



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL

Educadora de educadores

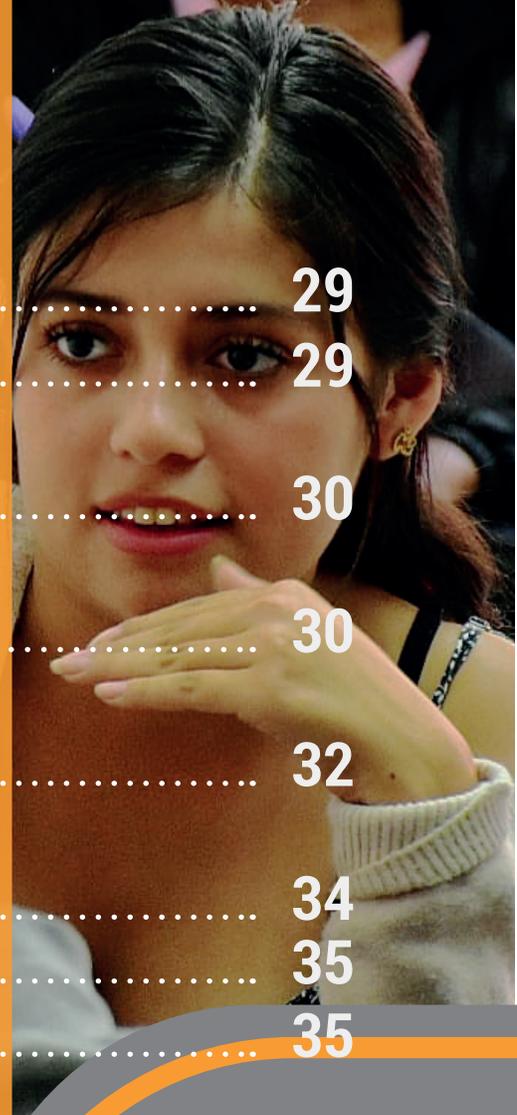
DOCUMENTO BASE SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES

Propuesta
Universidad Pedagógica Nacional

• Introducción	4
• Tipo de documento	5
REFERENTES	5
• Conceptuales	5
<i>Carácter sistémico</i>	5
<i>Cuestión docente</i>	6
<i>Enfoque de derechos</i>	9
<i>Territorio y territorialidad</i>	11
<i>Política pública</i>	12
• Normativos	14
• De Política	16
• Internacionales	17
EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES (SCFE)	20
• Consideraciones generales	20
• Sobre el sistema	20
• Formación inicial	21
<i>Programas de Formación Complementaria en Escuelas Normales Superiores</i>	22
<i>Programas de Licenciatura</i>	27

<i>El acceso y los sujetos de la formación inicial</i>	29
<i>La composición por género</i>	29
<i>Localización de la formación inicial</i>	30
<i>La educación rural y la formación de docentes rurales</i>	30
<i>Enfoques y énfasis en la formación inicial</i>	32
<i>El currículo la investigación y las prácticas</i>	34
<i>La profesión docente</i>	35
<i>Sobre los lineamientos</i>	35

• Programas de Pedagogía para Profesionales no Licenciados (PPPNL)	36
• Formación avanzada	37
• Formación en servicio	39
• Interinstitucionalidad e intersectorialidad	40
• Financiación	41
• ¿Cómo entender el SCFE?	43
• Prospectiva	46
REFERENCIAS	48



Introducción

Existe un consenso amplio sobre la necesidad de realizar las reformas largamente aplazadas requeridas por el sistema educativo actual. Algunas voces sostienen que no existe dicho sistema sino un conjunto de normas legales ocasionales, dispersas, y, en algunos, casos contradictorias. Dentro del contexto de los problemas que tal situación configura, el tema docente es uno de los más importantes. UNESCO lleva insistiendo en su importancia desde hace más o menos 20 años; y en Colombia se viene hablando de la necesidad de organizar un Sistema Nacional de Formación de Educadores, con avances formulados por distintos actores, que se han intentado recoger en el último documento (“Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política”)¹, producido en una consultoría por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el año 2013 (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013)².

Por razones obvias, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), la única institución de educación superior del país dedicada de manera exclusiva a la formación de formadores, ha tenido particular interés en el tema del Sistema Colombiano de Formación Docente (SCFE) y ha manifestado su intención de contribuir a su diseño e implementación. En su programa, el rector de la universidad dice:

Asumimos la UPN como patrimonio cultural, académico, pedagógico, educativo e investigativo de la nación. Así entendida, tiene el encargo de liderar un proyecto de formación de educadores en sus múltiples perspectivas éticas, estéticas y cognitivas, y de promover los niveles más altos del pensamiento, siempre guiada por la función crítica y la libertad de cátedra (Álvarez, 2022)

En la coyuntura que vive el país, la UPN participó en el proceso de construcción de las mesas consultivas de alto nivel convocadas en 2022 por el Viceministerio de Educación Básica y Media para discutir los temas de carrera docente, sistema nacional de formación docente, y currículo para la justicia social. Este proceso, suspendido por el actual viceministerio, fue considerado por la UPN como una muestra de la voluntad del Gobierno Nacional de construir conjuntamente con la sociedad civil la política pública educativa, y como un reconocimiento al conocimiento y a la capacidad de los actores educativos para asumir esa responsabilidad. Fue en el marco de ese proceso como se produjo el presente documento³.

La UPN, y otros actores vinculados la Mesa sobre Sistema Nacional de Formación Docentes, han lamentado la decisión del MEN de abandonar este proceso y consideran imprescindible continuarlo desde el escenario de la sociedad civil, sumándose a la amplia movilización nacional de actores educativos interesados en discutir el tema de la formación de maestros y contribuir con propuestas que hagan posible la formulación de una política pública que resuelva los problemas largamente aplazados y alcanzar el anhelo de contar con un sistema de formación a la altura del reto que demanda el cambio para construir un nuevo país en paz. Se espera generar una iniciativa legislativa popular, o iniciativa ciudadana, que se concrete en una norma aprobada en el congreso, para dar vida al Sistema, u otra

1 Una síntesis del proceso de elaboración de la propuesta puede verse en: (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

2 Varios estudios han documentado la trayectoria de propuestas para el Sistema Nacional de Formación Docente. Se destacan los de 2006, elaborado mediante un convenio interadministrativo entre el MEN, la Universidad Nacional de Colombia (UN), la Universidad del Valle (UV), en el que participaron Carlos y Eloísa Vasco, Alberto Martínez, Heubly Castro, “Hacia un Sistema Nacional de Formación Docente; en 2008, mediante el contrato 657 entre MEN y UN, que produjo a propuesta “Política de Formación de Docentes y Sistema Colombiano de Formación de Educadores (Bernal Segura, 2020).

3 Este documento fue elaborado por Omar Orlando Pulido Chaves, como resultado de una consultoría contratada por la Universidad Pedagógica Nacional para tal efecto, con el fin de ponerlo en diálogo con los lineamientos y/o políticas del MEN y otros actores.

denominación, Colombiano de Formación de Educadores.

Tipo de documento

En su carácter de “documento base” se espera que este producto defina los elementos centrales constitutivos del asunto, y la ruta para la construcción del SCFE, en un proceso nacional de participación de los actores involucrados: instancias gubernamentales, universidades, escuelas normales superiores, centros de investigación, sindicatos, asociaciones, redes, círculos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Se parte de la idea de animar un proceso de construcción de abajo hacia arriba, para romper con la tradición de regulaciones normativas construidas desde el centro, y hacer realidad el hecho de que el sistema existe como dispositivo que opera en las regiones de un país pluriétnico y multicultural, organizado como Estado social de derecho.

En este sentido, el documento base hace énfasis en los asuntos centrales que deben ser abordados para la formulación del SCFE, en la elaboración de una ruta de trabajo para su desarrollo.

REFERENTES

Conceptuales⁴

Formular una propuesta de SCDF exige definir unos referentes conceptuales que permitan delimitar su carácter y condiciones de posibilidad, en perspectiva de definición de un propósito nacional estratégico. No se trata de proponer una acción remedial de “mejoramiento” o una normativa circunstancial, sino de una intervención de fondo para intentar resolver un asunto largamente aplazado y agravado. Ese alcance indica que debe atender, al menos, a consideraciones sobre su carácter sistémico, su ubicación en el marco de la cuestión docente y del derecho a la educación, la diversidad cultural de los territorios, y el enfoque de política pública que orienta su formulación. A continuación se avanzan algunas reflexiones sobre estos temas.

Carácter sistémico

En las indagaciones realizadas se han recogido opiniones diversas sobre el tipo de propuesta de política pública de que se trata. Existe tradición, amplio consenso, y avances en su formulación, sobre la necesidad de resolver de manera inaplazable la carencia de un Sistema Nacional de Formación de Educadores. Sin embargo, algunos sectores cuestionan el carácter de “sistema”, o presentan objeciones a los subsistemas que propone el documento del MEN de 2013 arriba mencionado, pero no formulan alternativas concretas. En el terreno de las posibilidades, cabría pensar en algún tipo de “plan” o “programa” nacional de formación docente; o por otra alternativa que hasta el momento no se vislumbra.

En las conversaciones sostenidas con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el viceministro de Educación Básica y Media, Hernando Bayona, habla del tema desde la denominación “carrera docente”,

4 Pulido Chaves O. , 2021, Pulido Chaves O. , 2014b, Pulido Chaves O. , 2015, Pulido Chaves O. , 2021. La última referencia recoge el trabajo de reflexión y revisión documental realizado por parte del equipo de Educación Artística de la Dirección de Artes del Ministerio de Cultura y el equipo de la Subdirección de Referentes del Viceministerio de Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación, durante parte de 2018 y en 2019, como desarrollo de la línea de acción 4 del Convenio 792 de 2018, suscrito entre las dos entidades.

que incluye la formación, desde el momento en que alguien toma la decisión de formarse como maestro, hasta el retiro, concepción que abarca la formación inicial, la avanzada y la continua. En este caso, se estaría hablando de un “Sistema Nacional de Carrera Docente” que incluye la formación como elemento constitutivo. Como resultado de las conversaciones entre MEN y la UPN se decidió que para 2023, se abriría una nueva Mesa de Alto Nivel específica para el tema de formación docente. Por sugerencia del profesor Alejandro Álvarez, rector de la UPN, en este documento se hablará de “formación de educadores”.

En todo caso, el acuerdo general se da en torno a la idea de concretar algún tipo de dispositivo orientado a resolver los problemas detectados en la formación y en la carrera docente. Consideramos que el enfoque sistémico está suficientemente sustentado desde la perspectiva de los sistemas complejos adaptativos, para citar un caso, y que difícilmente puede ser rebatido por conducir a la uniformidad y desconocimiento de la diversidad de condiciones territoriales, sociales, culturales, económicas y políticas en que se forma y trabaja el magisterio colombiano, como arguyen algunos críticos del enfoque sistémico. Sin embargo, deja abierta la discusión para que la propuesta final recoja los argumentos que sustenten la decisión que se tome al respecto. Si se piensa en un dispositivo nacional, resulta apenas lógico esperar que las diferencias y las autonomías regionales se articulen de manera sistémica para que opere adecuadamente de manera auto organizable en el complejo escenario nacional.

El documento MEN de 2013 considera la formación de educadores como “una actividad compleja afianzada en una dinámica social y cultural que la determina y que al mismo tiempo determina su transformación. Es por ello que su comprensión se asume desde la perspectiva de un sistema complejo”. En el apartado correspondiente a los referentes conceptuales hace una sustentación de este enfoque, razón por la cual aquí solamente se remite a los interesados a su consulta (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013, págs. 46-49).

Los sistemas culturales operan como complejos sistémicos. No hay hechos culturales aislados, cada uno de ellos se interrelaciona con los demás en el ámbito de la totalidad. Así, las manifestaciones culturales concretas, los sistemas educativos, por ejemplo, pueden ser descritos como estructuras complejas, inscritas en el campo de fases de la cultura en general, que se rigen por principios de indeterminación, incertidumbre, imprevisibilidad, improbabilidad, azar y caos, entre otros. Se mantienen en equilibrio inestable y son afectados por fluctuaciones internas y externas que, dependiendo de su magnitud, intensidad y duración, pueden originar puntos de bifurcación que dan lugar a nuevas estructuras (cambios de estado). A mayor complejidad mayor sensibilidad a las más leves fluctuaciones y mayor predisposición a la ocurrencia de hechos altamente improbables.

Una característica de los sistemas complejos dinámicos es su capacidad de autoorganización. En un país de alta complejidad regional como Colombia este principio resulta esencial. El SCFE se deberá construir desde las formas que asume en las regiones en función de sus características propias. Esto implica considerar el territorio como referente conceptual fundamental.

Cuestión docente

En el marco de este enfoque de sistema complejo podemos acceder a un enfoque amplio que se ha discutido desde hace largo tiempo en el campo del derecho a la educación, que concibe el tema docente desde la noción integral y compleja de la “cuestión docente”, que aquí se propone como referente conceptual general para la definición del dispositivo o sistema⁵.

⁵ Ver: (Reyes & Pulido Chaves, 2010), tomado como base para este apartado.

Para ilustrar esta discusión se puede mencionar que desde el año 2001, el Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPE) afirma que a pesar de que el tema de los docentes ha estado presente a todo lo largo de su desarrollo en las políticas de los países, no se aborda en forma integral; es un tema pendiente, pues los maestros se han considerado más como un “medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como protagonistas activos y fundamentales del cambio”. Esta conclusión del balance del PPE resume observaciones críticas sobre profesión y formación docente, relacionadas con el bajo desarrollo de la carrera profesional, el estancamiento de los salarios y las condiciones laborales, la transferencia progresiva a la educación superior de la formación inicial para los docentes de educación básica, el bajo impacto de los esfuerzos realizados en relación con la formación en servicio, la desarticulación existente entre la formación inicial y continua, entre modalidades y entre niveles; la ausencia de políticas integrales para mejorar la situación de los docentes y la falta de reconocimiento social y valoración de su trabajo, entre otros. Al conjunto de estos factores, el Balance lo denominó el “problema docente” y sostuvo que no podría ser resuelto sin la elaboración de las políticas públicas (UNESCO/OREALC, 2001).

Con base en estos antecedentes, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), en el marco de la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, celebrada en La Habana en el año 2002, apoyó la formulación del Proyecto Regional de Educación de América Latina y el Caribe (PRELAC), en el cual destacó que, aunque los docentes son el factor más importante en la organización y entrega de los servicios educativos, se carecía de políticas integrales, y que las reformas educativas los habían considerado como ejecutores de políticas, definidas sin tomar en cuenta su opinión y su conocimiento. El segundo de los cinco focos estratégicos del Proyecto se centra en los docentes y se refiere al fortalecimiento de su protagonismo en el cambio para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los niños. Se puede decir que este foco se mueve en el ámbito del “problema docente” o de la “cuestión docente”, pues abre un panorama incluyente en el cual se mencionan asuntos como la formación para encarar los retos que enfrenta la educación en el siglo XXI, la salud laboral y el estado emocional de los maestros, su capacidad para desempeñarse como sujetos y diseñadores de propuestas educativas integradoras y como profesionales autónomos, reflexivos, creativos y comprometidos con el cambio educativo; la capacidad para desempeñarse en diferentes opciones, modalidades y contextos educativos; para trabajar en redes y aprender del trabajo colaborativo entre pares, entre otros (OREALC/UNESCO, 2002, págs. 7,16).

Las acciones previstas para el desarrollo de este foco estratégico incluyeron:

- i) Diseño de políticas públicas orientadas a cambiar de manera integral al docente, incentivar una carrera docente que valore el desempeño profesional, las condiciones laborales y de remuneraciones; fomentar una evaluación del desempeño docente que incluya la valoración de los aspectos éticos e intelectuales de los alumnos y su aporte a la comunidad local; así como oferta de formación continua que incluya a los docentes, los directores de escuela, los responsables de las políticas y la gestión del sistema educativo en los distintos niveles.
- ii) Incentivos a la creación de redes internacionales, regionales y nacionales de escuelas, alumnos y docentes que utilizan Internet.
- iii) Capacitación en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la educación.
- iv) Apoyo e incentivos a los docentes que se desempeñan en situaciones de vulnerabilidad.
- v) Realización de estudios y debates públicos sobre los conflictos laborales y profesionales de

los docentes y sobre el papel que deben jugar los gremios en el mejoramiento de las políticas educativas.

vi) Creación de redes de apoyo y centros de recursos.

vii) Fortalecimiento de la participación de los docentes y los gremios en la definición y ejecución de las políticas educativas como condición indispensable para promover cambios en quienes tienen directa responsabilidad en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Como se ve, esta perspectiva se amplía hacia la “*cuestión docente*” y se vincula directamente al tema de las políticas públicas. Posteriormente, OREALC/UNESCO, bajo la coordinación de Magaly Robalino Campos, trabajó en el diseño y puesta en marcha del Programa Regional de Políticas para la Profesión Docente, como un desarrollo de estos planteamientos hechos en PRELAC (OREALC/UNESCO, 2007).

Otras aproximaciones se movieron en el mismo sentido. José Rivero, a propósito de la situación en el Perú, pero con un interrogante que es extensivo a todos los países de la región, se preguntó ¿por qué si se da tanto valor a la educación escolar no se valora en el mismo grado a los maestros? Y formuló interrogantes centrales como: “¿Por qué se ha ignorado la *cuestión docente* durante tantos años? ¿Es la *cuestión docente* principalmente un problema de formación profesional, de un salario suficiente y de un escalafón vigente, de reconocimiento e incentivos comunitarios? ¿O también de control social de la calidad de la enseñanza, de mejor selección de postulantes y de severos ajustes a la actual oferta de formación continua, inicial y en servicio?” (Rivero, 2003).

Emilio Tenti afirmó: “Mientras no se invente la máquina de enseñar, los docentes siguen siendo la pieza fundamental”⁶. Esta sentencia parece resumir el meollo de la “*cuestión docente*”. El tema de los docentes sigue siendo central en la cuestión educativa y remite a la complejidad que los relaciona con el universo de la educación y de la pedagogía. En tal sentido, esta “*cuestión*” no se refiere solamente a problemas de formación profesional, profesionalización o desprofesionalización, condiciones de trabajo, salario, escalafón, reconocimiento, evaluación, incentivos, sino que también remite al asunto más amplio y profundo de problemáticas que los implican, directa e indirectamente, con la capacidad social de cumplimiento de las obligaciones requeridas para concretar y defender el derecho a la educación y fortalecer la educación pública. De esta manera, la *cuestión docente* incorpora el impacto sobre los maestros y maestras del conjunto de la política educativa y, siendo muy estrictos, del conjunto de la política social. Es así como las políticas relacionadas con los incrementos de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la gestión, tanto de los sistemas educativos como de las instituciones, ejes de las actuales reformas educativas en la región, afectan y pasan por los maestros; pero también lo hacen las políticas referidas a la infraestructura, la salud, el transporte, la protección social, la familia, la juventud, la cultura, la ciencia y la tecnología, la organización, la participación democrática, los derechos políticos, la seguridad ciudadana, el desarrollo económico, el tema ambiental, la paz, para citar algunas.

Entre los componentes de la *cuestión docente* se pueden mencionar, entre otros, los siguientes, entendiendo que lo que los estructura de manera sistémica son sus interrelaciones:

El estatuto intelectual del maestro: que da cuenta de las identidades históricas docentes, de su condición social y su reconocimiento como sujeto portador de un saber específico, en relación con el papel social que cumple.

La formación de maestros: (escuelas normales, facultades de educación, licenciaturas, institutos

⁶ Intervención en el primero de los debates educativos del ciclo organizado por la Fundación Noble en su 40º aniversario. Auditorio Clarín. En: La futura ley de educación fue el centro de un debate entre especialistas. EstudiantesUnlu.com .ar



pedagógicos): la formación en ejercicio o continua, los procesos de autoformación, la formación avanzada, la formal y la no formal, el E-learning y las TIC, la formación pedagógica y la formación disciplinar, las prácticas de los estudiantes durante su formación, la acreditación de programas y la formación en investigación.

Profesión y el trabajo docente: carrera docente, estatutos docentes y escalafones, condiciones de ingreso y egreso,

promoción, estímulos e incentivos, evaluación, régimen laboral, remuneración, contratación, concursos, seguridad social, pensiones, condiciones de trabajo, bienestar, planta física, dotaciones, capacitación, salud ocupacional.

Organización, participación y derechos políticos: derecho de asociación, organización gremial, movilización, conflictividad, participación e incidencia en formulación y gestión de políticas educativas, el docente como sujeto político.

Escuela y gestión escolar: relación con el Proyecto Educativo Institucional (PEI), currículo, evaluación, democratización de la escuela y comunidad educativa, gobierno escolar. Escuela pública y escuela privada, las formas de hacer escuela, la autonomía escolar.

Esta complejidad hace que la *cuestión docente* se convierta en un asunto de importancia para toda la sociedad, y no solo de los maestros. Es una cuestión estratégica, como fueron concebidas la cuestión agraria o la cuestión urbana, en las décadas de los 1960 y los 1970, cuando se debatía con intensidad el tema de los proyectos de sociedad para los países de América Latina en el marco de la superación de las teorías de la dependencia. La reivindicación de la noción de “cuestión docente” permite abordar integralmente el “problema docente” del cual hablaba el Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPE) en 2001, que hoy sigue sin resolver. Es el marco en el cual debe ser ubicado el SCFE para que la formación de maestros se integre orgánicamente con todas las dimensiones del ejercicio de la profesión. Más, cuando hoy se habla desde el MEN, por boca del Ministro Alejandro Gaviria, de que “La educación y la paz son un solo proyecto”, y que “el gran ministerio de la paz tendría que ser MinEducación”.

Hoy es evidente que el cambio que pide Colombia pasa por resolver la cuestión agraria y la cuestión docente, asuntos de importancia no solo para los campesinos y los maestros sino para toda la sociedad. Si no se resuelven no habrá otro país posible. Son asuntos estratégicos de importancia cultural, por los cuales pasa la opción de pensar y construir un nuevo país. El Sistema Colombiano de Formación de Educadores debe ser abordado de esta perspectiva.

Enfoque de derechos

Después de los aportes de Katarina Tomasevski (primera Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, en el período comprendido entre 1998 y 2004) en relación con las garantías

al derecho a la educación en función de la Asequibilidad (disponibilidad), la Accesibilidad (Acceso), la Adaptabilidad (permanencia) y la Aceptabilidad (calidad), conocidos como las 4-A, la construcción de una visión renovada de la educación todavía no se concreta en todos los detalles, pero muestra avances significativos en relación con la superación de la declaración de principios en materia de consolidación de una perspectiva de derechos.

El tema del derecho a la educación se ha convertido en un principio universalmente aceptado. Como hoy también se defiende la idea del derecho a la educación por parte de quienes implementan políticas de fortalecimiento del mercado libre, que en la práctica han conducido a obstaculizar su realización, es necesario detenerse un momento en examen del sentido profundo de la noción del derecho a la educación.

De manera más categórica, el Compendio de Políticas Educativas publicado por el Ministerio de Cultura en 2010 dice:

La educación es, en sí misma, un derecho fundamental de todo ciudadano y, en términos generales, el Estado debe buscar los mecanismos para lograr que ésta sea gratuita en todas las regiones y rincones del país. Igualmente, la educación artística es un derecho universal, que debe ser gratuito y responsabilidad del Estado, de la misma forma, la formación de los artistas debe fomentar la creatividad y esto debe estar también reflejado en las orientaciones pedagógicas para las instituciones educativas de preescolar, básica y media del país (Ministerio de Cultura, 2010, pág. 203).

Tratados internacionales como la Declaración de los Derechos del niño (1959), la convención de UNESCO por la Eliminación de las Discriminaciones en materia de Enseñanza (1960), la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), la Convención Contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), la Convención Sobre los Derechos del Niño (1990), se consideran de vital importancia para el reconocimiento universal del derecho a la educación. El comité DESC también considera que otros instrumentos internacionales posteriores a 1976 han desarrollado los objetivos de la educación y señala la obligación de los Estados parte de velar porque se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el artículo 13.

En la Observación General No. 11 de 1999 sobre las cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité DESC anota en el numeral 2 que el “derecho a la educación es de vital importancia. Se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural”, a la vez civil y político. El derecho a la educación “es el epítome (resumen o compendio que expone lo más fundamental o preciso de la materia de que se trate) de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) son los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura (Red-DESC, s.f.)

Dentro de este marco, el derecho a la educación ha venido dotándose de contenidos cada vez más específicos que lo hacen “exigible como derecho de la persona y justiciable como obligación del Estado”. (Pinilla, 2006), basándose en jurisprudencia de la Corte Constitucional, y recogiendo los aportes de la Relatora Katarina Tomasevski, referenciados arriba.

De este modo, el derecho a la educación ha tenido que dotarse de contenidos específicos para que pueda

dejar de ser una consigna general y convertirse en instrumentos de política educativa con capacidad de transformación de la realidad. No ha sido una tarea fácil pues este ejercicio debe hacerse en función de particulares condiciones de tiempo y lugar, determinadas por las distintas coyunturas en que emerge como reivindicación.

Plantearse la construcción del SCFE significa concebirlo desde el marco de la realización del derecho a la educación para todos los integrantes de la comunidad educativa pero, en particular, para los maestros, en su doble condición de garantes y sujetos de derecho, en relación con los deberes y obligaciones del Estado que se desprenden de las 4-A. El enfoque de derechos demanda del Estado que cumpla con su obligación de garante; y eso implica, sobre todo, que cumpla con el fortalecimiento de la educación.

Territorio y territorialidad

Tener en cuenta los territorios significa priorizar la importancia de las políticas públicas locales en sus relaciones y en sus tensiones con las políticas nacionales, y en el marco de los contextos más amplios del orden regional e internacional, pues lo local es condición para la inserción en lo global (Corbetta, 2009, pág. 275 y ss.).

En perspectiva de derechos, el territorio, más que una dimensión física, es una construcción social que expresa las tensiones presentes en una sociedad y los diversos intereses en pugna. Es un concepto relacional que contiene vínculos de dominio, poder, pertenencia o apropiación entre el espacio geográfico y determinados sujetos individuales o colectivos (Torres, y otros, 2013). Así, el “espacio” de la formación de maestros debe concebirse como un lugar de realización de derechos en el que ninguno puede ser vulnerado. Esta idea amplía la visión tradicional de escuela y el aula, centrada en el maestro y en los aprendizajes disciplinares, para insertarla en el territorio, en la cultura, en el ambiente, en la complejidad de la sociedad. Como dice (Claval, 2002, pág. 34):

El espacio de los geógrafos ya no es una extensión natural o un soporte de la vida social... Se compone de lugares y territorios a los que los hombres otorgan su afectividad... El espacio está compuesto por lugares y territorios con sentimientos: el lamento, la nostalgia y el horror, a veces, disputan con la alegría de vivir, la felicidad y la armonía.

Los estudios sobre la relación entre territorio, educación, escuela y derechos, son relativamente recientes pero aportan elementos significativos para el análisis.

En Colombia, en 2006, Luz Dary Ruíz publicó un estudio comparado entre Bogotá, Cali y Medellín, con el objeto de proponer tipologías de conflictos escolares a partir de la relación escuela-contexto, desde el lugar de los y las estudiantes. En este estudio la idea de escuela como territorio es central:

La escuela, como territorio, es una producción constante de permanente configuración y cambio; es un espacio socializado y culturalizado que se gesta desde la experiencia de sujetos y contextos históricos que marcan y delimitan fronteras. De esta manera, los sentidos sociales de la escuela están asociados a los usos y apropiación que las comunidades hacen de su espacio físico y, desde ahí, de las relaciones y representaciones sociales que se tejen para la vida en sociedad. Es la reflexión y construcción de una escuela en plural, con múltiples usos, sentidos y apropiaciones sociales que son portadoras de historia compartida, identidad colectiva según las marcas instituidas y vividas por la comunidad educativa. En esta medida, el territorio escolar funda, reúne y une. (Ruíz, 2006, pág. 15)

En el año 2000 se produjo el lanzamiento de la Expedición Pedagógica Nacional, una propuesta de

movilización social por la educación con el propósito de construir una nueva mirada sobre la escuela y las prácticas pedagógicas, protagonizada por los maestros, los formadores de maestros y los investigadores (Téllez Iregui, 2001, pág. 23). Esa mirada se iría concretando como resultado de los viajes realizados por los maestros y las maestras por rutas entre lugares de realización de prácticas pedagógicas en las que se materializaban nuevas formas de hacer escuela y de ser maestro. El resultado de la expedición se concretaría en los mapas que configurarían el “Atlas” de la “geopedagogía”, entendida como las formas particulares que toman la escuela, el maestro y la pedagogía en ciertas zonas del país, demarcadas y delimitadas cultural y territorialmente, donde se ponen en escena las nociones de región, cultura y tierra, que por sí mismas remiten a lo particular y a lo específico de cada lugar. (Martínez Boom, 2000)

La noción de *lugar* cobra así un significado particular. Con base en la obra del brasileño Milton Santos (2000), (1996), la Expedición Pedagógica Nacional y la Expedición Pedagógica de Bogotá definieron los lugares por su ubicación en el territorio y por el valor del que están dotados. A su vez, consideran el territorio como “espacio humano” o “espacio habitado” (Santos, 1996), como una construcción social e histórica, bajo múltiples determinaciones políticas, económicas, ideológicas y culturales en complejos procesos de continuidad y cambio social... El territorio no es un contenedor de cosas sino una construcción permanente y nunca acabada, cambiante y contradictoria sobre los procesos de ocupación y apropiación de la especialidad social, la cual hace referencia a las determinaciones y procesos que tienen o desarrollan sujetos o actores al interrelacionarse en el espacio y al interactuar con los soportes materiales y físicos sobre los que se desenvuelve su trabajo en el conjunto de la vida social. (Boada & Expedición, 2010, pág. 3).

La complejidad de la configuración del territorio es la que está en la base de la necesidad de la acción concertada intersectorial. No se trata solamente de un presupuesto administrativo y de gestión, sino de un principio conceptual que actúa como referente estructural para la construcción del SCFE.

El documento del MEN de 2013 que presenta la propuesta del sistema de formación docente, por ejemplo, señala que

cuando se analiza la distribución de la formación inicial en el país se observa con preocupación un gran desequilibrio entre las regiones. Mientras se encuentran zonas con una alta concentración, tanto de ENS como de facultades de educación (Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Valle del Cauca y Santanderes), se registran otros lugares donde no existe ninguna clase de formación, bien sea porque se carece de una ENS, de universidades con programas de licenciatura, de una facultades de educación o las tres, situación que se presenta en departamentos como Guainía y San Andrés (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013).

Estas consideraciones sirven para resignificar la importancia de los Comités Territoriales de Formación, existentes en el país.

Política pública⁷

El SCFE se ubica en un enfoque de política pública entendida como punto de contacto entre el Estado y la sociedad civil, como mecanismo que permite incidencia en los procesos de configuración de consensos y disensos, de articulación entre gobernantes y gobernados y de construcción de legitimidad política;

⁷ Ver: (Pulido Chaves O. , 2021).

más allá de un mero instrumento técnico para la satisfacción de las necesidades y la materialización de los derechos de la población. Las políticas públicas son expresión de las correlaciones de fuerzas imperantes entre los actores políticos que las disputan y expresan tensiones y contradicciones a la vez que acuerdos y consensos. Esta dimensión de las políticas públicas enfatiza la necesidad de entender que en su base están intereses en disputa por parte de actores con mayor o menor capacidad de incidencia en la determinación de sus contenidos y que, por tal razón, no siempre satisfacen plenamente las aspiraciones del conjunto de la sociedad.

Dentro de las muchas definiciones existentes, la que considera que es un punto de contacto entre el Estado y la sociedad civil parece particularmente adecuada. La sociedad y el Estado no son conjuntos homogéneos sino campos heterogéneos constituidos por sectores sociales, grupos, clases, etc., con intereses y necesidades diferentes, que pueden llegar a ser contradictorios, que se disputan permanentemente la supremacía sobre el conjunto social en los ámbitos económico, político y cultural, en función de sus particulares formas de concebir lo que es mejor para todos.

Esto significa que el conjunto de la política pública se construye en un movimiento de ida y vuelta entre las ofertas que emanan de los grupos y sectores que participan del Estado y el gobierno y las demandas de los “gobernados”, en la medida en que puedan constituirse en sujetos sociales y políticos con capacidad para actuar políticamente en función de sus particulares intereses y necesidades.

En otras palabras, las políticas públicas siempre están referidas a sujetos políticos concretos, entendidos como sujetos sociales conscientes de sus deberes y derechos y con capacidad de acción intencionada respecto de ellos. La política pública aparece, así, como resultado de un conjunto de negociaciones complejas determinadas por condiciones de tiempo, lugar y sujeto o, lo que es igual, dependen de correlaciones de fuerzas sociales determinadas. En tal sentido, no son neutras, como se pretende en los enfoques de tipo técnico-instrumental.



De allí que, en términos generales, se puede decir que existen dos tipos de política pública: Una, de tipo expansivo, orientada a construir un nuevo orden social igualitario y justo; y otra, de tipo transformista, reformista, que propone reformas superficiales que no cambian las estructuras que producen la desigualdad, que debe ser superada para efectivamente avanzar en la construcción de un nuevo mundo posible.

El SCFE, si aspira a resolver los problemas acumulados en el ámbito de la cuestión docente, deberá hacerlo en perspectiva estratégica expansiva. Eso dependerá de la correlación de fuerzas que logre consolidar. Esto indica la complejidad en que se va a desplegar la formulación y la implementación

de la propuesta de SCFE, y la necesidad de tener en cuenta la diversidad de contextos regionales políticos, económicos, culturales, educativos, así como su articulación con las políticas nacionales. De manera particular, dada la ruta seguida por el Gobierno nacional, la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo en construcción mediante mesas regionales vinculantes y con el Plan Decenal de Educación, y el resultado que produzca el trabajo de las mesas consultivas de alto nivel, que deben tener lugar también en las regiones.

Normativos

Es evidente que el SCFE debe dar cuenta del marco normativo existente, tanto para dar continuidad a lo contenido en él para el avance de la consolidación del enfoque de derechos, como para reformar y suprimir lo que de manera abierta se oponga a este propósito. Después de los varios intentos por formular este sistema, no es necesario hacer aquí el balance histórico de la legislación, ya avanzado por investigadores que se han ocupado de él⁸.

Después de más de veinte años de expedida y aplicada la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, debe ser examinada y ajustada en los asuntos que ya se han precisado en la literatura existente. En su carácter de ley marco, que debe ser reglamentada para su concreción, para la formación de educadores establece, en el Artículo 109, que se debe “Formar un educador de la más alta calidad científica y ética”. Además, “Preparar educadores a nivel de pregrado y de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo”. El Artículo 110 dice: “El Gobierno Nacional creará las condiciones necesarias para facilitar a los educadores su mejoramiento profesional, con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad”. En esta línea, el Artículo 112 establece que corresponde a las universidades e instituciones de educación superior que tengan Facultades de educación u otra unidad académica la formación de docentes en pregrado y posgrado. Faculta a las normales superiores para formar docentes de preescolar y básica primaria.

Esta ley marcó una ruptura radical en la política educativa y opera como referente de ruptura en muchos aspectos, no obstante sus ambigüedades (educación como servicio o como derecho), y desactualización (fines, por ejemplo) entre otros aspectos. Eso incluye revisar la normatividad reglamentaria en aquellos aspectos que han sido identificados como correspondientes a una verdadera “contrarreforma” que desvirtúa su espíritu. En este sentido, merecen capítulo especial la Ley 715 de 2001, que reforma de manera sustancial la Ley General de Educación, y la Ley 60 de 1993 que afecta la financiación y el estatuto docente, entre otros aspectos⁹.

Caso distinto es el de las escuelas normales. La Ley 115 las incluye en el artículo 112, pero determina que “debidamente reestructuradas y aprobadas” pueden formar maestros para preescolar y básica primaria; pero las considera como “unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes”; y solo mediante convenios con IES podrán ofrecer la formación complementaria que les permita titular normalistas superiores. Esta condición subordinada es parte del problema que debe resolver el SCFE.

En lo que tiene que ver de manera más específica con la formación docente, se debe revisar la normatividad existente para la escuelas normales superiores y las licenciaturas en las facultades de educación y fuera de ellas.

⁸ Ver, por ejemplo, (Jiménez, 2019).

⁹ Ver, por ejemplo, (Rodríguez Céspedes, 2002).

Las escuelas normales viven en lo que se ha denominado un “limbo jurídico”, que no permite ubicarlas plenamente como instituciones de educación básica y media ni como de educación superior. Dentro de la profusión de normas, hay que tener en cuenta la legislación más reciente, en particular, los decretos 3012 de 1997, 4790 de 2008, y 1236 de 2020, que afectan de manera drástica su autonomía como instituciones formadoras de maestros. Hay alternativas marcadas, que se expondrán más adelante, pero el asunto requiere atención inmediata. Se dice, inclusive, que en la determinación de la naturaleza de las escuelas normales ha primado más la lógica jurídica, que el criterio pedagógico. Como anota el rector de la UPN:

La Ley 115 de 1994 le exigió a las Escuelas Normales que extendieran dos años más la formación, para entregar el título de Normalistas Superiores. Veintiocho años después, las y los estudiantes que se gradúan en dichas instituciones están esperando que se les reconozca el título del nivel superior, que en realidad tienen, pues, estudian dos años en la postsecundaria. Por otra parte, tampoco han conseguido que las universidades que ofrecen licenciaturas les aprueben esos dos años para obtener el título que les daría, en estricto sentido, el carácter de profesionales; salvo la homologación de algunas materias, mediadas por un convenio que ha terminado burocratizando el proceso (Álvarez, 2022a).

A la fecha, la relación del MEN con las escuelas normales superiores se concentra en el acompañamiento al proceso de acreditación a cargo de la Universidad de La Salle, mediante la resignificación de sus PEI, sus fines y características, en el marco del Decreto 1236 de 2020. Algunos de sus directivos demandan que se puedan convertir en instituciones de educación superior (Pedraza, 2022).

En el caso de las universidades, para los programas de licenciatura, se han expedido sucesivos decretos (272 de 1998, 2450 de 2015, 2041 de 2016, 1288 de 2018) y la resolución 18583 de 2017, entre otros, normas “más o menos fallidas”, al decir del rector de la UPN, para quien sus resultados más notables han consistido en “restringir la autonomía universitaria, so pretexto de que son los programas de más baja calidad entre las carreras profesionales”.

El profesor Álvarez relaciona ese “afán regulatorio” con la tendencia de los gobiernos a seguir, “casi al pie de la letra las orientaciones que ha dado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”, que considera a los docentes como “el factor determinante para garantizar la calidad de la educación”. La lógica de este enfoque quedó contenida en el documento “Tras la excelencia docente” (Perry & Otros, 2014) de la Fundación Compartir, que terminó convertido en política de gobierno por el presidente Juan Manuel Santos, que en la práctica sustituyó los lineamientos de política que el Ministerio había entregado en el 2012 sobre Sistema Colombiano de Formación de Educadores (Álvarez, 2022a).

Otros referentes normativos que pueden tener incidencia en el SCFE son: la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, que entre sus mandatos contempla la creación del Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (SINEFAC) (Art. 64), de particular importancia para la Facultad de Artes de la UPN; y el Documento Conpes 4096 de 2021 sobre Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2030.

Este asunto de los referentes normativos debe ser examinado con atención por su complejidad y extensión. Por ejemplo, para la educación inicial, se debe tener en cuenta el Decreto 1411 de 2022 que reglamenta la prestación del servicio de educación inicial, en el marco de la Ley 1084 de 2016, que fija la política para el desarrollo integral de la primera infancia. También existe normatividad sobre etnoeducación, de vital importancia para la perspectiva territorial; y sobre modelos flexibles, para no hacer aquí el inventario detallado.

De Política

Además de los referentes normativos existen referentes de política. Se entienden como aquellos que no tienen carácter obligatorio pero contienen orientaciones que marcan líneas y enfoques para las políticas públicas. En este apartado se relacionan algunas de particular importancia para el SCFE.

El primero de ellos es el Plan Decenal de Educación, que tiene carácter indicativo, razón por la cual no es de cumplimiento obligatorio (Ministerio de Educación Nacional, 2017, págs. 11, 13). Los planes decenales son importantes porque pretenden avanzar en la construcción de políticas de Estado que trasciendan los límites temporales de las políticas de gobierno. El Plan Decenal de Educación 2016-2026 tiene como primer elemento de su marco de referencia el enfoque de derechos. Se ubica en el contexto de los Derechos Económicos y Culturales (DESC), y se plantea el desafío de “regular y precisar el alcance del derecho a la educación”, con el fin de materializarlo para toda la población, de acuerdo con el mandato constitucional. Para ello, afirmando la responsabilidad central del Estado, convoca a todos los actores del sistema educativo para que participen en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento correspondientes (págs. 11,13). Dentro de sus 10 desafíos, encabezados por “regular y precisar el alcance del derecho a la educación”, incluye el de “Construir una política pública para la formación de educadores”.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (1075 de 2015 (DURSE), que recoge la normativa vigente que se ha promulgado después de la expedición de la Ley 115.

La Ley 1064 de 2006, que cambia la denominación de la “educación no formal” y la reemplaza por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano”.

La Misión de Sabios 2019 (Misión de Sabios Colombia 2019, 2020a, págs. 86-88) formula recomendaciones estratégicas que aportan referentes de política para el SCFE. En el acápite “Educación, Desarrollo y Transformación de la Sociedad, hablan de la

estructuración del sistema nacional de formación de maestros alrededor de un conjunto de iniciativas que aseguren que la investigación y el desarrollo del conocimiento y la formación docente se combinen. Recuperar la confianza de los docentes, dignificar su trabajo, potenciar en términos de estatus su posición ante la sociedad y recobrar el espíritu de aprendizaje en sus propios procesos son condiciones para que las escuelas y colegios del país se conviertan en espacios de desarrollo del conocimiento y el pensamiento.

Esta propuesta se articula con dos estrategias: la creación de un Instituto Superior de Investigación en Educación y Alta Formación de Maestros (ISIE)¹⁰, que *haría* investigación de alto nivel, *formaría* a los maestros investigadores que *educaría* a los nuevos maestros de la niñez y la adolescencia, orientaría la educación continuada de los maestros en ejercicio, y se *apoyaría* en círculos, microcentros, centros de innovación en educación subregionales, Centros Regionales de Investigación y Desarrollo en Niñez, Juventud y Familia, y las redes de estos colectivos. La segunda estrategia plantea la renovación permanente de los maestros que actualmente ejercen el magisterio, a través de redes subregionales de Centros de Innovación en Educación.

En 2018, el MEN publicó el Plan Especial de Educación Rural. Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz (PEER), contextualizado en los acuerdos del posconflicto, que incluye “lineamientos estratégicos de política” para “crear procesos de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades profesionales de los

10 Que se esperaba estaría en funcionamiento en 2022, junto con otras metas como un programa itinerante de grandes maestros nacionales e internacionales que promuevan las vocaciones en el sistema de normales y en las facultades de educación del país, en 2021; el fortalecimiento del 40 % de las escuelas normales de todo el país mediante este programa, a fines de 2022; y la revisión de las estrategias de formación y un programa de atracción con becas a estudiantes de alto rendimiento (Misión de Sabios Colombia 2019, 2020b, pág. 403).

educadores que ejercen en las zonas rurales”, pensados también para los directivos docentes (Ministerio de Educación Nacional, 2018) .

Este año, 2022, el MEN y el Ministerio de Cultura trabajaron en la consolidación de un decreto reglamentario sobre el Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural (Sinefac), que en el momento que se oficialice se convertirá en un referente normativo obligatorio para el SCFE.

Internacionales

Las políticas de formación docente que se aplican en América Latina están inscritas en el marco de las políticas educativas consolidadas como tendencia en el ámbito global. Se caracterizan por una marcada influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), UNESCO, OREALC/UNESCO, OEI, así como las Conferencias Mundiales de Educación (Jomtien, 1990; Dakar, 2000; Incheon, 2015).

La tendencia global ha logrado consolidar un enfoque de políticas educativas de carácter instrumental, con énfasis administrativo y gerencial, orientado a incrementar la eficacia, la eficiencia y la efectividad en la gestión de los sistemas y las instituciones educativas; contribuir al desarrollo, al incremento del capital humano, el conocimiento como fuente de poder y riqueza, la calidad de la educación, los aprendizajes, la formación en competencias, entre otros. La concepción de fondo de estas orientaciones se encuentra en la idea de que el libre mercado debe llegar al campo educativo para corregir los efectos de la intervención del Estado para su regulación.

En ese contexto, las políticas, tal vez sea mejor decir los lineamientos, para la formación de maestros, se han subordinado al objetivo de mejorar la calidad de la educación, medida por los aprendizajes de los estudiantes mediante las pruebas censales estandarizadas, que buscan “la reproducción funcional de una fuerza laboral que debería contribuir con el desarrollo económico, desconociendo la realidad social, cultural y política del país” (Álvarez & Unda, 2021). La lógica que ha primado consiste en afirmar que la calidad de los sistemas educativos se mide por los logros de aprendizaje de los estudiantes mediante pruebas censales estandarizadas, y que si los resultados no son buenos, se debe a que los maestros no lo son y, por lo tanto, se debe “mejorar” su formación. Con este argumento perverso colocan a los maestros en el centro de los problemas de la llamada calidad de la educación.

Ya la OCDE, ha demostrado su capacidad de incidencia en las políticas educativas de los países al consolidar su famoso Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), orientado a evaluar el desempeño de los estudiantes de 15 años en competencias lectora, matemática y científica, que les sirven para “desenvolverse en una sociedad cada vez más interconectada, globalizada y cambiante”. El objetivo del programa es medir la capacidad de los alumnos de 15 años para utilizar sus conocimientos y habilidades de lectura, matemáticas y ciencias para afrontar los retos de la vida real. En la práctica, se ha convertido en el referente para establecer la evaluación comparativa internacional que clasifica los mejores y peores colegios, con base en los resultados obtenidos, que sirve como instrumento de marketing en el mercado educativo (OECD/PISA, s.f.).

No se está lejos de que ocurra lo mismo con los maestros, ahora que está aplicando la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por su sigla en inglés), que “estudia a maestros de educación secundaria y a los directores de las escuelas en las que trabajan... que pueden influir en la calidad de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas” para ayudar “a los países a revisar y elaborar políticas que creen las condiciones para una educación eficaz. Se centra en:

- Liderazgo y manejo de las escuelas- los roles adoptados por los líderes escolares, dado el aumento de la responsabilidad y la delegación de la autoridad educativa, y el impacto que esto tiene en el entorno del aprendizaje y en el trabajo de los maestros (complementando el actual estudio temático de la OCDE en la dirección escolar).
- Evaluación del trabajo de los maestros en las escuelas y la forma y naturaleza de la retroalimentación que reciben, así como la utilización de los resultados de estos procesos para recompensar y perfeccionar a los maestros. Vinculado a esto, el desarrollo profesional al que los maestros se comprometen y la relación que tiene con los sistemas de evaluación, la forma en que los líderes escolares apoyan esto y el impacto que esto tiene en las aulas.
- Perfiles de los países con respecto a las prácticas de enseñanza, actividades, creencias y actitudes, y cómo éstos varían en función de las características de formación de los maestros (OCDE/TALIS, s.f.).

Esta tendencia se ha visto confrontada desde el enfoque de derechos por organizaciones y movimientos de la sociedad civil en todo el mundo, con posterioridad a la propuesta de las 4-A desarrollada por Katarina Tomasevski, primera Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación para el período 1998-2004. En América Latina y el Caribe este enfoque ha sido impulsado por organizaciones, grupos y redes, como la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente (Red Estrado), el Grupo de Trabajo Sobre políticas Educativas y Derecho a la Educación, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), y La Red Educativa Universitaria de Conocimiento y Acción Regional (REDUCAR), entre otros.

La situación en América Latina ha dependido sustancialmente del contexto global. Las políticas sobre formación docente han oscilado en función de las coyunturas generales vividas por los países y sus modos de articulación al contexto global. Eso hace que estén en un marco de inestabilidad permanente. En las últimas décadas han dependido de la forma como se instauraron las reformas y los procesos de resistencia ante las mismas.

En ese contexto, por ejemplo, MERCOSUR realizó una exploración sobre las posibilidades de contribuir al proceso de integración regional y a la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación docente en el marco del Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR mediante un plan estratégico de su sector educativo, sobre todo, para hacer posible el reconocimiento mutuo de estudios y de títulos (Aillaud & et. al., 2014). A pesar de que se trata de un estudio relativamente reciente, su información está desactualizada por el permanente ajuste normativo que se da en los países. No obstante, presenta algunas reflexiones de carácter general que pueden ser tomadas como referencia: Expresa la necesidad de producir estudios tendientes a profundizar en el conocimiento del tema (formación de maestros en contexto de integración regional). Entiende la formación docente en relación con el carácter de bien público de la educación. Plantea la obligación del Estado de regular la formación docente, tanto del sector público como del privado. Señala la necesidad de articular regionalmente los diseños curriculares para permitir el reconocimiento, la homologación de los títulos y la movilidad de los docentes. El estudio muestra un grado amplio de heterogeneidad entre los cuatro países (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay). Destaca la existencia de un consenso amplio sobre la necesidad de armonizar y articular la formación docente y dotarlos de marcos comunes de regulación que garanticen libre movilidad de los docentes en la subregión; plantea la necesidad de estudiar el asunto, y enfatiza que la formación docente debe pensarse en relación con el carácter de bien público de la educación.

Una diferencia importante en la formación de docentes entre los países de MERCOSUR y los de la

Unión Europea, significativa para lo que se discute en Colombia, consiste en que mientras en la UE la tendencia consiste en atraer a los “mejores”, en el Mercosur se concentra en los sujetos “reales” que optan por los estudios. Esa idea de “los mejores” forma parte del discurso meritocrático que se deriva de la noción de “excelencia” académica (Aillaud & et. al., 2014). En Colombia se ha instalado la práctica de reconocimiento a la “excelencia”, que se deriva de esta forma de entender el asunto de la “calidad” en educación.

Un estudio reciente de UNESCO inicia una reflexión sobre la formación inicial de docentes en primera infancia diciendo que, “según Vaillant (2004) las características dominantes de la formación de docentes en la región son la heterogeneidad y la diversificación, ya que los equipos docentes de todos los niveles se forman en instituciones de todo tipo”. Pero que se puede identificar una tendencia a la formación en el nivel superior y a la extensión de las carreras (Batiuk, 2022).

Gloria Calvo (2020), concluye que “si bien hay un consenso en la región acerca de la necesidad de que la formación docente sea de nivel terciario, el locus de formación es aún una cuestión polémica”. Hay discusión, por ejemplo, sobre si la formación debe ocurrir en las universidades, dado su énfasis en contenidos académicos y abstractos, distanciados de la realidad escolar. En la mayoría de los países de la región los maestros se forman en el nivel terciario, pero hay países donde muchos futuros maestros estudian en escuelas normales de nivel secundario, en las que las prácticas tienen mayor presencia. Lo mismo ocurre en algunos institutos superiores pedagógicos, que antes habían sido escuelas normales.

Otro aspecto importante en la formación de maestros tiene que ver con su regulación. Calvo menciona dos enfoques: uno, mediante la regulación del currículo por lineamientos básicos de contenidos, que deriva en procedimientos de acreditación de los programas, carreras instituciones de formación inicial; otro, se centra en los resultados y los perfiles de los egresados, que permite mayor autonomía en el diseño curricular y en la oferta, de acuerdo con estándares establecidos (Calvo, 2019).

En Colombia opera la acreditación de alta calidad, que obliga un registro calificado obligatorio para ofrecer el programa mediante el Sistema Nacional de Acreditación (SNA) de alta calidad, que incluye procesos de autoevaluación, verificación por pares externos y planes de mejoramiento¹¹. Para las ENS opera un proceso de verificación de 13 condiciones de calidad para autorizar el funcionamiento del PFC. Estos procesos son liderados por el Viceministerio de Educación Superior, con el apoyo de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

La formación en servicio constituye otro componente estructural discutido en la región. Se considera que “la formación docente es una experiencia continua”, en el sentido que “ningún proceso de formación inicial por excelente que sea proporciona al docente las competencias necesarias para una buena docencia”, que los maestros aprenden de su práctica pedagógica, para lo cual se dispone de diversas estrategias colaborativas (presencia de expertos internos y externos. Las redes de maestros, las expediciones pedagógicas, las comunidades de aprendizaje y los grupos de trabajo, mentores, tutores, acompañantes, expertos, redes de maestros, expediciones pedagógicas, comunidades de aprendizaje y grupos de trabajo, pasantías, residencias, etc.).

11 “En Colombia hay dos mecanismos para regular la calidad de los programas de educación superior. El primero es el registro calificado (RC) de carácter obligatorio, el segundo es la acreditación de alta calidad (AAC) de instituciones de educación terciaria o de los programas de educación superior. Mientras el RC es manejado por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), la AAC es manejada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)” (Figueroa C., y otros, 2018).

EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES (SCFE)

Consideraciones generales

El marco jurídico general de la formación de maestros en el país lo fija la Ley 115 de 1994 en el art. 4 donde dice que la cualificación y formación de docentes es una obligación del Estado. En el art. 112 establece que corresponde a las universidades y a las Instituciones de Educación Superior (IES) que poseen facultad de educación y otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, de posgrado y la actualización de los educadores. El art. 113 deja el mejoramiento continuo de los docentes en programas de formación acreditados previamente de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). El art. 116 establece que para ejercer la docencia en las instituciones del Estado se requiere título de licenciado en educación o de posgrado en educación expedido por una universidad o por una IES nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el MEN, y estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo la excepciones contempladas en este.



Más allá de este mandato y de la proliferación de normas reglamentarias, parece haber acuerdo sobre la necesidad de contar con una Sistema Nacional de Formación de Educadores que resuelva de manera orgánica y estructural los problemas que afectan a esta dimensión de la cuestión docente. La decisión tomada recientemente por el MEN en el sentido de abrir una cuarta mesa consultiva de alto nivel dedicada a la formación docente es un indicador de la importancia que tiene en la coyuntura.

Como se ha insinuado en los apartados anteriores, el asunto debe ser abordado desde la perspectiva de la complejidad que implica. Algunos de los asuntos centrales por los que debe pasar de manera obligatoria ya han sido identificados. Marcan los contenidos conceptuales que integran el sistema, pero también señalan la ruta que se debe seguir para lograr los consensos posibles dentro de la diversidad de posturas existentes sobre los mismos, o frente a la ausencia de ellas. Se presentan a continuación.

Sobre el sistema

Hay un consenso amplio sobre la solidez del enfoque sistémico ya sustentado conceptualmente, sobre todo en el marco de las teorías de la complejidad; pero, a pesar de ello, no hay acuerdo sobre si debe ser o no un “sistema”. Algunas opiniones refutan esta idea por considerar que desdibuja la importancia de las culturas regionales, sus especificidades, la diversidad cultural que una de nuestras más importantes características. Frente a eso sería deseable que la propuesta surja de las regiones, que el concepto de

lo que deba ser salga de una consulta que se haga en los territorios (Quiceno, 2022). Otras objeciones tienen que ver más con algún tipo de desacuerdo con los subsistemas que integran la propuesta de sistema contratada por el MEN, presentada en 2013, a la cual ya se ha hecho referencia más atrás, más concretamente sobre el subsistema de formación inicial, sin que para este documento se haya logrado ubicar de manera exacta el argumento que la sustenta (Jiménez M. M., 2022).

Al pensar un poco sobre cuáles serían las posibles alternativas a un “sistema”, aparecen nociones como “plan” o “programa” de formación docente, cuyas especificaciones valdría la pena explorar para contrastarlas y ver si sus diferencias resultan significativas.

Lo mismo ocurre cuando se cuestionan los subsistemas. Si se recogen las observación del profesor Quiceno y de la profesora Jiménez, se podría pensar, por ejemplo, en subsistemas territoriales por oposición a subsistemas por niveles de formación (inicial, en servicio, avanzada). La Expedición Pedagógica Nacional tendría mucho para aportar a este respecto. Pero este análisis está por realizarse.

Por ahora, la propuesta del MEN habla de Sistema Nacional de Formación Docente, integrado por tres subsistemas: formación inicial, formación en servicio, y formación avanzada (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013). Esta es una estructura que debe discutirse a la luz de las objeciones que se han hecho a esta forma de organización, que contempla, entre otras, subsistemas regionales, o por tipo de instituciones formadoras.

En las páginas que siguen, la formación inicial, en servicio, y avanzada, más que como subsistemas, se toman como asuntos estratégicos que debe abordar el SCFE.

Formación inicial

Sin entrar a discutir el asunto de los subsistemas, la formación inicial de maestros constituye, para algunos, el aspecto central de la formación. Se refiere a los ámbitos en los cuales se forman quienes han decidido ser maestros una vez terminada la educación básica y media, y a los contenidos que la materializan. Es el momento en el que, según el viceministro de educación Hernando Bayona, comienza la carrera docente. Está regulada por el Decreto Ley 1278 de 2002 (Estatuto de profesionalización docente) que clasifica los programas en tres grupos:

- Programas de Formación Complementaria (PFC), ofrecidos por las Escuelas Normales Superiores (ENS)
- Programas de Licenciatura (PL), ofrecidos por Instituciones de Educación Superior (IES)
- Programas de Pedagogía para Profesionales no Licenciados (PPPNL), ofrecidos por IES.

Adicionalmente, otras instituciones de educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano (entre ellas el SENA) titulan técnicos en preescolar o educación infantil, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992. Estos programas de carácter técnico y tecnológico también están sujetos a la acreditación de calidad establecida para educación superior (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013).

En esta estructura de la formación inicial están contenidas algunas de las principales tensiones que hacen difícil su operación como sistema. Al interior de estos programas, y en sus relaciones, están ya detectadas y documentadas.

Las escuelas normales, en general, gozan de gran prestigio por el recorrido histórico que marca su presencia en la formación de maestros en el país, como que están en el origen de las universidades Pedagógica Nacional y Pedagógica y Tecnológica de Colombia; por su presencia y significado cultural en las regiones apartadas de los grandes centros urbanos, y por el aporte pedagógico en la formación de sus egresados. Existe una especie de añoranza histórica sobre ese pasado, extraviado en los laberintos de una normatividad que las coloca hoy en un lugar incierto caracterizado como un “limbo jurídico”, por el desconocimiento de su tradición pedagógica y por la falta de autonomía.

La ruta de sus transformaciones se puede condensar en el recorrido marcado por el Decreto 1419 de 1978 que cambió el título de “maestro” por el de “bachiller pedagógico”, con nivel de formación tecnológica; la Ley 115 de 1994 que le exigió a las Escuelas Normales extender dos años más la formación para entregar el título de Normalistas Superiores; el Decreto 2903 de 1994 ordenó que las escuelas normales se convirtieran en Escuelas Normales Superiores. El Decreto 3012 de 1997 que las definió como “unidades de apoyo académico” para atender la formación inicial de educadores para preescolar y básica primaria, con “nivel de educación media académica con profundización en el campo de la educación y la formación pedagógica y un ciclo complementario de formación docente de 4 semestres de duración”; el Decreto 4790 de 2008 que reglamentó el Programa de Formación Complementaria (PFC) y estableció las 13 condiciones básicas de calidad; y el Decreto 1236 de 2020 que “reglamenta la organización y el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores como instituciones educativas formadoras de docentes”, vigente en la actualidad.

Álvarez y Unda presentan el curso de esta trayectoria, a partir de 1994, en los siguientes términos:

Tras un largo debate (por lo menos cinco años) acerca de si debían desaparecer para dar paso definitivamente a la formación de maestros en el ámbito universitario, se decidió conservarlas, pero dándole dos años más a la formación de los estudiantes, después de terminar el grado 11. Gracias a esta decisión las Escuelas Normales no desaparecieron, pero quedaron con problemas jurídicos que siguen sin ser resueltos ... Con las políticas de acreditación que se pusieron en marcha, desaparecieron 66 de ellas, sin embargo, las que pervivieron han logrado conservar la tradición (Álvarez & Unda, 2021).

Esta proliferación normativa ha conducido a lo que en las mismas escuelas normales denominan un “limbo jurídico, académico y administrativo”, pues no es claro si son instituciones educativas o instituciones formadoras de maestros. Un grupo de rectores de ENS lo plantean así:

Al no existir una definición clara en la estructura jurídica de las Escuelas Normales, nos encontramos entre la ley 115, 715, y ley 30. Para lo financiero y administrativo nos rige la normatividad de educación media, sin embargo, para evaluación, pertenecemos a educación superior, aún más, tenemos asiento en el CNA (Consejo Nacional de acreditación) y la Comisión Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CONACE) (ASONEN Comisión recomendaciones al PND 2022-2026, s.f.)¹².

12 Documento elaborado con los aportes de 82 Escuelas Normales Superiores de las 137 existentes. La Comisión está integrada por Hno. José Gregorio Contreras Fernández, rector Escuela Normal Superior de Gigante, Huila. Libardo Perdomo Ceballos, rector: Escuela Normal Superior de Neiva. Presbítero Wilson Rodríguez, rector Escuela Normal Superior de Saboyá. Juan José Cubillos Lancheros, rector Escuela Normal Superior de Ubaté. José Coral Asain, rector Escuela Normal Superior de Pasto. Hermes Laureano Idrobo Sandoval, rector: Escuela Normal Superior de Popayán. Jorge Daniel Beltrán Bohórquez, rector Escuela Normal Superior de Villavicencio.

Adicionalmente:

Los recursos del Sistema General de Participación en Educación financian la educación preescolar, básica y media, otorgada por las instituciones educativas, razón por la cual el Programa de Formación Complementaria, queda sin piso jurídico para ser financiado con estos recursos (Loc. cit.).

La situación de los egresados de estas instituciones también está en un “limbo”:

Veintiocho años después (de que la Ley 115 facultara a las ENS para extender dos años más la formación de sus estudiantes y entregar el título de Normalistas Superiores), las y los estudiantes que se gradúan en dichas instituciones están esperando que se les reconozca el título del nivel superior, que en realidad tienen, pues, estudian dos años en la postsecundaria. Por otra parte, tampoco han conseguido que las universidades que ofrecen licenciaturas les aprueben esos dos años para obtener el título que les daría, en estricto sentido, el carácter de profesionales; salvo la homologación de algunas materias, mediadas por un convenio que ha terminado burocratizando el proceso (Álvarez, 2022a).

En síntesis, las ENS se encuentran entre las instituciones de educación media y las de educación superior. Esta situación se mantiene porque solamente son objeto de intervención por el SNA, que opera para el PFC pero no para el resto de la institución, dejando sin tocar estos aspectos señalados. Como dice el profesor Álvarez en el texto citado, ninguno de los decretos mencionados reconoce el “carácter de educación superior” del PFC, “quizás por el temor a que alcancen la autonomía propia de las universidades, esto es, su mayoría de edad”.

Una situación problemática, derivada de lo mencionado hasta ahora, que conecta con el comentario del profesor Álvarez, es la de la relación de dependencia que se ha generado entre las facultades de educación y las ENS. El párrafo del art. 112 de la Ley 115 de 1994 dice:

Las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. Estas operaran como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior (Congreso de la República de Colombia, 1994).

A esto se agregan los convenios mediante los cuales las ENS son acompañadas por las universidades para logra su certificación de calidad, y el hecho de que los normalistas que cursan el PFC deben continuar su formación en las universidades para optar por la licenciatura, articulación que no está resuelta de manera uniforme sino que depende de la decisión de los programas a los que se presentan los aspirantes, que puede variar, inclusive, a interior de cada universidad, para el reconocimiento de las homologaciones¹³.

Sobre las alternativas frente a esta situación no existe acuerdo pleno, aunque sí tendencias identificables.

Por un lado, es claro que las ENS ya no son lo que fueron en su origen, y difícilmente se puede defender su retorno al pasado. Se han transformado, y sus características específicas dependen de los contextos en los que se ubican (rurales, urbanas, estatales, privadas, en territorios de pueblos originarios o

13 El detalle de asuntos implicados en la situación actual de las ENS se puede ver en (Ministerio de Educación Nacional - ASONEN, 2015).

afrodescendientes, etc.). Alberto Echeverry, por ejemplo, dice que se debe “buscar/hallar algo para develar el sentido social de la transformación en la Escuela Normal Superior y construir sentidos renovados de su albor, su estructura y su funcionamiento” (Echeverry, 2022).

Por otro lado, existen posturas radicales en el sentido de que deben mantenerse como instituciones formadoras de maestros de escuela primaria, de nivel terciario, pero “fuera de la universidad” (de Tezanos, 2022).

Sin que constituya una postura propiamente dicha, sino más bien una consideración en la reflexión sobre la naturaleza de las ENS, parece aceptarse esa condición híbrida que da lugar al “limbo” mencionado, pero en perspectiva de caracterizar un nuevo tipo de institución formadora:

En tanto las ENS prestan el servicio como institución educativa y ofrecen un programa que forma profesionales de la educación, debe afrontar los retos que son propios a los escenarios de la educación preescolar, básica y media, y también de la educación superior. Lo anterior, sin circunscribirse exacta y exclusivamente en uno de los dos, pues en la ENS existe una relación dialógica que enriquece de manera bidireccional la formación de los niños y niñas, y la formación de futuros docentes para los niños y niñas, en un *laboratorio permanente de ideas pedagógicas* (Ministerio de Educación Nacional - ASONEN, 2015) .

De acuerdo con eso:

la ENS debe entenderse como una institución que es “Centro de Formación Docente” en el que se estudia y produce saber pedagógico, y que se especializa en la formación de docentes para la educación preescolar y básica primaria; es decir la ENS es un escenario donde confluyen, de manera articulada, la formación pedagógica, la investigación, la evaluación educativa y la proyección social, en relación con la educación preescolar y básica primaria, que es el campo de acción de sus egresados (Ministerio de Educación Nacional - ASONEN, 2015).

La Comisión de Recomendaciones al PND 2022-2026, por su parte, formula una propuesta precisa sobre el futuro de las ENS que recoge la idea del “Centro de Formación Docente” acabada de mencionar. Propone sustituir el parágrafo del art. 112 de la Ley 115 arriba citado por esta formulación:

Las Escuelas Normales Superiores, debidamente acreditadas en sus condiciones de calidad, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. Podrán ofrecer programas de formación inicial en “ciclos propedéuticos” ... que conduzcan al título de Normalista Superior y “programas de licenciatura en educación infantil, licenciatura en educación básica primaria, licenciatura en educación campesina y rural y licenciatura en etnoeducación (ASONEN Comisión recomendaciones al PND 2022-2026, s.f.)

Según esto, articulan el PFC, entendido como “ciclo propedéutico”, con la formación en licenciaturas en educación infantil, básica primaria, educación campesina y rural, y etnoeducación, ya en educación superior, pero sin la tutela de los convenios con las facultades de educación de las universidades. Para ello se deberá “crear una legislación apropiada (régimen especial) para estas instituciones como formadoras de maestros, circunscritas en el subsistema de formación inicial”. Eso concreta la idea de un “régimen mixto” especial para las ENS. Mantendrían su condición de instituciones de educación media, pero, además, ligarían en PFC (“propedéutico” de 2 años) con los 2 adicionales que llevan a la licenciatura, pero sin salir de la ENS:

las Escuelas Normales Superiores NO serían instituciones educativas que prestan el servicio

educativo en los niveles de preescolar, básica y media, sino que acorde a lo precisado en el documento Naturaleza y Retos de las ENS (2015) instituciones formadoras de maestros, circunscritas en el subsistema de formación inicial. (ASONEN Comisión recomendaciones al PND 2022-2026, s.f.)

En las recomendaciones concretas, entre otras, plantean incluir los PFC en la Ley 30 de educación superior y especificar que las ENS son instituciones de educación terciaria con régimen especial, dependiendo directamente del viceministerio de educación superior. A esto hay que agregar las implicaciones sobre el personal docente, pues el régimen laboral vigente para los educadores de las ENS es el mismo de los educadores escalafonados por los Decretos 2277 de 1979 y 1278 del 2002, y los maestros del PFC, al estar en educación superior, deberían tener otro régimen.

Como se ve, en la discontinuidad que existe entre los PFC y las licenciaturas se presenta un bache que no permite la existencia de un “sistema”. El documento MEN de 2013 sobre el SCFD, refiriéndose a este bache dice que: “es una continuidad poco visible, supeditada a convenios y acuerdos en cuanto a homologaciones, número de créditos, estructuras curriculares y acciones conjuntas”; y que

pese a las dificultades de vinculación, retomando las posibles articulaciones del ciclo de formación básica y media con el sistema de educación superior, se considera la relación de las escuelas normales con las facultades como una experiencia a tener presente al momento de buscar alternativas de articulación entre ciclos de formación básica y media con la educación superior (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013, pág. 76).

También marca opciones en los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y los que en la educación superior, a nivel técnico y tecnológico, tengan relación con la educación.

El interés creciente de las universidades por promover ciclos propedéuticos y planes de articulación dentro del sistema de educación superior obliga a las universidades pedagógicas y a las facultades de educación a desarrollar estructuras y procesos que viabilicen la articulación en la formación de los educadores en el subsistema de formación inicial.

Se debe señalar que en el ámbito regional de América Latina hay una tendencia marcada a llevar la formación de maestros a la educación terciaria universitaria, lo que implicaría acabar con las ENS y, en otros contextos, con los Institutos de Formación Docente; o por lo menos a replantear de manera radical su articulación.

Desde la UPN, el rector Alejandro Álvarez ha planteado que “ya es hora ... de pensar en un verdadero programa integrado de formación que reconozca el estatuto de educación superior de las Escuelas Normales, que las vincule orgánicamente a las licenciaturas”. Esta vinculación debe ser entre pares, no de dependencia y subordinación, como ocurre ahora. Por otro lado, que se debe ofrecer educación continuada por parte del Estado, y “estructurar una oferta de posgrados que atienda de manera pertinente las necesidades pedagógicas de la escuela” (Álvarez, 2022a). Considera que, por ley y por tradición, a la UPN le corresponde liderar la producción de políticas públicas sobre formación de maestros, pues lleva, desde 1927, como única institución de educación superior uniprofesional, haciendo esta tarea. Actualmente ninguna otra universidad puede aportar esa experiencia. El profesor Álvarez ubica los problemas de la formación en el proceso sistemático de desmonte del Estado iniciado con el Decreto 1278. Cree que no hay sistema de formación sino rupturas y discontinuidades en las relaciones entre los niveles, entre las escuelas normales y las licenciaturas; La formación continua cedió su lugar a los posgrados, que sirven más que todo para ascender en el escalafón, situación perversa y dañina. Ilustra

esta situación con el abandono, en Bogotá, de los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD)¹⁴ que permitían acompañar a los docentes en su reflexión sobre la acción, para convertirla en saber, en colectivos, redes, círculos, en los que participan los maestros, que deben ser reconocidos pues son escenarios de investigación, de actualización, de innovación. Para él, la carrera docente y el escalafón se deben abordar en clave de formación. Todo eso es lo que justifica la necesidad del Sistema Colombiano de Formación de Educadores (Álvarez, 2022b).

Como conclusión, el SCFE debe resolver el problema largamente aplazado de la situación de las ENS. La solución parece enfocarse en su transformación en “centros de formación docente” con un régimen especial como instituciones de formación de maestros de nivel terciario que otorgan título de Normalista Superior, complementadas con una estrategia que les permita acceder a ofrecer licenciaturas mediante un nuevo tipo de relación con facultades de educación que, en condición de pares, aporten su experiencia y conocimiento en esa transición. La idea de ese “régimen especial” se deriva del hecho de estar a medio camino entre esos tipos de institución, que se regulan por normas particulares.

La UPN puede considerarse como la institución con mayor capacidad para acompañar esos procesos puesto que recoge en su naturaleza propuestas y modelos ensayados en otros países de la región en donde habiendo escuelas normales, instituciones formadoras de nivel terciario, facultades de educación e Institutos Nacionales de Pedagogía, plantean la necesidad de crear universidades pedagógicas nacionales. En Colombia esa universidad ya existe:

La Universidad Pedagógica Nacional es, según la Ley 30 de 1992 (artículo 136), la asesora del Ministerio en materia de formación de maestras y maestros. Estamos a disposición del Ministerio para trabajar con las Normales y las Facultades de Educación del país, en la estructuración de este programa que contribuya por fin a la dignificación docente. Si los reconocemos como intelectuales y no como variable de una ecuación económica, y los liberamos de la responsabilidad por la mala calidad de la educación, entonces podremos contar con ellos para trabajar en la educación de calidad que este gobierno se propone conseguir (Álvarez, 2022a).

La UPN es, en realidad, el gran Instituto Pedagógico Nacional que propuso la Misión de Sabios, desconociendo de manera sorprendente su existencia. En su interior, funcionó ya un Instituto Nacional Superior de Pedagogía (INSP), que por distintas circunstancias no logró consolidarse. En las consideraciones sobre él, realizadas por su primer director, el profesor Huberto Quiceno, decía de manera premonitoria:

La propuesta de crear un Instituto de Pedagogía en Colombia, es en gran parte una necesidad ante la carencia de una institución educativa que responda a las urgencias de la nueva sociedad. Las instituciones de formación actuales no están articuladas a las transformaciones que se han dado en la educación, la pedagogía, el saber y la técnica. Las Normales Superiores y las Facultades de Educación así como los Institutos que existen, fueron creados desde los ideales de otra sociedad y para otro saber: una sociedad disciplinaria y un saber de reproducción. Actualmente vemos un vacío y una ausencia de una institución formadora e investigadora en pedagogía (Quiceno, 2006).

Y en el texto para el folleto de presentación del INSP se concibió como

_____ un escenario para la producción de saber pedagógico por parte de los maestros colombianos

14 Definidos por el Decreto 709 de 1996.

en y desde la práctica, la reflexión colectiva y la movilización educativa y social. Los maestros se encuentran a partir de la confluencia de tres planos: la investigación, la formación pedagógica y el debate pedagógico, como espacios de su práctica pedagógica. Esta es una iniciativa interinstitucional donde confluyen voluntades de universidades, instituciones educativas, escuelas normales superiores, cooperativas de maestros, sindicatos y grupos académicos para fortalecer y consolidar el movimiento pedagógico de los maestros colombianos (Instituto Nacional Superior de Pedagogía, 2008).

Parece como si las vueltas de la historia pusieran de nuevo esto temas sobre la mesa para su consideración.

Programas de Licenciatura

Los programas de formación inicial de las licenciaturas en las universidades también han sido objeto de intensa intervención normativa. Desde 1998, con el Decreto 272, que definió los núcleos básicos del perfil profesional de los maestros, pasando por el Decreto 2566 de 2003, que reguló su acreditación previa, se pasó, inicialmente, de 660 programas a 470; en 2013, por el cambio en las condiciones para la acreditación, solamente 115 licenciaturas fueron acreditadas como de alta calidad y, en 2015, la cifra se redujo a 89 (Álvarez & Unda, 2021).

Todo eso como resultado de la tendencia regional y global a tratar de resolver los problemas de la educación en función del criterio de “mejoramiento de la calidad”, instaurado por las reformas neoliberales como el problema fundamental de los sistemas educativos. La educación superior en general, y los programas de formación de maestros en particular, han vivido desde entonces bajo la égida, para no decir dictadura, de la llamada “acreditación de calidad” que otorga los registros de funcionamiento de los programas. Las reacciones críticas a esta forma de regulación consideran que el SNA afecta la autonomía universitaria desde una óptica administrativa, basada en una discutible lógica meritocrática asociada a prácticas evaluativas que, centralmente, miden desempeños.

Esta tendencia está asociada a la teoría del “capital humano”, considerado como un factor de producción que liga la formación de las personas, concebidas como “recursos humanos”, al progreso y al desarrollo económico. Es decir, no se trata solamente de una moda de gestión institucional, sino de un enfoque de naturaleza ideológica, de un proyecto de construcción de sociedad que ve a la educación como fuente de poder y de riqueza. En otras palabras, es resultado de los procesos de endoprivatización y exoprivatización de la educación que han analizado autores como (Ball & Youdell, 2008) y (Verger, Zancajo, & Fontdevila, 2016).

Como señalan (Álvarez & Unda, 2021), este enfoque se incorporó en la política pública colombiana en los planes de desarrollo 2010-2014, que no habla de “sistema educativo” sino de “sistema de formación de capital humano”; y el de 2014-2018, que incorporó la formación para el trabajo y el desarrollo humano en el modelo de calidad, introdujo la idea de llevar “a los mejores bachilleres” a la carrera docente, “elevant las exigencias de entrada a los programas de formación inicial”, “evaluar el desempeño de manera continua, mejorar los salarios, exigir la acreditación de alta calidad a los programas de licenciatura”, en lo que llamó “cadena de desarrollo profesional docente”. Como ya se dijo, es la incidencia de la ODCE y el BM en la orientación de las políticas educativas.

Un estudio reciente (Rodríguez, Díaz, & Arias, 2021) muestra que “se redujeron las licenciaturas y se afectó la autonomía universitaria entre el 2015 y el 2019, por efecto de la imposición de la acreditación obligatoria contemplada en la Ley 1753 de 2015”, y señala otros problemas que efectivamente afectan la calidad de las licenciaturas más que la obtención de un reconocimiento, como la ignorancia de los contextos locales y regionales de estos programas”. El estudio concluye que el proceso de acreditación

produjo cambios normativos que afectaron la autonomía universitaria. Pero lo más importante consiste en que propone lineamientos alternativos de calidad que toman distancia del enfoque de capital humano. Se ubica en la educación como bien público y en las universidades entendidas como entes autónomos de pensamiento. Reconoce la diversidad cultural y territorial en que se ubican las instituciones formadoras y, lo más importante, involucra al Estado en su conjunto, como garante del derecho a la educación, como actor también responsable de la calidad de los programas. Si el Estado no cumple sus obligaciones en esta materia, los programas no podrán cualificarse. De exclusivamente evaluador, el Estado debe pasar a ser garante. Cambia los criterios basados en el “mérito” y la “excelencia” que buscan “los mejores” para su ingreso a la docencia, por la democratización del acceso; plantea un sentido diferente para la evaluación, entendida como reflexión sobre la experiencia; sustituye la competencia y el aislamiento por la solidaridad y la cooperación entre programas; entre otros.

El SAC ha generado en las licenciaturas dificultades similares a las vividas por las ENS en relación con su funcionamiento cotidiano y con la incertidumbre sobre su futuro. Las reacciones han sido tan fuertes que el gobierno actual ha planteado la necesidad de revisarlo. En efecto, el MEN, a través de viceministerio de Educación Superior, viene adelantando propuestas de ajuste para “hacer más fluidos y sin traumatismos los procesos de acreditación y registro calificado”, a partir de encuentros regionales y con el CESU, en torno a tres factores diagnosticados: 1) Exceso de exigencias documentales; 2) Trámite engorroso con más de 60 rutas para resolver una solicitud de registro calificado y acreditación en alta calidad; 3) Consenso en torno a la necesidad de hacer evaluaciones de pares académicos y comisionados, y actores que intervienen en el proceso; fortalecimiento de la plataforma Nuevo SACES en registro calificado, sistematización de los procesos de acreditación y procesos de evaluación de los actores del sistema, entre otros. Se plantea reducir los aspectos a evaluar para la acreditación institucional (de 205 a 113), y de los programas (de 214 a 104); suprimir las evidencias específicas aplicables a zonas rurales, y extender las vigencias de registro calificado hasta el 30 de junio de 2025 para los que vencen en 31 de diciembre de 2023; y hasta el 30 de septiembre de 2025 para los que vencen el 31 de diciembre de 2023 (El observatorio de la Universidad Colombiana, 2022).

En realidad, las expectativas creadas por los anuncios del Ministro Gaviria sobre este particular superan estas iniciativas. Lo que se cuestiona no es solamente como se gestiona el sistema sino su existencia misma, el trasfondo conceptual e ideológico que le da soporte. Lo que se espera de un sistema educativo democrático es que garantice plenamente la realización del derecho a la educación para toda la población. Eso significa garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones, no negociables, respecto de los cuatro elementos constitutivos del núcleo del derecho a la educación, según las 4-A de Katarina Tomasevski: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad. Eso deja a la famosa “calidad” (que no existe en el enfoque de derechos) como apenas uno de los factores que debe ser garantizados a través de Aceptabilidad¹⁵. Si se quiere acreditar algo, debería ser que el Estado garantice la realización del derecho de manera integral. Valga anotar, para recordar que esto no ocurre, que mientras el Estado exige estos procesos de acreditación a las instituciones y a los programas de formación de maestros, por otra parte les recorta recursos con la modificación del sistema de financiamiento establecido por la Constitución Política de 1991, afectando su obligación de asequibilidad.

En este marco, los programas de licenciatura comparten asuntos comunes que deben ser abordados por el SCFE. A continuación se indican algunos de los más relevantes¹⁶.

15 Para una revisión más amplia sobre la inaplicabilidad del concepto de calidad en educación ver (Pulido Chaves O. , 2009)

16 Una revisión del estado de la formación inicial en las ENS y las licenciaturas en Colombia en 2018 puede verse en (Álvarez, 2018)

El acceso y los sujetos de la formación inicial

El primero ha sido denominado en la propuesta del MEN el “sujeto de la formación” (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013, pág. 72 y sigs.). Para su análisis parte del diagnóstico según el cual “en el contexto colombiano, como en el de otras naciones latinoamericanas, se observa que la expectativa de ser maestro se instala en un nivel bajo de elección por los candidatos que acceden a la educación superior”, por el bajo reconocimiento social de la profesión. El documento del MEN no lo dice, pero de esta constatación se ha deducido que, por esa razón, a la formación docente se presentan los bachilleres menos preparados y con menores puntajes en las pruebas de Estado. Ante esta situación, se detiene en el examen del “perfil del educador en formación inicial”, definido en función de las características que deben tener los maestros una vez formados, lo que, al parecer, no tiene que ver con el asunto de quiénes son los que llegan.

Ya se ha mencionado la tendencia a considerar que a la profesión docente deben ser convocados “los mejores” aspirantes a una formación profesional. La experiencia de esta práctica en países como Ecuador, donde se exigía el mismo puntaje que para medicina, muestra que no resuelve el problema (Calvo, 2020). “Es una cuestión falaz –dice–, lo que hay que hacer es hacer lo mejor con los que llegan”; y menciona que “en la UPN a las maestras de preescolar las llevaban a cine, a los museos, les daban literatura comentada, todo eso estaba en el currículo” (Calvo, 2022).

Eso de “atraer” a los mejores forma parte de la idea de entender la educación como un incentivo y no como un derecho. Y el acceso a la educación forma parte del derecho. La segmentación en el ingreso tiene que ver la ausencia de la garantía para el acceso, que debe ser igual para todo el sistema de formación profesional. De allí que deba cumplir con las condiciones de universalidad y gratuidad. Las pruebas para ingreso segmentan, excluyen, discriminan. La división entre educación estatal y educación privada también contribuye a ello, aunque la educación estatal ha privatizado el ingreso con el cobro de matrícula por declaración de renta. Eso explica la importancia de la reivindicación de la propuesta de “matrícula cero” en educación superior.

Lo que se deriva de esto es que la formación inicial de docentes debe estar a cargo del Estado, en instituciones estatales, lo que implica defender y fortalecer lo que se ha llamado la educación pública. A estos programas debe poder acceder toda la población, incluida la que tiene ingresos que le permitirían pagar en una institución privada. Desde luego, esto no excluye la existencia de oferta privada que, en todo caso, deberá estar regulada por el Estado y articulada al SCFE. Pero la obligación esencial del Estado es la de garantizar la realización de las 4-A en la formación de los educadores. Para iniciar el proceso, el SCFE debe proponerse fortalecer y consolidar a la UPN como la principal institución dedicada a la formación de maestros en el país, y hacer lo propio con las facultades que otorgan títulos de licenciatura en el resto de las universidades oficiales. Si eso ocurre, los aspirantes llegarán solos y se hará realidad el planteamiento según el cual la carrera docente empieza cuando alguien decide formarse para ser maestro.

La composición por género

Un rasgo particular de este asunto consiste en que según (Álvarez & Unda, 2021)

los diagnósticos muestran que todavía es una profesión marcadamente femenina, pues el 68% de los graduados son mujeres. El 74 % salen de universidades oficiales, pero es claramente un dato que debe regionalizarse, pues en Bogotá, donde están la mayoría de los programas de

licenciatura, el 45 % sale de programas que se ofrecen en universidades privadas.

Citando a (Calvo, Rendón, & Rojas, 2004) agregan que el 75% del ingreso a las ENS es de mujeres, aunque en el período 1994-2004 se observa una leve disminución, con el correspondiente incremento en el ingreso de hombres. Se marca así la presencia del componente de género en la configuración de la profesión a partir de las condiciones de ingreso y egreso al sistema de formación.

Pero, como se puede ver, también muestra otros asuntos centrales que tienen que ver con la localización de las ofertas de formación, la naturaleza de las instituciones (pública o privada), y las condiciones laborales diferenciadas para hombres y mujeres:

Esto indica que las universidades privadas prefieren ofrecer sus servicios en la capital, favorecidos por el volumen de la demanda. Los hombres reciben mejor salario de enganche que las mujeres, y tienden a ser vinculados laboralmente más rápido. Esto es relevante por cuanto la mayoría de egresados, como se indicó, son mujeres (Álvarez & Unda, 2021).

Localización de la formación inicial

En los referentes conceptuales se destacó el tema del territorio y de la territorialidad. Hace relación al asunto de la naturaleza multiétnica y pluricultural de nuestro país y, por tanto a la integralidad del derecho a la educación pautado por las 4-A, en este caso desde la Adaptabilidad. Citando a (Arias, y otros, 2018), Álvarez & Unda destacan que los programas se concentran en los centros urbanos de mayor desarrollo y reconocimiento cultural, en desmedro de las regiones más precarias, con menos infraestructura estatal, con mayor presencia del conflicto armado.

Esta es una muestra de la inexistencia de un verdadero sistema nacional de formación de maestros porque deja ver déficit de oferta en el sector rural, en las zonas habitadas por pueblos ancestrales y comunidades afrodescendientes, para no hablar de la población de escasos recursos, también en los centros urbanos.

Esta situación ha favorecido la proliferación de programas virtuales y semipresenciales, ofrecidos por universidades privadas en las regiones, con palpables problemas de aceptabilidad.

El SCFE debe resolver esta situación con base en la disponibilidad de instituciones estatales (ENS y facultades de educación) con asiento en dichas regiones, directamente o mediante convenios entre pares que no generen dependencia y limitaciones a la autonomía de las más débiles. Se podría explorar la posibilidad de organizar subsistemas territoriales de formación docente, más allá de los Comités Territoriales de Formación existentes en Entidades Territoriales Certificadas.

Las ENS cuentan con la experiencia y el conocimiento acumulados a lo largo de su historia, pues muchas de ellas son la principal, si no la única, institución mediadora de la cultura en sus respectivas regiones. Ni qué decir de las facultades de educación de las universidades públicas en todo el país.

En este punto es necesario mencionar la educación rural y la formación de maestros rurales.

La educación rural y la formación de docentes rurales

En la apuesta nacional por la “paz total” ha quedado claro que sin reforma agraria ese objetivo no se puede lograr. En realidad, lo que se plantea es que la paz no es posible sin resolver la cuestión agraria, largamente aplazada. Esto implica mucho más que distribuir la tierra entre los campesinos, como se ha

planteado ya en los discursos oficiales. La cuestión agraria tiene una dimensión estructural que pasa por la cultura, por el derecho a la educación, al arte, a la ciencia y la tecnología, a la cultura. Es un asunto estratégico que supera la dimensión económica. La reducción de la brecha educativa entre el sector rural y los centros urbanos se convierte, entonces, en condición para alcanzar la paz. Y, en ese contexto, la formación de maestros rurales muestra su importancia, tal como se dijo arriba, en los referentes de política.

En 1999 el gobierno nacional formuló el Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER), con cofinanciación del Banco Interamericano para la Reconstrucción y el Fomento (BRIF), que se cerró a finales de 2015, coincidiendo con el inicio de proceso del posconflicto.

En 2012 el MEN publicó el “Manual para la Formulación y ejecución de Planes de Educación Rural. Calidad y Equidad para la Población de la Zona Rural”, como parte del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural - PER fase II, que se venía desarrollando desde el año 2009, con acciones que incluían estrategias flexibles para facilitar el acceso de los jóvenes rurales a la educación; y procesos de formación y acompañamiento a los docentes. El enfoque del manual toma como uno de sus centros la formación de capital humano y capital social ligada al emprendimiento (López & Serrano, 2012). También produjo una serie de secuencias didácticas para primaria y secundaria, y estrategias para hacer más eficiente el tiempo en el aula.

Finalizado el PER, surgió el Programa Especial de Educación Rural (PEER) con el objetivo de “fortalecer la educación rural en las entidades territoriales certificadas bajo un enfoque territorial y en el marco de los acuerdo de paz”. Entre sus objetivos estaban apoyar el desarrollo de estrategias para mejorar los procesos de calidad educativa y apoyar la construcción de planes escolares para la paz. Uno de sus componentes planteaba el fortalecimiento de las Secretarías de educación mediante el apoyo al diseño, implementación y evaluación de los Planes de Educación Rural (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

En 2018, el MEN publicó el Plan Especial de Educación Rural Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de la Paz, proyectado a 15 años (Ministerio de Educación Nacional, 2018), que hace un balance detallado del estado de la educación rural en el país. Habla de la formación de los docentes en términos del “desarrollo profesional del recurso humano vinculado a las instituciones educativas” y de la “calidad docente” como uno de los “factores asociados”, y “una de las principales causas para determinar el nivel de desempeño de los estudiantes” (pág. 35, 36).

Uno de los factores de incidencia identificados como problema en la formación es el aislamiento y la dispersión de los docentes rurales, que debe ser atendido con estrategias semipresenciales o virtuales, y procesos de acompañamiento. Otro, es la expulsión de maestros de los territorios afectados por el conflicto armado; asuntos que atañen, como lo señaló la profesora Gloria Calvo en la mención arriba realizada, al complejo tema del “locus” de la formación.

Subraya el papel importante que pueden cumplir las ENS en materia de formación y práctica de los maestros, dado que sus egresados, en un 69%, ejercen la docencia en preescolar o básica primaria en zonas rurales.

Es interesante observar que en el análisis de la educación superior no aparece detallada la formación en las licenciaturas y, por razones obvias, tampoco aparecen los normalistas superiores.

Entre las estrategias del Plan hay una dimensión dirigida a docentes y directivos docentes que tiene por objeto “generar lineamientos estratégicos de política para el corto, mediano y largo plazo. La dimensión tiene cuatro estrategias: 1) Rediseño del concurso de méritos mayoritarios y concurso especial para educadores rurales (bachilleres, técnicos profesionales o tecnólogos) para reducir la provisionalidad

y las vacancias definitivas; 2) Plan de formación de educadores (inicial y en servicio) para las ENS y las facultades de educación en los programas de pregrado de licenciatura; apoyo a los Planes Territoriales de Formación, cursos de actualización, acompañamiento situado y a docentes noveles; 3) Plan de incentivos para educadores rurales (financieros para formación, por práctica en zonas rurales, por desempeño en zonas de conflicto, para vivienda para fomentar la residencia en zonas rurales, subsidios y gastos de traslado).

El Plan también incluye una estrategia de apoyo a las instituciones territoriales y trabajo institucional (secretarías de educación, ENS, y Comisión del Servicio Civil) que no aporta mayores detalles.

Todo esto constituye un base importante para incorporar al SCFE.

Enfoques y énfasis en la formación inicial

El SNA, a través del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), y con la participación de asociaciones de instituciones de educación superior y la comunidad académica, elaboró los lineamientos para el proceso de acreditación de programas académicos de pregrado, como parte de lo que llama el sistema integrado de aseguramiento de la calidad en Colombia. Este sistema otorga los registros calificados que autorizan la creación y el funcionamiento de los programas, previa verificación del cumplimiento de condiciones de calidad, entendidas como “indicadores de desempeño que deben ser alcanzados para legitimar un programa académico” (Ministerio de Educación Nacional - CNA, 2013). El modelo consta de diez factores:

1. Misión, Visión y Proyecto Institucional y de Programa
2. Estudiantes
3. Profesores
4. Procesos académicos
5. Investigación y creación artística y cultural
6. Visibilidad nacional e internacional
7. Impacto de los egresados sobre el medio
8. Bienestar institucional
9. Organización, administración y gestión
10. Recursos físicos y financieros

A su vez, cada factor es evaluado por una serie de características definidas de manera específica para cada uno de ellos. Para efectos de este apartado solamente se hará referencia al factor 4: Procesos académicos, que incluye como características: integralidad y flexibilidad del currículo, interdisciplinariedad, estrategias de enseñanza y aprendizaje, sistema de evaluación de estudiantes, trabajos de los estudiantes, evaluación y autorregulación del programa, extensión o proyección social; recursos bibliográficos, informáticos, de comunicación y de apoyo docente.

Es importante dar una mirada a lo que ocurre en los programas de formación, y a los factores que deben considerarse de manera integral para dar cuenta de su funcionamiento. Este apartado sobre enfoques y énfasis en la formación inicial tendría que ver con algunas de las características del factor

4. Es claro entonces que este factor se toma como referencia de contexto y no como objeto de análisis, para identificar las principales tensiones que se hacen evidentes en los debates y emergen en las investigaciones sobre la formación en las licenciaturas.

(Álvarez & Unda, 2021) consideran que la tensión entre saber disciplinar y saber pedagógico como núcleos de la formación ha sido uno de los temas más referenciados y controversiales en los estudios sobre la formación de maestros. A ella se ha referido la Misión de Sabios en el informe *Colombia al filo de la oportunidad*, sin tomar partido por ninguno de ellos. Identifican limitaciones del enfoque disciplinar y los alcances de la formación pedagógica. Unda anota que la Comisión, no obstante, enfatiza la formación pedagógica anterior a cualquier especialización como un anticipo para prevenir la llegada de profesionales sin formación pedagógica al magisterio. En su exploración, reseñan autores como (Zambrano, 2012), quien hace la distinción entre formación pedagógica (teórica y práctica), y formación docente (en una disciplina específica; (Noguera, 2015), quien pregunta por la distinción entre enseñar una ciencia y enseñar una disciplina escolar como campos de formación diferentes; entre otros.

Se trata del viejo debate sobre la centralidad de la pedagogía en la formación de maestros, sobre su saber diferencial en la comparación con el saber que define a otras profesiones. El maestro de biología tiene un saber pedagógico que no tiene el biólogo, para citar un caso.

Ubicados en la formación pedagógica, y no en sus tensiones con la formación disciplinar, también examinan los diferentes enfoques sobre la pedagogía que circulan en la formación de maestros. En varios autores, ubican cuatro enfoques: 1) como disciplina; 2) como saber ligado a la práctica; 3) como interacción dialógica o relación comunitaria; y 4) como disciplina reconstructiva. En este marco ubican las diferencias entre priorizar el aprendizaje sobre la enseñanza, como lo plantea (Cajiao, 1997); o el planteamiento de (Noguera, 2015) quien afirma que el maestro se debe formar para trabajar en la escuela y no en la educación, por resultar demasiado ambicioso. En este terreno también se reseñan las preguntas sobre cómo enseñar la pedagogía, cómo está constituida, y sus relaciones con la didáctica.

También exploran el lugar de la investigación en la formación y su relación con la pedagogía, en el contexto del planteamiento de maestro como intelectual productor de cultura puesto en circulación por el Movimiento Pedagógico, y en la discusión sobre la ubicación de la investigación en los programas de maestría y doctorado y no en la formación inicial. También reseñan la relación de la investigación con la innovación educativa, la emergencia del enfoque de investigación formativa y el de la formación como reflexión sobre la práctica pedagógica.

Por otra parte, se menciona el enfoque que entiende la formación docente como un proceso orientado a proporcionar “competencias básicas” y “aprendizajes relevantes y pertinentes” que surge en la década del 2000, de la mano de las orientaciones del llamado paradigma productivo, enmarcado en lo que algunos autores consideran una “contrarreforma educativa”, cuyo efecto para el tema que se examina consiste en que la pedagogía queda invisibilizada por la administración y la economía.

Una definición básica dice que la pedagogía que se debe enseñar en las licenciaturas depende de la concepción del maestro que se quiere formar; y en este marco ubican los aportes de la llamada “pedagogía de la diversidad” (Echeverry, Rodríguez, & Yarza, 2013), que se inscribe en la interculturalidad y la diversidad cultural, que están en la base de la emergencia de las licenciaturas en etnoeducación, detalladamente documentadas por (Castillo, 2015), (Castillo & Caicedo, 2021), quienes han destacado la importancia de esta modalidad de formación en regiones como el Cauca, entre otras, con alta presencia de comunidades indígenas y afrocolombianas.

En función de estos enfoques y énfasis se plantea también el tema del currículo en los programas de formación de maestros en las licenciaturas. Este asunto es más complejo pues concreta las relaciones entre la pedagogía y las disciplinas, dado el carácter marcadamente disciplinar de los programas. Se reseñan el déficit de estudios sobre el tema, la diversidad de enfoques y las contradicciones presentes al interior de los programas. Entre los estudios más relevantes se mencionan los que señalan el uso instrumental de la pedagogía, la debilidad de la interdisciplinariedad y desarticulación de la investigación en los currículos.

El lugar de la investigación, objeto de discusión dentro de las licenciaturas y las ENS, oscila entre dos posiciones encontradas: dejar la investigación para el nivel de formación avanzada (maestrías y doctorados), o incorporarla a la formación inicial en la perspectiva de formar maestros investigadores, posición que es compartida en las ENS (Munar, 2022). Este tema es objeto de una reseña amplia en el trabajo de (Álvarez & Unda, 2021), al cual se remite para identificar en detalle las posiciones al respecto. No se trata solamente de formar en metodologías de investigación sino de incorporar conceptos como el de la investigación formativa, como una actividad estructural de la formación, que puede adquirir distintas modalidades, incluidos los semilleros de investigación para estudiantes, las expediciones pedagógicas, residencias y pasantías, trabajo en redes y colectivos, entre otras.

El asunto de las prácticas, según la reseña de Álvarez y Unda, cuenta con investigación significativa. Se reclama su inclusión desde el inicio de licenciaturas y no como un agregado al final de la formación. En los lineamientos de calidad del MEN se propone iniciarlas en el tercer semestre del plan de estudios, con un desarrollo secuencial, con supervisión y acompañamiento. Este tema exige replantear la relación entre las licenciaturas y las escuelas en la perspectiva territorial mostrada más arriba en los referentes conceptuales. Algo así como que la escuela no es solamente “un lugar de práctica”, sino un lugar de formación que se integra al plan de estudios de las licenciaturas, que conecta a los territorios con las instituciones formadoras, y exige un tipo particular de relación de los programas con la vida de la escuela, en una superación de la corriente oposición entre formación teórica y práctica que se interpela por el saber pedagógico. En este tema se suele asociar la formación de maestros a la de los médicos.

Desde el MEN se está proponiendo un servicio social en territorios para los recién egresados de estos programas. Y desde las ENS se señala que, para el caso de los normalistas superiores se debería hacer una diferencia por el lugar que ocupan las prácticas en su formación.

En las consultas realizadas en desarrollo de este trabajo apareció con fuerza el tema de la inserción de los recién egresados en el trabajo en la escuela (Jiménez & Angulo, 2008), (Jiménez M. M., 2022). Se detectan debilidades –algunos precisan que no se trata de “debilidades” en la formación inicial sino de otro tipo de experiencia de carácter profesional que implica otras habilidades, capacidades y conocimientos– en los maestros noveles y se sugieren procesos de acompañamiento, mentorías, tutorías, y residencias, que implican una continuación de la formación en la práctica, con el acompañamiento de maestros referentes de amplia experiencia y reconocimiento, durante los primeros años de ejercicio profesional. Un dato que preocupa es la alta deserción de maestros recién egresados. Se debe investigar hasta cuándo un recién egresado es un “novel”. (Calvo, 2022) menciona que Carlos Marcelo habla de ese proceso de inserción como el de “nada o se hunde”. Y ese “nadar” es asimilar la cultura institucional, plegarse a lo establecido. En ese contexto plantea la idea de hacer la formación inicial en períodos cortos, ir a la práctica a la escuela y regresar a la formación. Se debe revisar el asunto de los exámenes de salida, los ECAE, la evaluación como el momento final de la carrera, la acreditación, que aparece como normativa sobre normativa.

La profesión docente

Un último aspecto que es necesario relevar por sus implicaciones en los procesos de formación es el de la profesión. Se trata de un viejo debate que inició con el argumento de la “vocación” por oposición a la “profesión”, tal vez ya en buena hora superado, y que ahora continúa con la diferencia entre el maestro como “funcionario” del Estado o de instituciones privadas, por oposición al intelectual, o al profesional de la educación. El maestro como profesional se distingue de otros profesionales por ser poseedor de un saber, el saber pedagógico; pero esto lo ubica ya en un campo disciplinar, con lo que la diferencia entre formación disciplinar y formación pedagógica quedaría interpelada, pues no se trata solo de las disciplinas que enseña, que están abordadas desde la pedagogía. También se reseñan las discusiones que intentan hacer distinciones entre profesionalidad, profesionalismo y profesionalización, que permiten examinar el hecho, significativo para la formación, del ingreso de profesionales de otras disciplinas al ejercicio de la profesión docente, asunto que debe ser revisado en el SCFE. Existen razones suficientes para permitir el ingreso de otros profesionales al ejercicio docente, además de la consideración de que ya es una realidad. Lo que no puede seguir ocurriendo es que su ingreso afecte las opciones para quienes tuvieron formación específica en las ENS y en las licenciaturas. Revisar esa situación implica mirar el asunto de los concursos y de la formación pedagógica para los profesionales de las otras disciplinas. No es con cursos de pedagogía que se pueden habilitar. Las exigencias deben ser, al menos, tan rigurosas como las que se piden para titularse en una ENS o en una licenciatura.

Esto tiene que ver con la discusión sobre la “dignificación de la profesión docente”, planteada por su bajo reconocimiento social frente a otras profesiones (o al ejercicio profesional en otras disciplinas). Esta dimensión del asunto incluye las reivindicaciones gremiales y llevan el tema al ámbito corporativo del sindicato que, a su vez, abre el vínculo con el tema de la organización magisterial, que forma parte de la cuestión docente.

El vínculo con todo esto es el Estatuto de la Profesión Docente, que articula la formación con la definición de la esencia de la profesión y con el trabajo, pues incorpora los niveles de remuneración desde la inserción hasta el retiro, pasando por la formación avanzada y en ejercicio. Como se ve, no es un asunto menor, por sus implicaciones tanto conceptuales como prácticas.

La propuesta del MEN de 2013, cuando se refiere a los sujetos e instituciones formadoras del subsistema de formación inicial, plantea tener en cuenta en la formación inicial los ciclos propedéuticos, los programas de formación para profesionales no licenciados y las profesionalizaciones, los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y los de técnico y tecnológico relacionados con la educación, como ocurre en áreas deportivas y artísticas, donde se forman instructores o talleristas que se desempeñan en la educación no formal. Sugiere que las licenciaturas se abran a estos campos de la educación no formal para reforzar la formación pedagógica y didáctica. Vale la pena aquí decir que esto ya viene ocurriendo en sentido contrario en la Facultad de Artes y de Educación Física de la UPN, en donde, sus egresados no necesariamente se vinculan a instituciones educativas formales.

La propuesta del MEN incluye temas como los principios, objetivos, ejes transversales, y unidades de cada subsistema, que no se abordan en este documento base pero deben quedar definidos en el SCFE.

Sobre los lineamientos

Los lineamientos para formación inicial incluidos en la propuesta del MEN parecen adecuados, con un par de comentarios:

Empieza insistiendo en aumentar las exigencias académicas para el ingreso, alternativa que no ha demostrado ser eficaz. Es parte de la idea de atraer a “los mejores”, enfoque que no tiene en cuenta las características generales del ingreso a educación superior, en donde todos los programas quieren lo mismo. Ampliar la oferta, como también lo plantea, creando nuevas instituciones en convenio con las universidades o diversificando los programas en las ENS, parece tener más sentido.

El de promover la calidad de la formación pedagógica a profesionales no licenciados ni normalistas es necesario en los términos que se expusieron más arriba, preferiblemente con la exigencia de formación avanzada en maestrías y doctorados, y no en propedéuticos pedagógicos.

Se debería tener en cuenta la idea de que el eje articulador del SCFE descansa en las instituciones formadoras públicas, con la UPN a la cabeza, como universidad rectora de la formación de maestros¹⁷. Eso pasa por fortalecerla en todos los sentidos, empezando por cubrir el déficit financiero acumulado a lo largo de las últimas décadas. El Sistema de Universidades Estatales u Oficiales (SUE), creado por la Ley 30 de 1992 puede desempeñar un papel muy importante para este propósito. Eso no excluye la participación de las instituciones privadas, pero si exige una revisión de la manera como se regulan y se articulan a las públicas en el marco del SCFE.

Programas de Pedagogía para Profesionales no Licenciados (PPPNL)

Como se sabe, el estatuto 1278 de 2002 “profesionalizó” la carrera docente, modificando en varios aspectos el 2277 de 1979. Entre ellos, permitió la entrada de personas sin título de licenciatura. Posteriormente, el Decreto 2035 de 2005 estableció los objetivos y requisitos del Programa de Pedagogía Para Profesionales no Licenciados (PPPNL) que deben acreditar los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, cursado en una Institución de Educación Superior (mínimo diez créditos académicos de 48 horas de trabajo por crédito y 50 % de presencialidad), al término de un período de prueba de cuatro meses. Estos programas no tienen equivalencia con los posgrados en educación. Claro que también tienen la alternativa de cursar programas posgraduales de especialización o maestría.

Se debe actualizar la información, pero según (Figueroa C., y otros, 2018), para la fecha de publicación de su estudio existían 35 programas de pedagogía para no licenciados ofrecidos por IES en todo el país, de los cuales 6 correspondían a universidades con acreditación de alta calidad.

Desde el inicio del proceso de formulación de la *Propuesta de orientaciones para promover la calidad de los programas de pedagogía para profesionales no licenciados (PPPNL)* se plantearon interrogantes sobre esta decisión, algunos ya resueltos, y otros al parecer no de manera. Estos interrogantes incluyen asuntos como: un velado interés político por desconocer la profesión docente; dudas sobre “los planteamientos teórico-conceptuales que fundamentaron las normas que crearon y reglamentaron los actuales PPPNL”; pregunta sobre “¿por qué una norma de profesionalización docente “establece que puede serlo un profesional con título diferente?”; “¿Cuáles son los fundamentos filosóficos, teóricos y conceptuales” que permiten esa situación? “¿Es una alternativa viable que los profesionales no licenciados ingresen al magisterio a través de la formación avanzada (especialización, maestría, doctorado)?”; ¿son los PPPNL la formación inicial docente de los profesionales no licenciados? Si es así, “¿cuáles debe ser los ciclos complementarios que debe cursar el profesional no licenciado para darle continuidad a su profesionalización y desarrollo como educador durante su desempeño laboral?”; se pueden convertir los PPPNL en Programas de Especialización, *para la formación inicial docente de los no*

17 Ver: (Álvarez, 2021)

licenciados?”. En las recomendaciones al MEN, considera que los PPPNL “son apéndices sin identidad de las Facultades de Educación” que, en ocasiones se ofrecen dentro de unidades de extensión, lo que los convierte en educación continuada. También considera insuficientes los 10 créditos, y sugiere como alternativa la doble titulación para que el profesional no licenciado ingrese a dichos programas (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Conscientes de estos interrogantes, los autores del documento conciben la propuesta como un conjunto de “orientaciones transitorias” (después precisadas en las Resoluciones 5443 y 6966 de 2010) “para el aseguramiento de la calidad de los PPPNL”, que lejos de serlo, se convirtieron en algo permanente.

Esta política ilustra lo señalado arriba, en el apartado sobre la cuestión docente, en el sentido de que su fraccionamiento conduce a inconsistencias y contradicciones en materia de política educativa. No tiene sentido que mientras a las ENS, a las licenciaturas, las maestrías y los doctorados se las cerca normativamente con el registro calificado y la acreditación de alta calidad, se permita el ejercicio a profesionales sin formación específica, mediante un mecanismo tan poco exigente e improvisado. La política sobre formación no es coherente con la política sobre trabajo. Al parecer, un número significativo de estos docentes desertan de la profesión después del período de prueba, por no adaptarse a las exigencias del trabajo¹⁸. Mientras tanto, han excluido del ejercicio profesional a quienes teniendo la formación no pudieron conseguir la plaza, a pesar de haber concursado. (Figuroa C., y otros, 2018, pág. 62) dicen que “Es inaceptable que 15 % de las vacantes definitivas estén siendo cubiertas por docentes provisionales ... y el Ministerio está en la obligación de resolver este tema administrativo”.

En el SCFE que finalmente se adopte se debe establecer la exigencia a los demás profesionales de título de posgrado en educación, maestría o doctorado, en cualquiera de sus énfasis y especialidades, para acceder a la profesión docente.

Formación avanzada

La formación avanzada se ubica en las facultades de educación, con programas de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado; es decir, ofrecen el más alto nivel de titulación posible. Con excepción de las especializaciones, los programas predicen el énfasis investigativo y la producción de conocimiento. Están al alcance de quienes poseen una licenciatura, un título profesional universitarios o un grado equivalente.

Un estudio reciente, realizado sobre datos abiertos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, afirma que

las políticas establecidas por el Estado, si bien es cierto están orientadas a mejorar las condiciones científicas y de innovación del país, son de cierta manera excluyentes, al estar enfocadas en su gran mayoría al sector educativo, y a la capacitación de personal docente, dejando de lado los demás sectores de la sociedad, que ven poco factible o incluso imposible, asumir el costo monetario asociado de auto sostenimiento del estudiante, ya que este tipo de estudios implica una dedicación de tiempo completo (Lasso Cardona, 2020).

Esta afirmación, un tanto sorprendente, se complementa con otras que dan una idea sobre la participación de los maestros en las maestrías y los doctorados: En términos porcentuales, el área de

18 Hay evidencia de estudios sobre la experiencia docente de estos profesionales no licenciados. Ver, por ejemplo (Durán, Acosta, & Espinel, 2014), que contiene referencias a otras investigaciones.

conocimiento preferida por los estudiantes de maestría es ciencias de la educación, con el 32,4% de todos los graduados en el periodo 2010-2018. En ciencias de la educación hay mayoría de graduados en maestría en el sector privado, con 38 puntos porcentuales de diferencia en relación con el oficial. Las IES privadas están orientadas más hacia las Ciencias de la Administración y afines, y programas relacionados con el sector educación. El 64% de las personas egresadas en ciencias de la educación son mujeres. Para los doctorados, el único dato que proporciona es la superioridad en el número de graduados del sector oficial en ciencias de la educación con una diferencia de 54 puntos porcentuales sobre el privado.

En innegable que se ha producido un avance significativo en materia de educación posgradual en el sector educativo, en todas sus modalidades, con énfasis en maestrías y doctorados en los últimos años. (Figuerola C., y otros, 2018, pág. 58) destacan el esfuerzo realizado en los últimos años para financiar estos programas a los maestros del sector oficial. Mencionan el “Posgrado de excelencia para la investigación e innovación” de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá (SED) que cubría el 70% de la matrícula; y “Becas para la excelencia docente”, que becó a 2692 maestros en 2015. También menciona, sin detallarlos, programas en Antioquia, Cundinamarca y Medellín, con características distintas entre ellos.

Resultan relevantes los datos para maestrías y doctorados, con predominio de graduados en las primeras, en el sector privado; y en los doctorados en el oficial. Al menos para Bogotá, esto es comprensible dada la política de financiar la formación, con recursos que fueron, preferencialmente a las universidades privadas. (Pineda, Sepúlveda, Acosta, Morales, & Ardila, 2015)

En ciencias de la educación la mayoría de programas de maestría fueron presenciales en instituciones oficiales, seguidos por privadas presenciales; y con diferencias bastante significativas, por privadas virtuales, privadas a distancia, y oficiales virtuales. Este estudio no trae datos sobre su ubicación territorial, pero no es difícil concluir que los programas presenciales se ubican en los principales centros urbanos del país, con concentración en Bogotá. Hay que anotar que la pandemia estimuló el aumento de demanda por programas virtuales de manera paralela a los presenciales en algunas universidades.

Gloria Calvo (2022) ha encontrado que para algunos grupos de investigación la mejor estrategia de formación de maestros son los posgrados. Señala que eso viene desde Mockus; y considera que eso no transforma la educación. Esos programas no reconocen a los maestros como pares, no los llaman de asesores, de acompañantes. Esto recoge observaciones recurrentes sobre el hecho de que sirven más para mejorar la hoja de vida de los maestros y sus condiciones laborales, que para transformar la escuela.

La proliferación de ofertas, sobre todo de maestrías, ha generado interrogantes sobre su aceptabilidad, en el lenguaje del enfoque de derechos. Es evidente que ha habido un incremento de la oferta por parte de las universidades públicas y privadas que contrasta con la inexistencia de una política nacional orgánica, dado que no existe el sistema nacional de formación.

La propuesta del MEN articula a este nivel de formación otras instituciones y organizaciones que inciden en él como el CNA, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, los centros, grupos y redes de investigación, las ONG, y los institutos de investigación. A este respecto se debe resaltar la importancia de los grupos de investigación que se constituyen en dispositivos esenciales para la acreditación de calidad, pero que también, de alguna manera, generan una especie de *“bolsas endogámicas preocupadas por su supervivencia”*, al ser consideradas, institucionalmente, como fuentes de recursos que tienden a la elitización de sus integrantes. La pertenencia a grupos de investigación y su clasificación, son criterios centrales para obtener el registro calificado y la acreditación de calidad, de acuerdo con las métricas que operan en estos sistemas.

Dentro de los lineamientos para este nivel se destaca el de promover la articulación y la secuencialidad de los programas avanzados con los de pregrado y formación en servicio. El lineamiento no lo señala, pero esto implica superar el carácter mercantil de la oferta, que depende de búsqueda de opciones por parte las universidades ante las bajas en la demanda en los programas de pregrado como característica general, y recientemente en los de posgrado. Esto hace relación con el lineamiento de construir propuestas articuladas a la práctica pedagógica en las escuelas que involucra también a los pregrados y a la formación en servicio. El SCFE deberá atender estos asuntos en perspectiva territorial para neutralizar la tendencia a fortalecer la centralización de la formación.

El tema de los doctorados no se examina en detalle en los textos consultados. Queda la pregunta sobre qué hacer con ellos en un sistema educativo que no está articulado al sistema de ciencia, tecnología e innovación, y que no se sabe bien qué hacer con los maestros/as doctores una vez egresan de los programas. El SCFE debe pensar el asunto y proponer soluciones.

Formación en servicio

La idea de que la formación del maestro es permanente no es nueva. Se sabe que el maestro necesita actualizarse todo el tiempo. Por eso, y porque se sabe que la formación inicial, por buena que sea, por diferentes razones, como en cualquier profesión, no satisface todas las necesidades, se instituyó la formación en servicio o formación continua para los maestros vinculados laboralmente al ejercicio de la profesión docente. Por esa razón debe ser, preferencialmente, contextualizada en los espacios laborales. (Lasso Cardona, 2020) la define como “la oportunidad que tiene el sector educativo de mejorar las habilidades pedagógicas de sus docentes”.

La propuesta de SNFD del MEN (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013, pág. 69) la define como “todas las acciones formativas realizadas por el educador desde que comienza su ejercicio profesional y que constituyen la base de su desarrollo profesional”, concepto del cual se hablará más abajo. Es importante anotar que enfatiza la necesidad de nuevos conocimientos “que favorezcan la atención a las exigencias de la educación en contexto”. Los programas, formales y no formales, se conciben a partir de las propuestas de los maestros y de los resultados de las evaluaciones. Tiene como un rasgo destacado el hecho de que permite a los maestros definir una ruta formativa individualizada. La propuesta del MEN la considera “el núcleo del sistema de formación de educadores”, en tanto puede articular alternativas en la inicial y la avanzada. Su rango de acción, territorial, conceptual, pedagógico, temático, es tan amplio como la diversidad de maestros que ejerce su profesión en todo el país, lo que puede llevar a la dispersión y la desarticulación. Por esa razón, también cuentan con una gran diversidad de instituciones oferentes, más allá de las ENS y las facultades de educación que se hayan inscrito previamente en los Comités Territoriales de Formación Docente (CTFD), que deben jugar un papel central para esta modalidad de formación, en el marco de los Planes Territoriales de Formación Docente de los que ya se ha hablado más arriba, pues son los que dan contenido territorial a las necesidades de formación. Esto es muy importante porque hace relación con el tema de la autonomía, en todos los niveles de sistema, que deben tener las instituciones involucradas: maestros, escuelas, secretarías de Educación, ENS, universidades, oferentes en general.

Asume diversas modalidades: estrategias colaborativas de aprendizaje mutuo a partir de sus prácticas pedagógicas: trabajo entre pares, acompañamiento de expertos internos y externos; mentores; tutores; trabajo en redes; expediciones pedagógicas; comunidades de aprendizaje; grupos de trabajo; residencias; pasantías, que tienen como característica la formación *in situ*, en la escuela, entendida como lugar de aprendizaje, que le otorga su especificidad. Este rasgo diferencial debe ser reforzado,

pues es el que permite articularla con la formación avanzada.

Unas experiencias significativas en este campo las proporcionan el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) de Bogotá, y la anterior Casa del Maestro de Medellín, hoy Centro de Innovación del Maestro (MOVA), que forman parte del sector educativo local, y aplican modalidades formativas como las descritas en el párrafo anterior. La experiencia del IDEP ha sido sistematizada, y aporta pistas muy importantes sobre el acompañamiento a procesos de formación situada (González Lara, Barrantes Clavijo, & Lache Rodríguez, 2016), (Martínez Pineda, Calvo, Martínez Boom, Soler Martín, & Prada Dussán, 2015).

(Figuroa C., y otros, 2018) reseñan tres programas “situados” de alcance nacional: 1) Programa de Educación Rural (PER), financiado por el Banco Mundial, en dos fases: 2001-2006 y 2008-2015, centradas en indicadores de cobertura y de calidad, respectivamente. 2) Programa Todos a Aprender (PTA), considerado como “principal estrategia de mejoramiento pedagógico del Ministerio de Educación”, iniciado en 2011, basada en trabajo “en cascada” entre “formadores” y “tutores” que acompañan a los maestros en el aula¹⁹; y 3) Computadores para Educar (CPE), en asocio con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que incluye dotaciones para las escuelas y formación de maestros en el uso de la tecnología. Para los tres muestran impactos positivos y oportunidades de mejora. Formulan recomendaciones de política entre las que se destaca que deben ser política de Estado.

La formación en servicio o continua se asocia, a menudo, con el Desarrollo Profesional Docente (DPD) denominación confusa por cuanto combina una doble condición de los/as docentes: como servidores públicos y como profesionales de la educación más ligado al desarrollo de competencias profesionales, centradas en el desempeño, que maneja lógicas más administrativas que pedagógicas²⁰.

Como se reseñó más arriba, (Álvarez, 2022b) ha señalado el debilitamiento de la formación en servicio. Adicionalmente, menciona la Resolución 776 de 2015 del DANE que establece la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, que renueva los profesionales que hacen parte de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (CONACES), para darle carácter de formación profesional a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Con esto, afirma, se consolida una “educación dual” (entre las instituciones educativas y las empresas) orientada a la “empleabilidad”. Su conclusión es que hay una “tendencia a acercar la formación universitaria a la formación para el trabajo, a pesar de que las leyes y la constitución definen los fines de la educación de otra manera menos restringida” (Álvarez, 2022).

Interinstitucionalidad e intersectorialidad

Los enfoques sistémico y desde la cuestión docente, subrayan la necesidad de concebir y organizar el SCFE desde una perspectiva interinstitucional e intersectorial.

Con carácter urgente, se deben precisar las relaciones con el Congreso de la República, con el Ministerio de Hacienda y con el DNP para que se tramite la reforma al sistema de financiación de la educación pública y se concrete la normatividad correspondiente.

19 El PTA se fortaleció en 2019 incorporando 600 nuevos tutores para llegar a un total de 4500 en todo el país. También aumentó el número de colegios focalizados y de grados atendidos con proyección hasta la educación media, en articulación con las ENS (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

20 Ver (Vaillant & Marcelo, 2018).

Por la naturaleza de su actividad, con Mincultura, particularmente con el Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural (SINEFAC). Con los Ministerios de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias), Ministerio del Deporte, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min Tic); y con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Igualmente con ICETEX y el ICFES.

El SCFE deberá trabajar orgánicamente con los entes territoriales, las Secretarías de Educación, en especial con los Comités Territoriales de Formación Docente (CTFD), para lo que tiene que ver con los Planes Territoriales de Formación Docente, que deberán examinarse y ajustarse para armonizar sus acciones en el corto, mediano y largo plazos. Según el MEN, a noviembre 25 de 2022 hay 48 Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD) vigentes (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Del mismo modo, deberá contener disposiciones para mantener contacto con las organizaciones de la sociedad civil que adelantan actividades de formación de maestros a través de agencias de cooperación, fundaciones y corporaciones, entre otras.

Particular atención se debe prestar a los sindicatos, FECODE y sus filiales a través de los Centros de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID), y las organizaciones gremiales del magisterio como las cooperativas.

Todo lo anterior, en el marco del más absoluto respeto a la autonomía que le corresponde a cada uno de los involucrados en el propósito común de garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la educación para los maestros y para todos los colombianos.

El SCFE también deberá mantener relaciones de cooperación con otros sistemas de formación de maestros en los ámbitos regional y global.

Financiación

Según (Figuroa C., y otros, 2018, pág. 45) el MEN ha venido adelantando acciones de financiación a la formación inicial de maestros en licenciaturas desde 2012, dirigidas a estudiantes de estratos 1, 2 y 3, con altos puntajes en las pruebas Saber 11, mediante la modalidad de créditos condonables. El crédito financiaba el 100 % la matrícula (con tope de 11 SMLV). Incluía subsidio de manutención para quienes debían desplazarse a otra ciudad. La condonación del crédito estaba sujeta a la graduación del estudiante, con promedio mínimo de 3,6. La meta que se propuso el gobierno en el 2012 fue otorgar 6.000 créditos condonables entre 2012 y 2014.

En 2015 el Gobierno Nacional, como parte del programa Ser Pilo Paga (SPP) inició el capítulo un especial denominado “Ser Pilo Paga Docente” que ofrecía hasta 1000 becas-crédito para los estudiantes elegibles para SPP (hasta 318 puntos en la Prueba Saber11) que se inscribieran a una licenciatura con acreditación de alta calidad, y que estuvieran registrados Sisbén, con puntaje específico de acuerdo con su área de residencia. Incluía 100 % de la matrícula (sin monto límite), subsidio de manutención, y para compra de un portátil; apoyo para estudiar una segunda lengua, y para intercambios nacionales e internacionales. En esta primera cohorte del programas se inscribieron aproximadamente 400 estudiantes.

Es claro que estas acciones de financiación con la modalidad de créditos condonables no corresponden al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de garantía del derecho a la educación. Son, más bien, prueba de la inexistencia de un sistema basado en la universalidad, la obligatoriedad y la gratuidad, que debería incluir a los maestros como sujetos de derechos.

Lo mismo ocurre con las ENS, cuyo limbo jurídico se ha manifestado también en la financiación,

inicialmente del “Ciclo Complementario de la Formación Docente” (Decretos 2903 de 1994 y 3012 de 2005) y, posteriormente, del “Programa de Formación Complementaria” (Decreto 4790 de 2008), que no queda cubierta por el Sistema General de Participación en Educación que cubre solamente la educación preescolar, básica y media. Esta situación se resolvió parcialmente con el Decreto 3020 de 2002, que permite atender con esos recursos los requerimientos de planta de personal, aunque deja por fuera los demás aspectos necesarios para la formación de maestros. Así, las ENS quedan dependiendo de las secretarías de educación para efectos de su financiación, lo que no permite la gratuidad para los normalistas superiores (Ministerio de Educación Nacional - ASONEN, 2015).

La propuesta del MEN para el SNFD (Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S., 2013) no incluye su financiación. Recoge consideraciones generales sobre las tendencias globales en esta materia, caracterizadas por definir el gasto público en función del equilibrio fiscal, que lleva a menor inversión estatal y mayor participación de la sociedad y la familia en la financiación de la educación, como resultado de los condicionamientos de la banca multilateral que incluyen la exploración de nuevos sistemas de financiación con participación de empresas privadas, educativas, y del sector de las comunicaciones y de la actividad editorial.

(Ortiz, 2021) dice que la educación colombiana, especialmente en los niveles de preescolar, básica y media, ha estado sometida durante las tres últimas décadas a medidas tendientes a su desfinanciación estructural, mediante la reforma a los mecanismo de asignación presupuestal dispuestos en la Constitución Política de 1991 introducida por los Actos Legislativos 01 de 2001, que crea el Sistema General de Participaciones, y 04 de 2007; y la participación creciente del sector privado. Estima el gasto público en educación en torno al 3,5% del PIB, cercano al promedio de la región; pero afirma que Colombia tiene el menor gasto por estudiante en relación con los integrantes de la OCDE. En un modelo descentralizado, los recursos para la educación se recaudan por la nación y se devuelven a los departamentos y a los municipios mediante un sistema de transferencias territoriales 68,2%, contra el 12.43% de recursos propios. En términos generales, la desfinanciación alcanzó cerca de 50 mil millones de dólares entre 2002 y 2017 frente a lo dispuesto en la Constitución del 91. Esos recursos fueron al gobierno central para ser usados en destinos diferentes. Los dos actos legislativos produjeron una caída de la participación de las transferencias en el total de los Intereses Corrientes de la Nación, del 42% antes del 2001 al 26,7% a partir del año 2017. En números redondos, para la educación esto significó la disminución de alrededor de 50 mil millones de dólares entre 2002 y 2017.

Esa desfinanciación también se ha dado en la educación superior estatal. Hasta el momento no se sabe el tamaño de la desfinanciación en la educación superior para los programas de formación de maestros en las IES estatales. Pero los datos correspondientes a las 34 instituciones del Sistema Universitario Estatal (SUE,) permiten tener un parámetro de comparación.

El Presidente del SUE dice que la cobertura en las 32 universidades públicas que existían en 1993 pasó de 159.218 estudiantes a 638.625 hoy, cuando ya son 34. Todos los costos que representó ese crecimiento tuvieron que ser asumidos por las universidades con recursos propios de funcionamiento. En concreto, desde 1993 a la fecha, las universidades crecieron 5 puntos por encima de lo que reciben de la Nación, lo que generó un déficit de 3.5 billones de pesos que tuvieron que producirse con recursos propios (matrículas de pregrado, posgrado, diplomados, seminarios, cursos, interventorías, consultorías, proyectos de investigación, de extensión, etc.); es decir, negando la gratuidad y volviendo negocio sus actividades misionales. A eso hay que agregar las inversiones en infraestructura por cerca de 11 billones de pesos, bienestar universitario, entre otras cosas. La conclusión es que las universidades públicas generan el 45% de los recursos que necesitan para funcionar; y que si el Estado quisiera ponerse al día con sus universidades públicas, tendría que invertir cerca de 15 billones de pesos. También afirma que

ya existe una agenda con el presidente Gustavo Petro y con el Congreso de la República para reformar la Ley 30, de educación superior, especialmente en lo relacionado con la financiación de las IES, artículos 86 y 87²¹. Se debe tener en cuenta que hay cerca de 2 millones de jóvenes todavía sin acceso a la educación superior (Torres Oviedo, 2022).

Dentro de este estado de cosas se ubican los programas de formación de maestros en todos los niveles, de modo que se debe hacer con todo detalle el ejercicio de costeo de su déficit, como base para determinar el costo del SCFE.

El caso de la UPN, que se propone como cabeza del sistema, pone un poco más de foco, aún con datos muy aproximados. En conversación informal con el rector Alejandro Álvarez, dice que un año de funcionamiento de la universidad está sobre los 350 mil millones de pesos y hoy recibe 150 mil millones, sin incluir profesores y funcionarios de planta; sin plata para investigación, bienestar, desarrollo profesoral, nuevas tecnologías y publicaciones. Para infraestructura se necesitarían unos 100 mil millones más. Estas cifras forman parte del costo del SCFE.

Como se puede ver, la formulación del SCFE debe enfrentar retos muy serios para que no se quede en palabras vacías. Un sistema sin recursos no existe.

¿Cómo entender el SCFE?

El planteamiento sistémico de la organización de la formación docente en Colombia exige definir el tema central de los subsistemas que lo constituyen. Por definición, no existe sistema sin subsistemas. Una estructura sistémica es el conjunto de relaciones complejas y dinámicas entre los subsistemas. Son estos quienes dan vida al sistema, no al contrario. En una estructura sistémica no existe jerarquía del centro a la periferia. Entonces la pregunta inicial a resolver es ¿Cuáles son las unidades sistémicas (subsistemas) que lo integran? La propuesta del MEN dice que son los subsistemas de formación inicial, en servicio y avanzada. Es decir los subsistemas se organizan por niveles de formación. Ya se mencionó la existencia de algunas objeciones a la naturaleza sistémica y alguno de sus subsistemas, sin que la documentación consultada haya permitido encontrar su sustentación.

Por otra parte, se ha sugerido la posibilidad de pensar en subsistemas territoriales, por oposición, o como complemento a los subsistemas por niveles de formación. Asonen, Ascofade, y SUE, por ejemplo, integran los siguientes capítulos regionales, cuyo examen podría dar pistas valiosas:

21 Más arriba se planteó la idea de una revisión de la Ley General de Educación, después de 28 años de promulgada, y uno de los puntos centrales sugeridos es incorporar en ese marco la Ley de Educación Superior. En perspectiva de derechos, lo que se financia es todo el sistema educativo, de modo que revisar la Ley 30 sin ver el resto no tiene sentido. El ajuste no implica, necesariamente, derogar la Ley 30, sino incorporarla como elemento constitutivo de la Ley General, cuyo nombre no corresponde hoy a la realidad. Por lo pronto, el MEN ha expresado la voluntad de revisar, en materia de financiación, tanto la Ley 30 como el Sistema General de Participaciones.

ASONEN	ASCOFADE	SUE
Antioquia - Chocó	Antioquia - Chocó	Caribe
Caribe	Caribe	Distrito capital
Centro nororiente	Centro	Centro
Centro suroriente	Eje cafetero	Eje cafetero
Eje cafetero	Nororiente	Suroccidente
Santanderes	Suroriente	Nororiente
	Suroccidente	

Cabe también la idea de un subsistema para las ENS y otro para las Facultades de Educación y licenciaturas de las Universidades. Y todavía otro más para los programas terciarios de las IES no universitarias.

Tal vez resulta más retadora la perspectiva de ir construyendo progresivamente el sistema a partir de la consolidación de los subsistemas locales existentes o posibles de consolidar, cualquiera que sea su modalidad, para que el ejercicio no resulte burocrático sino producto de procesos instituyentes gestados desde lo local. La dificultad es que no existen sistemas locales de formación docente, a pesar de que Bogotá, para citar un caso, lo ha intentado. Justamente, los casos de Bogotá y Medellín mostrados arriba para la formación en servicio, con el IDEP y MOVA, muestran procesos instituyentes de sistemas locales posibles de articular al SCFE.

Bogotá propuso en algún momento pensar las características de lo que llamó un “Sistema Integrado de Formación Docente” que articulara la formación con la innovación. El Plan Sectorial de Educación 2016-2020 incluyó en la línea estratégica “Calidad Educativa para Todos”, el Eje 1: “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos docentes, con la siguiente estructura:

EJESC	COMPONENTES	ESTRATEGIAS
Eje 1. Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos docentes como líderes de la transformación educativa	Formación inicial de docentes y acompañamiento de docentes nóveles	Acompañamiento a las licenciaturas Maestros que inspiran a maestros
	Formación permanente de docentes	
	Formación posgradual de docentes	
	Fomento de la innovación educativa	
	Reconocimiento de la labor pedagógica de docentes y directivos docentes	

La definición del eje implicaba

que la formación de maestros debe estar orientada al desarrollo de programas situados sobre las necesidades del contexto y el incentivo a la innovación educativa, a su vez atendiendo los requerimientos puntuales de cada docente al servicio de la transformación de la práctica pedagógica, desde su acompañamiento como maestro novel hasta la articulación de comunidades de interaprendizaje (González Lara M. , 2017)

A su vez, “dimensionar lo referido a la innovación educativa en la formación docente” pasaba por reconfigurar “los imaginarios sociales en la escuela, el docente y la pedagogía”; es decir, se trataba no solo de un asunto administrativo para integrar una “red de innovación de maestros”, sino de “cohesionar y fortalecer la comunidad docente”. Para ello, se proponía “articular la formación a lo largo de la trayectoria de la carrera docente, a través de un Sistema Integrado de Formación que ofrece rutas a la medida y que comprende”: formación para el inicio del ejercicio docente (licenciaturas para maestros normalistas, cursos de profesionalización para no licenciados, y acompañamiento a docentes nóveles); formación avanzada en el ejercicio docente (apoyo para posgrados que fortalezcan la práctica de aula, mentorías, tutorías y acompañamiento a maestros por parte de estudiantes de posgrado, desde los centro de innovación); formación permanente para la cualificación del ejercicio docente (PFPD, diplomados, cursos, seminarios de actualización, conversatorios entre pares, cátedra de pedagogía, socialización e intercambio de experiencias, pasantías); fomento de la innovación educativa (fortalecimiento de redes y colectivos de maestros; reconocimiento de la labor pedagógica de docentes y directivos docentes (premio a la innovación e investigación, política de bienestar. En ese marco, el IDEP operaba como “uno de los principales aliados de la SED para la transformación educativa de la ciudad” (González Lara M. , 2017).

Como se ve en este ejemplo, el SCFE no puede pasar por encima de las acciones de los entes locales. Debe reconocerlos y articularlos a la dinámica nacional, armonizando alcances, objetivos y metas, mediante procesos de concertación.

Por la complejidad que tiene resolver estos asuntos, la opción más expedita sería partir con la estructura propuesta por el MEN de tomar los subsistemas por niveles de formación y definir una ruta que priorice la solución a la situación de las ENS, en la perspectiva de dotarlas de un régimen especial que les permita avanzar hacia la titulación de licenciaturas, de manera voluntaria, en asocio con facultades de educación mediante convenios que no generen situaciones de dependencia y subordinación. Al tiempo, se debe avanzar en la solución de los problemas ya detectados en los programas en las facultades, presionadas por la acreditación de calidad, régimen que el MEN se ha mostrado partidario de revisar; y por la situación de desfinanciamiento estructural. Los asuntos propios de tipo académico y pedagógico, relacionados con los enfoques, el currículo, la investigación, y los demás mencionados arriba en el desglose de los programas de formación, se deben considerar como exclusivos de la autonomía de las instituciones formadoras, que deben garantizar la libertad de cátedra, el examen libre de ideas, la no exclusión, la no discriminación, y el ejercicio pleno del pensamiento crítico.

La idea que se propone desde la UPN es que ella sea la cabeza del sistema, integrado principalmente por instituciones estatales, para lo cual debe ser resuelta su situación de desfinanciación estructural. Los programas ofrecidos por instituciones formadoras privadas seguirán siendo regulados por el Estado, en el marco del SCFE.

La formación en servicio se consolidará con programas in situ, apoyados por ENS, IES, las licenciaturas y las facultades de educación, en los términos arriba descritos; y los programas de formación para profesionales no licenciados deben hacer tránsito a formación avanzada en maestrías y doctorados como exigencia para su incorporación al ejercicio de la profesión docente.

El costo del SCFE debe ser precisado para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y en el proyecto de revisión del Sistema General de Participaciones (SGP).

Otros aspectos contenidos en la propuesta del MEN como los principios y los objetivos del SCFE deberán ser formulados en el proceso que se abre con la Mesa Consultiva.

Prospectiva

Por tratarse de una acción estratégica, el proceso debe concebirse para ser desarrollado durante los cuatro años del período de gobierno, con proyección como programa de Estado, inicialmente armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Decenal de Educación.

Entre sus actividades, la Mesa de Formación Docente tiene prevista la realización de reuniones mensuales y 3 encuentros regionales, en lo que queda de 2023, de tal modo que sea posible contar con una versión del SCFE que haga tránsito a una norma marco (Ley o Decreto) que defina la política nacional sobre formación de maestros, anhelo largamente aplazado.

Ese proceso exige una amplia convocatoria en las regiones con participación de ENS, facultades de educación, programas de licenciatura y posgrados en educación, Secretarías de Educación, redes de maestros, centros de investigación, sindicatos, investigadores, en fin, todos los actores involucrados, con el fin de recoger propuestas y puntos de vista y, lo más importante, buscar consensos sobre los aspectos medulares que debe contener el SCFE.

Ya hay iniciativas en ese sentido. La Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente (Red Estrado Nodo Colombia), por ejemplo, ha convocado a su “IV Seminario Nacional Formación y Trabajo Docente en Colombia. Desafíos y Posibilidades de Transformación. Un trabajo descentralizado que reconozca las realidades regionales”, con carácter permanente y descentralizado. Sus nodos regionales (Caribe, Nariño, Cundinamarca-Tolima, Escuelas Normales, Centro Oriente, Valle del Cauca, Antioquia, Bogotá, Huila) han programado y realizado debates en torno a los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el rol de la Universidad Pedagógica Nacional, de las Facultades de Educación y de las Escuelas Normales Superiores en la transformación sociocultural que Colombia requiere en el actual momento histórico, y de manera específica en la comprensión y valoración de la formación y el trabajo docente?
2. ¿Cuál es el futuro de las ENS en el país ¿Cómo repensar su existencia y darles el lugar que merecen en el Sistema Nacional de Formación de Maestros (SNFM)?
3. ¿Cómo estructurar y organizar el Sistema Nacional de Formación de Maestros para que contribuya al reconocimiento y la dignificación de la profesión, y genere las necesarias articulaciones entre la formación inicial, avanzada y continuada?

Y con preguntas específicas para orientar los debates regionales, ajustables por cada nodo:

1. ¿Quiénes son los maestros y maestras de las entidades territoriales?
2. ¿Qué tipo de articulación existe entre las escuelas normales y entre estas y las facultades de educación de la región? ¿Qué rupturas son necesarias y qué propuestas surgen para crear una articulación efectiva Inter instituciones formadoras de maestros?
3. ¿Cómo y dónde se forman los maestros y directivos-docentes de la región? ¿Cómo operan los comités territoriales de formación de maestros?
4. ¿Cómo opera la formación posgraduada y permanente de maestros en la región?

5. Colombia es un país de regiones, ¿Cómo pensar la formación docente integrada a la cultura regional?

6. ¿Cuáles son los problemas estructurales del trabajo de los maestros en las regiones?

7. ¿Qué iniciativas de formación de maestros se agencian desde los colectivos y redes de maestros que vale la pena sostener y extender? (Red Estrado, 2022)²².

Ascofade realizó la Segunda Cumbre Nacional de Facultades de Educación: “*Lecturas críticas y horizontes posibles de la formación docente*”, durante los días 30 y 31 de marzo de 2023, con el objetivo de reflexionar, generar acuerdos y valorar las contribuciones de los diferentes actores que intervienen en la tarea educativa, con el fin de aportar a la elaboración de una declaratoria conjunta que oriente los derroteros de la política pública sobre formación docente.

Lo mismo ha venido ocurriendo con la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, que tiene un importante trabajo con senadores y representantes vinculados al tema educativo, con quienes habrá que adelantar el proceso de trámite legislativo de la Ley o el Decreto que finalmente sancione el SCFE, de ser necesario seguir esa ruta, con lo que su legitimidad quedaría reforzada.

Como estas, existen diversas iniciativas que el proceso de discusión sobre el SCFE debe articular para el producto final sea resultado de una movilización social que recoja la diversidad regional y de planteamientos sobre el tema. La UPN ya ha concertado con la Red Estrado para armonizar acciones para la agenda 2023.

Un elemento central que debe ser resuelto para la armonización con el Plan Nacional de Desarrollo es la definición del costo del SCFE, tarea que requiere de un proceso técnico cuidadoso, como se advirtió arriba.

A partir de 2024 se abriría el proceso de materialización del SCFE mediante la reglamentación de la norma marco que resulte en 2023 y la materialización de los dispositivos organizativos y administrativos dispuestos por el MEN y las instituciones participantes. En el curso del proceso se definirá la ruta específica para estas actividades.

22 Convocan: Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Universidad del Valle. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Universidad de Antioquia. Asonen. Ascofade. Ceid-Fecode. Nuevos Maestros por la Educación. Red Chisua.

REFERENCIAS

- Aillaud, A. (., & et. al. (2014). *Los sistemas de formación docente en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Teseo.
- Álvarez, A. (2018). Tensiones en la formación inicial de maestros en Colombia: Entre el normalismo y la universidad. *Revista Praxis Educativa*, 14(28), 64-81.
- Álvarez, A. (2021). *Una historia de la Universidad Pedagógica Nacional. La lucha por lo superior*. Reducar - UPN - Universidad Nacional de Educación.
- Álvarez, A. (3 de septiembre de 2022). Por una nueva relación entre el Estado y la Universidad. *El espectador*.
- Álvarez, A. (abril de 2022). Universidad Pedagógica Nacional. Programa rectoral 2022-2026. Alejandro Álvarez Gallejo. Bogotá. Obtenido de <https://acortar.link/JLkaED>
- Álvarez, A. (12 de septiembre de 2022a). Llegó el momento de dignificar la profesión docente. *El espectador*.
- Álvarez, A. (19 de noviembre de 2022b). Intervención en el Primer Foro sobre el Futuro de la Carrera Docente en Colombia. Bogotá, Universidad Distrital, sede Aduanilla de Paiba.
- Álvarez, A., & Unda, M. d. (2021). *Estado del arte sobre la formación inicial de maestros en Colombia: 1990-2021. Informe final*. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CIUP-REDUCAR.
- Arias, D. H., Díaz, O., Garzón, León, A. C., Rodríguez, S. P., & Valbuena, E. O. (2018). Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Obtenido de <https://bit.ly/3jnQV48>
- ASONEN Comisión recomendaciones al PND 2022-2026. (s.f.). Documento de recomendaciones al PND 2022-2026 escuelas normales sector educación.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (mayo de 2008). La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas. Obtenido de <https://acortar.link/pefbJC>
- Batiuk, V. (2022). *La formación inicial de docentes de primera infancia. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay*. Buenos Aires: UNESCO.
- Bernal Segura, J. J. (2020). *Propuesta de lineamientos de política pública: actualización de saberes de los docentes de educación media acerca de TIC e inteligencia artificial para los entornos rurales*. Bogotá: Universidad de La Salle. Facultad de Ciencias de la Educación. Maestría en Docencia.
- Boada, M., & Expedición, P. N. (2010). Saber localizado y pedagogía. Bogotá.
- Cajiao, F. (1997). La formación de maestros frente a nuevas utopías de educación. En VV.AA., *La formación de los educadores en Colombia* (págs. 65-117). Bogotá: IDEP.
- Calvo, G. (2020). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Calvo, G. (16 de Noviembre de 2022). Entrevista para conocer su punto de vista sobre el Sistema Nacional de Formación Docente. S. (O. Pulido Chaves, Entrevistador) Bogotá.
- Calvo, G., Rendón, D., & Rojas, L. I. (2004). Un diagnóstico de la formación docente en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*(47). Obtenido de <https://bit.ly/3ymg5Ez>

- Castillo, E. (2015). 20 años de etnoeducación universitaria en Colombia. *Revista Javeriana*, 151(816), 21-28.
- Castillo, E., & Caicedo, J. A. (2021). La formación docente intercultural en Colombia (1977-2020). Pedagogía comunitaria, Cátedra de Estudios Afrocolombianos y Etnoeducación universitaria. En M. S. Vilagomez, *Pensando pedagogías y prácticas interculturales en las Américas*. Cuenca -Ecuador: Abya Yala - Universidad Politécnica Salesiana.
- Claval, P. (2002). El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles A.G.E.*(34), 21-39.
- Congreso de la República de Colombia. (febrero 8 de 1994). Ley 115. Bogotá D.C.
- Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. L. (Coordinador), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina* (1a ed., págs. 263-303). Buenos Aires: IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- de Tezanos, A. (2022). La escuela normal en América Latina: una historia por contarse y una posibilidad para transformarse. En H. (. Suárez, *Las escuelas normales superiores: 25 años entre imaginarios y realidades (1997-2022)* (págs. 13-54). Bogotá: Editorial Magisterio - Grupo Historia de Práctica Pedagógica.
- Durán, F. Á., Acosta, D. G., & Espinel, Ó. A. (2014). Experiencia docente de profesionales no licenciados en la escuela pública del distrito. *Actualidades pedagógicas*, 1(63), 38-60.
- Echeverry, A. (2022). La refundación de las escuelas normales superiores en Colombia. La tradición como sueño de futuro. En H. (. Suárez, *Las escuelas normales superiores 25 años entre imaginarios y realidades (1997-2022)* (págs. 55-99). Bogotá: Editorial Magisterio - Grupo Historia de la Práctica Pedagógica.
- Echeverry, J. A., Rodríguez, H. M., & Yarza, V. A. (2013). Formación de maestros y maestras para la diversidad cultural. *Pedagogía y saberes*(45), 23-30. Obtenido de <https://bit.ly/3yjpNHv>
- El observatorio de la Universidad Colombiana. (7 de diciembre de 2022). CESU CNA CONACES Las propuestas de ajuste al SAC que realiza Mineducación con las IES. Bogotá. Obtenido de <https://www.universidad.edu.co/las-propuestas-de-ajuste-al-sac-que-analiza-mineducacion-con-las-ies/>
- Figueroa C., M., García, S., Maldonado, D., Rodríguez, C., Saavedra, A. M., & Vargas, G. (mayo de 2018). La profesión docente en Colombia: normatividad formación, selección y evaluación. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- González Lara, M. (17 de abril de 2017). Sistema integrado de formación docente (Documento de trabajo v28). Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito. Subsecretaría de Calidad y Pertinencia. Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas.
- González Lara, M., Barrantes Clavijo, R., & Lache Rodríguez, L. M. (2016). *La formación de maestros: Oficio del IDEP. Sistematización de la experiencia institucional en formación docente, 1999-2013*. Bogotá D.C.: IDEP.
- Instituto Nacional Superior de Pedagogía. (09 de septiembre de 2008). Foletto grande del Instituto Nacional Superior de Pedagogía. Bogotá D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.

- Jiménez, A. (julio-diciembre de 2019). Políticas de formación docente en Colombia 1976-2018 , Vol 23. No. 23, . , Págs. . *Revista Historia de la Educación en Colombia*, 23(23), 75-117.
- Jiménez, M. M. (26 de septiembre de 2022). Reunión de la Mesa de Trabajo sobre Formación Docente convocada por el profesor Carlos Noguera de la UPN. Reunión virtual.
- Jiménez, M. M., & Angulo, F. (2008). Breve estado del arte sobre sobre los/as profesores/as principiantes. *Revista Educación y Pedagogía*, XX(50), 207-218.
- Lasso Cardona, L. A. (2020). Análisis de las formación posgradual a nivel de maestría y doctorado en Colombia entre 2010 y 2018. *Revista Espacios*, 41(48), 161-176.
- López, R., & Serrano, J. (2012). *Manual para la formulación y ejecución de planes de educación rural. Calidad y equidad para la población de la zona rural*. Bogotá D.C.: MEN - Corpoeducación.
- Martínez Boom, A. (2000). *ISSUSU*. Recuperado el 1 de Abril de 2014, de Expedición pedagógica nacional y geopedagogía una experiencia pedagógica colombiana: <http://issuu.com/amboom/docs/name8259f4>
- Martínez Pineda, M. C., Calvo, G., Martínez Boom, A., Soler Martín, C., & Prada Dussán, M. (2015). *Pensar la formación de maestros hoy. Una propuesta desde la experiencia pedagógica*. Bogotá D.C.: IDEP.
- Ministerio de Cultura. (2010). *Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Miniserio de Cultura.
- Ministerio de Educación Nacional - ASONEN. (diciembre de 2015). *Naturaleza y retos de las Escuelas Normales Superiores* . Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional - CNA. (diciembre de 2013). *Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional & Teaching and Tutoring T&T College de Colombia S.A.S. (diciembre de 2013). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (28 de noviembre de 2013). *Propuesta de orientaciones para promover la calidad de los programas de pedagogía para profesionales no licenciados (PPPN) Documento de trabajo versión 1.10*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Educación Nacional. (noviembre de 2017). *Plan nacional decenal de educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (17 de julio de 2018). *Plan Especial de Educación Rural. Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz*. Bogortá D.C.
- Ministerio de Educación Nacional. (21 de noviembre de 2018). *Programa Todos a Aprender -PTA-se fortalece en 2019*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/379147:Programa-Todos-a-Aprender-PTA-se-fortalece-en-2019>
- Ministerio de Educación Nacional. (25 de noviembre de 2022). *Planes territoriales de formación docente -PFTD- vigentes*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/adelante-maestros/Formacion/Formacion-Continua/319469:Planes-territoriales-de-formacion-docente-PTFD-vigentes>

- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Programa Especial de Educación Rural*. Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-Especial-de-Educacion-Rural/Acerca-de/358004:Historia>
- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Política de formación de Educadores. MEN. Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-345822_ANEXO_18.pdf
- Misión de Sabios Colombia 2019. (2020a). *Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Reflexiones y propuestas* (Primera ed., Vol. 1). Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia. Ministerio de ciencia y Tecnología.
- Misión de Sabios Colombia 2019. (2020b). *Arte, cultura y conocimiento. Propuestas del foco industrias creativas y culturales*. (Vol. 8). Bogotá: Vicepresidencia de la República. Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Munar, Y. A. (2022). Las escuelas normales y la formación inicial de maestros hoy: incertidumbres y expectativas. En H. (. Suárez, *Las escuelas normales superiores: 25 años entre imaginarios y realidades (1997-2022)* (págs. 233-259). Bogotá D.C.: Magisterio Editorial - Grupo Historia de la Práctica Pedagógica.
- Noguera, C. (2015). Contribuciones para una discusión sobre la formación de maestros (¿profesores? ¿docentes? ¿educadores?). *No publicado*.
- OCDE/TALIS. (s.f.). Obtenido de <https://acortar.link/6b1oNI>
- OECD/PISA. (s.f.). Obtenido de <https://www.oecd.org/pisa/pisa-es/>
- OREALC/UNESCO. (14 a 16 de noviembre de 2002). Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. . La Habana, Cuba.
- OREALC/UNESCO. (2007). Programa Regional de Políticas para la Profesión docente. Documento General. . Santiago de Chile.
- Ortiz, I. (2021). Financiación de la educación en Colombia y lógicas de privatización en el ciclo obligatorio: del subsidio a la demanda a los “nuevos modos de gestión”. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 34, 2021., 11(34), 1-22.
- Pedraza, C. (7 de octubre de 2022). (O. O. Pulido, Entrevistador) Bogotá.
- Perry, G., & Otros. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá D.C.: Fundación Compartir.
- Pineda, P., Sepúlveda, M., Acosta, M., Morales, M., & Ardila, J. P. (2015). Formación posgradual docente y política educativa distrital en Bogotá 2007-2014. Secretaría de Educación de Bogotá.
- Pinilla, P. (2006). *El derecho a la educación: La educación en perspectiva de derechos*. (P. G. Nación, Ed.)
- Pulido Chaves, O. (2009). La cuestión de la calidad de la educación. (F. L. (FLAPE), Ed.) Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2021). *Hegemonía, cultura y educación. Introducción a las estructuras culturales disipativas*. Buenos Aires: CLACSO-CME-CLADE.
- Quiceno, H. (22 de marzo de 2006). Un instituto pedagógico para los maestros de Colombia. Bogotá D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.

- Quiceno, H. (31 de agosto de 2022). Reunión de equipo dinamizador ampliado de la Red Estrado Colombia. Reunión virtual.
- Red Estrado. (2022). IV Seminario Nacional Red Estrado Colombia 2022-2023. Formación y Trabajo Docente en Colombia. Desafíos y Posibilidades de Transforamción. UPN.
- Red-DESC. (s.f.). *Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 12 de 2021, de <https://www.escri-net.org/es/derechos>
- Reyes, L., & Pulido Chaves, O. (2010). La cuestión docente en América Latina. Documento guía para la elaboración de informes nacionales. Bogotá, Santiago de Chile: FLAPE Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.
- Rivero, J. (enero de 2003). Presentación de la consultoría sobre Propuesta Nueva Docencia en el Perú.
- Rodríguez Céspedes, A. (2002). *La educación después e la constitución del 91 de la reforma a la contrarreforma*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio -Corporación Tercer Milenio.
- Rodríguez, S. P., Díaz, O. C., & Arias, D. H. (2021). Los efectos de las políticas de calidad en las licenciaturas en Colombia: balance y alternativas. *Revista Colombiana de Educación*, 1(81), 35-60.
- Ruíz, L. D. (2006). *La escuela: Territorio en la frontera. Tipología de conflictos escolares según estudio comparado con Bogotá, Cali y Medellín*. Medellín: IPC. Instituto Popular de Capacitación. Corporación de Promoción Popular.
- Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos -Tau.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel S.A.
- Téllez Iregui, G. (2001). La Expedición Pedagógica Nacional: Un compromiso con la valoración social del magisterio colombiano. En M. d. Unda Bernal, *Expedición Pedagógica Nacional. Pensando el viaje 1* (págs. 19-28). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Torres Oviedo, J. (25 de agosto de 2022). *Presidente del SUE explicó las razones de la desfinanciación de las IES públicas del país*. Obtenido de ascun.org.co: <https://ascun.org.co/presidente-del-sue-explico-las-razones-de-la-desfinanciacion-de-las-ies-publicas-del-pais/>
- Torres, C. A., Triana, M. E., Gómez, N., Escobar, J. E., Cristancho, D., Pachón, J. V., . . . Guerrero, I. (2013). *Caminando el territorio desde la diversidad social, poblacional, territorial y cultural. El Consejo Territorial de Planeación Distrital, CTPD, piensa la ciudad en el año de la Planeación en Bogotá D.C.* Bogotá: Consejo Teritorial de Planeación. Universidad Nacional de Colombia. Secretaría Distrital de Planeación.
- UNESCO/OREALC. (2001). Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. 158. Santiago de Chile. doi:ED.01/PROMEDLAC VII/REF.1
- Vaillant, D., & Marcelo, C. (2018). *Hacia una formación disruptiva de docentes. 10 claves para el cambio*. Madrid: Nasrcea S.A. de Ediciones.
- Verger, A., Zancajo, A., & Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, 47-78.
- Zambrano, A. (2012). Formación docente en Colombia. Arqueología de la política pública y del escenario internacional. *Educere*, 16(54), 11-18. Obtenido de <https://bit.ly/3jn19S2>