicen una investigación acerca de la situación actual del sistema; tampoco de que se encargue dicho estudio a un grupo especializado en la materia. El propósito fundamental es recuperar y organizar la información con que ya se cuenta en las Secretarías de Educación, pero que se localiza, muy probablemente, en distintas instancias, con distintos formatos y disgregada entre expedientes, informes, páginas de Internet, publicaciones, etcétera.

.....

⁸ Con toda oportunidad el Equipo Coordinador Nacional promoverá la discusión y el diseño de los materiales de trabajo y los enviará a los Comités Técnicos Estatales, respecto a cada una de las fases del procedimiento general, en dichos materiales se detallarán los aspectos a abordar y los instrumentos para la sistematización y el análisis de la información, así como para la exposición de los resultados.

El diagnóstico se referirá a las instituciones que en cada entidad contribuyen a la formación de profesores; estas instituciones son: escuelas normales, Centros de Actualización del Magisterio, Centros de Maestros, Unidades de la UPN, Universidades, Institutos o Centros Educativos particulares; así como a los servicios que ofrecen: licenciaturas (para los distintos niveles y con diversas modalidades de trabajo), cursos de actualización, diplomados, especializaciones, maestrías o doctorados.

Se trata de valorar, a partir de la sistematización que se haga de los distintos sectores involucrados en la formación de profesores en la entidad, los siguientes aspectos: planeación, financiamiento, articulación intrainstitucional, sus formas de operación, alcances, resultados medibles y su evolución en la prestación del servicio.

Con la finalidad de identificar temáticas comunes para la integración de los balances estatales y facilitar el análisis de los resultados, el Equipo Coordinador Nacional elaboró el documento “Orientaciones para la elaboración de los informes sobre la situación actual de los servicios y programas de formación inicial y desarrollo profesional de los maestros de educación básica”. Con estos documentos de balance se elaborará un informe nacional que servirá como elemento de análisis y discusión en los foros y reuniones estatales.

El Comité Técnico Estatal será el responsable de coordinar la organización y sistematización de la información y de elaborar el producto final.

Esta fase concluirá a finales de junio.

Fase 2. Estudios externos y revisión analítica sobre las características de la planta docente en educación básica y normal y sobre su desempeño profesional

Esta fase tiene como propósito contar con una síntesis ordenada de los resultados obtenidos en los estudios, realizados por diferentes investigadores y por las

instancias responsables de los servicios educativos, sobre el estado que guarda la educación básica y normal y el desempeño profesional de los maestros.

Para ello, se tiene programado llevar a cabo las siguientes acciones:

a) Selección y sistematización de productos de investigaciones, estudios y evaluaciones de especialistas nacionales e internacionales, así como de documentos oficiales federales y estatales.

El Equipo Coordinador Nacional designará a los responsables de esta tarea, quienes solicitarán a los investigadores la información correspondiente. Los aspectos a revisar son, entre otros: las características y los perfiles de la planta docente en educación básica y normal, según las modalidades y los niveles en que trabajan (preescolar, primaria, secundaria general o técnica, telesecundaria, medio indígena, etcétera); el desempeño de los maestros; el papel de los docentes en la atención a las desigualdades educativas; necesidades formativas de los profesores; las características de organización y funcionamiento de los centros educativos en que se forman y desempeñan los maestros, entre otros.

Para revisar y analizar los estudios realizados por las instancias oficiales, el Equipo Coordinador Nacional y los Comités Técnicos Estatales solicitarán a las dependencias correspondientes la información obtenida recientemente en torno a la educación básica y a la formación de profesores. Los aspectos a revisar son, entre otros: las evaluaciones aplicadas a los profesores, las evaluaciones aplicadas –a nivel nacional y estatal– a los alumnos sobre el logro de competencias, el perfil de la planta docente (con base en los datos del formato 911).

A partir de la información recabada se elaborará un documento síntesis con los principales resultados de las evaluaciones aplicadas a la educación básica y sobre la formación y el desempeño docentes. El documento estará organizado según los aspectos revisados y conforme al temario general para el proceso de participación y consulta (véase el apartado v).

b) Publicación y difusión de los títulos de la colección Cuadernos de Discusión. Esta colección tiene como propósito aportar ideas y generar discusiones en el proceso de participación y consulta nacional.

Se tiene estimado publicar 20 títulos. El Equipo Coordinador Nacional formará un grupo de trabajo para vigilar el proceso de publicación y garantizar su amplia difusión a todos los sectores interesados en la formación docente.

De cada título se editarán 15 000 ejemplares que podrán consultarse, además, en la página www.formaciondocente.sep.gob.mx

c) Ciclos de conferencias y mesas redondas. El propósito de esta actividad es compartir, con especialistas nacionales y extranjeros, diferentes experiencias de formación docente: instituciones responsables de la formación inicial y continua, tipos de programas y modalidades, formas de acreditación de las instituciones y de certificación de los profesores, principales logros, problemas y retos.

Esta actividad será organizada por el Equipo Coordinador Nacional, para lo cual establecerá acuerdos con los Comités Técnicos Estatales y nombrará un grupo de trabajo responsable de la planeación, la invitación de los participantes (para tal efecto, se apoyará en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP y en los organismos educativos internacionales), la organización, el desarrollo y la sistematización de los productos.

Se llevarán a cabo dos ciclos de conferencias: uno en la primera semana de junio y otro durante la tercera semana de septiembre.

Fase 3. Desarrollo de la discusión estatal y regional

En esta fase se promoverá el análisis y la discusión amplia de las propuestas, en relación con la formación docente y la constitución de los sistemas estatales y el sistema nacional. El propósito principal es promover acciones que aseguren la participación abierta y propositiva de diferentes sectores vinculados con los servicios de educación básica, y de formación inicial y continua de los profesores.

En esta fase se tienen planeadas tres tipos de actividades:

a) Foros y reuniones estatales. Mediante una convocatoria nacional a través de los medios impresos e informáticos (www.formaciondocente.sep.gob.mx) y a nivel estatal, si las Secretarías de Educación así lo deciden, se invitará a todos

los sectores vinculados con la educación básica y con los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros, a que participen, en cada institución o a nivel estatal, en foros y reuniones para presentar propuestas sobre la política integral. En las convocatorias se establecerán los propósitos de los eventos a desarrollar, los temas (que corresponderán a los señalados en este documento), los requisitos que deben reunir las ponencias, las fechas y lugares de reunión. Los Comités Técnicos Estatales se apoyarán en los grupos de trabajo que consideren necesarios, tanto para la organización como para la elaboración de relatorías y la sistematización de las propuestas. Los gastos que se generen para dichos eventos serán sufragados por las entidades.

b) Reuniones regionales. Con el propósito de sistematizar los resultados de las actividades anteriores (diagnóstico, foros y reuniones estatales y ciclos de conferencias) y elaborar un documento rector con los análisis y las propuestas para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica, el Equipo Coordinador Nacional convocará a los Comités Técnicos Estatales a reuniones de trabajo en siete sedes regionales.

Las reuniones regionales se llevarán a cabo en la segunda semana de octubre en las sedes y fechas que el Equipo Coordinador Nacional acuerde con los Comités Técnicos Estatales.

c) Elaboración de la propuesta del documento rector. Una vez concluidos estos trabajos, el Equipo Coordinador Nacional trabajará en la elaboración del documento rector para enviarlo como propuesta a los titulares de educación de los estados, con tiempo suficiente para su análisis y enriquecimiento antes de la reunión nacional de autoridades educativas estatales que se realice previamente al cierre de año.

Fase 4. Definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros

Esta última fase tiene como propósito establecer, mediante el acuerdo entre autoridades educativas federal y estatales, las líneas de política integral de forma-

ción y desarrollo profesional de los maestros de educación básica, y suscribir los convenios correspondientes.

Para ello, el Equipo Coordinador Nacional enviará a los Secretarios de Educación el documento rector resultado de las anteriores fases del proceso de participación y consulta en torno a la formación docente. Los Secretarios, con apoyo de los Comités Técnicos Estatales, analizarán las propuestas y harán llegar sus comentarios al Equipo Nacional; éste incorporará las propuestas y preparará el documento final, así como las propuestas de acuerdos y convenios respectivos, para presentarlos en la reunión de autoridades educativas federal y estatales.

Como resultado de esta fase se espera contar con el documento que contenga el Programa Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica y Normal, así como con la suscripción de los acuerdos y convenios específicos que resulten necesarios para su operación.

Esquema del proceso

Fases

Propósito

<p>1</p> <p>Diagnóstico de los sistemas estatales de formación docente.</p>	<p>Realizar un balance sobre la situación del sistema de formación de maestros de educación básica en cada entidad federativa.</p>
<p>2</p> <p>Estudios externos y revisión analítica.</p>	<p>Contribuir al desarrollo del proceso de participación y consulta nacional mediante la sistematización, publicación y difusión de productos de investigaciones, estudios y evaluaciones de especialistas nacionales e internacionales, así como de reportes oficiales relacionados con la formación y el desarrollo profesional de los docentes.</p>
<p>3</p> <p>Desarrollo de la discusión estatal y regional.</p>	<p>Incorporar la participación de todos los involucrados –especialistas; maestros, alumnos y directivos de educación básica y normal e instancias relacionadas, otros sectores de la sociedad, así como a la representación sindical– en los procesos de formación y desarrollo profesional de los docentes.</p>
<p>4</p> <p>Definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros.</p>	<p>Establecer la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica y establecer los acuerdos y convenios respectivos.</p>

Acciones

Productos

<p>Para llevar a cabo este balance, el Equipo Coordinador Nacional preparó un documento de orientaciones para la elaboración de los informes, donde se sugieren ciertos ámbitos de análisis, considerando:</p> <ul style="list-style-type: none">• Los aspectos generales (planeación, financiamiento, articulación intrainstitucional).• Los servicios y las instituciones (formas de operación, alcances, problemática, resultados y evolución). <p>Reunión nacional con los Comités Técnicos Estatales para la presentación del proyecto y para conocer los avances en la elaboración de los informes.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Informes estatales.• Informe nacional.
<p>Seleccionar y sistematizar productos de investigaciones, estudios y evaluaciones de expertos nacionales e internacionales, así como documentos federales y estatales relacionados con el tema.</p> <p>Publicar y difundir los títulos de la colección Cuadernos de Discusión (20 títulos, de los cuales ya se cuenta con cinco). Se publicará, por lo menos, un material para cada tema sugerido en el documento base:</p> <ul style="list-style-type: none">• Los maestros como factor clave en una educación de calidad.• Las condiciones del trabajo docente y sus implicaciones en la formación profesional.• Balance de las acciones para la formación, actualización, capacitación y superación profesional.• Avances y dificultades en el funcionamiento actual de las escuelas normales.• Los retos de la formación de maestros y las líneas de política para su atención.• El sistema nacional y los sistemas estatales de formación y desarrollo profesional. <p>Presentación de expertos nacionales e internacionales en ciclo de conferencias y mesas redondas.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Reporte de resultados de las investigaciones y las evaluaciones.• Publicación y distribución de la colección Cuadernos de discusión (20 títulos con 15 mil ejemplares cada una).• Conferencias videogradas.
<p>Reunión nacional con Comités Técnicos Estatales para la preparación de las reuniones estatales y regionales.</p> <p>Foros y reuniones de análisis y discusión estatales, con la participación de actores y sectores vinculados con la educación básica y la formación y el desarrollo profesional de los docentes.</p> <p>Elaboración de propuestas estatales para el mejoramiento de los sistemas locales de formación.</p> <p>Reuniones regionales de trabajo en siete sedes entre el Equipo Coordinador Nacional y los Comités Técnicos Estatales para la definición del Documento Rector.</p> <p>Elaboración de la propuesta del Documento Rector.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Documentos de síntesis por entidad federativa sobre los eventos que se hayan realizado en esta etapa.• Propuestas estatales de formación.• Propuesta de Documento Rector para la política integral.
<p>Revisar e incorporar las observaciones y aportaciones a la propuesta del Documento Rector.</p> <p>Preparar los acuerdos y convenios respectivos.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Programa Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica y Normal.• Acuerdos y convenios para fortalecer los sistemas estatales y el nacional.

*Hacia una política integral para la formación y el desarrollo
profesional de los maestros de educación básica*

se imprimió por encargo de la
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,
en los talleres de

con domicilio en

el mes de abril de 2003.
El tiro fue de 15 000 ejemplares
más sobrantes de reposición.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección General
de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública.