

## **Desigualdad educativa: una mirada desde la formación docente**

Presentado por:

Lesly Sarmiento Pinzón

Como trabajo de grado para optar al título de Magister en Desarrollo Educativo y Social

Tutora

Edna Patricia López Pérez

Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE)

Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

Maestría en Desarrollo Educativo y Social

Bogotá, 2021

*A mi familia, por su amor, apoyo y comprensión*

*A Uriel, amigo, compañero, amor, luz y alegría*

## Notas aclaratorias

### Nota 1.

Desde 2018 me desempeño como contratista y servidora pública del equipo de formación de docentes y directivos docentes del Ministerio de Educación Nacional. Como parte de mis compromisos contractuales y funciones, he elaborado diversos documentos técnicos sobre formación de educadores y he participado como coautora de los siguientes documentos publicados por el Ministerio:

Ministerio de Educación Nacional; UNESCO – APCEIU - Corpoeducación (2018).

*Lineamientos de Formación de Educadores para la Ciudadanía*. Proyecto “Desarrollo e integración curricular de la Educación para la Ciudadanía Mundial – ECM”. En:

<https://corpoeducacion.org.co/wp-content/uploads/2019/06/ciudadania-2.0-baja.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (2021).

*Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente*. En:

[https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-190313.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-190313.html?_noredirect=1)

Por lo anterior, y dado que el presente trabajo de investigación coincide con mi área de desempeño, los lectores encontrarán similitudes entre mi producción profesional y mi producción académica sin que ello vulnere los derechos de autor.

**Nota 2.** Las primeras versiones de este trabajo de investigación fueron construidas de manera conjunta con Carlos Augusto Patiño, con quien se acordó el uso compartido de los insumos elaborados en el primer semestre de 2021 y, por tanto, es probable que los dos trabajos pueden tener textos similares.

## Introducción

La experiencia personal como educadora y funcionaria pública en temas relacionados con la formación docente ha dejado una preocupación permanente sobre las desiguales condiciones para acceder a oportunidades de formación por parte de los educadores que se encuentran en zonas rurales, o cuando por su vinculación provisional o temporal no les permite acceder a la financiación de sus estudios.

Con este trabajo es posible afirmar que la actual configuración del sistema de formación docente en Colombia no brinda condiciones para el acceso, calidad y pertinencia de la formación, lo que, aunado a la organización de la carrera docente, incide de manera desfavorable en el desarrollo profesional de los educadores, en sus condiciones salariales y deteriora las posibilidades de mejoramiento de la calidad educativa (prácticas pedagógicas, gestión institucional y aprendizajes de los estudiantes, entre otros).

Es por ello por lo que este trabajo de investigación indaga acerca de las dimensiones de la desigualdad en la formación de los educadores y la relación que guardan con la organización del sistema de formación de educadores (acceso, calidad, pertinencia) y con la carrera docente (vinculación, tipo de nombramiento, salarios, por ejemplo).

Se espera que los resultados de los diversos ejercicios de categorización (documental y de fuentes orales) ofrezcan pistas que aporten a la comprensión del estado de la formación de educadores en el país, a la construcción de políticas específicas para este fin y a la generación de condiciones equitativas para el ejercicio de su profesión. Para ello, el trabajo se encuentra organizado en cuatro capítulos de la siguiente manera:

El primer capítulo corresponde a la configuración del objeto de estudio y el marco metodológico en el que se exponen las fuentes utilizadas durante la indagación (documentales, estadísticas y fuentes orales, a través de entrevistas). El análisis de estas fuentes arrojó un importante ejercicio de categorización de las problemáticas más relevantes de la formación inicial y en servicio.

El segundo capítulo corresponde a los antecedentes de las políticas sobre formación docente, señalando la estrecha relación entre la calidad educativa y la calidad de los educadores.

De hecho, esta ecuación tiende a desconocer las asimetrías propias de la formación de los educadores y de la carrera docente.

El tercer capítulo ofrece una serie de marcos de referencia conceptuales sobre las políticas docentes y de formación docente en América Latina y en Colombia. Aunque el capítulo brinda referentes normativos sobre la formación docente en el país, también señala la debilidad y la desarticulación de estos marcos normativos y la ausencia de política de formación docente. Así mismo, este capítulo establece los vínculos entre la formación de educadores y la carrera docente a partir del análisis comparativo de los dos estatutos vigentes y del decreto 804 de 1996.

El cuarto capítulo, recoge las problemáticas identificadas en el ejercicio de triangulación y recupera las voces de los actores desde cuatro grupos de asimetrías o desigualdades presentes en la formación docente y la vinculación a la carrera docente, las condiciones en las que se ejerce la profesión docente, los desequilibrios en los territorios, la ausencia de Políticas Públicas y la debilidad del Sistema Colombiano de Formación Docente.

## Tabla de Contenido

<b>1. Marco Metodológico</b> .....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.2. Objetivos .....	2
1.3. Perspectiva metodológica .....	3
<b>2. Antecedentes</b> .....	19
<b>3. Marco de referencia</b> .....	36
3.1. Los sujetos: entre la vocación y la profesión .....	38
3.2. Políticas públicas para la formación de educadores .....	44
3.3. Referentes de política y marco normativo para la formación de educadores en Colombia.....	54
3.4. El lugar de la formación de educadores en la carrera docente.....	73
3.5. Desigualdad educativa .....	83
<b>4. Dimensiones de la desigualdad en la formación de educadores</b> .....	91
4.1. Asimetrías entre la formación docente y la vinculación a la carrera docente.....	97
4.2. Asimetrías en la formación docente debido a las condiciones en las que se ejerce la profesión docente .....	107
4.3. Asimetrías de la formación de educadores en el territorio (Descentralización) .....	110
4.4. Asimetrías debidas a la ausencia de Políticas Públicas y debilidad del Sistema Colombiano de Formación Docente .....	124
<b>5. Conclusiones</b> .....	143
Lista de referencias .....	147
Apéndices.....	155
Anexo 1. Formatos de entrevistas.....	155
Anexo 2. Nivel educativo de los educadores por Entidad territorial.....	165

## Lista de tablas

Tabla 1. Análisis documental. Relación de informes y estudios sobre políticas docentes .....	8
Tabla 2. Análisis documental. Relación de documentos de política de formación docente .....	10
Tabla 3. Relación de entrevistas .....	14
Tabla 4. Relación de entrevistas a través de formulario .....	17
Tabla 5. Resultados Pruebas Saber Pro 2016. Competencias genéricas.....	30
Tabla 6. Concepciones de la docencia en Colombia.....	38
Tabla 7. El ciclo de política pública.....	46
Tabla 8. Categorías conceptuales sobre formación y carrera docente .....	51
Tabla 9. Referentes normativos y de política educativa para la formación de educadores .....	55
Tabla 10. Marco normativo relacionado con formación de educadores .....	57
Tabla 11. Programas o estrategias de formación en cada subsistema.....	66
Tabla 12. Formación de educadores en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 - 2026 ....	72
Tabla 13. Momentos de la profesionalización docente en Colombia .....	74
Tabla 14. Formación de educadores en los Estatutos de profesión docente y Decreto 804 .....	77
Tabla 15. Políticas de igualdad en educación. ....	86
Tabla 16. Sistema de indicadores sobre la equidad de los sistemas educativos europeos.....	87
Tabla 17. Problemáticas asociadas a la atracción de educadores. ....	91
Tabla 18. Problemáticas asociadas a la formación inicial de educadores.....	92
Tabla 19. Problemáticas asociadas a la formación de educadores en servicio. ....	94
Tabla 20. Nivel educativo de los educadores según el estatuto al que pertenecen.....	102
Tabla 21. Nivel educativo de los etnoeducadores.....	103
Tabla 22. Nivel educativo de los educadores de acuerdo con el tipo de nombramiento .....	108
Tabla 23. Nivel educativo de los educadores de acuerdo con el género.....	110
Tabla 24. Nivel educativo de los educadores por Entidad Territorial Certificada (Parte 1).....	165
Tabla 25. Nivel educativo de los educadores por Entidad Territorial Certificada (Parte 2).....	168

## Lista de gráficos

Gráfico 1. Promedio del puntaje global nacional según grupos de referencia.....	28
Gráfico 2. Desempeño en Comunicación Escrita. Nacional.....	29
Gráfico 3. Desempeño en Razonamiento Cuantitativo. Nacional. ....	29
Gráfico 4. Relación entre los resultados de la prueba de competencias ciudadanas y el nivel socioeconómico de los estudiantes. ....	31
Gráfico 5. Calidad de los educadores en relación con la formación y la carrera docentes.....	33
Gráfico 6. Elementos conceptuales de referencia. ....	37
Gráfico 7. Rutas para la configuración de políticas de formación docente. ....	57
Gráfico 8. Sistema Colombiano de Formación de Educadores. ....	65
Gráfico 9. Educadores por Estatuto o Régimen de la profesión docente.....	101

### Lista de acrónimos y siglas

ASCOFADE	Asociación Colombiana de Facultades de Educación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTC	Comité Territorial de Capacitación (Docente) (o, también, CTFD, Comité Territorial de Formación Docente)
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Desarrollo Profesional (o también, DPD, Desarrollo Profesional Docente)
ECDF	Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativa
EE	Establecimientos Educativos
ENS	Escuelas Normales Superiores
ETC	Entidad Territorial Certificada
FIPCAM	Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IES	Institución de Educación Superior
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO)
MEN	Ministerio de Educación Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAM	Plan de Apoyo al Mejoramiento
PEC	Proyecto Educativo Comunitario
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PMI	Plan de Mejoramiento Institucional
PNDE	Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026
PFC	Programas de Formación Complementaria (antes, Ciclo Complementario)
PTFD	Plan Territorial de Formación Docente (o, también, PTCD, Plan Territorial de Capacitación Docente)
SCFE	Sistema Colombiano de Formación de Educadores

SE	Secretaría de Educación
SGP	Sistema General de Participaciones
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SIEE	Sistema Institucional de Evaluación de los Estudiantes
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

## 1. Marco Metodológico

### 1.1.Planteamiento del problema

Como se presentará en la segunda parte del documento, los educadores son concebidos como uno de los pilares o insumos clave de las políticas de calidad educativa. Con ello, es posible afirmar que las características y las condiciones de su formación, su carrera y su práctica profesional se encuentran estrechamente relacionadas con los procesos de aprendizaje y en la materialización (o no) del derecho a la educación de sus estudiantes.

La intuición inicial, a partir de la experiencia como estudiante, docente y servidora pública, es la de visualizar que el sistema educativo colombiano se caracteriza por ser profundamente desigual y por reflejar las inequidades de tipo estructural presentes en nuestra sociedad. La desigualdad en el sistema de formación y el debilitamiento de la educación pública afectan las condiciones de acceso, calidad y pertinencia de la formación, y tiene incidencia en la carrera docente, en el desarrollo profesional de los educadores, en sus condiciones salariales, y deteriora las posibilidades de mejoramiento de la calidad educativa relacionadas con las prácticas pedagógicas, la gestión institucional y el aprendizaje de los estudiantes, entre otros.

Con la intención de aportar a la comprensión del estado de la formación de los educadores y a las condiciones en la que se lleva a cabo el ejercicio de su profesión, se hace necesario proponer una pregunta central:

*¿cómo se manifiesta la desigualdad educativa en la formación de los educadores y cuál es la relación que guarda con la organización del sistema de formación de educadores (acceso, calidad, pertinencia) y con la carrera docente (vinculación, tipo de nombramiento)?*

De entrada, la pregunta se hace compleja al contemplar la relación entre la organización del sistema de formación y la carrera docente, bajo la idea de encontrar las

razones por las cuales la formación de educadores requiere de vasos comunicantes con la profesión y la carrera docente, más allá de las relaciones básicas con el ascenso y la mejora salarial. Pero también se hace visible en este planteamiento, la necesaria identificación de asimetrías y desigualdades que se reflejan en la formación de los educadores ya sea por su pertenencia a uno de los dos Estatutos (2277 o 1278) o Régimen (Etnoeducadores); el cargo al que pertenecen (Docente o Directivo Docente); la zona en que laboran (rural o urbana); el tipo de vinculación a la carrera docente (planta, provisional) y la ETC a la que pertenecen, sea esta departamental o municipal, y los recursos y acciones que cada entidad disponga para la formación de sus educadores.

La lectura de las estadísticas indica la existencia de marcadas diferencias en el nivel de formación de los educadores de acuerdo con los criterios mencionados, pero tales diferencias pueden ser causadas o pronunciadas durante el ejercicio de la profesión docente cuando el sistema educativo cuenta con débiles estructuras normativas, de política y de estrategias para corregir estas diferencias.

Esta primera mirada se cruza con el sentir y las voces de diferentes actores del sector educativo sobre los procesos, las implicaciones y las consecuencias de los procesos de formación docente y, por ello, este trabajo plantea los asuntos centrales e hilos de conexión entre las políticas de formación de docentes y cómo estas puede aportar a las condiciones dignas en las que los educadores realizan su acción profesional, todo ello desde el análisis de los referentes internacionales y nacionales.

Estas inquietudes alientan la investigación y para ella se adelanta una acción metodológica consecuente como se explica más adelante.

## **1.2.Objetivos**

### **Objetivo General**

Aportar a la identificación y a la comprensión de las condiciones de desigualdad e inequidad presentes en el acceso, la calidad y la pertinencia de la formación de docentes colombianos a partir de sus relaciones con la carrera y el ejercicio docente.

### **Objetivos específicos:**

Identificar las condiciones de desigualdad en las que se lleva a cabo la formación de los educadores a través del rastreo de documentos normativos y de política, así como del levantamiento de la información de fuentes primarias.

Establecer las relaciones entre la formación de los educadores y las condiciones de la carrera docente tales como la pertenencia a uno de los estatutos docentes, la vinculación o el tipo de nombramiento a través del análisis de información estadística y del análisis de información de fuentes primarias y secundarias.

### **1.3.Perspectiva metodológica**

Para definir la perspectiva metodológica de este trabajo se tiene en cuenta dos vertientes:

- Las posibilidades de la investigación educativa en el análisis de políticas públicas.
- El enfoque de derechos humanos en el análisis, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas del sector educativo.

La primera vertiente, suele asumir que “el análisis de políticas públicas como parte de la toma de decisiones y formulación de políticas” implica “relacionar cursos de acción, posiciones, actitudes y decisiones políticas en situaciones de competencia política poniendo particular énfasis en los fines, los medios, los valores y las prácticas”, así como “comprender y discernir acerca de las políticas públicas” (Orlansky, D. 2004, p. 6). En esta medida, el análisis de políticas puede aportar a la elección de mejores alternativas para dar respuesta a un problema o necesidad, “con el apoyo de evidencias y razones, haciendo uso de múltiples métodos de investigación y argumentación para producir información y transformar conocimiento” (p. 6).

El análisis de políticas entonces, puede apuntar a la identificación de problemas que deben ser resueltos y a la producción de información (datos y evidencias) que oriente a los decisores de políticas, con el fin de “determinar la alternativa más conveniente para alcanzar un conjunto dado de propósitos a la luz de las relaciones entre políticas y objetivos” (p. 11). Para ello, el analista político debe aproximarse a métodos de

investigación que enmarque el diseño de instrumentos y la ubicación de fuentes, ya sea documental o a través de actores clave o involucrados. La ruta metodológica para el análisis de políticas puede incluir “operaciones diversas como la capacidad de extraer lecciones de otras políticas públicas (Rose), la emulación (Hoberg), la transferencia (Wolman) y el aprendizaje (Hall). Todas estas operaciones, son según Dolowitz y Marsh, variantes del proceso según el cual el conocimiento acerca de las políticas públicas, la organización administrativa, las instituciones, etc., en un determinado momento y/o lugar puede ser luego aplicado en otras circunstancias y/o contextos. La transferencia internacional es lo más común, pero también hay traspasos entre regiones y ciudades. Asimismo, hay un rescate y una asimilación de políticas anteriores y convenientemente aplicadas cuando se trata de extraer lecciones del pasado” (p. 15).

En relación con los datos, estos “han sido previamente obtenidos, creados y/o desarrollados por terceros, en diferentes momentos, contextos y necesidades” (pp. 16 - 17). Esta información aporta al analista la posibilidad de entender contextos e identificar actores, las características y complejidad del problema, detectando las principales variables y sintetizar la información pertinente que conduzca a la selección de alternativas de acción (p. 17).

En relación con la segunda vertiente, de la mano de la propuesta de organizaciones como DeJusticia, se parte de una concepción cercana al constitucionalismo social, propias del Estado Social de Derecho, que busca amparar los derechos individuales y los derechos sociales, como la educación o la salud, en consonancia con una “visión más robusta y ampliada de democracia”. (Pérez, L.; Uprimny, R.; Rodríguez, C., 2012, p. 7). Teniendo en cuenta que el reconocimiento formal de un derecho no es suficiente si un individuo o un colectivo no tiene asegurados las condiciones materiales para su ejercicio (p. 8), el papel del Estado es de gran importancia en la satisfacción de las necesidades y en la materialización de los derechos, desde una perspectiva que se sostiene en los principios de la protección de la dignidad humana, la libertad y el ejercicio pleno de la ciudadanía (p. 9).

En este sentido, se acoge la intención de DeJusticia de buscar que “exista un mayor diálogo entre la formulación de las políticas públicas y el respeto y garantía de los

derechos sociales, a fin de que esos derechos no sean vistos como ‘variables externas’ al análisis de las políticas económicas y de las estrategias de desarrollo, sino que sean incorporados como una dimensión interna de las mismas” (p. 10) lo que contribuye al disfrute de los derechos humanos y a la disminución de las tensiones que surgen ante el incumplimiento del Estado:

[...] el fortalecimiento del vínculo entre derechos humanos y políticas públicas contribuye tanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado como a la tarea de planeación con fundamento en el principio de racionalidad económica. En otros términos, garantizar que las políticas públicas se diseñen, implementen y evalúen conforme con los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado no sólo contribuye a mejorar el disfrute de los derechos humanos, sino que a la vez es la inversión más rentable para darles el mejor uso alternativo a los recursos escasos. Puntualmente, si el Estado asegura que las políticas públicas tengan un impacto positivo sobre los derechos, evitará ampliar las inversiones en el sistema de justicia que serían necesarias para responder al crecimiento de las demandas de la población por incumplimiento de los derechos y las responsabilidades del Estado. (p. 13)

La conjunción de estas dos vertientes busca acercar la lógica de los derechos a la lógica del análisis de las políticas públicas, de modo que éstas sean formuladas e implementadas desde el respeto y cumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Este trabajo, por tanto, se configura como un primer paso para la identificación de las desigualdades presentes en la norma, la política y las prácticas asociadas con la formación docente, cuestionando el impacto de las políticas y de las decisiones sobre los sujetos educadores, a través de su formación. Una percepción inicial sobre el estado de cosas evidencia las desigualdades presentes en la formación de educadores, desde la concepción de las políticas públicas, la normatividad y las estrategias de formación, lo que incide en las desiguales oportunidades de oferta y acceso, así como las deficiencias en calidad y pertinencia de los

procesos de formación. Al tiempo, es evidente que la existencia de diferentes estatutos de la profesión docente que no dialoga con el sistema de formación ni con los subsistemas de formación inicial, en servicio y posgradual, conlleva a la no garantía de derechos, ni a los propósitos de formación de los educadores en la perspectiva de la calidad educativa.

Para hacer evidente esta idea se hizo imperativo hacer un tratamiento metodológico acorde con la “triangulación” que acompaña a la investigación cualitativa, esto es: cuando se establecen diferentes estrategias para capturar información y

“obtenemos un idéntica o similar imagen de la realidad social, [y] nuestra confianza en la veracidad de esa imagen se incrementa... Así, el componente integrador se basa en la posible convergencia o divergencia de los resultados que se obtienen”.

(Toro, 2010, p. 60)

Lo que está en juego, entonces, es el cruce entre un análisis inicial de las políticas públicas sobre formación de educadores (análisis documental), el estudio cuidadoso de la de información estadística más relevante y la aplicación, la sistematización y el análisis de entrevistas semiestructuradas, con el fin de recoger las voces y el sentir de los educadores frente a las implicaciones de las políticas y el reconocimiento de las posibilidades existentes para su formación.

El análisis documental se realizó en relación con dos referentes: de un lado, los estudios y los informes del estado de las políticas de formación docente en Colombia y en América Latina, y, de otro lado, los documentos de política y de marco normativo sobre formación docente en Colombia.

Por su parte, el análisis de información estadística se hizo a partir del Anexo 3A del DANE sobre el nivel educativo de los educadores, en relación con variables como género, zona en la que labora, tipo de vinculación, estatuto al que pertenecen, entre otros.

Finalmente, las Entrevistas semiestructuradas a educadores, se realizaron en su mayoría a los docentes vinculados al Estatuto 1278 de 2002 del municipio de Tumaco y del departamento de Antioquia. Una particularidad de los sujetos de las entrevistas tiene que ver con el hecho de que fueron educadores actuantes en zonas rurales, escenarios valiosos para ampliar el espectro de la información no siempre considerados al momento de adelantar estudios e investigaciones sobre la realidad de los docentes. Ahora bien,

también fueron entrevistados diferentes actores como servidores públicos del MEN y de SE, investigadores y académicos expertos en formación de educadores y políticas docentes, y representantes de sindicatos de educadores. Todo ello se realizó en la perspectiva de cubrir el mayor número de voces posible en sintonía con la idea de trabajar integralmente el problema. Por lo mismo, se trabajaron fuentes secundarias como artículos de prensa y comunicados de grupos sindicales (FECODE), entre otras.

### **Análisis documental**

En lo referente al análisis documental, la revisión de diferentes tipos de fuentes permitió encontrar las coincidencias y las tendencias tanto en el estado de la formación y de las políticas docentes, como en las posibles estrategias y acciones recomendadas por diversos actores del sistema educativo.

La selección de los documentos implicó considerar el cumplimiento de, al menos, uno de los siguientes criterios:

- Documentos que han sido referencia para las políticas educativas colombianas en los últimos años.
- Documentos que contengan estudios o recomendaciones para los países de la región (América Latina y el Caribe).
- Documentos que contengan estudios locales y recomendaciones de política.
- Normatividad relacionada con formación de educadores.
- Documentos que reflejen o definan la política local (ETC) sobre formación de educadores, específicamente, los PTFD.

La revisión de diferentes tipos de fuentes permitió encontrar las coincidencias y las tendencias tanto en el estado de la formación y las políticas docentes como en las posibles estrategias y acciones recomendadas por diversos actores del sistema educativo. En particular, las principales fuentes consultadas fueron seleccionadas en relación con sus fortalezas en el análisis del estado de la cuestión docente, su impacto en el diseño de

políticas y la pertinencia de las recomendaciones planteadas para la formación de educadores.

En la siguiente tabla se sintetiza la información de informes y estudios considerados en la investigación:

*Tabla 1. Análisis documental. Relación de informes y estudios sobre políticas docentes*

<b>Informes y estudios sobre políticas docentes</b>	
<b>2005</b>	OCDE. <i>Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Pointers for policy development</i> . A partir del informe 2005.
<b>2007</b>	McKinsey & Company. <i>Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos</i> . Informe McKinsey
<b>2014</b>	Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) UNESCO. <i>Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual</i> . Fundación Compartir. <i>Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos</i> . Duque, M; Celis, J.; Díaz, B.; Gómez, M. <i>Diez pilares para un programa de desarrollo profesional docente centrado en el aprendizaje de los estudiantes</i> . OCDE. <i>Estudio internacional sobre enseñanza y aprendizaje (TALIS)</i> . Guía del profesorado TALIS 2013.
<b>2015</b>	UNESCO. <i>Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4</i> .
<b>2016</b>	Denise Vaillant. <i>Desarrollo profesional docente</i> . Fabio Jurado Valencia. Instituto de Investigación en Educación (UNAL - MEN). <i>Hacia la renovación de la formación de los docentes en Colombia: ruta tradicional y ruta polivalente</i> . LLECE. <i>Informe de Resultados TERCE. Factores Asociados</i> . OCDE. <i>Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia</i> . OREALC / UNESCO. <i>Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE</i> .

<b>Informes y estudios sobre políticas docentes</b>	
<b>2017</b>	<p>Dimaté, C.; Tapiero, O.; González, C.; Rodríguez, R.; Montoya, M; Ochoa, S.; Marulanda, L. <i>Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de maestros</i>. Ascofade. Editorial Pontificia Javeriana.</p> <p>Marcela Bautista; Víctor Manuel Gómez Campo. Universidad Nacional de Colombia. <i>Calidad docente: un desafío para la tradición pedagógica en Colombia</i>. OCDE. <i>Estudios económicos de la OCDE. Colombia</i>.</p> <p>OCDE (ICFES). <i>Marco de referencia preliminar. Estudio Internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Talis 2018</i>.</p>
<b>2018</b>	<p>Cecilia Barbieri (Educación 2030 - UNESCO). <i>E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Hacia la Educación 2030 en América Latina y el Caribe</i>. Reunión regional de ministros de educación de América Latina y el Caribe.</p> <p>Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes. <i>La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación</i>. OCDE. <i>OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018</i>.</p> <p>Ricardo Cuenca (Educación 2030 - UNESCO). <i>La cuestión docente en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos</i>. Reunión de Alto Nivel Técnico. Estado Plurinacional de Bolivia. 23 – 24 de julio de 2018.</p> <p>Diego Hernán Arias Gómez... [et. al]. Universidad Pedagógica Nacional; Colciencias. <i>Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia</i>.</p>
<b>2019</b>	<p>Lea Vezub (IPE - UNESCO). <i>Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países. Análisis comparativos de políticas de educación</i>.</p> <p>Gloria Calvo (IPE - UNESCO). <i>Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina. Estado del arte de investigaciones de políticas educativas</i>.</p>

Fuente: Elaboración propia

A partir de la revisión de la literatura se identificaron algunas tendencias sobre las políticas docentes y las políticas de formación docente, tales como:

- Estrategias de formación docente en el marco de una política de formación docente consistente que reconoce la complejidad de la formación y de la profesión docente.
- Propuestas de políticas de formación docente en diálogo con las políticas docentes que conjuguen conexiones entre Profesionalización y Desarrollo Profesional Docente (DPD).
- Reconocimiento de los docentes (como sujetos de derechos y como profesionales) en el diseño de las políticas educativas, destacando aspectos relacionados con la formación docente, tales como la institucionalidad, los modelos y los tiempos de formación, entre otros.
- Establecimiento de relaciones entre la formación y las condiciones de ingreso, las condiciones de carrera, como permanencia y promoción, así como las condiciones propias del ejercicio docente.

De manera complementaria, se realizó la revisión de documentos normativos y de política educativa de Colombia:

*Tabla 2. Análisis documental. Relación de documentos de política de formación docente*

<b>Documentos de política educativa colombiana en relación con la formación de educadores</b>	
<b>2010 - 2014</b>	Ministerio de Educación Nacional. Plan Nacional de Formación Docente. Documentos de trabajo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Documentos base del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa (PTCE). Documentos base del Programa Todos a Aprender (PTA).
<b>2011</b>	Ministerio de Educación Nacional. <i>Guía Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente.</i>
<b>2013</b>	Ministerio de Educación Nacional. Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política (SCFE)
<b>2016 - 2017</b>	Secretarías de Educación. Planes Territoriales de Formación Docente (2016 – 2019).

<b>Documentos de política educativa colombiana en relación con la formación de educadores</b>	
	Ministerio de Educación Nacional. Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad.
<b>2018</b>	Ministerio de Educación Nacional; UNESCO – APCEIU - Corpoeducación. Lineamientos de Formación de Educadores para la Ciudadanía.
<b>2019</b>	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 por la Educación, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
<b>2021</b>	Ministerio de Educación Nacional. Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente.

Fuente: Elaboración propia

Como corresponde a un análisis documental, el ejercicio consistió en adelantar tres acciones complementarias: el estudio, la interpretación y la síntesis. Esto significa que la lectura atenta, intencionada por los intereses de la investigación concentrado en la pregunta central, permitió hacer del documento original una transformación en un documento secundario (matriz de categorización). Del mismo modo, exigió la actitud intencionada para develar como están comprendidos los conceptos y los asuntos propios de la formación de educadores.

### **Análisis estadístico**

En referencia al Análisis estadístico, subrayo que entre los años 2002 y 2010, el MEN implementó el Proyecto de Modernización de las SE, con el que se buscó “implementar las herramientas necesarias para organizar y hacer más eficaz la administración del sector mediante el desarrollo de proyectos de reingeniería y la implementación de Sistemas de Información” (MEN, s.f.). Una de las acciones concretas de este programa fue el de establecer los mecanismos para que las SE contaran con herramientas para el registro de información sobre el sector educativo, tales como las relacionadas con matrícula o recursos humanos.

El registro de la información de las Secretarías se organizó a través del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media -SINEB- y a través de la Resolución 166 de 2004 del MEN, a partir del cual se establecieron las herramientas para la recolección de la información de las instituciones educativas, la matrícula y la planta docente.

Tales herramientas son: el formulario DANE C.600 y sus anexos 6A (estudiantes), el Anexo 4 (nómina) y el Anexo 3 (planta docente). Estas herramientas fueron generadas por el DANE, el Departamento Nacional de Planeación (DNP y el MEN y según lo que establece la Ley 715 de 2001 en sus artículos 6 y 7 “Competencias de las entidades territoriales” donde se indica que las ETC son las encargadas de administrar y responder por el funcionamiento, la oportunidad y la calidad de la información educativa.

Conocer el estado de la profesión docente implica la necesidad de aproximarse a los datos disponibles. En este ejercicio se cuenta con bases de datos como el Anexo 3A cuya información sobre la planta docente proviene de los Establecimientos Educativos y de las Secretarías de Educación, y cuyos datos son sustento para la toma de decisiones y la distribución de recursos, la formulación de documentos técnicos y de política, así como la definición de estrategias para el acceso a programas de formación, que se espera, guarden concordancia con las necesidades de formación de los educadores en los territorios.

Es por ello, que conscientes del valor de la información que ofrece el Anexo 3A, se presenta información que sirve de base para la caracterización de los educadores estableciendo la relación entre el nivel educativo de los educadores del Anexo y las siguientes variables:

1. Estatuto / Régimen
2. Cargo (Docente / Directivo Docente) y Tipo de Cargo
3. Zona (Rural / Urbano)
4. Género (Femenino / Masculino)
5. Etnoeducador
6. Nivel de enseñanza

7. Área de enseñanza
8. Tipo de vinculación
9. Entidad Territorial Certificada

### **Entrevistas**

Así mismo, se requirió acceder a información especializada y de primera mano, de personas que han tenido experiencia relacionada con el objeto de estudio de esta investigación, por ejemplo: servidores públicos del MEN y de las SE; investigadores y académicos expertos en formación de educadores y políticas docentes, representantes de sindicatos de educadores y educadores de los tres estatutos en mención, tal como se evidenció en las entrevistas realizadas.

Lo que estuvo en juego fue de entrada la valoración de diversas voces (directivas, gremiales, investigativas), de tal manera que se obtuviera un abanico de referentes concurrentes con la complejidad del tema. Para llevar a cabo la entrevista fue necesario enfrentar las dificultades propias de traslado y encuentro presencial en un ambiente particular generado por la pandemia suscitada por el Covid-19. Se trataba de una circunstancia particular que avocó a todas las personas a restringir prácticas de presencialidad. Así las cosas, fue necesario adelantar prácticas de encuentro virtual y grabación, más transcripción de lo dicho por los y las entrevistados(as) entre los meses de abril y agosto del año 2021.

El carácter de la entrevista fue semiestructurado y como tal combinó preguntas de base orientadas directamente al tratamiento del tema de investigación, al tiempo de posibilitar formular nuevas preguntas a partir de las explicaciones o argumentos que iba presentado la persona entrevistada.

Las preguntas estuvieron orientadas por la intencionalidad de hacer precisión en la forma como podía hacerse evidente o no la correlación entre la oferta educativa de formación docente, el sistema de formación docente y de la carrera docente. Es importante subrayar de entrada la reiterada y coincidente respuesta sobre los inconvenientes de tener en ejercicio múltiples estatutos con intencionalidades diferentes que afectan directamente la calidad educativa en consecuencia de deficientes procesos de formación de los educadores.

En un orden general, las preguntas de las entrevistas correspondieron a una agrupación que surge de la identificación preliminar de los principales asuntos a abordar siguiendo el análisis documental inicial:

- Condiciones de la carrera docente (estatuto, tipo de vinculación, ubicación en la que labora; cargo).
- Condiciones en las que realizó o realiza su formación (formación inicial, continua y avanzada) en relación con la oferta, la financiación y la calidad.
- Conocimiento de las políticas locales y posible incidencia en su formación (PTFD y Sistema Colombiano de Formación de Educadores).

A partir de estas primeras categorías y asuntos problemáticos, se diseñaron y realizaron entrevistas con actores de SE, directivos y docentes. Las entrevistas realizadas fueron:

*Tabla 3. Relación de entrevistas*

<b>Actor</b>	<b>Características</b>	<b>Rol</b>
<b>AA</b>	Normalista superior Licenciatura en Básica Con énfasis en Matemáticas U. Mariana Especialización en Planeación educativa (2014-2015) -Juan de castellanos 16 años de servicio: 9 años y medio provisional y 6 años y medio En propiedad Estatuto 1278	Docente I. E. Docente rural Estatuto 1278 Tumaco – Nariño
<b>AP</b>	Licenciatura en Ciencias Sociales - Universidad Tecnológica del Chocó. Especialización en Orientación Educativa y Desarrollo Humano- Universidad de Nariño. Especialización en Ética y Pedagogía- San Juan de Castellano. 40 años en el sector educativo y perteneciente de SIMANA.	Docente inactivo Secretario de Educación por 8 meses Participante sindical SIMANA Participante de corporaciones para asesorar procesos pedagógicos. Estatuto 2277

<b>Actor</b>	<b>Características</b>	<b>Rol</b>
<b>MA</b>	Licenciada en básica con énfasis en matemáticas y humanidades - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Maestría en Educación y desarrollo humano- CINDE en convenio con la U. de Manizales.	Docente Pertenece a la junta directiva de ADIDA 2010- 2015 Integrante del comité ejecutivo de FECODE
<b>RB</b>	Licenciatura en ciencias religiosas y ética- Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Especialización en ética y pedagogía (2016)- Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Maestría en educación (En curso) - Corporación Universitaria Iberoamericana. 23 años en el sector educativo como Docente provisional (1998-2014) y 7 años como docente en propiedad (Decreto 1278)	Docente – IE Urbana Tumaco Estatuto 1278
<b>GC</b>	Licenciatura Español y Literatura (1996)- Universidad de Antioquia. Especialización en gerencia Educativa (2013)- Universidad Católica de Manizales. Especialización en Educación personalizada (2016-2017) - Universidad Católica de Manizales. 22 años de experiencia en el sector educativo por nombramiento bajo el decreto 2277	Rector – IE Antioquia Estatuto 2277
<b>DR</b>	Licenciado en Etnoeducación Magister en Etnoliteratura	Director de Centro Educativo rural Etnoeducador vinculado a la organización UNIPA (2002)
<b>LR</b>	Maestría En Educación (2014) Doctorado (2019) - Realizado con Institución Panameña (Convalidado en Colombia) Ingresa con el decreto 2277 - Escalafón 14	Rector de IE en Montería. Actualmente en comisión como asesor de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Córdoba.
<b>FG</b>	Licenciado en Etnoeducación. (2019) UNAD Maestría pedagogía ambiental para el	Docente - Centro Educativo Awa Calvi, sede Alto Palay

Actor	Características	Rol
	<p>desarrollo sostenible (Cesar)- Universidad Popular del Cesar.</p> <p>Ingreso por medio del decreto 804 - especial para etnoeducación.: 10 años como docente, estuvo 6 años por contrato, posteriormente partencia al banco de oferentes y finalmente fue nombrado docente, avalado por el resguardo indígena Gran Rosario.</p>	
<b>DD</b>	<p>Ingeniera Civil - Universidad de Nariño</p> <p>Psicóloga- UNAD</p> <p>18 años de trabajo en el sector educativo, en la Secretaría de Educación como profesional 14 años y como profesional grado 06 y como secretaria 1 año y medio</p> <p>No ha desarrollado procesos de docencia como tal, pero ha trabajado en proyectos educativos bajo los lineamientos de la ley 115.</p>	<p>Subsecretaria de calidad educativa de la Alcaldía de San Juan de Pasto, Nariño</p>
<b>BN</b>	<p>Licenciatura en Ciencias Sociales- Universidad de Antioquia.</p> <p>Especialización en Gerencia de Proyectos (2018)- Universidad del Tolima.</p> <p>Maestría en educación (Actualmente)- UPB</p> <p>Once años vinculada al sector educativo, bajo nombramiento por el decreto del 1278 escalafón 2B</p>	<p>Docente de aula por 3 años- Ciencias sociales</p> <p>Coordinadora IE Medellín. Estatuto 1278</p>
<b>JR</b>	<p>Economista- Universidad de Nariño</p> <p>Especialización en gerencia de proyectos.</p> <p>Maestría en gestión y dirección de proyectos</p>	<p>Profesional de apoyo a la gestión de la calidad educativa de la Secretaría de Educación de Nariño</p> <p>Docente Universitario y procesos de formación Docente</p>

Fuente: Elaboración propia

Nota: Aunque los actores autorizaron el uso de la información suministrada durante las entrevistas, en razón al manejo de datos sensibles de la ley de tratamiento y protección de datos, se referencian las iniciales de nombre y apellido.

Con el fin de complementar, e incluso contrastar, la información recibida con educadores de zonas urbanas, se procedió a realizar una entrevista escrita a las siguientes personas, a través del formulario de Google:

*Tabla 4. Relación de entrevistas a través de formulario*

<b>Actor</b>	<b>Formación</b>	<b>Rol</b>
<b>LV</b>	Licenciada en Matemáticas Universidad Pedagógica Nacional 2001 Maestría en Educación 2008 U. Externado Especialización en Matemática Aplicada 2002 U Sergio Arboleda	IED Sibaté - Docente Estatuto 1278 SE de Cundinamarca
<b>CF</b>	Licenciada en educación con énfasis en Biología y Química Universidad del Atlántico 1991 Especialista Pedagogía de la recreación ecológica	I. E. Docente Estatuto 1278 Tumaco - Nariño
<b>OP</b>	Licenciatura en ciencias sociales Universidad de Nariño Especialista en ecología y educación ambiental	San Andrés de Tumaco, Docente de Aula Estatuto 1278
<b>AM</b>	Licenciada en educación básica, énfasis en ciencias sociales Universidad de Antioquia - 2008 Maestrante en educación Especialista en pedagogía de la virtualidad - Fundación Universitaria Católica del Norte - 2020	I.E Docente de primaria Estatuto 1278 Municipio de Bello
<b>ET</b>	Agrónoma. Universidad Nacional. 2012 Especialización en ética y pedagogía. 2014	IE rural Docente Estatuto 1278 Tumaco
<b>VC</b>	Licenciatura en filosofía y educación religiosa Universidad Católica de Oriente 2007 Magister en filosofía.	IE rural Estatuto 1278 Seduca. Antioquia.

Fuente: Elaboración propia



**ENCUESTA PARA EDUCADORES DEL  
SECTOR OFICIAL Y SECTOR PRIVADO**

MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO Y SOCIAL  
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - CINDE  
TESIS DE MAESTRÍA: Aportes para la construcción del Sistema Nacional de formación Docente en diálogo con los Estatutos de la Profesión Docente en Colombia.

Esta encuesta está dirigida a Docentes y Directivos docentes de Educación Preescolar, Básica y Media del sector oficial y del sector privado.

Nos interesa conocer su opinión respecto al sentido de la Formación Docente a la luz de los Estatutos Docentes 2277, 1278 y el Decreto 804; agradecemos de antemano sus aportes, nos son de gran utilidad.  
La información que se recolecta en este formulario es de uso exclusivo para fines académicos y por tanto, no será divulgada a través de ningún medio.  
Agradecemos su apoyo a nuestro proceso de formación.  
Lesly Sarmiento - Carlos Augusto Patiño

Si deseas tener mayor información puedes comunicarte a los correos electrónicos:  
[mfed\\_lsarmientop029@pedagogica.edu.co](mailto:mfed_lsarmientop029@pedagogica.edu.co)  
[mfed\\_capatinom584@pedagogica.edu.co](mailto:mfed_capatinom584@pedagogica.edu.co)

Enlace a la entrevista:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScskZmZjnyX6DFNixI2o\\_GKdVGRLmUFqK2LOdseXfHwOb4PeQ/viewform?vc=0&c=0&w=1&flr=0&gxids=7628](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScskZmZjnyX6DFNixI2o_GKdVGRLmUFqK2LOdseXfHwOb4PeQ/viewform?vc=0&c=0&w=1&flr=0&gxids=7628)

El formulario se consideró como un recurso complementario para indagar posibles diferencias entre estatutos; el conocimiento o no sobre el Sistema Colombiano de Formación de Educadores y recoger recomendaciones sobre la política de formación de educadores.

La información recabada durante las entrevistas fue organizada siguiendo las categorías conceptuales de la tabla 5 y de las categorías que resultaron del análisis comparativo de los dos estatutos de la profesión docente y el Decreto 804. A partir de este análisis (triangulación) se agrupan en dimensiones que se explican en el capítulo cuarto.

## 2. Antecedentes

La revisión de la literatura sobre las políticas de formación de educadores en América Latina coincide en la importancia de la relación de la formación docente con la calidad educativa, a la vez que permite identificar las principales tendencias sobre las problemáticas y las dificultades que enfrenta la formación de educadores como parte esencial de la profesión y de la carrera docente. En este sentido, se encuentran asuntos relevantes y problemáticos en relación con la preparación previa a los programas de formación docente y las condiciones bajo las cuales se desarrolla la formación de los educadores en ejercicio:

Es casi un lugar común resaltar la importancia de la formación dentro de las políticas docentes. Varios estudios señalan la necesidad de mejorar la preparación de los maestros, en especial en países en desarrollo, no solo para perfeccionar los procesos escolares, sino también para generar experiencias de aprendizaje para todos los alumnos, independientemente de su nivel socioeconómico (Ávalos, 2011, en Cuenca, 2018). De igual manera, las agencias multilaterales para el desarrollo recomiendan preparar docentes más efectivos, mediante un ingreso más selectivo a los programas de Educación y elevando sus estándares de calidad (Elacqua, 2018, En: Calvo, 2019, p. 10).

Estos aspectos son centrales para el estudio que aquí se presenta dado que se encuentra cómo a pesar del consenso sobre la importancia de la formación docente, las políticas y la organización de los sistemas de formación o la institucionalidad existentes, pueden ser fuente de desigualdad para los sujetos (educadores, estudiantes, instituciones) e inciden en el no logro de los objetivos de la política educativa.

Desde 2012, el Capítulo Centro de Ascofade adelantó una investigación cualitativa con uso de fuentes orales, asumiendo un “enfoque mixto entre el *policy cycle* y el enfoque deliberativo para el análisis y formulación de política pública” de formación de maestros (Dimaté, C., et al, 2017, p. 9) titulada *Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de maestros en Colombia*.

El estudio, liderado por el Grupo de Investigación y Desarrollo de Política Educativa de Ascofade, Capítulo Centro, contempló la realización de una serie de mesas de trabajo y entrevistas a actores representativos del sector educativo y expertos en educación con el fin de enriquecer el debate y la participación en torno a las políticas existentes sobre la formación de los educadores:

Los esfuerzos por construir lineamientos que precisen principios, condiciones y criterios para el posicionamiento y reconocimiento de la profesión docente en Colombia no han logrado concretarse en una política pública a pesar de las diferentes iniciativas que se han adelantado. Incluso el proceso actual, realizado por [...] el MEN, adolece de una base más amplia de participación activa por parte de los diversos agentes con una relación directa con la política pública de formación docente. (Tapiero, C. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 28)

Las mesas de trabajo fueron organizadas alrededor de una pregunta orientadora “¿qué aspectos son constitutivos de la política de formación docente?”, a partir de 6 ejes temáticos: i) Formación inicial; ii) Formación continua y posgradual; iii) Concepción e identidad del maestro; iv) Economía política y desarrollo en la formación del maestro; v) Desarrollo profesional docente y vi) Política de formación docente. (Tapiero, C. En: Dimaté, C., et al, 2017, pp. 28 - 30).

Los resultados de cada mesa de trabajo constituyeron los capítulos del documento general y en ello, surgieron cuatro aspectos de manera recurrente, que se presentan a continuación:

#### **a) Los sujetos y las políticas de formación de educadores**

Un asunto central para la definición de las políticas de formación de educadores pasa por la configuración de los sujetos, desde su propia identidad y por la concepción que de ellos se evidencia en las políticas y en la normatividad. Un debate pasa por la forma en que se enuncia a los sujetos: docente, educador, maestro, profesor. Cada acepción posee una configuración particular en relación con las políticas y la

normatividad existentes y pone en discusión su identidad y la comprensión que tengan los docentes de sí mismos y de su profesión. Según Sara Inés Ochoa:

Así, en principio es esencial un cuestionamiento desde la ontología, en tanto que se ocupa, para nuestro caso, de la comprensión del maestro como maestro, su razón de ser y su constitución como sujeto y no como objeto de la política educativa. Es en este marco de la política de formación de maestros que debe quedar claro y explícito su reconocimiento como sujeto; entenderlo como sujeto de saber, de deseo y político, y rescatado de la polisemia de los términos, como sujeto político que requiere de una formación en tal sentido. (Ochoa, S. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 40)

Junto con la pregunta por la identidad de los educadores surgen tensiones alrededor de su función, sus áreas de desempeño o la mirada que otros tienen de los maestros:

Tardif (2010) afirma que la identidad docente se relaciona con eras o momentos de la enseñanza tales como la vocación, el oficio y la profesión, rasgos que son huellas en la historia de la construcción de la identidad pero que no pueden pensarse como desarrollo histórico porque algunos siguen presentes. (Rodríguez, R. 2017, p. 83)

De esta manera, el equipo de Ascofade plantea que existen tantas identidades como educadores, dependiendo de sus actitudes, comportamientos y contextos. Algunas de estas posibles miradas o identidades pueden ser: el “maestro de sí” y de otro; sujeto social y político; constructor de identidades; intelectual; ser moral; transformador de la cultura; gestor o ejecutor de políticas públicas (Rodríguez, R. 2017, p. 90).

Ante la diversidad de identidades, de las diferentes expectativas sobre la función docente o el papel del maestro, surgen diversos retos sobre cómo la construcción de políticas para la formación de educadores tiene en cuenta, por ejemplo: el sentido de la formación de los maestros, los campos de formación, los saberes propios de la profesión

docente, el lugar de la práctica pedagógica y quiénes y qué instituciones pueden formarlos:

Todo ello lo que hace es confirmar la necesidad de que en la propuesta de la política pública se plantee la pregunta por el maestro, educador o docente, sujeto de la política y, además, el lugar de la pedagogía como eje fundamental de su formación. Siendo lo anterior un asunto clave en el proceso de formación inicial, y, por ende, punto de partida del interés por configurar un sistema de formación. Por otra parte, de manera complementaria y no menos importante, la reflexión en las mesas de trabajo llevó a plantear opiniones sobre la praxis educativa, específicamente en torno a cómo lograr: 1) coherencia entre la dimensión educativa -los planes curriculares- y la formación docente, 2) que las prácticas educativas sean centro de la investigación docente, 3) un desarrollo educativo e institucional que trascienda los límites de la academia dirigido hacia una práctica educativa más amplia y coherente con los principios básicos de la pedagogía y 4) exponer con claridad la concepción del maestro y el lugar fundante de la pedagogía en los procesos de formación. (Ochoa, S. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 42)

#### **b) Desarticulación entre la carrera y las políticas de formación docente**

En Colombia, coexisten tres (3) mecanismos de vinculación de los educadores al servicio educativo estatal que corresponden a dos (2) estatutos que regulan la profesión docente, el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 de 2002, junto con el Decreto 804 de 1995, que, sin ser un estatuto, define la vinculación de los Etnoeducadores, de la siguiente manera:

- Decreto 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.
- Decreto 804 de 1995, que reglamenta la atención educativa para grupos étnicos. Si bien este decreto no es un estatuto docente, sí contiene las pautas para la selección, vinculación y formación de los Etnoeducadores (capítulo 2).
- Decreto 1278 de 2002, Estatuto de Profesionalización Docente.

Estos mecanismos se encuentran vigentes y varían de acuerdo con la época del ingreso de los educadores a la carrera docente (con anterioridad a 2002 o posterior a este año) o poblacionalmente (etnoeducadores). También se establecen diferencias en las condiciones de ingreso, de permanencia, los mecanismos de ascenso o reubicación salarial, en la valoración de la formación docente, salariales, la responsabilidad de la formación y su relación con la evaluación.

Estas diferencias entre los tres decretos generan situaciones desiguales en el ejercicio de la carrera docente, pero además se encuentra que los decretos en mención no guardan unidad entre sí, en relación con la formación y según las mesas de trabajo de Ascofade, tienen una escasa articulación con las políticas de formación de los educadores, así como en su sentido y propósitos:

[...] se reitera que no existe coherencia entre lo que se formula en el estatuto docente y las orientaciones de una política de formación docente. ¿Cuáles son las incoherencias del sistema?, ¿Qué estamos entendiendo por política de formación? Estas concepciones híbridas, inciertas, ambiguas, permean las prácticas educativas. (Ochoa, S. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 45)

[...] la formación se presenta incluso inconexa de un tema tan importante como la parte profesional y laboral del maestro, hasta el punto de que hoy tenemos dos estatutos y en ellos no aparece un tema cardinal: el reconocimiento del estatuto intelectual del maestro. No existe claridad en la forma en que el estatuto termina afectando otros aspectos normativos existentes, como el ejercicio de la profesión, los reconocimientos, los méritos, el tema de la formación continua y otros de esta misma índole. (Montoya, M. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 106)

### **c) La debilidad de la participación en la construcción de la política**

Una crítica reiterada que surge en las mesas de trabajo de Ascofade, es la débil participación de los educadores y de las facultades de educación en la construcción de las políticas de formación de educadores. Si bien se reconoce la importancia del avance en definir un sistema de formación de educadores (MEN, 2013), se reclama la participación

no activa, es decir, más a modo de consulta o informativa en la definición de las políticas docentes:

Lo anterior lleva a una idea compartida por los actores sociorrepresentativos: el cuestionamiento al modo y el nivel de su participación en la proyección de la política. Consideran que en la definición de políticas es usual contar con su presencia en momentos específicos: durante los procesos de socialización y como invitados. La participación en calidad de invitado condiciona la influencia de sus aportes en la política; cuando se es invitado únicamente se pueden emitir algunas opiniones respecto de la orientación de la política y se tienen pocas oportunidades de influir en su definición. La invitación es una cortina de humo: genera expectativas respecto a la influencia real de los actores convocados en la definición de la política. (Tapiero, O. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 57)

Ante esta débil participación, los autores proponen una cualificación de los procesos de participación de los actores relacionados con formación docente, y esto incluye por supuesto, a los educadores, en el diseño y en la definición de las políticas de formación:

Para los participantes, parte importante del problema de la participación en la definición de la política pública tiene que ver con el cuestionamiento a los modos, grados de promoción y vínculos de los docentes y miembros de la comunidad académica en la consulta para la formulación de la política. Por ello, se cuestionan los métodos de participación como sus modalidades: la combinación de los dos factores afecta la capacidad de decisión, nivel y grado de afectación de la política, la identificación efectiva de los problemas, los medios previstos para solucionarlos y los impactos en el fortalecimiento y la calidad de la educación. (Tapiero, O. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 69)

#### **d) Tensión entre calidad educativa y formación docente**

Un cuarto elemento que se destaca en las mesas de trabajo de Ascofade es el de la relación entre la calidad educativa y la formación de los educadores, presente en la definición de la política pública:

El debate es relevante ya que, para formular la política pública, predominan las preocupaciones por la calidad y la eficiencia de la educación desde las cuales derivan procesos propios de la cualificación empresarial como el acento en la gestión de la calidad, en los procesos de certificación y acreditación, el desarrollo de competencias, entre otros. Estos procesos destacan la formación de maestros para responder a dichas lógicas, buscando, por tanto, antes que formar, capacitar en unas competencias claves para un desempeño como docente. (Ochoa, S. En: Dimaté, C., et al, 2017, p. 69)

Esta tensión también es expuesta en el trabajo publicado por la Fundación Compartir en 2014, titulado *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos* (García, S., et al., 2014), bajo la postura de establecer los factores que mejoren la eficiencia del sistema educativo.

Este informe señala la marcada desigualdad en el país y de cómo la educación de calidad es el “camino más eficiente” para lograr la equidad (p. 2). En particular, el propósito del informe fue el del aportar al diseño de una “política de mejoramiento de la calidad educativa teniendo en cuenta que el componente docente es fundamental para lograrlo” (p. 2). Dicha relación es sustentada a partir de un importante análisis documental y de modelos estadísticos en torno a la efectividad de los maestros, la selección de los mejores profesionales, su formación permanente, el acompañamiento a su práctica y su retención en el sistema, entre otros:

Este estudio discute la importancia de la excelencia docente para el mejoramiento de la calidad educativa y —a partir de la comparación de los sistemas educativos de mejor desempeño con la política y práctica de manejo docente en Colombia— se detalla una ambiciosa propuesta sistémica de reforma educativa en Colombia que tiene como eje al docente. Así, para lograr la excelencia educativa en Colombia, el estudio propone promover una mayor valoración social de la

profesión docente; buscar que los mejores bachilleres accedan a la carrera docente; establecer estándares más altos en los programas de formación docente previa y en servicio (con énfasis en la práctica y la investigación pedagógica); acompañar a los docentes a lo largo de su carrera; mejorar la evaluación docente para lograr un mejoramiento continuo; y establecer esquemas más atractivos de remuneración que incluyan salarios e incentivos monetarios y en especie. (García, S. et al, 2014, pp. 2-3)

El estudio busca hacer explícita la relación entre la calidad de la docencia y la calidad de la educación del país a través de la incidencia de la docencia en el logro y el aprendizaje de los estudiantes en Colombia:

En primera instancia, la calidad docente contribuye más que cualquier otro insumo escolar a explicar diferencias en el desempeño estudiantil (*RAND Corporation*, 2013). Greenwald, Hedges y Laine (1996) analizan de manera comparativa la contribución de diferentes insumos educativos y concluyen que focalizar recursos a seleccionar y retener los maestros más educados y con mayor experiencia es más costo-efectivo para mejorar el aprendizaje que invertir, por ejemplo, esos mismos recursos en reducir el tamaño de las clases. Krishnaratne, White y Carpenter (2013) y Hanushek y Glewwe (2011) muestran que las intervenciones que mayores impactos tienen en el desempeño de los estudiantes suelen ser aquellas que buscan mejorar la infraestructura y disponibilidad de materiales escolares y aquellas que buscan mejorar la calidad docente por medio de formación en servicio, apoyo pedagógico o incentivos a la asistencia. De igual forma, existe evidencia que sustenta que dentro de una misma escuela hay gran divergencia en el impacto que tiene sobre el aprendizaje un maestro excepcional y uno mediocre, y que estas diferencias perduran a lo largo de la vida del estudiante (Chetty, Friedman y Rockoff, 2011; Aaronson, Barro y Sander, 2007; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Rockoff, 2004).

Si se mide la calidad docente por su valor agregado al aprendizaje —por ejemplo, en términos de su contribución a mejorar el desempeño de los

estudiantes en pruebas estandarizadas— existen diferencias importantes dentro de una misma escuela con respecto al valor agregado de profesores más y menos efectivos (Fundación William y Melinda Gates, 2013). Para dar una idea de la magnitud de estas diferencias, si se lograra que un maestro poco efectivo mejorara su desempeño de tal forma que ahora enseñara como un maestro del quintil superior de efectividad, sus estudiantes tendrían un logro académico entre un tercio y un medio mayor por grado escolar (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005). (García, S. et al, 2014, p. 13)

De manera complementaria, los autores se apoyan en el análisis de los resultados de las pruebas PISA 2009 y las pruebas Saber 5, 9 y 11 de 2011 para demostrar la incidencia que tendría un buen maestro en los resultados de aprendizaje de sus estudiantes:

[...] a partir de la información de los resultados de las pruebas PISA 2009, analiza las principales diferencias en el modelo educativo de escuelas de excepcional y de pobre desempeño. Los resultados obtenidos demuestran la importancia de los maestros en el desempeño de los estudiantes, por encima de otras dimensiones como la evaluación y rendición de cuentas, la autonomía escolar o el liderazgo del rector. (García, S. et al, 2014, p. 14)

En relación con la formación inicial de los educadores, y en la misma línea del informe de la Fundación Compartir, se destaca el análisis que se deriva de los resultados agregados de la prueba Saber Pro aplicada por el ICFES en el segundo semestre de 2016 y en el que se encuentra que los estudiantes que adelantan programas de Formación Inicial para ejercer la docencia, específicamente, de carreras de pregrado en educación y de estudiantes del programa de formación complementaria de las Escuelas Normales Superiores (ENS) obtienen los resultados más bajos en los resultados globales de la prueba, tal y como se señala en la siguiente gráfica:

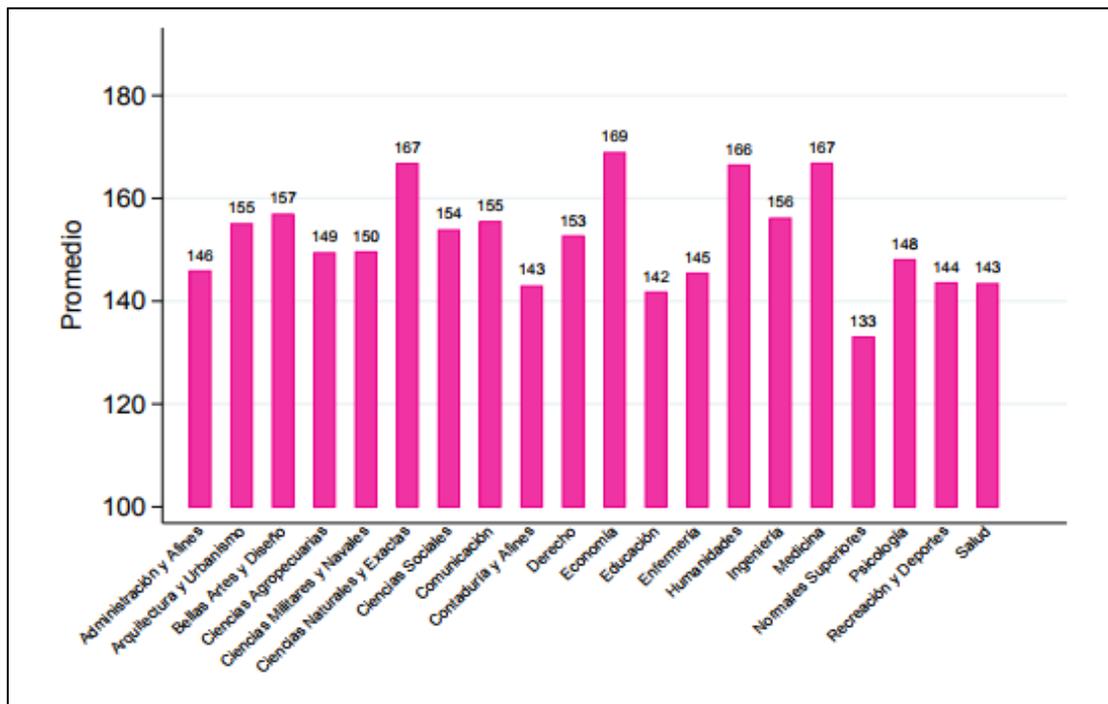


Gráfico 1. Promedio del puntaje global nacional según grupos de referencia.

Tomado de: ICFES (2017). Informe nacional de Saber Pro 2017 (2016-2) (p. 18)

En esta prueba, el promedio global para los estudiantes de Educación es 142 y el de los estudiantes de ENS es 133. Los estudiantes de Economía, Medicina, Ciencias Naturales y Humanidades obtienen puntajes superiores a 166.

Los resultados por componente de la prueba Saber Pro, en Comunicación Escrita y Razonamiento Cuantitativo, muestran cómo los estudiantes de ENS obtienen los menores puntajes frente a estudiantes de otras áreas de formación:

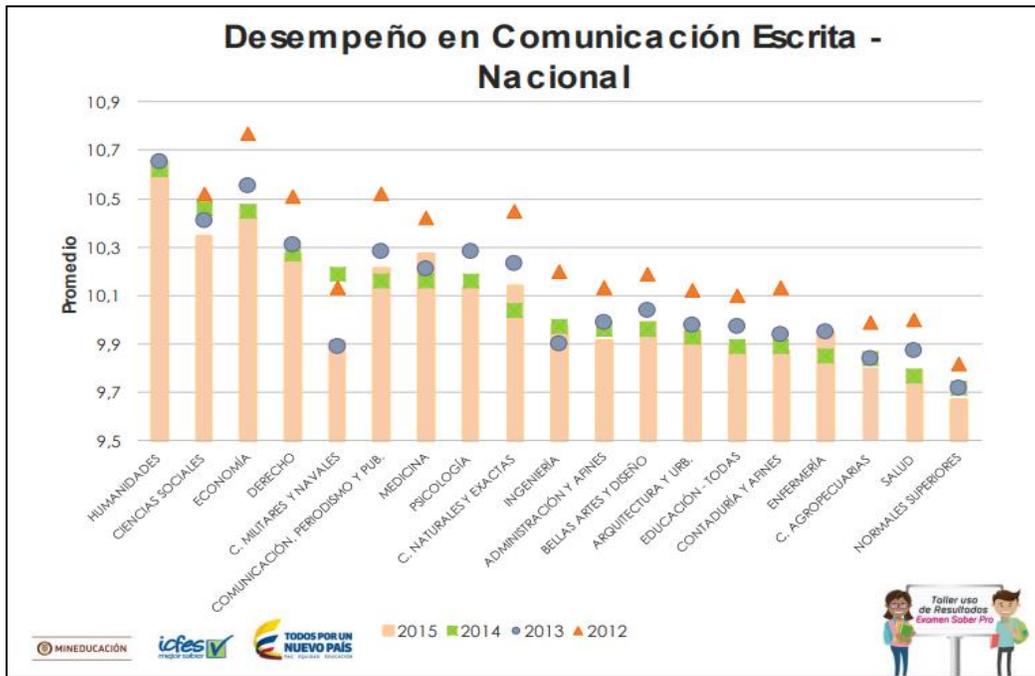


Gráfico 2. Desempeño en Comunicación Escrita. Nacional.

Fuente: Taller uso de resultados Saber Pro 2016.

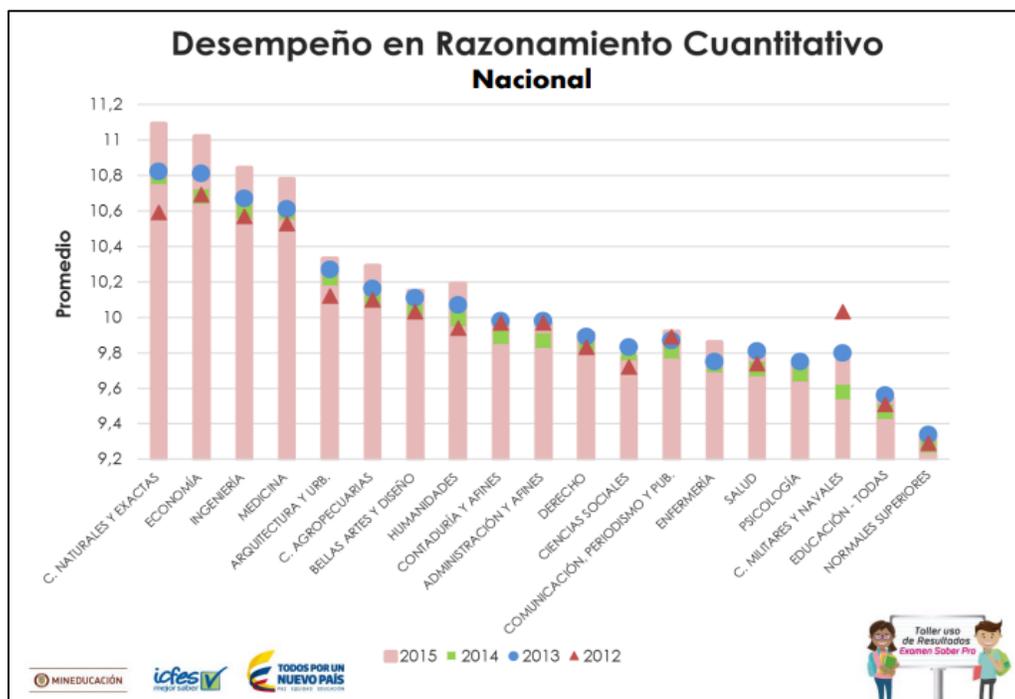


Gráfico 3. Desempeño en Razonamiento Cuantitativo. Nacional.

Fuente: Taller uso de resultados Saber Pro 2016.

Es importante advertir que la Prueba Saber Pro 2016 fue aplicada en las mismas condiciones a estudiantes del programa de formación complementaria de las ENS, con 3 o 4 semestres de formación, frente a estudiantes de otros programas de pregrado con 6 u 8 semestres cursados, lo que puede ser considerado como poco equilibrado.

Esta decisión fue objeto de revisiones por parte del MEN y del ICFES, por lo que, en los últimos años, los estudiantes normalistas presentaron la prueba Saber T y T.

Sin embargo, y a pesar de este hecho, los resultados pueden ser vistos de otra manera, lo que lleva a preguntarse por qué los estudiantes de programas de educación, con 6 u 8 semestres cursados obtuvieron resultados cercanos a los obtenidos por los estudiantes normalistas, tal y como se indica en la siguiente tabla:

*Tabla 5. Resultados Pruebas Saber Pro 2016. Competencias genéricas.  
Comparación entre los grupos de referencia de formación inicial de docentes.*

<b>Resultados Pruebas Saber Pro 2016. Competencias genéricas</b>		
Comparación entre estudiantes de programas de formación docente universitarios y los estudiantes de las Escuelas Normales Superiores		
<b>Módulo de la Prueba Saber Pro 2016</b>	<b>Grupo de referencia</b>	<b>Puntaje promedio</b>
<b>Competencias ciudadanas</b>	Educación	142
	ENS	131
<b>Comunicación escrita</b>	Educación	148
	ENS	141
<b>Inglés</b>	Educación	143
	ENS	133
<b>Lectura crítica</b>	Educación	142
	ENS	132
<b>Razonamiento cuantitativo</b>	Educación	135
	ENS	130

Tomado de: ICFES (2017). Informe nacional de Saber Pro 2017 (2016-2)

Los resultados aquí expuestos señalan, de manera general, los retos presentes en la formación inicial de los futuros educadores del país. Adicionalmente, los resultados de la

Prueba Saber de 2016, arrojan un dato importante acerca del nivel socioeconómico de los estudiantes de los programas de Ciencias de la Educación y las ENS en relación con los estudiantes de otros programas de formación, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

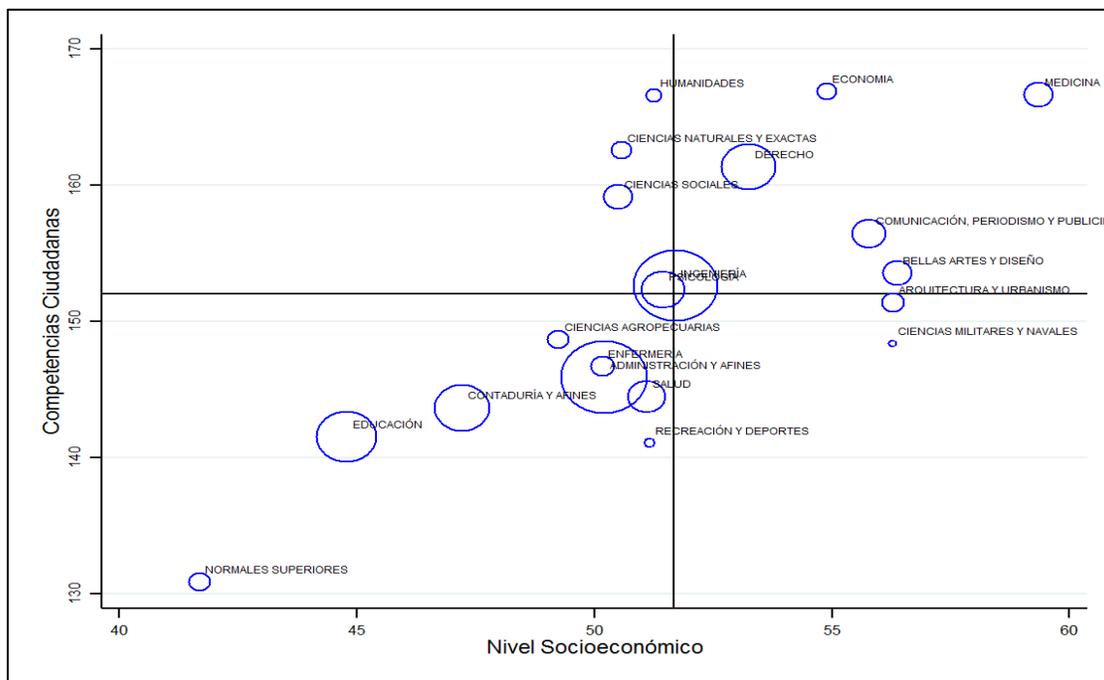


Gráfico 4. Relación entre los resultados de la prueba de competencias ciudadanas y el nivel socioeconómico de los estudiantes.

Fuente: Taller uso de resultados Saber Pro 2016.

Los análisis sobre la formación de educadores resaltan las debilidades de los procesos y de los programas de formación en términos de calidad y de pertinencia, pero también resaltan las condiciones de ingreso a la formación y a la carrera docente de los futuros educadores derivadas del nivel socioeconómico o el lugar de residencia, tales como las dificultades para acceder a las oportunidades de formación ya sea por escasez de oferta o los costos de matrícula o para la permanencia.

La formación previa (estudios de básica secundaria y media) de los jóvenes que ingresan a programas de formación inicial y posteriormente a la carrera docente ha sido

objeto de preocupación de diversas entidades y organizaciones sobre el estado de la docencia en Colombia y otros países de América Latina, tal y como se expone en el capítulo cuarto.

La preocupación sobre la formación previa se suma a las dificultades detectadas ante los bajos niveles formativos de los educadores y las condiciones propias bajo las cuales se desarrolla la carrera docente.

Como se ha indicado, el estudio de la Fundación Compartir enfatiza la relación entre la calidad docente y el aprendizaje de los estudiantes, sin embargo, los resultados del estudio plantean algunas relaciones importantes entre la calidad de los educadores y el nivel educativo de los educadores, su tipo de vinculación o el estatuto docente al que pertenecen:

Por otro lado, a partir del análisis sobre los resultados en las pruebas Saber 5, 9 y 11 de 2011, este estudio corrobora que, en Colombia, los colegios que tienen docentes con mejor formación previa o una menor proporción de docentes provisionales, cuentan con estudiantes con mayor logro educativo. (García, S. et al, 2014, p. 14). Subrayado propio.

i. La proporción de docentes con título universitario graduados de programas no especializados en formar docentes (PND) vinculados al magisterio a través del Estatuto 1278 tienen una correlación mayor con el aprendizaje de los estudiantes que los docentes del mismo nivel educativo vinculados a través del Estatuto 2277. (García, S. et al, 2014, pp. 75). Subrayado propio.

El balance de los estudios aquí reseñados permite identificar algunos de los aspectos relacionados con la formación y con la carrera docentes en el marco de una probable ecuación que presenta la calidad educativa o la calidad del sistema educativo como resultado de variables como el logro de los estudiantes y la calidad de los educadores, tal y como se indica en el siguiente gráfico:

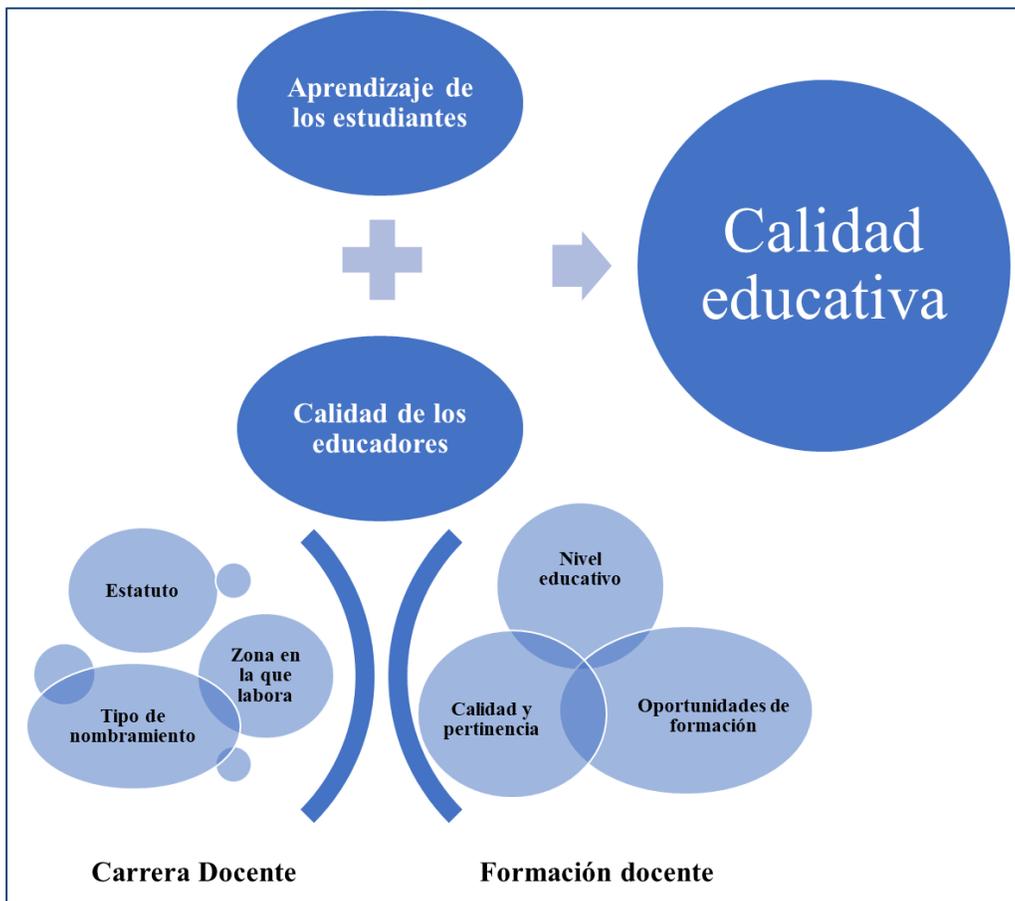


Gráfico 5. Calidad de los educadores en relación con la formación y la carrera docentes.

Fuente: Elaboración propia.

La CEPAL, en su informe “Equidad, desarrollo y ciudadanía” (2000), indica que, si bien en la región, se realizaron reformas educativas tendientes a mejorar el equipamiento y los currículos, estos cambios podrían no ofrecer los resultados deseados si a la vez, no se plantean cambios en las condiciones de la profesión docente:

En toda la región los profesores perciben bajos salarios, tienen pocos incentivos y escaso entrenamiento. La profesión docente se ha deteriorado, asimismo, porque el aumento sostenido de las plazas para maestros, correlato de la expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, no ha ido aparejado a un mejoramiento de la profesión docente. Debe recordarse al respecto que las metas tradicionales del sector educacional se referían a la cobertura y, por lo tanto, los esfuerzos se

concentraron en expandir la matrícula, sin considerar la necesidad de mejorar la formación y actualización de los docentes para cubrir dicha expansión y traducirla en una mayor calidad de la propia profesión.

Por lo mismo, es de vital importancia fortalecer la profesión docente para acompañar el proceso de reforma en todos sus eslabones. Sin profesores capacitados en la sala de clases, es improbable que se obtengan mejoras sustanciales en los logros de los alumnos, y muy difícil que se incorporen efectivamente los cambios deseados en el currículo y en los sistemas de enseñanza. [...] Elevar la calidad de la labor docente es un imperativo, y los gobiernos de la región están aplicando programas con tal objeto. (CEPAL, 2000, pp. 70 – 71)

Aunque en general se reconocen los avances de expansión (ampliación de cobertura educativa) en América Latina en las últimas décadas, se mantiene la preocupación sobre los niveles relativamente bajos de aprendizaje en los estudiantes. Así mismo, se plantea que “existe una considerable desigualdad entre los sistemas educacionales nacionales de América Latina como dentro de los países mismos” (Carnoy & Moura Castro, 1997, p. 3).

Si bien puede parecer que la relación entre docencia y la calidad de la educación responsabiliza fuertemente a los docentes y a las políticas de formación por no incidir adecuadamente en el aprendizaje de sus estudiantes, los estudios sobre la profesión docente en América Latina coinciden en la necesidad de aumentar los recursos para mejorar las condiciones laborales, motivar a los profesionales a ingresar en el magisterio, establecer estrategias de reconocimiento social y profesional, ofrecer financiación para capacitación e implementar políticas y poner el foco en la formación de los docentes en la región. Por ello, se mantiene la idea de definir políticas con el fin de mejorar la formación inicial y permanente de los educadores.

El panorama expuesto se considera como el punto de partida para la identificación de los desniveles, los desequilibrios y los obstáculos que dificultan el acceso a la formación de educadores o inciden en la calidad de esta.

Retomando la idea inicial del informe de la Fundación Compartir de cómo la educación puede incidir en la reducción de las desigualdades sociales (García, S., et al., 2014, p. 2), se encuentra necesario examinar aspectos centrales de la formación de educadores en tanto es considerada como una de las variables a las que mayor responsabilidad se otorga para que los estudiantes logren mejores desempeños. A la vez, la formación docente es resultado de las desigualdades internas del sistema educativo y de las desigualdades presentes en la configuración de la carrera docente asociadas con las condiciones laborales de docentes, sus niveles de preparación y los recursos con los que cuentan los establecimientos educativos; pero también tienen que ver con políticas de descentralización, la distribución de recursos en los territorios y la debilidad de las políticas locales y nacional sobre la formación de los educadores.

### 3. Marco de referencia

Como referentes internacionales, el movimiento Educación para Todos (EPT), la Educación a lo largo de la vida y la Agenda 2030 han puesto el foco sobre la comprensión amplia del derecho de la educación que incluye la formación de educadores.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de la Agenda 2030 señala la importancia de garantizar que todos los estudiantes adquieran los “conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, [...] los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial” entre otros.

En relación con las condiciones de la formación de los educadores y su desarrollo profesional, la UNESCO plantea metas ambiciosas bajo el enfoque estratégico “Centrarse en la calidad y el aprendizaje” en que se identifican algunas problemáticas asociadas con la distribución desigual de los educadores con formación profesional en los territorios, lo que “empeora la brecha de la equidad en la educación, en especial en las zonas desfavorecidas” (UNESCO, 2017, p. 54), la falta de formación continua y a necesidad de fortalecer la profesión docente:

- (71.) La falta y/o inadecuación de un desarrollo profesional continuo y de apoyo para los docentes, así como de normas nacionales para la profesión docente, son los principales factores que empobrecen la calidad de los resultados del aprendizaje. Los sistemas educativos exitosos que garantizan la calidad y la equidad se han centrado en un desarrollo profesional continuo que favorece el aprendizaje y el mejoramiento de los mismos docentes a lo largo de sus carreras.
72. Los docentes también tienen derechos socioeconómicos y políticos, entre ellos el de aspirar a trabajar en condiciones dignas y recibir una remuneración adecuada. Los gobiernos deberán convertir la enseñanza en una profesión atractiva que se elija como primera opción y en la que la formación y el desarrollo sean continuos, mejorando para ello la condición profesional y las condiciones de trabajo de los profesores, y brindándoles mayor respaldo; asimismo, los gobiernos

deberán fortalecer los mecanismos de diálogo político con las organizaciones de docentes. (UNESCO, 2017, p. 54)

La aprobación de la Declaración de Incheon para la Agenda 2030, considera que los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y las políticas educativas, en particular, sobre formación de educadores, pueden incidir en la reducción de las profundas desigualdades que persisten en la región, promoviendo políticas con una mirada y un marco de acción basado en los principios de justicia educativa y en el derecho a la educación. Estas políticas podrían corregir los desequilibrios en cuanto a las oportunidades y a los resultados del aprendizaje entre las regiones, los hogares, los grupos étnicos o socioeconómicos y, sobre todo, entre las distintas escuelas y aulas de clase (UNESCO, 2015, pp. 36 – 37).

Un primer paso en la identificación de los desequilibrios que se manifiestan en la formación de educadores es el propósito del marco de referencia en el que se destaca los siguientes elementos:



Gráfico 6. Elementos conceptuales de referencia.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.Los sujetos: entre la vocación y la profesión

Las concepciones sobre los educadores varían de acuerdo con el momento histórico, aunque ocurre que suelen superponerse y coexistir dadas las características de los contextos y los imaginarios asociados a los sujetos y en este caso, a la profesión docente. Algunas de las imágenes que persisten sobre la docencia están relacionadas con la perspectiva como apostolado, como oficio, como profesión o como servicio público. Estas imágenes reflejan las diferentes tensiones en la educación colombiana, avivadas por las construcciones sociales y políticas propias de la influencia de las comunidades religiosas, de los gobiernos conservadores y liberales, y de las resistencias de los gremios sindicales entre otros.

El siguiente cuadro recoge algunas de estas imágenes, a partir del trabajo de Alejandro Álvarez Gallego y Gustavo Parra León (2010), titulado “El maestro en algo más de 200 años de historia de Colombia” y del texto “La docencia y el derecho a la educación escolar”, de Laura Fumagalli, Programa de Formación en Políticas Docentes (2018). IPE – UNESCO Buenos Aires.

*Tabla 6. Concepciones de la docencia en Colombia.*

<b>Hitos de la docencia en Colombia</b>		<b>Concepción de la docencia y de los docentes</b>
1767. La enseñanza es controlada por el Estado	Con la expulsión de los jesuitas en 1767, el Virreinato de la Nueva Granada, retomó el control de la enseñanza. En 1808 se realizaron convocatorias públicas para nombrar a los maestros que obtuvieran los mejores resultados en los exámenes de oposición.	El ejercicio de la docencia como apostolado y bajo el control del Estado.
1821. Surgimiento de las instituciones de formación para maestros.	Creación de las Escuelas Normales, instituciones para la formación de maestros en el método de monitores de Bell y Lancaster.	
1904. La Escuela Normal Central de Institutores es	Con la Ley Uribe de 1904, la Escuela Normal Central, responsable de la formación de los	

<b>Hitos de la docencia en Colombia</b>		<b>Concepción de la docencia y de los docentes</b>
dirigida por los hermanos cristianos.	docentes en las Escuelas Normales de cada departamento fue dirigida por los Hermanos Cristianos, impulsores de la Psicología experimental.	
1933. Creación de las facultades de Educación y de la Escuela Normal Superior.	El gobierno liberal creó facultades promovía la formación de educadores como personas cultas y su plan de estudios contemplaba “saberes propios de la medicina, la psicología, la pedagogía activa, entre otros”, de orientación liberal y en oposición a la pedagogía católica.	Hacia la docencia como una profesión.
1936. Escalafón docente y visitas de revisión	Promulgación del (primer) escalafón docente. Los maestros serian clasificados a partir de una visita de revisión a las escuelas con el fin de “inspeccionar condiciones de tipo personal, administrativo, de docencia y técnica de enseñanza, y del título, todo ello para profesionalizar al magisterio en el país”. Los despidos generaron las primeras huelgas y el rechazo de diversos sectores.	Profesionalización de la docencia y como servicio público, mientras su formación y ejercicio mantiene las características de un apostolado.
1953. Creación de la Universidad Pedagógica de Varones en Tunja y Femenina en Bogotá	La Escuela Normal Central fue dividida en dos: la Universidad Pedagógica de Varones de Tunja y la Universidad Pedagógica Femenina de Bogotá.	
1959. Creación de Fecode y movilización del Magisterio.	El 24 de marzo de 1959 se creó la Federación Colombiana de Educadores –Fecode–, una de las principales agrupaciones sindicales de maestros del país.	La docencia como una profesión autónoma.
1979. Creación del Estatuto Docente (Decreto 2277).	Se promulga el estatuto docente con el Decreto 2277 de 1979, siendo un régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, ascenso y retiro de los educadores.	Docencia como servicio público. Educadores como empleados oficiales de régimen especial

<b>Hitos de la docencia en Colombia</b>		<b>Concepción de la docencia y de los docentes</b>
1982. Movimiento pedagógico.	El Congreso de Fecode de 1982 activó un movimiento intelectual que agrupó a diversos colectivos de maestros en torno a la escuela como institución de carácter cultural y del maestro como dueño de su saber pedagógico y “trabajador de la cultura”. El movimiento perdió fuerza en los años 90 con “la emergencia de nuevas políticas educativas, preocupadas por el mejoramiento de la calidad de la educación” y basados en metodologías y técnicas de enseñanza que respondieran a los retos de la expansión de la escuela.	La docencia como dueño de su saber pedagógico (Tecnología educativa y expansión del sistema educativo).
1994. Ley General de Educación	Promulgación de la Ley 115 de 1994, en la que se establecen diversos aspectos de la formación docente y de la carrera docente: finalidades de la formación, mejoramiento profesional, profesionalización, rol de las instituciones formadoras de formadores y programas de formación de docentes.  Se destaca el rol de los docentes en la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en el marco de la autonomía escolar y local.	La docencia como una profesión autónoma.
Decreto 804 de 1995 por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos.	Selección de docentes de grupos étnicos teniendo en cuenta sus usos y costumbres, para laborar en sus territorios, preferiblemente entre los miembros de las comunidades en ellas radicadas.	Figura de etnoeducadores
2002. Reformas educativas y nuevo estatuto docente (Decreto 1278)	Promulgación del Decreto 1278 de 2002 que configura un nuevo estatuto docente, en el que se incorpora la idea de función docente lo que permite la admisión de otros profesionales –no licenciados ni normalistas– a la carrera docente.	La docencia como práctica laboral y como técnica de enseñanza.

Hitos de la docencia en Colombia		Concepción de la docencia y de los docentes
	Esta norma generó una tensión entre quienes consideraban importante el “saber disciplinar como componente fundamental del acto educativo” y entre quienes consideraron que dicha norma desconoce la particularidad e importancia del saber pedagógico del maestro.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos “El maestro en algo más de 200 años de historia de Colombia”, por Alejandro Álvarez Gallego y Gustavo Parra León (2010) y de “La docencia y el derecho a la educación escolar”, de Laura Fumagalli, (IIPE – UNESCO, 2018).

La caracterización de la docencia como oficio es retomada por Lea Vezub (2005), Oscar Saldarriaga (2002) y Alejandro Álvarez (1991). Para este último autor, la idea de la docencia como oficio se combina con la de apóstol, desde el siglo XIX, según se relata en un periódico de la época:

El Director de la Escuela, por la importancia de las funciones que ejerce, es uno de los primeros funcionarios del Distrito y tiene el deber de arreglar su conducta de manera que en su vida pública y privada sirva de tipo a todos los ciudadanos. Debe estar sostenido y animado por un profundo sentimiento de la importancia moral de sus funciones y fundar su principal recompensa en la satisfacción de servir a los demás hombres, y de contribuir al bien público. (El Boyacense No. 11, diciembre 21 de 1886, pág. 83, Citado por Alvarez, 1991)

Esta imagen de apóstol y ciudadano ejemplar, se combina con del oficio del maestro y del rol de las instituciones formadoras de maestros, como las Escuelas Normales que desde el siglo XIX han sido las responsables de la formación inicial de los educadores, rol que luego fue compartido con las Universidades a través de sus programas de Licenciaturas, a partir de la segunda mitad del siglo XX:

Las Escuelas Normales de Institutores son Escuelas de Oficio. El oficio del Maestro es enseñar. Por eso la enseñanza de las demás ciencias en las Escuelas

Normales se considera solamente como un medio para llegar al fin que se tiene en mira de dichos establecimientos, a saber: educar Maestros. Visto está que la enseñanza es un arte que hay que estudiar. La ciencia que nos da a conocer este arte es la Pedagogía. Bien pudiera suceder que alguno aprendiera a enseñar asistiendo a buenas lecciones modelos e imitándolos en la práctica constante; pero en la época actual no satisface la mera rutina en cualquier punto y caso en la enseñanza; debe saber dar razón por qué en cada uno de los casos ha obrado de esta y no de aquella manera. El maestro tiene, por lo tanto, que aprender la Teoría de la ciencia de enseñar. La práctica sin la teoría es mera rutina. La enseñanza pedagógica tiene que ser teórica y práctica...”. (El Boyacense. No. 33, agosto 23 de 1884, pág. 132. Citado por Alvarez, 1991).

La diversidad de identidades de los educadores se manifiesta también en las motivaciones para ejercer la profesión, entre las que se encuentran la razón práctica de lograr estabilidad laboral, tal y como encuentra, en una mirada más reciente, la Fundación Compartir (2014) en su investigación sobre la docencia en Colombia, que consultó a los docentes participantes en el Premio Compartir al Maestro, con el fin de determinar algunas de sus creencias y motivaciones para ingresar a la carrera docente.

Según el estudio, entre las motivaciones para ser docente se encuentran: (i) motivaciones personales y vocación social por la enseñanza; (ii) pasión por la enseñanza transmitida por docentes excepcionales que los acompañaron durante su formación; (iii) tradiciones culturales y familiares sobre la docencia; (iv) experiencia en procesos de enseñanza como las prácticas de alfabetización con niños y adultos; y (v) la estabilidad laboral que brinda la vinculación al sector oficial (García, Perry & Rodríguez, 2014, p. 201).

Una de las identidades más cuestionadas es la de los educadores como funcionarios o servidores públicos. El trabajo de Ascofade (2017), reseñado en el primer capítulo, cuestiona esta concepción que suele ser controversial y motivo de preocupación para los participantes en las mesas de trabajo quienes consideran que este rol se

contrapone a tres dimensiones de la imagen del maestro: *trabajador de la cultura, sujeto intelectual y ciudadano*. En palabras del Movimiento Pedagógico (p. 145):

La identidad del maestro se puede construir de acuerdo a particulares características históricas, sociales y culturales. Se podría pensar que, entre otras, las tensiones docente–maestro nos deben llevar a cuestionar las diferentes ideas de maestro para construir un maestro como referente mas no como un funcionario público, tal como lo concibe el Estado (p. 87).

Pero la percepción construida, y que subyace en la política de los últimos tiempos, configuró al maestro como “funcionario o como burócrata, pero no como alguien que hace de su trabajo una opción de vida, un proyecto de desarrollo personal” (Ascofade, 2013). A su vez, esta idea del maestro como funcionario público entra en tensión con lo que se ha defendido desde la constitución del Movimiento Pedagógico [...].

Tal figura supera la idea de funcionario público, es decir, de aquel que “cumple una función, respeta un reglamento, se hace responsable de los objetivos sistémicos o de política educativa general” (Tenti, 2007, p. 346). Como es previsible, dicho perfil no le deja opción distinta a la de “hacer tareas, y eso es lo que ha venido mellando un poco la condición de los maestros que tenemos nosotros en el país” (Ascofade, 2013). (Dimaté, C., et al, 2017, pp. 145 -146)

Tanto el camino recorrido en la configuración de la docencia, como las razones expuestas por los educadores para ejercer esta labor, permiten aproximarse a la subjetividad de los maestros, su rol en el sistema educativo y las características de su profesión en relación con las políticas educativas. Esto, a su vez, permite reconocer o plantear los sentidos de la formación de los educadores, ya sea en relación con la finalidad de su formación, los responsables y los contenidos de esta, así como el lugar que ocupan los educadores en la formulación de las políticas, estrategias y programas de las autoridades educativas y aliados.

### 3.2. Políticas públicas para la formación de educadores

Santiago Arroyave Alzate (2011) señala que las políticas públicas se han desdibujado como concepto y que por eso es necesario intentar una delimitación teórica de qué es y qué no es una política pública. Dice el autor en la introducción a su artículo:

Al decir de André Roth, “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”. Asimismo, Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas”. Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado”.

Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”. (Arroyave, 2011, pp. 96 – 97)

Junto con la identificación de una necesidad o de una problemática, las políticas buscan, de la mano de los grupos involucrados, el cambio de dicha situación o estado de cosas. El autor señala a continuación que la inclusión de los grupos afectados por los diversos problemas o los beneficiarios de una política suele hacerse de dos maneras:

Este tipo de inclusión se puede hacer en una doble vía: por un lado, un esquema tradicional y tecnocrático sustentado en la formulación e implementación de políticas provenientes desde el Estado; procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y

evaluación de las políticas. Este enfoque de *inputs* y *outputs*, donde la sociedad demanda y el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad ha sido incapaz de descifrar de manera efectiva los problemas que le corresponde solucionar, esto en gran parte determinado por:

- La omisión de las comunidades afectadas al momento de identificar y elaborar la política.
- La ausencia de una población que le dé vida a la política pública y la lleve más allá del papel.

Por otro lado, están las políticas públicas formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil). En este enfoque de política el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas. (Arroyave, 2011, pp. 97 – 98). Subrayado propio.

La primera vía aquí enunciada, la de la construcción vertical, suele ser una de las posibles rutas para la construcción de políticas de formación de educadores, tal y como se indica en el siguiente capítulo, y que suelen traducirse en actos administrativos o marcos normativos, sin contar con la participación de los sujetos beneficiarios de las políticas. La escasa o amplia participación es uno de los factores que más se cuestionan durante la construcción de políticas públicas, tal y como se cita en el trabajo de Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C., (2007):

De Kostka Fernández (2006) identifica múltiples vertientes de política pública. Para ilustrar se pueden mencionar las políticas con orientación pluralista, que tienen entre sus principales características su aproximación sociológica y su

elaboración con amplia participación de los sujetos de la política; las políticas de orientación tecnocrática que propenden por una definición “científica” de las políticas públicas y que por lo mismo son elaboradas por grupos de expertos; y las políticas de orientación corporativista e institucionalista que develan un interés por ofrecer una relación más compleja entre el Estado y los demás actores sociales que inciden en el diseño e implementación de las políticas públicas. (pp. 76 – 77))

De manera frecuente, en la literatura sobre políticas públicas se encuentra que la formulación de políticas responde a una secuencia de fases que en los que se resaltan los escenarios de participación y los actores involucrados en la formulación de políticas. Una síntesis de estas fases se describe en la siguiente tabla:

*Tabla 7. El ciclo de política pública*

<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>	<b>Fase 4</b>	<b>Fase 5</b>
<b>Identificación de un problema o necesidad</b>	<b>Planteamiento de soluciones y posibles acciones</b>	<b>Proceso decisional o toma de decisión</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
Indagación sobre la necesidad. Lectura de contexto. Identificación de actores y necesidades. Organización de las demandas y/o necesidades. Escenarios de participación o representación. Definición del problema o necesidad. <b>Demanda de acción pública.</b>	Identificación de amenazas, obstáculos y posibilidades (recursos). Definición de criterios para la definición de políticas. Estudio de soluciones e innovaciones. Elaboración (conjunta y participativa) de respuestas. <b>Propuesta de respuesta.</b>	Consultas con comunidades.  Coaliciones.  Negociaciones.  Concertación.  Legitimación de la política elegida (Documentos de política, normatividad, planes de acción).  <b>Política efectiva de acción.</b>	Ejecución de los programas, planes o proyectos derivados de la política.  Gestión y administración.  Seguimiento.  <b>Impacto.</b>	Efectos, impacto o resultados.  Rendición de cuentas.  <b>Acción política o reajuste.</b>

Adaptación a partir de: Jones (1970; Meny y Thoering (1992) y Roth (2002; 2014, p. 86)

Una mirada particular sobre la construcción de políticas públicas es el enfoque de redes, que, aunque surge como un modelo explicativo, tiene importantes repercusiones en la solución pública de problemas de diversas comunidades (Zorzona Bonilla, en: Roth, 2010: 171). Entre las características de este enfoque se destaca la posibilidad de reconocer la interdependencia de los actores, las relaciones permanentes o duraderas entre actores y los necesarios acuerdos interorganizacionales que permiten coordinar acciones y lograr respuestas articuladas y sostenidas (Roth, 2010:39). En este enfoque predomina el posicionamiento de los saberes y de las experiencias plurales, así como de las relaciones más descentralizadas, informales y horizontales bajo los principios de cooperación, corresponsabilidad y de reconocimiento de necesidad mutua de los actores (gobernanza).

Estos elementos básicos, útiles para la construcción de la política pública, permiten identificar los actores involucrados en las políticas nacionales de formación de educadores y la presencia de los asuntos más relevantes sobre formación en la normatividad y los planes de desarrollo locales y nacionales, como se verá más adelante.

La identificación de los grupos de actores (y beneficiarios) permite establecer a los educadores como uno de los pilares en el diseño de las políticas educativas y, en ello, su formación y las condiciones en las que ejerce su profesión, pues una y otras inciden directamente en sus prácticas profesionales, en los procesos de aprendizaje y en el desarrollo integral y en la garantía del derecho a la educación de sus estudiantes.

Es así como en las diferentes agendas educativas se investiga, se indaga y se pregunta sobre los educadores y su rol en el entramado de las acciones relacionadas con la definición, implementación y evaluación de una política en educación.

Algunos de los ámbitos para tener en cuenta en las políticas locales de formación de educadores son, por ejemplo: la institucionalidad, los modelos y los tiempos de formación, las relaciones entre la formación y la visión de la docencia, las condiciones de ingreso, las condiciones de carrera (como permanencia y promoción), y las características propias del ejercicio docente.

La revisión preliminar de los estudios e informes que indagan sobre formación de educadores permite establecer una serie de asuntos clave, que aquí se presentan a modo

de ejemplo, pero que se consideran relevantes en la construcción de políticas públicas relacionadas con la formación de educadores y que se presentan como categorías conceptuales que guiaron el análisis:

### **Asuntos relevantes sobre políticas docentes y de formación docente**

Diversos estudios han señalado la situación de los educadores y los retos para su formación y desarrollo profesional (OCDE, 2005, 2014, 2016, 2017, 2018; MEN, 2013; Fundación Compartir, 2013; UNESCO, 2015; LLECE, 2016; OREALC / UNESCO, 2016; OCDE & ICFES, 2017; García, 2018; Bautista & Gómez, 2017), los cuales presentan diagnósticos diferenciados sobre los educadores y reconocen el factor docente (en tanto sujeto y profesional) como clave en el diseño de las políticas educativas de formación docente.

Estas miradas, que a continuación se detallan, sobre el lugar que los educadores suelen tener en las políticas educativas y que definen las estrategias de formación y los ámbitos de la profesión y la carrera docente, ha permitido configurar el problema de investigación en relación con el carácter y el alcance de las políticas de formación de educadores:

#### **a. Educadores como factor clave de la calidad educativa**

Como se indicó en el primer capítulo, existe en la literatura especializada, un amplio consenso sobre la relación entre la calidad docente, la calidad educativa y el logro de los aprendizajes de los estudiantes. El factor docente se concibe como uno de los pilares de las políticas educativas y con ello, su formación y las condiciones en las que ejerce su profesión, inciden directamente en sus prácticas profesionales y, por tanto, en los procesos de aprendizaje y el derecho a la educación de sus estudiantes.

Las investigaciones sobre este campo resaltan la importancia de la formación de educadores en los avances educativos y, en consecuencia, se constituye en aspecto destacado de las políticas y de los planes educativos en el contexto nacional e internacional.

La relación directa que se establece entre el rol de los educadores y su impacto en los procesos de aprendizaje de los estudiantes se refleja en el diseño e implementación de programas y estrategias de formación de educadores, para su desarrollo profesional y como medio para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y de la educación. Sin embargo, es de señalar que parte del reto en el ejercicio de formulación e implementación de dichas políticas es asegurar su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de la calidad de los programas de formación, en la estructura de la profesión docente y su incidencia de manera amplia en los territorios.

### **b. Interrelación entre la formación docente y otros factores que determinan la política educativa**

Las políticas educativas de las últimas décadas oscilan entre la importancia de los asuntos relacionados con las nociones de Cobertura y de Calidad. En relación con la política de calidad educativa, la formación de educadores suele tener un peso similar (o incluso menor) al de otros factores y baja relación con éstos, en particular con los ámbitos de la profesión docente.

Desde el análisis de las políticas de formación docente, se encuentra deseable que los diferentes componentes de sistema educativo obren de manera coordinada, sistémica y orgánica. Así mismo, se espera que los sistemas planteen propósitos y visiones comunes sobre la docencia, el aprendizaje, la calidad, el derecho a la educación, entre otros. Así mismo, que favorezcan el reconocimiento y la participación de los sujetos y actores que hacen parte del sistema educativo en la formulación de las políticas docentes.

### **c. Educadores como factor clave para garantizar el derecho a la educación**

Las políticas educativas que enfatizan en la (co)responsabilidad de los educadores y del sistema educativo para garantizar el derecho a la educación, amplían el enfoque de derechos hacia otros factores como gobernanza y gestión, en aras de lograr prácticas pedagógicas y currículos más inclusivos, diversos y democráticos. Sin embargo, la formación de educadores tiene retos adicionales en relación con la formación para la ciudadanía y los ODS, así como en la construcción de políticas en clave de derechos

sociales y de las obligaciones constitucionales para la garantía y materialización del derecho a la educación.

### **Categorías conceptuales sobre políticas docentes y de formación docente**

Como se ha indicado, el análisis de las fuentes arroja la importancia de vincular de manera permanente los aspectos propios de la formación con la carrera docente y el ejercicio profesional de los docentes. La revisión de fuentes tuvo en cuenta como punto de partida los momentos o pasos de la docencia (atracción, ingreso, formación, desempeño y carrera docente) en diálogo con categorías provenientes de los componentes comunes en las políticas educativas regionales y de las categorías propuestas por Talis 2018.

Desde esta lógica, el análisis documental arrojó nueve (9) grandes categorías y cien (100) subcategorías. Las nueve categorías corresponden, como se indicó, a los pasos que recorre un educador desde y durante su vinculación a la profesión docente:

1. Atracción de educadores
2. Formación Inicial
3. Profesión docente
4. Características de los educadores
5. Prácticas profesionales de los docentes
6. Ambiente institucional
7. Sistema de Evaluación
8. Formación continua
9. Sistema educativo y políticas docentes

Las subcategorías corresponden a los desarrollos de cada categoría, haciendo énfasis en los asuntos centrales que han sido objeto de atención de las políticas en América latina, por parte de entidades gubernamentales, centros de investigación y organismos internacionales.

Tabla 8. Categorías conceptuales sobre formación y carrera docente

Categorías	Subcategorías	
<b>1. Atracción de educadores</b>	1	Visión compartida sobre la docencia y la profesión docente
	2	Motivación para el ingreso a la profesión docente
	3	Selección de aspirantes a docencia
	4	Número de docentes que se requiere para garantizar la docencia en territorios y poblaciones diversas
	5	Características de la formación previa de los aspirantes a docencia (nivel secundario y terciario)
	6	Condiciones de ingreso a la formación docente
<b>2. Formación Inicial</b>	<b>Características del sistema de formación inicial</b>	
	7	Perfil de Ingreso
	8	Gobernanza de las instituciones formadoras
	9	Distribución geográfica de las instituciones formadoras
	10	Calidad y acreditación de los programas de formación
	11	Formación de los formadores
	12	Políticas de formación inicial en el marco de la autonomía y de la descentralización
	<b>Características de la formación inicial del docente</b>	
	13	Duración de la formación inicial
	14	Modalidades de la formación inicial
	15	Orientaciones de política y de currículo para las instituciones y los programas de formación inicial
	16	Contenidos de la formación inicial
	17	Formación para la inclusión y la diversidad
	18	Relación entre la teoría y la práctica pedagógica
19	Investigación educativa y fortalecimiento de comunidades académicas	
20	Calidad, efectividad y pertinencia de la formación	
<b>3. Profesión docente</b>	<b>Características de la carrera docente</b>	
	21	Inducción y acompañamiento a docentes noveles
	22	Perfil de los educadores
	23	Estándares de desempeño docente
	24	Tipos de carrera docente
	25	Escalafón profesional
	26	Estrategias de retención de educadores
	27	Distribución geográfica de los educadores
	<b>Empleo y condiciones laborales de los educadores</b>	
	28	Salarios
	29	Salud y bienestar
	30	Reconocimiento, estímulos e incentivos
	31	Condiciones materiales para el ejercicio docente (infraestructura y dotación)

<b>Categorías</b>	<b>Subcategorías</b>	
	<b>Satisfacción laboral</b>	
	32	Satisfacción laboral general (con la escuela y con la profesión)
	33	Percepción docente del valor de la profesión
	34	Percepciones del docente sobre políticas educativas nacionales y locales
	35	Satisfacción con el salario y condiciones de trabajo
	36	Opiniones del docente sobre las prioridades para las políticas y reformas educativas
<b>4. Características de los educadores</b>	<b>Autoeficacia del docente</b>	
	37	Autoevaluación del docente del conocimiento pedagógico general (procesos educativos, aprendizaje del alumno, evaluación formativa)
	38	Autoeficacia del docente en general
	39	Autoevaluación del docente sobre destrezas no cognitivas/paciencia/motivación
	<b>Creencias educativas de los docentes</b>	
	40	Creencias sobre la enseñanza
	41	Creencias de los docentes sobre cómo se pueden mejorar las relaciones alumnos - docentes
	42	Opiniones de los docentes con relación a las barreras para implementar una variedad de prácticas
<b>5. Prácticas profesionales de los docentes</b>	43	Prácticas pedagógicas
	44	Manejo del aula
	45	Enseñanza individualizada/diferenciada (incluyendo alumnos talentosos)
	46	Composición del aula y tamaño del grupo
	47	Distribución del tiempo de clases
	48	Acceso y manejo de materiales y recursos educativos
	49	Colaboración entre el personal de la escuela y aprendizaje profesional colaborativo
	50	Participación de los docentes en la toma de decisiones en la escuela
	51	Rol, perfil y participación en la comunidad profesional más amplia
	52	Oportunidades de movilidad académica del docente dentro del país y entre países
<b>6. Ambiente institucional</b>	<b>Liderazgo en la escuela</b>	
	53	Rol y función del líder de la escuela (liderazgo administrativo y pedagógico)
	54	Liderazgo distribuido (liderazgo en equipo en la escuela)
	55	Credenciales y experiencia de los líderes de escuela
	56	Satisfacción laboral de los directivos docentes
	57	Percepción del liderazgo en la escuela (respuestas de los profesores)
	58	Carga laboral de los directivos docentes
	59	Autonomía de los directivos docentes en áreas clave (contratación y despido de docentes, escalafones de carreras, pago, etc.)
	60	Capacitación y desarrollo de los líderes de escuela
	61	Autoeficacia de los directivos docentes
	<b>Clima escolar</b>	

Categorías	Subcategorías	
	62	Relaciones estudiante-profesor (incluyendo ambiente que apoye el aprendizaje)
	63	Relaciones y participación de los padres y la comunidad con la escuela
	64	Clima disciplinario / Convivencia escolar
	65	Factores que obstaculizan la enseñanza
	66	Preparación y apertura de los docentes hacia la diversidad
	67	Espíritu de la escuela (p. ej., orientada a metas, aspiraciones altas, compromiso de la comunidad)
<b>7. Sistema de Evaluación</b>	68	Enfoque de Evaluación
	69	Mecanismos de Evaluación
	70	Estrategias de acompañamiento y seguimiento
	71	Estrategias para abordar el bajo desempeño
<b>8. Formación continua</b>	<b>Características del sistema de formación continua</b>	
	72	Gobernanza de las instituciones formadoras
	73	Distribución geográfica de instituciones de formación continua o DP
	74	Calidad y acreditación de los programas de formación de DP
	75	Orientaciones de política y curriculares para las instituciones y programas de formación continua
	76	Formación de los formadores
	77	Formación posgradual
	78	Identificación de oportunidades de aprendizaje docente (necesidades de formación) y desarrollo profesional docente
	79	Posibilidades de acceso a programas de formación continua
	80	Políticas locales y nacionales de formación continua en el marco de la autonomía y la descentralización
	81	Iniciativas centrales como respuesta a la desigualdad en calidad y distribución de la oferta de formación
	<b>Características de la formación continua</b>	
	82	Modalidades de formación en servicio o continua
	83	Tipos de programas
	84	Tipos de educación y capacitación durante el trabajo, incluyendo formas colaborativas de Desarrollo Profesional (DP)
	85	Clases de DP formal
	86	Contenido del DP formal (nuevas prácticas docentes e innovaciones emergentes)
	87	Tipos informales de DP (incluyendo redes iniciadas por docentes, aprendizaje en línea)
	88	Contenido del DP informal (nuevas prácticas docentes e innovaciones emergentes)
	89	Actores aliados de formación
90	Estrategias de Formación	
91	Prácticas innovadoras	
92	Investigación educativa y fortalecimiento de comunidades académicas	

Categorías	Subcategorías	
<b>9. Sistema educativo y políticas docentes</b>	93	Gobernanza en el sistema educativo y en relación con la formación de educadores
	94	Liderazgo, voluntad política y coordinación intra e interinstitucional
	95	Capacidades institucionales a nivel central y local para la formación y la profesión docente
	96	Sistemas de información
	97	Reducir las brechas de formación de educadores y sus consecuencias en la desigualdad de oportunidades de aprendizaje de los estudiantes
	98	Políticas locales y nacionales de formación docente y de la profesión docente en el marco de la autonomía y la descentralización
	99	Construcción de una política pública para la formación de educadores. Se requiere definir un conjunto de planes, programas y acciones dirigidas a consolidar la calidad y pertinencia en todos los ciclos y modalidades de la formación docente, garantizando presupuestalmente la misión de las instituciones públicas.
	100	Sincronía entre los modelos, las teorías, las políticas, la formación, lo que se evalúa, las prácticas y los sistemas de información

Fuente: Elaboración propia

La identificación de las categorías y las subcategorías conceptuales fueron el insumo que orientó la reflexión sobre las políticas de formación docente, la construcción de las entrevistas y la identificación de las problemáticas durante el análisis de resultados. Este análisis, además, permitió establecer la importante interrelación entre los asuntos propios sobre formación con las condiciones en las que se lleva a cabo la profesión y la carrera docente.

### **3.3.Referentes de política y marco normativo para la formación de educadores en Colombia**

En la revisión de las políticas de formación de educadores en Colombia se identifica que gran parte de las políticas de formación se encuentran de manera dispersa en las normas sobre la carrera docente (Estatutos), las condiciones de calidad de los programas de formación docente (Decreto 709 de 1996) y el funcionamiento de herramientas de gestión educativa como el Plan Territorial de Formación Docente (PTFD). A manera de síntesis, se presenta la siguiente tabla que recoge el marco normativo, de política y los referentes de gestión educativa que guardan relación con la formación de educadores en Colombia:

Tabla 9. Referentes normativos y de política educativa para la formación de educadores

Marco normativo sobre formación de educadores	Referentes de política educativa para la formación de educadores	Referentes y herramientas de gestión educativa para la formación de educadores
<p>Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)</p> <p>Decreto 709 de 1996 (incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015)</p> <p>Ley 715 de 2001</p> <p>Directiva No. 65 de 2015</p> <p><u>Estatutos de profesión docente:</u></p> <p>Decreto 2277 de 1979</p> <p>Decreto 1278 de 2002</p> <p>Atención educativa para grupos étnicos</p> <p>Decreto 804 de 1995 (Etnoeducadores)</p>	<p>Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de política (MEN, 2013).</p> <p>Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad.</p> <p>Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (2015).</p> <p>Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 por la Educación, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (MinCiencias, 2019).</p>	<p>Guía Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente (MEN, 2011)</p> <p>Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente (MEN, 2021).</p>

Fuente: Elaboración propia. Tabla actualizada.

Publicado en: *Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente* (MEN, 2021, p. 64)

La primera columna de la tabla anterior contiene las normas más relevantes que guardan relación con la formación de educadores, sin embargo, sólo el Decreto 709 de 1996 lo hace de manera específica, dado que “establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional”. Otras normas relacionadas, como los Estatutos docentes, incluyen artículos sobre la formación de los maestros, pero en relación con aspectos de la carrera docente, como el ascenso en el escalafón o la evaluación.

La segunda columna de la tabla corresponde a los referentes de política, en el que se destaca el documento *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y*

*Lineamientos de política* (MEN, 2013) que, si bien se constituye en un importante avance en la organización de la formación docente como un sistema y la definición de los tres (3) subsistemas de formación, este es un documento de carácter descriptivo que no ha logrado impactar la formulación de políticas de formación a nivel nacional o local. Este documento no suele ser parte de, por ejemplo, los PTFD ni del diseño de los programas de formación docentes. Siendo un referente de política educativa, es palpable el desconocimiento sobre el documento por parte de los educadores y de los servidores de las SE, tal y como se evidencia en las entrevistas que se relacionan en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Otros documentos que se encuentran en esta columna, tales como el Plan Decenal o el informe de la Misión de Sabios, reconocen la importancia de la formación de los educadores para el sistema educativo y por ello, plantean recomendaciones, metas, estrategias para la formación de los educadores sin que tengan un carácter obligatorio o vinculante para las políticas de formación.

La tercera columna corresponde a las orientaciones para la formulación de una herramienta de gestión educativa a nivel local, denominada Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD). Estos planes se convierten en un recurso con el que cada Secretaría de Educación define las políticas, estrategias y acciones para la formación de los educadores de la Entidad Territorial Certificada. Se espera que los PTFD guarden relación con las particularidades, contextos y den respuesta a las necesidades de formación de los educadores, de acuerdo con lo que se establezca en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) y el Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM) de cada entidad territorial.

El análisis de los referentes de política y del marco normativo para la formación de educadores permite establecer al menos cuatro (4) rutas de cómo se han ido configurando dichos referentes, y que se sintetizan en el siguiente gráfico:

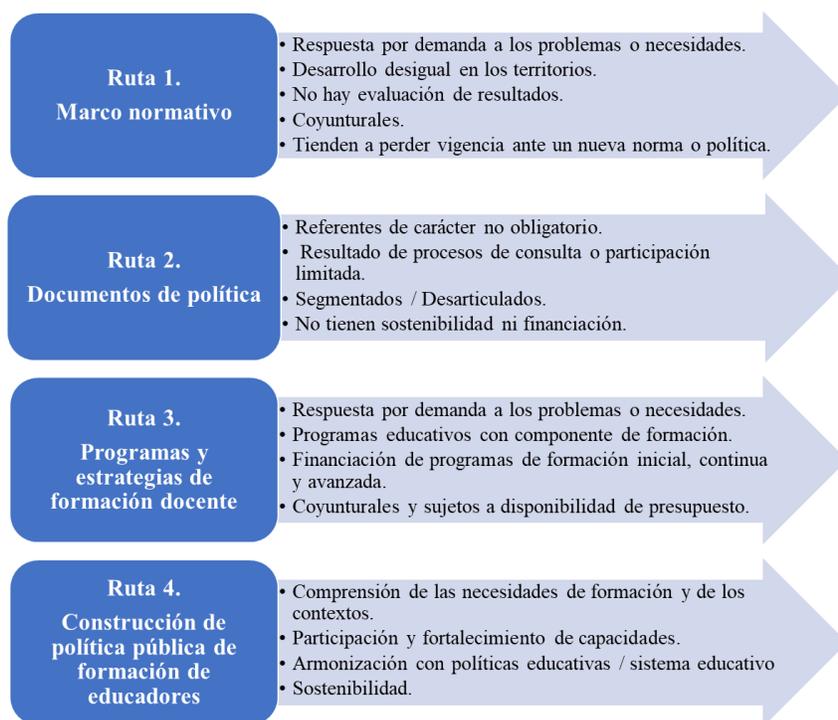


Gráfico 7. Rutas para la configuración de políticas de formación docente.

Fuente: Elaboración propia.

### Ruta 1. Marco normativo

La primera ruta corresponde a la existencia de los asuntos de la formación de educadores en la normatividad del sector educativo que se enfoca mayoritariamente en la definición de las condiciones básicas de calidad de los programas de formación (inicial y para educadores en servicio), los procedimientos para su acreditación, y la evaluación docente y la formación ligadas al ascenso y a la reubicación salarial de los educadores. A continuación, se presenta una síntesis de la norma vigente a la fecha:

Tabla 10. Marco normativo relacionado con formación de educadores

<b>Marco normativo</b>
<b>Formación de educadores</b>

<b>Marco normativo</b>	
Ley 115 de 1994 (artículos 109 a 114)	Finalidades de la formación de educadores. Profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado Instituciones formadoras de educadores. Programas para la formación de educadores. Comité de capacitación de docentes. Función asesora de las instituciones de formación de educadores. Formación específica: Atención para personas en situación de discapacidad y para grupos étnicos.
<b>Formación Inicial (Escuelas Normales Superiores)</b>	
Decreto 4790 de 2008	Condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las ENS.
Decreto 1236 de 2020	Reglamenta la organización y el funcionamiento de las ENS como instituciones educativas formadoras de docentes.
<b>Formación Inicial (Licenciaturas) y Formación Avanzada</b>	
Decreto 2450 de 2015	Acreditación de alta calidad. Condiciones de calidad del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación.
Decreto 892 de 2017	Acreditación de alta calidad. Régimen transitorio para los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
Resolución 18583 de 2017	Acreditación de alta calidad. Ajuste de las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado.
<b>Formación para educadores en servicio</b>	
Decreto 709 de 1996	Programas de formación docente (inicial, permanente y avanzada) para el ascenso en la Escalafón Nacional Docente (Estatuto 2277) Investigación pedagógica Comités Territoriales de Capacitación de Docentes (CTCD)
Decreto 2035 de 2005	Programa de pedagogía para no licenciados
Directiva Ministerial No.65 de 2015	Comités Territoriales de Capacitación de Docentes (CTCD) Plan Territorial de Formación Docente (PTFD)
Decreto 1757 de 2015	Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo -ECDF- (Evaluación de Competencias) Cursos de formación asociados a la ECDF
Resolución 17502 de 2016	
Resolución 18471 de 2016	
Resolución 2093 de 2017	

<b>Marco normativo</b>	
Resolución 5744 de 2017	
Resolución 15711 de 2015	
Decreto 1657 de 2016	
Decreto 2172 de 2018	
Resolución 017431 de 2018	
Resolución 018407 de 2018	
Decreto 1791 de 2021	
<b>Carrera Docente</b>	
Decreto 2277 de 1979	Régimen especial de la profesión docente
Decreto 804 de 1995	Etnoeducadores
Decreto 1278 de 2002	Estatuto de Profesionalización Docente

A continuación, se destacan algunos apartes del marco normativo que orienta la formación de los educadores del país<sup>1</sup>:

El artículo 4° de la **Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)** define las responsabilidades del Estado frente a la calidad de la educación, incluyendo la formación de los educadores:

Artículo 4°.- Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

---

<sup>1</sup> Los subrayados en el texto de esta sección buscan resaltar los asuntos más relevantes de las normas aquí expuestas.

El artículo 109 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) establece las finalidades de la formación de educadores:

- a. Formar un educador de la más alta calidad científica y ética;
- b. Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador;
- c. Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, y
- d. Preparar educadores a nivel de pregrado y de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.

El artículo 110 establece que la responsabilidad del mejoramiento profesional será tanto de los propios educadores, como de la Nación, de las entidades territoriales y de las instituciones educativas.

El **Decreto 709 de 1996**, que fue incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015, establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y crea las condiciones para su mejoramiento profesional:

la profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento de los educadores comprenderá la formación inicial y de pregrado, la formación de postgrado y la formación permanente o en servicio. (Decreto 709 de 1996, artículo 4)

El decreto incluye el propósito de los programas de formación inicial y en servicio, las características de las instituciones formadoras, los campos de formación (pedagógica, disciplinar, científica e investigativa, y deontológica y en valores humanos). En relación con la oferta de formación, el decreto establece las “reglas generales para el reconocimiento de los programas de formación de educadores como requisito para la incorporación y ascenso en el Escalafón Nacional Docente” (Capítulo IV), orienta la formulación del plan anual de formación y el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes, de acuerdo con el artículo 111 de la Ley 115 de 1994.

Así mismo, establece que, “el Gobierno Nacional, en la elaboración del proyecto de presupuesto para cada vigencia, propondrá la destinación de los recursos para la

operación cofinanciada con las entidades territoriales, del programa de crédito educativo para la formación de pregrado y de posgrado en educación del personal docente del servicio educativo estatal, ordenado en el artículo 135 de la Ley 115 de 1994” (Decreto 709 de 1996, artículo 22).

Como desarrollo de este decreto, el MEN expidió la **Directiva No. 65 de 2015** que contiene las Orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes (CTCD) y la organización de los programas de formación continua de educadores en servicio que debe hacer parte de los Planes Territoriales de Formación Docente.

En el marco de la política de descentralización administrativa del país, se expide la **Ley 715 de 2001** que define las normas en materia de recursos y de competencias de las entidades en los ámbitos central, departamental y municipal para la prestación de los servicios de educación y salud.

Entre las competencias de las entidades territoriales (departamentos y municipios certificados) se indica que tienen la responsabilidad de administrar el servicio educativo, incluyendo lo relacionado con el personal docente. Sin embargo, la competencia de la nación en relación con la definición y el establecimiento de las “reglas y mecanismos generales de la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente” (numeral 5.8 del artículo 5) fue declarado inexecutable en la Sentencia C-723 de 2004 de la Corte Constitucional.

Del marco normativo en mención, se desprende la competencia de las entidades territoriales certificadas, para diseñar e implementar la política para la formación de los educadores a nivel local, que se traduce en los Planes Territoriales de Formación Docente (MEN, 2011; MEN, 2015) que son una herramienta de gestión importante para materializar la política de formación de los educadores.

Una conclusión preliminar de esta ruta refiere la debilidad del marco normativo para pensar o definir políticas o marcos de acción amplios para la formación de educadores. La normatividad suele ser una respuesta a las demandas de grupos de actores, como las Instituciones de Educación Superior en el caso de la acreditación de programas como pregrados (licenciaturas) o posgrados en educación o normas sobre la

Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo como respuesta a las dificultades surgidas ante las demoras en realizar la evaluación por competencias de los educadores del Estatuto 1278.

La debilidad del marco normativo se refleja, además, en su formulación que desconoce las condiciones particulares en los territorios y que suele ser respuesta a temas coyunturales y con ello, tiende a perder vigencia ante un nueva norma o política, o ante una nueva arista del problema inicial.

Este es el caso del Decreto 892 de 2017 que brinda un tiempo adicional para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), según se relata en el prólogo del libro *Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: formación inicial de profesores en Colombia* (UPN, Colciencias, 2018) realizado por un equipo de investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional:

Como corolario, durante el plazo concedido de dos años, las licenciaturas debieron acogerse al Decreto 2450 del 17 de diciembre de 2015, que reglamentó y elevó las exigencias en las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación de sus registros calificados, y a la Resolución 18583 de 2017, a través de la cual se establecieron las características específicas de calidad para dichos programas.

Si bien frente a tales exigencias se formularon diversos reparos y se produjeron múltiples pronunciamientos por parte de rectores, decanos, facultades, departamentos y programas, así como algunas movilizaciones estudiantiles en las universidades estatales principalmente, no se prestó atención a las razones esgrimidas. De esta manera, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, una norma instrumental y temporal, derogó para las licenciaturas una ley marco, la Ley 30 de 1992, que otorga carácter voluntario a la acreditación y reconoce, además, la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Nacional. Por supuesto, algunas universidades no tuvieron la capacidad ni el tiempo suficiente para acometer de inmediato los ajustes pretendidos, con las

consecuentes afectaciones curriculares y presupuestales que impidieron, en muchos casos, lograr el conjunto de características y factores de calidad que se exigían.

Finalmente, fue necesario corregir sobre la marcha con un decreto como el 892 del 28 de mayo de 2017, que evitó el cierre de licenciaturas no acreditadas en departamentos y municipios priorizados para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), seguido por la Resolución 18583 de 2017.

También se tuvo que reconocer implícita y objetivamente que, una vez más, en Colombia se había legislado sin suficiente conocimiento sobre el estado de las licenciaturas, con menosprecio de su papel en la formación de maestras y maestros, y sin la participación de aquellos a quienes se dirigían y afectaban las normas. (Arias, D. et al., 2018, p. 12)

## **Ruta 2. Documentos de política sobre formación de educadores**

En esta ruta se encuentran documentos sobre política educativa que contienen recomendaciones y orientaciones para la formación de educadores, tales como el *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de política* (MEN, 2013), el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026* o el Informe de la Misión Internacional de Sabios (2019). Entre los referentes internacionales, se destaca la *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4* (2015).

La construcción del **Sistema Colombiano de Formación de Educadores** recoge el proceso de diálogo dado entre 2007 y 2013 con diversos actores, aunque la metodología de participación ha sido cuestionada, como se indicó en el capítulo de Antecedentes), se configura como un referente para la formulación de políticas en torno a la formación de docentes del país y publicado en 2013 por el MEN:

El documento *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política* presenta avances significativos, principalmente en dos aspectos. El primero es la concepción y descripción del sistema colombiano de formación de

educadores como un sistema complejo, presentando por una parte sus principios y objetivos, y por otra parte las particularidades de cada subsistema de formación inicial, formación en servicio y formación avanzada. El segundo avance del documento es el de los lineamientos de política que proponen las rutas para hacer posibles las dinámicas de cada uno de los subsistemas y las articulaciones entre éstos, y además presenta las líneas de acción y hace visible la corresponsabilidad de los actores del sistema de formación de educadores. (pp. 4 – 5)

El sistema reconoce el lugar central que han ocupado las ENS y las Facultades de Educación en este campo y contextualiza las necesidades de formación y los cambios que se requiere implementar en perspectiva del carácter global y nacional. Así mismo, enfatiza el carácter del sujeto educador y su formación, reconociendo el saber del maestro, su lugar como intelectual de la educación y su papel como agente social, pues se tiene en mente la idea de formar un “ser humano cualificado para una tarea social muy significativa, cuyo horizonte debe impactar en el desarrollo económico del país, pero también en su desarrollo social y moral, en general, calidad de vida y bienestar humano” (MEN, 2013, p. 20).

La estructura del Sistema Colombiano de Formación de Educadores está conformada por tres subsistemas (formación inicial, formación en servicio y formación avanzada) y tres ejes transversales (formación, investigación y evaluación), a partir de los cuales se organizan los distintos actores que hacen parte del sistema y tienen la responsabilidad de garantizar la calidad de la formación de los docentes y su aplicación en los distintos niveles, ámbitos y poblaciones del sistema educativo.

La siguiente gráfica muestra la interrelación de los distintos elementos que componen el sistema de formación de educadores:

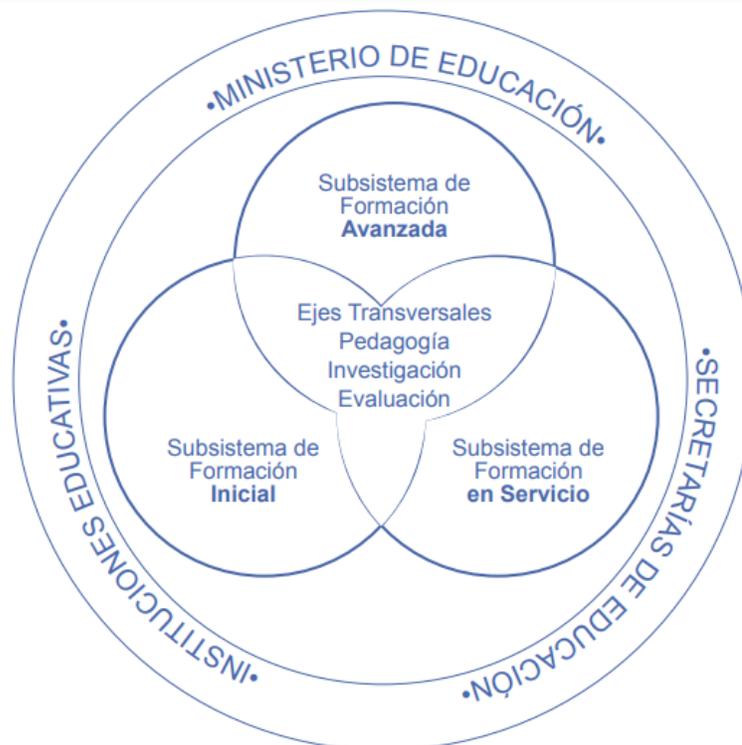


Gráfico 8. Sistema Colombiano de Formación de Educadores.

Fuente: Sistema Colombiano de Formación de Educadores, (MEN, 2013, p.58).

Estos tres subsistemas, con características e interacciones particulares, varían en la oferta de programas y estrategias de formación, que son ofrecidos, en su mayoría, por las Facultades de Educación de Instituciones de Educación Superior (IES). De acuerdo con la normatividad existente, tanto las ENS y las IES tienen autonomía en el diseño de sus propuestas curriculares, aunque los programas de formación están regulados por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

En el marco de este sistema, los programas de formación complementaria surten un proceso de verificación de condiciones de calidad y los programas de licenciatura deben realizar procesos conducentes a obtener el registro calificado y la acreditación de alta calidad.

A continuación, se presenta una síntesis de cada subsistema de formación, los programas y las instituciones que los componen:

Tabla 11. Programas o estrategias de formación en cada subsistema

Subsistema	Descripción	Programas o estrategias de formación	Instituciones y sujetos formadores
<b>Formación inicial</b>	<p>Corresponde a los procesos y a los momentos de la formación de educadores en el componente pedagógico y disciplinar, el lugar de la profesión y el rol docente. Implica la formación conducente a titulación en distintos niveles y áreas del conocimiento.</p> <p>La formación inicial avala al educador para ejercer la docencia en el sistema educativo en correspondencia con el título y el nivel de formación de educación obtenido como Normalista Superior o como Licenciado en Educación.</p>	Programas de Formación Complementaria	Escuelas Normales Superiores (ENS)
		Programas de Licenciatura	Instituciones de Educación Superior (IES)
		Programas de Pedagogía para Profesionales no Licenciados	Instituciones de Educación Superior (IES)
<b>Formación en servicio</b>	<p>Corresponde a las acciones formativas realizadas por el educador desde que comienza su ejercicio profesional y constituyen la base de su desarrollo profesional.</p> <p>Comprende las experiencias de cualificación, diversificación e innovación que ocurren formal e informalmente durante la vida profesional del docente o del directivo, orientadas al perfeccionamiento de su labor educativa.</p> <p>Los programas y las acciones pueden ser definidos desde lo planteado en el Plan sectorial y decenal de educación, los Planes territoriales de formación docente (PTFD) de las SE de las ETC; el Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM) de las SE y en particular en su componente de formación y el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) de los EE en su programa de formación.</p>	Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD). Son espacios y eventos académicos que se configuran como alternativas permanentes u ocasionales de formación.	Instituciones de educación superior. Escuelas normales superiores con convenio con IES que incluya este propósito en dichos convenios Entidades como: Fundaciones, ONG, Cajas de compensación, otras entidades.
<b>Formación avanzada</b>	Corresponde a los programas académicos formalmente estructurados en los niveles de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado, ofrecidos por las facultades de	Especialización Maestría Doctorado Postdoctorado	Instituciones de Educación Superior (IES)

Subsistema	Descripción	Programas o estrategias de formación	Instituciones y sujetos formadores
	educación; eleva al más alto nivel educativo a los educadores que culminan la formación inicial y/o aquellos en servicio que aspiran profundizar y avanzar en su formación.		

Fuente: Elaboración propia.

Publicado en: *Lineamientos de Formación de Educadores para la Ciudadanía* (MEN, 2018, pp. 223 – 224)

El Sistema Colombiano de Formación de Educadores si bien concibe la posibilidad de la articulación de los subsistemas de formación inicial, en servicio y avanzada, delega su implementación y el desarrollo de estrategias de formación efectivas para el fortalecimiento de las competencias básicas y profesionales de los futuros educadores y de los que ya se encuentran en servicio (MEN, 2013), en las instituciones formadoras de educadores, tales como las IES, ENS y organizaciones del tercer sector, y bajo la responsabilidad de las Secretarías de Educación y los Establecimientos Educativos, en reconocimiento de su autonomía.

El documento en el que se presenta el Sistema, aunque importante en la definición de los referentes conceptuales y de política, es de carácter descriptivo y plantea una serie de ideales sobre los perfiles de los educadores, las unidades y ejes transversales de cada subsistema, pero carece de herramientas de tipo normativo u operativo que favorezcan su implementación desde las ENS, las IES o las Entidades Territoriales Certificadas.

Desde las instituciones formadoras de formadores, el Sistema genera recomendaciones y pautas deseables para la formación de los educadores, pero no brinda orientaciones frente a sus condiciones particulares desde los contextos diversos de los que provienen ni en los que ejercen su profesión.

Si se piensa desde las Secretarías de Educación, el Sistema no deja claro cómo desde el nivel local se propiciará que se lleven a cabo las acciones técnicas y financieras que conduzcan al fortalecimiento de la formación de los educadores.

De esta manera, el Sistema Colombiano de Formación de Educadores no logra la suficiente articulación con el carácter descentralizado del sistema educativo ni con los actores del sistemas, no dialoga de manera suficiente con la carrera docente, ni con los

Estatutos docentes, ni con la autonomía del sistema de educación superior o terciaria, ni genera estrategias de sostenibilidad ni incide en la financiación o apropiación de recursos para la formación, ni desde el nivel central ni desde el nivel local.

En el año 2019, el gobierno colombiano convocó la segunda Misión de Sabios, denominada **Misión internacional de sabios para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación**, conformada por un grupo de expertos en diferentes áreas del conocimiento, quienes ayudaron a trazar la ruta para el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia. Estos expertos, nacionales e internacionales, entregaron su informe preliminar con las recomendaciones y las preguntas relevantes que se deberían responder para que el país pueda dar un salto adelante en ocho (8) focos temáticos.

En el foco temático de *Ciencias Sociales y el Desarrollo Humano con Equidad*, la Misión de Sabios destacó el necesario impulso que debe dársele a la educación, y con ello, a la formación de educadores (p. 18), por lo que en el apartado 4.2 *Educación, desarrollo y transformación de la sociedad*, se plantea la reestructuración del Sistema de Formación de Maestros, proponiendo la creación del Instituto Superior de Investigación en Educación y procesos de Alta Formación de Maestros y Redes Subregionales de Centros de Innovación en Educación:

Este propósito demanda 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.

Para ello, la propuesta de la Misión invita a promover la investigación en educación de alto nivel y se orienten los procesos de “educación continuada de los maestros que se encuentran actualmente en ejercicio, con el concurso de 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, las cuales deberán potenciarse con el acceso a nuevas tecnologías al alcance de todas las subregiones”. (República de Colombia, 2019, p. 50)

Los Centros de Innovación en Educación son propuestos como:

- Lugares de encuentro en donde se comparten experiencias y aprendizajes, y se adelantan proyectos de investigación sobre educación que podrán ser orientados por las universidades que ofrezcan programas de formación de maestros.
- Espacios de vínculo entre los educadores y la comunidad, para lo cual tendrán el carácter de la función de centros regionales de investigación y de desarrollo en niñez, juventud y familia.
- Sistemas locales de gestión de conocimiento que articulan procesos de investigación en el territorio, que sistematizan prácticas locales, y donde los maestros trabajan con las familias y sus hijos, especialmente los de 0 a 5 años. (República de Colombia, 2019, pp. 50 - 51)

### **Ruta 3. Programas y estrategias de formación docente**

En un inventario de las acciones relacionadas con la formación de docentes en el MEN, desarrolladas entre 2016 y 2021, se identificaron alrededor de 23 estrategias educativas dirigidas a establecimientos educativos del país que tenían en común, acciones de formación o capacitación de docentes de diversa índole:

- Acompañamiento pedagógico dirigido a directivos y docentes.
- Acompañamientos en Aula y seguimiento al aprendizaje.
- Comunidades de Aprendizaje.
- Formación situada a través de Sesiones de Trabajo Situado –STS–.
- Talleres de capacitación de directivos docentes y docentes y socialización de estrategias de la Dirección de Calidad.

- Cursos de actualización y diplomados en diferentes metodologías y campos temáticos (144 horas).
- Licenciaturas (formación inicial) y posgrados (formación avanzada).

Estas estrategias de formación se desarrollan en el marco de programas asociados con líneas de política provenientes de la Ley General de Educación y son de cierta tradición en la oferta institucional del Ministerio como Formación en Ciudadanía o Bilingüismo. Otros programas son resultado de procesos y políticas que se han ido configurando en las administraciones recientes a partir de los Planes de Desarrollo y Conpes como el Programa Todos a Aprender, el Plan Nacional de Lectura y Escritura, el Programa de Educación Rural o de Innovación y uso de TIC.

Dentro de la oferta institucional se encuentra una estrategia de financiación de programas de formación a través de convocatorias para la adjudicación de créditos condonables para lo que se requiere la creación de fondos en administración en convenio entre el MEN y el ICETEX (Artículo 135° de la Ley General de Educación, *Apoyo del ICETEX*).

A excepción de los posgrados, las acciones descritas tienen una baja intensidad horaria y suelen desarrollarse con apoyo de materiales como orientaciones pedagógicas, mallas curriculares, Derechos Básicos de Aprendizaje y protocolos en los que se indican procedimientos de corte metodológico y didáctico para orientar las actividades pedagógicas en el aula. Si bien este tipo de estrategias suelen suponer que la docencia puede concebirse desde un rol más técnico (operario), es de señalar, que, ante las escasas y desiguales oportunidades de formación de los educadores en los territorios, este tipo de formación suele ser de buen recibo por parte de los educadores quienes consideran que las guías son una buena opción para orientar su ejercicio docente.

También es importante señalar que las acciones de formación suelen estar sujetas a los cronogramas de la contratación de operadores y a la focalización de las instituciones educativas o las secretarías de educación, dependiendo de criterios de viabilidad financiera o de eficacia (al priorizar programas en algunos grados de educación primaria y en áreas básicas como lenguaje, matemáticas e inglés).

Por tanto, la implementación de estos programas suele depender de las líneas de política, suelen ser una respuesta coyuntural a los problemas o necesidades de las comunidades o grupos de presión (zonas de frontera, grupos étnicos, educadores que reclaman ascenso o reubicación salarial) ya sea a través de demandas, sentencias judiciales o compromisos sindicales, entre otros, y se encuentran sujetos a disponibilidad de presupuesto.

Si bien la oferta institucional puede ser un alivio y lograr un impacto importante en algunas regiones, esta no se desarrolla de manera consistente y permanente a lo largo del año, ni de manera homogénea en el territorio nacional, lo que incide en la desigual e inequitativa formación de los docentes.

#### **Ruta 4. Construcción de política pública de formación de educadores**

Por su parte, otro referente de política educativa, como el **Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026**, expone diversos retos que van en sintonía con la necesidad de avanzar en el logro de una educación de calidad para 2026, desde un enfoque del derecho a la educación en la política educativa colombiana y, de manera particular, reconociendo la necesidad de construir políticas docentes y de formación de educadores, a partir de la diversidad de las poblaciones y de los contextos.

Según las expectativas frente a los educadores del país, que fueron recogidas durante el proceso de participación ciudadana que llevó a la formulación del PNDE, los colombianos han insistido en que:

- El sistema educativo nacional, especialmente sus docentes e infraestructura, en el 2026 deberán ser de alta calidad, generando equidad, desarrollo humano y desarrollo económico.
- Los docentes en el país, al 2026, gracias a su profesionalización y aprendizaje continuo, deberán tener una mayor formación y valoración social, logrando, como fin, el desarrollo humano de sus estudiantes y del país.

Esta expectativa se concreta en distintos desafíos y lineamientos estratégicos presentes en el Plan Decenal, y guardan una importante relación con la formación de educadores, tal y como se refleja en la siguiente síntesis:

Tabla 12. Formación de educadores en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 - 2026

<b>Desafío estratégico</b>	<b>Lineamientos estratégicos</b>
<p><u>Primer Desafío Estratégico:</u> Regular y precisar el alcance del derecho a la educación</p>	<p>Crear un sistema integral de formación y de cualificación docente que busque desarrollar las habilidades disciplinares, pedagógicas, didácticas y socioemocionales, que permiten al docente el manejo adecuado de los contextos escolares, potenciando en sus estudiantes las competencias necesarias para enfrentar los retos del siglo XXI.</p>
<p><u>Cuarto Desafío Estratégico:</u> La construcción de una política pública para la formación de educadores.</p>	<p>Se requiere definir un conjunto de planes, de programas y de acciones dirigidas a consolidar la calidad y pertinencia en todos los ciclos y las modalidades de la formación docente, garantizando presupuestalmente la misión de las instituciones públicas. El Ministerio de Educación Nacional debe fortalecer la Universidad Pedagógica Nacional, renovar y afianzar las propuestas curriculares de las instituciones de educación superior y otros, incluidas las Normales. Igualmente, se debe avanzar en planes y programas de formación permanente para maestras y maestros, y demás agentes pedagógicos dirigidos a mejorar y enriquecer su conocimiento disciplinar y sus prácticas pedagógicas.</p>
<p><u>Quinto Desafío Estratégico:</u> Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento.</p>	<p>Es necesario promover un cambio profundo de modelo pedagógico y un amplio apoyo y estímulo a las innovaciones educativas en el país. Es por ello por lo que se requiere impulsar la creatividad en las aulas, de manera que los innovadores cuenten con el apoyo necesario para garantizar la sistematización, la evaluación y el seguimiento a sus experiencias, con el fin de definir cómo y en qué condiciones estas se pueden generalizar.</p>
<p><u>Sexto Desafío Estratégico:</u> Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.</p>	<p>Formar a los maestros en el uso pedagógico de las diversas tecnologías y orientarlos para poder aprovechar la capacidad de estas herramientas en el aprendizaje continuo. Esto permitirá incorporar las TIC y diversas tecnologías y estrategias como instrumentos hábiles en los procesos de enseñanza –aprendizaje y no como finalidades. Fomentar el uso de las TIC y las diversas tecnologías, en el aprendizaje de los estudiantes en áreas básicas y en el fomento de las competencias siglo XXI, a lo largo del sistema educativo y para la vida.</p>

<b>Desafío estratégico</b>	<b>Lineamientos estratégicos</b>
<p><u>Séptimo Desafío Estratégico:</u> Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género.</p>	<p>Fortalecer la formación ciudadana para asegurar una convivencia sana y respetuosa, de manera que todas las escuelas en Colombia se conviertan en territorios de paz. La inclusión de personas con discapacidad, el desarrollo de modalidades propias y pertinentes para grupos étnicos, el reconocimiento de la diversidad y la restitución de derechos para niños, jóvenes y adultos en condición de vulneración, evitando cualquier forma de marginación y exclusión.</p>
<p><u>Octavo Desafío Estratégico:</u> Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.</p>	<p>Garantizar la formación pertinente de los docentes, dadas las condiciones que la ruralidad demanda.</p>
<p><u>Décimo Desafío Estratégico:</u> Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación.</p>	<p>Promover currículos y actividades que fomenten la formación investigativa y la investigación en todos los niveles de la educación. Garantizar ambientes propicios para fomentar una investigación de calidad de todos los niveles educativos. Promover la articulación de los Planes Territoriales de Formación Docente. Fortalecer los procesos investigativos de los docentes beneficiados con los planes de incentivos, tanto del Ministerio como de las Secretarías de Educación.</p>

Fuente: Elaboración propia. (Publicado en: MEN, 2021, pp. 68-69)

Si bien estos elementos se plantean como un mandato para el Ministerio de Educación para la mejora del sistema educativo, a la fecha, no se cuenta con desarrollos importantes o cohesionados al respecto. En particular, tampoco se registran avances sobre el Cuarto Desafío Estratégico, que hace referencia a la construcción de una política pública para la formación de educadores.

### **3.4.El lugar de la formación de educadores en la carrera docente**

Como se indicó al comienzo del capítulo, los elementos que deberían hacer parte de una política de formación docente y los asuntos propios del sistema de formación

docente, se cruzan con otro tipo de organización, por estatutos, que definen la carrera docente y tiene vasos comunicantes con la formación de los educadores.

El trabajo de Castro, J.; Rodríguez, V.; Peñuela, D.; y Pulido, O. (2008) titulado “De la profesión a la función docente: Una mirada a la formación de los maestros desde los estatutos 2277 de 1979 y 1278 de 2002” presenta las “condiciones y los efectos de la reforma educativa en la condición social del maestro y en la configuración de la profesión docente, desde aspectos específicos como la formación” (p. 45). Para este análisis, los autores problematizan el “Estatuto Docente como una de las estrategias de regulación profesional que operan en nuestro país” y “aborda algunas reflexiones sobre lo que se problematiza, como el paso de la profesión a la función docente, en el marco de análisis de los estatutos 2277 de 1979 y 1278 del 2002” (p. 46).

Para ello, los autores proponen tres momentos de la profesionalización en Colombia: “el primero inscrito en una estrategia centrada en el progreso, y los otros dos [...] inscritos en el despliegue de la estrategia del desarrollo” (p. 47):

*Tabla 13. Momentos de la profesionalización docente en Colombia*

<b>Momento de la profesionalización</b>	<b>Primer momento</b>	<b>Segundo momento</b>	<b>Tercer momento</b>
<b>Tensiones</b>	Procesos que propugnan la dignificación del magisterio	Sistema escolar en crecimiento acelerado bajo las directrices planteadas desde los planes de desarrollo Reivindicación de las condiciones laborales de los educadores.	Políticas de calidad y el énfasis en la evaluación del desempeño. Importancia estratégica del campo del saber pedagógico y la connotación del maestro como intelectual de la cultura.

<b>Momento de la profesionalización</b>	<b>Primer momento</b>	<b>Segundo momento</b>	<b>Tercer momento</b>
<b>Hitos jurídicos en relación con la profesión y la formación docente</b>	Reforma de estudios liderada por Agustín Nieto Caballero. Promulgación del Primer Escalafón Nacional (1936). Conformación de las Facultades de Ciencias de la Educación y posterior creación de la Escuela Normal Superior (1936-1951)	Sindicalización masiva del magisterio y conformación de la Federación Colombiana de Educadores (1959). Estatuto Docente (Decreto 2277 de 1979); constitución de una nueva figura jurídica para la regulación del ejercicio de la enseñanza.	Movimiento Pedagógico (iniciado en 1982). Constitución Política de 1991. Ley 30 de 1991 (Educación Superior). Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación. Decreto 804 de 1995 (Etnoeducadores). Ley 715 de 2001 (Descentralización). Nuevo Estatuto para la Profesión Docente (Ley 1278 de 2002).

Fuente: Elaboración propia, a partir de Castro, J.; Rodríguez, V.; Peñuela, D.; y Pulido, O. (2008)

Los autores definen el Estatuto Docente como una estrategia de regulación profesional, ya que regula “la función misma del maestro en su quehacer profesional, aspecto que estaría relacionado con su condición social, con sus condiciones de vida” que “homogeneiza las formas de vida de los maestros, a partir de la lógica del derecho, de la vía jurídica”,

La categoría Estatuto, desde esta perspectiva jurídica, emerge claramente en tres momentos durante la década de los setenta, momentos marcados por la expedición de tres estatutos, los dos primeros fallidos y rechazados desde los maestros, y un tercero que se aprueba, aunque con algunos desacuerdos de un buen sector de los maestros, y que rigió hasta el 2002, año en el que se instaura el actual estatuto [...]

Pero a diferencia del Estatuto Docente de 1979, aprobado tras un escenario de concertación donde se ponen sobre la mesa los intereses de maestros y Estado, el Nuevo Estatuto 1278, del 2002, expresión en la profesión docente del dispositivo tecnocrático implantado en el país durante la década de los noventa, hace que emerjan de nuevo las contradicciones entre magisterio y Estado, en tanto profesionalización docente [...] (p. 50).

Los desacuerdos entre FECODE y el gobierno nacional en la configuración del nuevo estatuto docente, se manifiestan en el gobierno de Andrés Pastrana con Francisco José Lloreda como Ministro de Educación (2000 – 2002). En palabras de Senén Niño, presidente de FECODE (2012):

(Lloreda) ordenó la certificación de entes territoriales para descargarles responsabilidades financieras; arrasó con la estabilidad laboral docente; limitó los ascensos del escalafón; derogó derechos y estímulos de los docentes y finalmente, concedió facultades al gobierno para expedir un nuevo estatuto para los docentes y directivos docentes vinculados a partir de la expedición de dichas medidas. En desarrollo de esas facultades el gobierno de Andrés Pastrana, con el apoyo del electo Presidente Álvaro Uribe conformó una comisión cuyos integrantes y en particular los del gobierno, cumplieron la orden de distraer al magisterio en una supuesta negociación que a la postre resultó ser una burla y estafa al magisterio, pues de lo que se trataba era aparentar un proceso de concertación para legitimar la imposición del Decreto 1278 de 2002 sin que FECODE pudiera detener con la movilización semejante esperpento antipedagógico y antieducativo, el cual destruyó la profesionalidad docente. (Revista Educación y Cultura No. 65, Julio de 2012. Carta del Director)

Uno de los puntos que más controversia generó en la creación del Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto 1278 de 2002) es la de permitir que la función docente fuera desempeñada por profesionales ajenos a los programas de formación, lo que pone en cuestión las identidades mismas de los educadores, la concepción de la

profesión docente y el alcance, e incluso sentido, de la formación inicial de los educadores.

La revisión de los dos decretos que definen los estatutos vigentes, junto con el Decreto 804 que menciona a los Etnoeducadores, permite establecer una comparación entre sus componentes más relevantes:

*Tabla 14. Formación de educadores en los Estatutos de profesión docente y Decreto 804*

<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Estatuto 2277 de 1979</b>	<b>Decreto 804 de 1995</b>	<b>Estatuto 1278 de 2002</b>
Sujetos	Profesión docente	X		X
	Educadores como servidores públicos	X		
	Función docente			X
	Cargos Docentes			X
	Cargos Directivos docentes			X
	Etnoeducadores		X	
	Educadores no oficiales	X		X
Ingreso a la carrera docente	Ingreso a la carrera docente		X	
	Selección	X	X	
	Selección - Concurso		X	X
	Nombramiento	X		X
	Provisión de cargos	X		X
Formación	Capacitación	X		
	Formación y capacitación			X
	Fines de la formación		X	
	Formación inicial		X	
	Formación en servicio		X	
	Programas de formación		X	
	Profesionalización		X	
	Actualización		X	
	Programa de pedagogía para docentes no licenciados			X
Carrera y escalafón docente	Condiciones de la carrera docente	X		X
	Requisitos nombramiento cargos directivos	X		
	Cargos administrativos	X		
	Escalafón	X		X
	Ascenso en el escalafón	X		X
	Capacitación o formación para el ascenso	X		
Derechos y deberes	Derechos	X		X
	Deberes	X		

Categoría	Subcategoría	Estatuto 2277 de 1979	Decreto 804 de 1995	Estatuto 1278 de 2002
	Marco ético de la profesión docente			X
Estímulos	Estímulos	X		X
	Formación como estímulo (profesionalización de normalistas)			
	Estímulos a la especialización, a la investigación y a la innovación			X
Evaluación	Intención de la evaluación			X
	Tipos de evaluación			X
	Objetivos, principio y alcance de la evaluación			X
	Periodo de prueba			X
	Evaluación de desempeño			X
	Evaluación de competencias (Ahora ECDF)			X
	Resultados y consecuencias de la evaluación			X

Fuente: Elaboración propia

Es de notar que los temas de formación docente no tienen un despliegue significativo en los Estatutos, y se reduce a una relación controversial con el ascenso en el escalafón. Este asunto ha sido ampliamente destacado por los distintos actores que hacen parte de la profesión docente o de las instituciones que tienen alguna responsabilidad sobre la formación de los educadores.

El Decreto 804 de 1995, e incorporado en el Decreto 1075 de 2015, que reglamenta la atención educativa de los grupos étnicos, y aunque no se configura como un estatuto docente, contiene algunos asuntos de relevancia en relación con la formación docente de los etnoeducadores tal y como se muestra a continuación:

**Artículo 2.3.3.5.4.2.1. De la formación de etnoeducadores.**

La formación de etnoeducadores constituye un proceso permanente de construcción e intercambio de saberes que se fundamenta en la concepción de educador prevista en el artículo 104 de la Ley 115 de 1994 y en los criterios definidos en los artículos 56 y 58 de la misma. (Artículo 5°. Decreto 804)

**Artículo 2.3.3.5.4.2.2. Objetivos de la formación de etnoeducadores**

El proceso de formación de etnoeducadores se regirá por las orientaciones que señale el Ministerio de Educación Nacional y en especial por las siguientes:

- a). Generar y apropiar los diferentes elementos que les permitan fortalecer y dinamiza el proyecto global de vida en las comunidades de los grupos étnicos;
- b). Identificar, diseñar y llevar a cabo investigaciones y propiciar herramientas que contribuyan a respetar y desarrollar la identidad de los grupos étnicos en donde presten sus servicios, dentro del marco de la diversidad nacional;
- c). Profundizar en la identificación de formas pedagógicas propias y desarrollarlas a través de la práctica educativa cotidiana;
- d). Fundamentar el conocimiento y uso permanentes de la lengua vernácula de las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, en donde vayan a desempeñarse;
- e). Adquirir y valorar los criterios, instrumentos y medios que permitan liderar la construcción y evaluación de los proyectos educativos en las instituciones donde prestarán sus servicios. (Artículo 6° del Decreto 804)

**Artículo 2.3.3.5.4.2.4. Programa de formación para etnoeducadores**

La Nación, en coordinación con las entidades territoriales y en concertación con las autoridades de los grupos étnicos previstas en el artículo 2.3.3.5.4.2.6. de este Decreto, creará, organizará y desarrollará programa especiales de formación de etnoeducadores en aquellos departamentos y distritos en donde se encuentren localizados grupos étnicos, si ninguna institución de educación superior o escuela normal superior atiende este servicio.

Tales programas se adelantarán a través de las instituciones de educación superior o de las escuelas normales de la respectiva jurisdicción departamental o distrital, o en su defecto, de la que permita más fácil acceso a la demanda de estudiantes de aquella y se mantendrán, hasta el momento en que los establecimientos de educación antes mencionados, establezcan los suyos propios.

Parágrafo. Los programas que, al 18 de mayo de 1995, venían adelantándose dentro del sistema especial de profesionalización para maestros indígenas, continuarán ejecutándose hasta su terminación y se ajustarán a las normas de la

Ley 115 de 1994 y disposiciones reglamentarias, de acuerdo con las instrucciones que imparta al respecto el Ministerio de Educación Nacional. (Artículo 8° del Decreto 804). Subrayado propio.

A pesar del espíritu de esta norma, promulgada en 1995, la formación de etnoeducadores, es el sistema o proceso de menor desarrollo o avance. A la fecha, el Ministerio de Educación no ha generado orientaciones ni programas permanentes para la formación de los etnoeducadores, más allá de la invitación a participar en convocatorias para acceder a la financiación de programas de formación inicial, continua y avanzada (Convenios MEN – ICETEX).

Este escaso avance de la política de formación de etnoeducadores afecta los procesos educativos de los grupos étnicos y de las condiciones sociales y laborales de los etnoeducadores, quienes tienen las menores oportunidades de acceso y oferta de formación en sus territorios, y con ello, se afectan sus posibilidades de ascenso y de reubicación salarial.

Un elemento adicional que surge en el análisis comparativo de los Estatutos de la profesión docente, son las diversas concepciones de formación y capacitación, que se encuentran en las normas:

El Decreto 2277 de 1979, en su Capítulo VI, hace referencia a la **Capacitación de los docentes**, definiéndola como “el conjunto de acciones y procesos educativos, graduados, que se ofrecen permanentemente a los docentes en servicio oficial y no oficial para elevar su nivel académico. La capacitación estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, de las secretarías seccionales de educación y de las instituciones privadas debidamente facultadas para ello (Artículo 56°).

Los objetivos de la capacitación se relacionan en el artículo 57°:

- Profesionalizar a los educadores sin título docente, que se encuentren en servicio.
- Actualizar a los educadores sobre los adelantos pedagógicos, científicos y tecnológicos.

- Actualizar a los educadores en las técnicas de administración, supervisión, planeamiento y legislación educativa.
- Especializar a los educadores dentro de su propia área de conocimientos.
- Proporcionar a los educadores oportunidades de mejoramiento profesional mediante los ascensos en el escalafón.

Y para el logro de estos objetivos, plantea en el artículo 58°, la creación de un

**Sistema Nacional de Capacitación:**

La capacitación se establece como un derecho para los educadores en servicio. El Ministerio de Educación Nacional en asocio de las secretarías de educación seccionales y de las universidades oficiales, organizará el Sistema Nacional de Capacitación con el fin de dar cumplimiento a los objetivos señalados en el artículo anterior y garantizar a los educadores la prestación del servicio. El sistema incorporará los siguientes aspectos:

- a) Programas para las diferentes modalidades de capacitación, entre los cuales deberá contemplarse la capacitación a distancia.
- b) Coordinación con las entidades educativas oficiales y privadas, sobre los procedimientos para la prestación del servicio de capacitación.
- c) Especificación de las condiciones en que este servicio se ofrecerá a los docentes vinculados, tanto al servicio oficial como al privado.
- d) Determinación de los créditos y horas exigibles para ascenso a los diferentes grados de escalafón y para la obtención de títulos docentes.

La Ley General de Educación (115 de 1994), por su parte, se refiere al objetivo preciso para la **formación docente**, así:

formar un educador de la más alta calidad científica y ética, desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador, fortalecer la investigación en el campo pedagógico y el saber específico; y preparar educadores a nivel de pregrado y postgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio (Artículo 109).

En este texto se hace visible el compromiso con la práctica pedagógica como acción transformadora que favorece calidad educativa desde comienzo de la formación docente y durante su ejercicio profesional. Todo lo cual va en la vía de caracterización de la idoneidad profesional.

El Decreto 1278 de 2002, se refiere a la **formación y capacitación docente**, en artículo 38, incluyendo la **actualización y perfeccionamiento**:

La formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en servicio debe contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional, y estará dirigida especialmente a su profesionalización y especialización para lograr un mejor desempeño, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones.

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos, formas y alcances de la capacitación y actualización.

Como se ha visto, la existencia de dos estatutos y de tres tipos de vinculación a la carrera docente, con perspectivas distintas de la formación y de la profesión docente, genera una estructura escindida, compleja y desigual de la profesión docente en Colombia. Al respecto, suenan voces acerca de la necesidad de crear un estatuto único docente mientras que otras voces, promueven la creación de nuevos estatutos docentes propios (diferenciados) para educadores de grupos étnicos.

Desde 2011, FECODE ha propuesto en el marco de las negociaciones con el gobierno colombiano, la creación de una Comisión tripartita que permita avanzar en el diseño de un Estatuto de la Profesión Docente:

El Gobierno y Fecode acuerdan reactivar la comisión tripartita (Congreso de la República – Ministerio de Educación Nacional – Fecode) para consensuar un proyecto de ley sobre el Estatuto de la profesión Docente, que tenga por objeto mejorar la calidad de la educación colombiana y que se ocupe, entre otros puntos, de lo atinente al sistema de carrera (ingreso, permanencia, retiro, modelo de

evaluación y situaciones administrativas), de conformidad con los principios constitucionales de dignificación, profesionalización y mérito de la carrera docente. (Acta de acuerdos, Mesa nacional de negociación, 2017)

La solicitud de constituir la Comisión tripartita para la definición de un nuevo estatuto ha sido ratificada en los acuerdos de 2017, 2019 y 2021 entre FECODE y el gobierno nacional, dados los escasos avances de las primeras comisiones. Sin embargo, es significativa la ausencia del componente de formación docente en el diseño y debate de las nuevas condiciones de la profesión y la carrera docente.

### **3.5.Desigualdad educativa**

Los estudios recientes sobre la desigualdad han ido ganando terreno en el ámbito económico, social y educativo en las últimas décadas. Su análisis tradicional está asociado con la distribución de la riqueza y con las posibilidades de movilidad social, pero también ha permeado la mirada sobre cómo la educación contribuye, o no, al mejoramiento de las condiciones materiales individuales y colectivas, desde una mirada jurídica y desde la filosofía política. El caso colombiano, se ha caracterizado por su abrumadora desigualdad social y económica. En palabras de Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia:

Colombia se ha distinguido por ser uno de los países más desiguales del mundo en términos de ingreso, riqueza y propiedad y tenencia de la tierra, con el agravante de que el esfuerzo tributario respecto al PIB es inferior al de otros países de ingreso similar en América latina y el Caribe y por supuesto claramente menor al de países desarrollados, aún de europeos mediterráneos como España.

Sin duda alguna, dicha condición está íntimamente relacionada con el hecho de que la sociedad colombiana está marcada por una profunda exclusión social y una marcada (in-)movilidad social intergeneracional ascendente, consecuente con una profunda fragmentación social, que impide el logro de una democracia incluyente y moderna y la misma perfección de un Estado Social de Derecho como lo pregona la Carta Constitucional de 1991. (Garay, L. y Espitia, J., 2019, p. 9)

De acuerdo con estos autores, la noción de desigualdad también está asociada a la idea de justicia y de cooperación social, ligada a las teorías de justicia distributiva: Así, entonces, el objeto primario de la justicia, es, según Rawls, “la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social [...]”. La justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad (Rawls, 1971, pp, 20 – 21). (Citado por Garay, L. y Espitia, J., 2019, p. 38)

Amartya Sen, en contraposición con la idea de Rawls, “defiende la adopción de un enfoque comparativo de la razón práctica de la justicia” y plantea la “conveniencia de comprender la justicia basada en logros humanos, el desarrollo de capacidades y en las libertades que realmente tienen las personas para poder escoger entre diferentes clases de vidas” (Garay, L. y Espitia, J., 2019, p. 44):

El enfoque de capacidades de Sen se concentra en la vida humana y no sólo en algunos objetos separados de conveniencia, como ingresos o mercancías que una persona pueda poseer, los cuales se consideran con frecuencia, en especial en el análisis económico, como los principales criterios del éxito humano. En efecto, el enfoque propone un cambio de énfasis que pase de la concentración en los *medios* de vida a la concentración en las *oportunidades reales* de vivir [...]

A lo que agrega, “desde el punto de vista de la versatilidad, la perspectiva de la capacidad es más general -y más incluyente en materia de información- que el solo enfoque de las actividades escogidas [...] al atribuir importancia a las oportunidades y a las opciones” (Sen, 2010, pp. 266 – 267). Este enfoque contribuye a ampliar la evaluación de bienestar y de equidad, por ejemplo, entre estados alternativos en una sociedad dada.

[...]

En este sentido, según Garay (2002), “el bienestar y el desarrollo involucran una multiplicidad de procesos de decisión colectiva con la mayor participación de los miembros de la sociedad. Ésta exige y promueve la configuración de una sólida y amplia base de ciudadanía, que sólo es posible con el logro de condiciones propicias para el ejercicio efectivo de libertades, derechos y deberes en condiciones de igualdad [...] (pp. xv y xvi). (Citado por Garay, L. y Espitia, J., 2019, p. 38)

Esta mirada de la desigualdad, desde las oportunidades y libertades, y su vínculo con la ciudadanía y desde la perspectiva de los derechos humanos, es la razón por la cual, son preocupantes las dificultades y los desequilibrios para que los educadores accedan a opciones de formación, y que se dichas elecciones se vean alteradas según el estatuto al que pertenecen o la zona en que laboran, por ejemplo.

En el caso de la desigualdad educativa, se destacan trabajos desde la década de los años sesenta, y que son retomados por Carlos Muñoz Izquierdo:

Los planteamientos hechos por L. Sussmann (1967) y J. Coleman (1968) permiten expresar operativamente la igualdad de oportunidades educativas, mediante cinco definiciones [...]:

- i) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo, que tengan, en los distintos niveles escolares, los individuos que posean las mismas habilidades, independientemente de su sexo y lugar de residencia.
- ii) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo, que estén al alcance, también en los distintos niveles escolares, de los miembros de todos los estratos sociales, independientemente de sus características demográficas y de sus habilidades intelectuales.
- iii) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que dediquen a su aprendizaje igual cantidad de tiempo y esfuerzo.

- iv) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que logren en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a su aprendizaje el mismo tiempo y esfuerzo, independientemente, de las habilidades académicas que posean y del estrato social al que pertenezcan.
- v) Lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, mediante el acceso a insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresan a cada curso, y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo. (Muñoz, 1996, pp. 7 -8)

De la clasificación aquí señalada, se reflejan asimetrías relacionadas con el género, el lugar de residencia, el estrato social, las habilidades, el esfuerzo o el acceso a los insumos educativos). Este tipo de análisis suele combinar las condiciones dadas o de origen de las personas, con criterios de mérito y de derechos. Es por ello, que se considera importante recoger las posturas relacionadas con la igualdad en las políticas educativas, resaltando la idea de justicia educativa, desde las teorías de la justicia como equidad de John Rawls y la perspectiva de las capacidades de Amartya Sen (Bolívar, 2012, p. 10).

A continuación, se reseña una serie de posturas en las políticas educativas que involucran la noción de igualdad:

*Tabla 15. Políticas de igualdad en educación.*

<b>Tipo de igualdad</b>	<b>Objeto</b>	<b>Supuesto</b>	<b>Principio</b>	<b>Estrategias</b>
A. Igualdad de oportunidades	Carrera escolar	Capacidades naturales y condicionantes sociales	Igualdad de acceso y reglas de juego iguales para todos	Suprimir factores que impiden la igualdad de acceso y compensar
B. Igualdad de enseñanza	Calidad de la enseñanza	Capacidad de todos para alcanzar los	Calidad de la enseñanza similar,	Escuela comprehensiva y currículum común

		aprendizajes fundamentales	con apoyo adicional.	en la etapa obligatoria.
C. Igualdad de conocimiento y éxito escolar	Conocimiento y competencias	Potencial de aprendizaje extensible y modificable.	Todos pueden alcanzar las competencias básicas	Educación compensatoria. Discriminación positiva, evaluación formativa.
D. Igualdad de resultados (individual y social)	Efectos de la educación	Características individuales de motivación y cultura diferentes	Diferencias de aprovechamiento, pero sin norma única de excelencia.	Adaptación curricular y educación especial.

Tomado de: Bolívar, 2012, p. 10.

Este cuadro llama la atención sobre las concepciones acerca de las desigualdades en la perspectiva de que sean entendidas como una situación propia de las capacidades o el esfuerzo y mérito personal o en relación con los contextos en los que nacen y se desempeñan las personas. Así mismo, Bolívar plantea la necesidad de reconocer una serie de indicadores de equidad, tal y como ocurre en los sistemas educativos europeos, en los que se puedan identificar las desigualdades del contexto inicial, durante el proceso de formación, en sus resultados y los efectos de estas desigualdades en la sociedad:

*Tabla 16. Sistema de indicadores sobre la equidad de los sistemas educativos europeos*

<b>Indicadores sobre la equidad de los sistemas educativos</b>	
A. Contexto de desigualdades de educación	A.1. Consecuencias individuales de la educación A.2. Desigualdades económicas y sociales A.3. Recursos culturales A.4. Aspiraciones y sentimientos
B. Desigualdades del proceso de educación	B.1. Cantidad de educación recibida B.2. Calidad de educación recibida
C. Resultados internos - Desigualdades de educación	C.1. Competencias cognitivas C.2. Desarrollo personal C.3. Carreras escolares

Indicadores sobre la equidad de los sistemas educativos	
D. Resultados externos - Efectos sociales y políticos de las desigualdades de educación	D.1. Educación y movilidad social D.2. Beneficios de la educación para los desfavorecidos D.3. Efectos colectivos de las desigualdades

Tomado de: Bolívar, 2005, p. 5.

En relación con la formación de los educadores, se resalta el análisis de Bolívar frente a la Igualdad de Enseñanza:

Por su parte, la igualdad de enseñanza se refiere a proporcionar una calidad de enseñanza equivalente a todos los alumnos, que un modelo comprensivo puede garantizar mediante no sólo un currículum común sino también en unos centros y profesorado formalmente equivalentes. Cabe entender la enseñanza como la interacción de profesores, estudiantes (incluidos estos entre sí) y contenido, en un determinado entorno. Pretender una calidad de enseñanza con pretensiones de igualdad implica cuidar estos cuatro elementos para que pueda darse una interacción productiva y en condiciones formalmente equitativas.

Es obvio que lo que los alumnos aprenden es resultado de lo que sucede en las aulas, y esto depende principalmente de la *acción docente del profesorado*. Por eso, un sistema educativo, que pretenda luchar por una equidad, debe cuidar en extremo la calidad de sus docentes. Una calidad para todos supone garantizar una buena educación a todo el alumnado, lejos de cualquier forma de exclusión social y personal; de otra parte, un currículum y experiencias de enseñanza valiosas culturalmente (Escudero, González y Martínez, 2009). Como sabemos por la teoría de la mejora escolar, si el núcleo es “buenos aprendizajes” para todo el alumnado, esto supone, en un primer nivel, contar con estrategias de enseñanza, contenidos del currículum y el desarrollo de las necesidades de aprendizaje de los alumnos; en uno segundo con buenas escuelas con un conjunto de procesos y, en último, con un marco de política educativa que lo potencie. [...]. (Bolívar, 2012, p. 16)

En la introducción del trabajo de Cárdenas, Fergusson, García, *La Quinta Puerta* (DeJusticia, 2021) se enuncian una serie de elementos que caracterizan de manera problemática, el sistema educativo colombiano:

- Aumento extraordinario de la oferta privada de educación, que “tiene mucha diversidad en términos de calidad, estratos sociales y orientación moral, pero en general, en él pesan demasiado el sentido comercial y la orientación religiosa” (p. 15)
- Sistema segregado por clases sociales, donde los “hijos de los ricos suelen estudiar en colegios exclusivos de buena calidad y los hijos de los pobres en colegios públicos o privados de regular o mala calidad” (p. 16).
- Escasa educación pluriclasista que no promueve la convivencia ni la reducción de las desigualdades, ya que “en Colombia tenemos una educación segregada que reproduce las clases sociales y la desconfianza que existe entre ellas” (p. 16)

En una breve mirada histórica, los autores plantean que desde el siglo XIX los gobiernos, las élites y la sociedad han visto esta segregación como un hecho normal lo que “entorpeció la construcción de un proyecto educativo amplio, gratuito y de calidad” (p. 17). A pesar de los avances dados en las últimas décadas en el aumento de la cobertura, los autores sostienen que el sistema de educación pública tiene una “calidad deficiente, sobre todo en educación básica rural” y que, junto a otros servicios públicos estatales, como la seguridad y la salud, se genera la “trampa de la debilidad de los bienes públicos” (p. 17) que los autores describen en tres pasos o en círculo vicioso que se resume de la siguiente manera:

Paso 1, constatar que la oferta de bienes públicos es deficiente.

Paso 2, quienes tengan recursos privados suficientes, suplen estas carencias.

Paso 3, reducir la presión del Estado para que mejore su oferta, aduciendo que la oferta privada es de mejor calidad (pp. 17 – 18).

Con lo anterior, se consolida el discurso de una deficiente oferta estatal de bienes perpetuando la trampa de la debilidad de lo público. Esta trampa requiere además de condiciones previas de desigualdad económica, social y política que se une a una segunda trampa, denominada por los autores, como la “trampa de la radicalización”, propiciada

por las tensiones entre el gobierno y los movimientos de protesta, en el que se obtienen logros parciales pero también un desgaste social que refuerza la idea de la inconveniencia y la ineficacia de lo público y el radicalismo de algunos sectores sociales, además, del progresivo desinterés del Estado por prestar un buen servicio público (pp. 20 – 21) y por cumplir con sus obligaciones constitucionales que garanticen los derechos asociados al servicio o bien público, como es el caso del derecho a la educación.

Los elementos conceptuales aquí señalados permiten avanzar en la comprensión de la noción de desigualdad educativa de modo que sirva de marco de referencia para entender y explicar los desequilibrios y asimetrías presentes en la formación de los educadores del país.

Retomando la ecuación entre calidad educativa y la formación docente, es claro cómo la trampa de la debilidad de lo público, pasa por políticas y un sistema de formación de educadores que no reconocen las dificultades de base y no contribuyen a ofrecer oportunidades para acceder a mejores procesos de formación. Esto a su vez, incide en la baja calidad y la reproducción de las desigualdades del sistema educativo. Si se analizan las debilidades o los desequilibrios desde un enfoque de derechos humanos, es obvio afirmar que la falta de oportunidades para la formación de los educadores afecta negativamente su desarrollo personal, profesional y con ello, el derecho a la educación de sus estudiantes.

#### 4. Dimensiones de la desigualdad en la formación de educadores

A partir de las categorías conceptuales identificadas durante el análisis documental (Tabla 8) y la organización de las entrevistas, se establecieron los primeros hallazgos a la manera de una serie de problemáticas recurrentes sobre la formación de los educadores, desde las políticas y el marco normativo y que guardan conexión con la carrera y la profesión docente.

A continuación, se presenta una síntesis de las problemáticas identificadas en la atracción de (los mejores) educadores y en relación con su formación inicial (o formación previa al servicio) y en servicio:

*Tabla 17. Problemáticas asociadas a la atracción de educadores.*

<b>Criterio general</b>	<b>Problemática</b>	<b>Descripción de la problemática</b>
<b>Atracción de educadores</b>	Visión sobre la docencia y la profesión docente	Creencias de los actores educativos y sociales sobre por qué la enseñanza tiene un bajo valor.
		Percepción de la docencia como una cuasi – profesión o no es una profesión.
	Motivación para el ingreso a la profesión docente	Dificultad para atraer personas altamente calificadas a la profesión docente.
		Disminución del número de estudiantes que ingresan a las ENS y a las licenciaturas.
		Bajo reconocimiento social de la profesión docente.
	Selección de aspirantes a docencia	Baja valoración de la docencia para mejorar las políticas de atracción y retención docente.
		No hay criterios para la aplicación de filtros en los procesos de admisión a programas de formación docente o al inicio de la carrera docente.
		Dificultad para focalizar recursos y acciones para seleccionar y retener los maestros más educados y con mayor experiencia es más costo-efectivo para mejorar el aprendizaje.
		Los Programas de Formación Complementaria de las ENS son la segunda opción para los jóvenes que no logran acceder a programas de pregrado (Educación Superior, a su vez, las licenciaturas son la segunda

<b>Criterio general</b>	<b>Problemática</b>	<b>Descripción de la problemática</b>
		opción para los jóvenes que no ingresan a carreras profesionales de más prestigio.
	Asegurar el número de docentes que se requiere para garantizar la docencia en territorios y poblaciones diversas	Falta de información o de conocimiento sistemático sobre el número y perfil de los estudiantes que ingresan a la formación docente inicial por lo que no es posible regular la oferta de docentes frente a las necesidades por regiones, niveles o áreas de enseñanza.
	Características de la formación previa de los aspirantes a docencia	Bajo nivel en la preparación de nivel secundario de quienes ingresan a la formación inicial. Bajos niveles socioeconómicos de los estudiantes que ingresan a la formación inicial.
	Condiciones de ingreso a la formación docente	Costo de los programas de formación de docentes (terciario) son una barrera de acceso y para la sostenibilidad de las instituciones formadoras de formadores.

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: LLECE (2016); CEPPE – UNESCO (2014); UNESCO, Declaración de Incheon (2015); OREALC/UNESCO (2016), MEN (2017), entre otros.

*Tabla 18. Problemáticas asociadas a la formación inicial de educadores.*

<b>Criterio general</b>	<b>Problemática</b>	<b>Descripción de la problemática</b>
<b>Formación Inicial</b>	Perfil de Ingreso	Definido por las instituciones responsables de la formación de formadores de acuerdo con las características de su proyecto educativo. No hay consenso a nivel nacional.
	Características de las instituciones formadoras	Debate sobre la inconveniencia de mantener sistemas de formación normalista - ENS en nivel secundario.
		Relación entre el locus (nivel secundario o terciario - instituciones formadoras de formadores) y la calidad de la formación.
	Gobernanza de las instituciones formadoras	Las ENS son concebidas como Instituciones de Educación Básica y su Programa de Formación Complementaria carece de recursos adecuados y acuerdos de gobernanza para su funcionamiento y garantizar formación de calidad.
Dificultad para focalizar recursos y acciones de acompañamiento a las Instituciones formadoras de educadores para lograr mejoras de calidad, mejorar la calidad de los formadores de formadores, atraer		

Criterio general	Problemática	Descripción de la problemática
		formadores mejor calificados y potenciar la investigación.
		Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP- dirigidos a las ENS están en igualdad de condiciones a otras instituciones educativas de secundaria y media y, sin tener en cuenta su rol en la formación inicial. Los programas de formación complementaria no reciben recursos de gratuidad.
	Distribución geográfica de las instituciones formadoras	Desigual localización geográfica de los programas de formación (acreditados).
		Las ENS requieren de apoyo financiero y técnico ya que suelen ser la única posibilidad de formación de docentes en contextos y zonas rurales dispersas.
	Calidad y acreditación de los programas de formación	Escasas acciones de acompañamiento o monitoreo de la calidad de la Formación inicial (terciario): Registro calificado y Acreditación de Alta Calidad, estándares de certificación, regulación y supervisión.
		Diferencias de calidad en las licenciaturas dependiendo de su carácter público / privado; localización (central, regional o frontera) y modalidad (presencial o semipresencial)
		El reducido tiempo de formación y la desigual distribución de la oferta de formación de docentes exacerbaban la desigualdad de oportunidades educativas.
	Formación de los formadores	Los docentes de los Programas de Formación Complementaria (PFC) de las ENS tienen el mismo perfil, estatus, formación y responsabilidades que los docentes de los demás niveles de educación, lo que dificulta la especificidad de la formación para la investigación y la práctica pedagógica.
	Políticas de formación inicial en el marco de la autonomía y la descentralización	Pulverización de la oferta de formación inicial docente y/o las distintas rutas para la docencia.

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: LLECE (2016); CEPPE – UNESCO (2014); UNESCO, Declaración de Incheon (2015); OREALC/UNESCO (2016), MEN (2017), entre otros.

Tabla 19. Problemáticas asociadas a la formación de educadores en servicio.

Criterio general	Problemática	Descripción de la problemática
<b>Formación en servicio (formación continua y formación avanzada)</b>	Gobernanza de las instituciones formadoras	La UPN debe asumir un papel de liderazgo en la formación docente y desarrollar una base de investigación sólida.
	Distribución geográfica de instituciones de formación continua o Desarrollo Profesional (DP)	Desigual localización geográfica de los programas de formación (acreditados)
	Calidad y acreditación de los programas de formación de Desarrollo Profesional (DP)	La calidad de los programas de formación (especializaciones) es relativa: no se observaron transformaciones en las prácticas de aula, ni hubo seguimientos de parte de las agencias gubernamentales, ni de las universidades mismas Preocupaciones sobre la oferta, la calidad variable de la formación docente inicial y de desarrollo profesional, y si los programas efectivamente cumplen con esta tarea.
	Orientaciones de política y curriculares para las instituciones y programas de formación continua	Escasos lineamientos (camino o trayectorias) de formación continua o permanente para alcanzar los perfiles.
	Formación de los formadores	No se registran acciones desde el nivel central sobre este ítem.
	Formación posgradual	Baja participación de los docentes en instancias de formación avanzada.
		El aumento de la oferta de posgrado y el apoyo financiero puede contribuir a elevar el estatus social de la profesión y ascenso en escalafón, pero no necesariamente mejoran la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.
	Identificación de oportunidades de aprendizaje docente (necesidades de formación) y desarrollo profesional docente	Baja participación de los docentes en instancias de perfeccionamiento - formación continua.
		El sistema de formación de educadores no es suficiente frente a las necesidades de docentes a pesar de las iniciativas del nivel central.
		La oferta de formación docente no se diseña a partir de los resultados de la evaluación docente ni del análisis de las necesidades de formación docente.
La oferta de programas de formación docente es excesivamente amplia y heterogénea y pocos programas hacen énfasis en la práctica docente y la investigación pedagógica.		
Se requiere capacidad para ofrecer oportunidades de formación de acuerdo con los niveles educativos del docente.		

Criterio general	Problemática	Descripción de la problemática
	Posibilidades de acceso a programas de formación continua	Restricción de acuerdo con la oferta de instituciones y su desigual cobertura.
	Políticas locales y nacionales de formación continua en el marco de la autonomía y de la descentralización	<p>Las ETC carecen de la capacidad para seleccionar proveedores adecuados y monitorear la calidad de la oferta de formación docente.</p> <p>Desarticulación en las posibilidades y responsabilidades de IES, ENS, SE en el CTFD en la formación de educadores.</p> <p>Responsabilidad casi exclusiva de las ETC frente al desarrollo profesional docente. Surge el debate sobre el alcance de la descentralización y las competencias del nivel nacional y local.</p>
	Iniciativas centrales como respuesta a la desigualdad en calidad y distribución de la oferta de formación	Surgen iniciativas desde el nivel central, ante la dificultad de reformar la formación docente inicial y las preocupaciones sobre los diferentes niveles de capacidad y de recursos para que las ETC desarrollen, implementen y monitoreen el desarrollo profesional. Sin embargo, las iniciativas centrales no son permanentes ni logran la cobertura suficiente para satisfacer las necesidades del sistema.
	Modalidades de formación en servicio o continua	Necesidad de revisar la calidad de programas a distancia.
	Tipos de programas	Se requiere tener criterios y un sistema que garantice la calidad en el diseño y el desarrollo de los programas de formación docente.
	Tipos de educación y capacitación durante el trabajo, incluyendo formas colaborativas de Desarrollo Profesional (DP)	<p>Dificultad para generar estrategias permanentes y consistentes para el desarrollo de la experticia docente mediante la retroalimentación y el aprendizaje profesional que se consolida a través de la colaboración con otros profesores.</p> <p>Dificultad para generar estrategias pertinentes de la formación docente para el fortalecimiento de las prácticas docentes.</p> <p>Escasa relación entre el aumento de años de formación docente y las mejoras de las prácticas en aula.</p>
	Clases de Desarrollo Profesional (DP) formal	No se cuenta con un inventario de oferta de programas o tipos de DP formal en las ETC. La información disponible se refiere a la oferta de las instituciones de educación superior.
	Contenido del Desarrollo Profesional (DP) formal e informal (nuevas prácticas docentes e innovaciones emergentes)	<p>Además del conocimiento específico, se requiere fortalecer las prácticas pedagógicas, a través de la experimentación, la investigación y la reflexión en contexto.</p> <p>Distancia entre los sistemas de formación de educadores y los contextos escolares (incluida el aula).</p>

<b>Criterio general</b>	<b>Problemática</b>	<b>Descripción de la problemática</b>
		No se evidencia una formulación intencionada, de oportunidades de aprendizaje de la formación docente por parte de las autoridades educativas y las instituciones formadoras de educadores.
	Tipos informales de DP (incluyendo redes iniciadas por docentes, aprendizaje en línea)	No se cuenta con un inventario de oferta de programas o tipos de DP informal en las ETC.
	Actores aliados de formación	No se cuenta con un inventario o base de datos de entidades o aliados que ofrecen formación en las ETC. La información disponible se refiere a la oferta de las instituciones de educación superior.
	Estrategias de Formación	No se cuenta con lineamientos o un inventario de estrategias de formación de educadores.
	Prácticas innovadoras	No se cuenta con estrategias sostenibles para el desarrollo de proyectos especiales de innovación pedagógica.
	Investigación educativa y fortalecimiento de comunidades académicas	Debilidad en la capacidad de investigación y de la formación de las facultades de educación.

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: LLECE (2016); CEPPE – UNESCO (2014); UNESCO, Declaración de Incheon (2015); OREALC/UNESCO (2016), MEN (2017), entre otros.

De manera complementaria a la identificación de estas problemáticas, y con el fin de narrar algunas de las situaciones aquí presentadas desde una perspectiva que permitiera reconocer, desde las voces de los actores, las asimetrías y desequilibrios en la formación de los educadores, se optó por el abordaje de cuatro grupos de asimetrías que reflejan las condiciones de desigualdad en las que se encuentran los educadores colombianos:

- Asimetrías entre la formación docente y la vinculación a la carrera docente.
- Asimetrías en la formación docente debido a las condiciones en que se ejerce la profesión docente.
- Asimetrías de la formación de educadores en el territorio (Descentralización).
- Asimetrías debidas a la ausencia de Políticas Públicas y debilidad del Sistema Colombiano de Formación Docente

A continuación, se aborda cada una de ellas:

#### **4.1. Asimetrías entre la formación docente y la vinculación a la carrera docente**

##### **El sentido de la formación para los agentes**

De acuerdo con el sentir de las personas entrevistadas y según su experiencia en el recorrido y las dificultades para acceder a la carrera docente y en el relacionamiento diario con educadores de distintos estatutos se encuentran diferencias en el sentido de la formación docente pues este varía de acuerdo con el estatuto al que se pertenezca; además de las diferencias en las finalidades de la formación misma en conexión con el ascenso o la evaluación.

La formación docente obedece a intencionalidades variables, pero en general están relacionadas con los asuntos del mejoramiento profesional y una mejor ubicación en el escalafón docente. Detectar estos elementos es fundamental pues hace visibles las razones que los educadores expresan frente a los procesos formativos.

Desde esta dimensión se hacen evidentes expresiones que presentan la complejidad del tema: por una parte, algunos entrevistados hacen referencia a una intencionalidad de formación ligada a los beneficios obtenidos por una nueva ubicación en el escalafón; por otra parte, otros hacen referencia a un sentido menos pragmático y reflexionan sobre el valor de la formación en sí misma; unos más se refieren a la calidad de la formación recibida. Se trata de tres elementos que pueden ser complementarios. Una mejor condición económica puede ir de la mano con la calidad docente lograda; la conciencia sobre la educación pertinente tiene en su centro de acción a las diferentes comunidades. Expresión de lo primero son:

Los maestros entran a especializaciones, entran a las maestrías cuando tienen la necesidad de ascender, una especialización en donde en la práctica no trabaja y no trabajan en eso que se cualifican supuestamente. (Entrevista a AP, 2020)

No es lo mismo tú hablar ¿no? tengo estos títulos, me preocupo por estudiar, tengo capacidades para poder aspirar a otra cosa. Todo el mundo es consciente que tiene seguir estudiando, porque es que en la medida en que tú estudies, tienes posibilidades de ganar algo mayor, tener mayor retribución económica, entonces estudiar para el magisterio es una necesidad, es una necesidad. Así textualmente. (Entrevista a LR, 2021)

Me gusta la posibilidad de conocer cada vez más acerca de cómo proponer el desarrollo educativo en los contextos en donde vivo, en donde trabajo, por un lado, y, por otro lado, porque creo que me pueden abrir otro tipo de puertas a nivel laboral. (Entrevista a RB, 2021)

Respecto del valor de la formación en sí misma son dicentes las siguientes expresiones:

En mi caso particular pues yo siempre aparte de estar en la docencia tenía gusto como pues ayudar, por ejemplo, investigar un poco más tanto de mi contexto como otro contexto y lo otro pues que tengo ahí un poquito de conocimiento. y pues me metí a esa maestría de la etnoliteratura que tiene que ver mucho con mi perfil pues estoy en un contexto étnico, de pueblo indígena, y pues eso fue lo que me motivó. yo vengo insistiendo y yo vengo planteando es que sea una formación integral, intercultural, ¿Por qué?, porque en nuestro contexto tenemos niños, indígenas y niños no indígenas. (Entrevista a DR, 2021)

Me gusta la posibilidad de conocer cada vez más acerca de cómo proponer el desarrollo educativo en los contextos en donde vivo, en donde trabajo, y, por un lado, y, por otro lado, porque creo que me pueden abrir otro tipo de puertas a nivel laboral. me gusta esto, de poder aprender, de las personas que tienen muchas más inteligente en este campo tan bonito que es la educación. En este momento dentro de ese interés de la educación [...] de institución educativa, esa parte no ha estado, es más [...] todo el interés que hay por formarse para la institución nace del docente. (Entrevista a RB, 2021)

Entonces esta materia me pareció espectacular y más que todo porque es para el desarrollo sostenible, ¿sí?, para mantener todo lo que hay, todo lo que existe, vuelve a nuestro entorno, por eso me llamó la atención. (Entrevista a FG, 2021)

Sobre la calidad de la formación recibida se hacen manifiestas reflexiones críticas porque lo esperado de la misma no se logra obtener siempre. Al tiempo, aparece, entonces, que el asunto educativo se ha circunscrito a las dimensiones intelectuales, cognitivas dejando por fuera otros aspectos de la complejidad de los contextos y de los estudiantes:

No puedo hablar de lo que vivimos y hacemos los maestros y eso ha sido un hueco grandísimo en la formación de los maestros y maestras porque llegamos es a negar las teorías y no a construir procesos o sea un maestro como tal. Es como una tendencia en las facultades de educación y en los posgrados y eso es ¿Qué autor dijo esto? identifíqueme el actor, constrúyame el autor, esto no se vale porque dame la referencia, entonces yo tengo que decir es "x" es "y" es "z" pero no puedo hablar de lo que vivimos y hacemos los maestros y eso ha sido un hueco grandísimo en la formación de los maestros y maestras porque llegamos es a negar las teorías y no a construir procesos. (Entrevista a MA, 2021)

Una molestia indudable sobre el rigor académico que impera en los procesos formativos, pero que no involucra, con la seriedad debida, otras dimensiones que convoca el acto educativo, en particular las dirigidas a los aspectos pedagógicos. También, de manera crítica, se presentan expresiones contundentes sobre la formación docente que ha privilegiado el trabajo al interior del aula, sin involucrar a la comunidad y a sus diferentes situaciones problemáticas que también exige conocimiento y respuesta:

Cualquier acción [...] que haga el maestro en términos de formación, el objetivo final es poder llegar con mejores conocimientos, con mejores formas de trabajo a sus estudiantes; es el objetivo final. (Entrevista a AP, 2021)

[...] incluso uno veía los choques, cuando yo era estudiante yo veía los choques entre los maestros de una corriente y de otra corriente, era muy interesante, entonces el maestro que se paraba en la raya, este maestro que tenía esta visión, el que investigaba, el que lideraba proyectos. Sintetizar su experiencia, sistematizarla y

poder entender las relaciones y al intercambio con el otro transformar y producir conocimiento porque el conocimiento nunca para, incluso de cosas sencillas, de experiencias, de lecturas del aula, entonces ahí hay una discusión de la formación de los maestros y maestras. (Entrevista a MA, 2021)

Cuando se afirma que “no pensamos en capacitarnos, sino que pensamos en atender una población de manera urgente y por eso cometemos muchos, estamos cometiendo demasiados errores y estamos en una etapa de, de ese ensayo y error, ensayo y error, es como hacer del acto educativo a las velocidades en que se ofrecen las informaciones que devienen por la tecnología, pero no se dan el espacio y el tiempo suficiente para la reflexión y la comprensión de las diferentes áreas de formación. (Entrevista a GC)

Yo quiero profundizar mucho más en la construcción del PEC, nosotros [...] bueno, se habla de PEI, pero el PEC es el Proyecto Educativo Comunitario, o sea más en la construcción, aquí somos etnoeducadores. De puertas pa’adentro es ese trabajo de conciencia que debemos hacer dentro de la comunidad educativa para, para, para empezar a entender y darle valor al conocimiento que tenemos y que ese valor debe estar dentro de la institución; y de puertas pa’fuera es el trabajo que tenemos que hacer colectivo con las comunidades. Ese hecho guarda relación con una formación docente que desconoce el valor del desarrollo o el éxito de la institución desde una muy buena planeación, que también surge de una muy buena evaluación y cuando en realidad siento que para poder mejorar en mis prácticas también debo también como que avanzar en mis conocimientos. (Entrevista a AA, 2021)

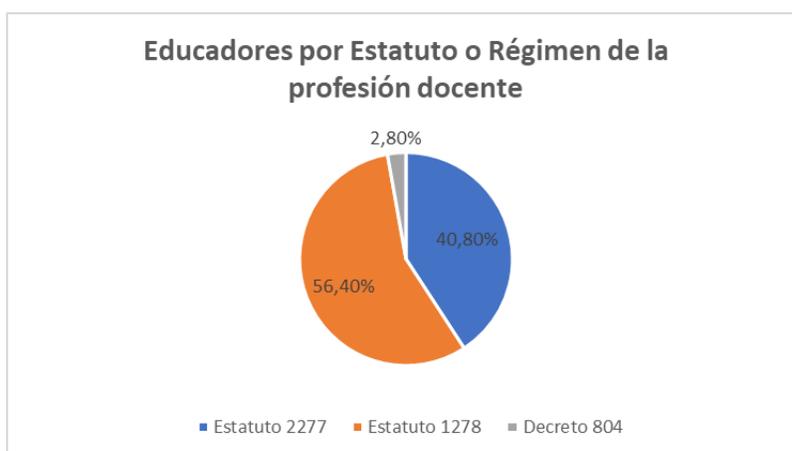
Yo creo que cuando uno aprende a manejar el grupo y aprende hasta las cosas pequeñitas de cuando los estudiantes te atienden con una señal, a manejar los niños con problemas de atención a manejar los problemas emocionales en el aula, tú estás haciendo el cincuenta por ciento de ser maestro, o sea sino tienes eso no tienes nada. Yo creo que el debate de la formación docente, el debate de las posibilidades de vida de la gente y construir sociedad, está ligado es precisamente a eso, la educación para qué y por qué, lo he dicho por ahí diez veces hoy, que nos posibilite pensar un sistema de formación al nivel de una sociedad que es terriblemente inequitativa,

con falta de oportunidades y con un conflicto armado que vuelve y crece, y vuelve y crece, es un ciclo que no para. (Entrevista a MA, 2021)

¿Por qué todo mundo puede ser docente? cualquiera y me disculpa la, la expresión, cualquiera es docente y yo creo que cualquiera no debería de ser docente, que deben de, deben de, debemos de tener unas cualidades y unas competencias muy relacionadas con, por ejemplo, con el conocimiento, con lo que llamamos también vocación eh... y debe de haber una, no sola actitud y aptitud de, de relacionarse con la gente constantemente, con las personas. El sentido de la formación pues debería de haber unos, unas exigencias, unas caracterizaciones muy precisas; ahí creo que uno demuestra desde el bachillerato una inclinación hacia, hacia el aprendizaje, un gusto en el tema de la enseñanza, es unas habilidades de desarrollo. (Entrevista a GC, 2021).

### **El nivel educativo de los educadores vs Estatuto o Régimen de la profesión docente**

Lo encontrado en los primeros relatos de los educadores es la tensión entre la necesidad de formarse para ascender en el escalafón y la necesidad de prepararse para responder de manera pertinente a los retos de los contextos sociales y las particularidades de los estudiantes. De acuerdo con el Anexo 3A de noviembre de 2020, se encuentra la siguiente distribución de educadores por estatuto o régimen de la profesión docente:



*Gráfico 9. Educadores por Estatuto o Régimen de la profesión docente*

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Anexo 3A

La siguiente tabla indica el nivel educativo aprobado en los dos estatutos y para los etnoeducadores vinculados a través del Decreto 804:

*Tabla 20. Nivel educativo de los educadores según el estatuto al que pertenecen*

<b>Nivel Educativo Aprobado</b>	<b>País</b>	<b>Estatuto 2277</b>	<b>Estatuto 1278</b>	<b>Decreto 804</b>
Sin título	0,04	0,02	0,04	0,33
Bachiller pedagógico	1,00	2,18	0,03	3,18
Otro bachiller	0,92	0,18	0,11	27,85
Normalista superior	5,18	0,28	8,25	14,92
Técnico o tecnólogo en educación	0,09	0,07	0,10	0,05
Técnico o tecnólogo en otras áreas	0,15	0,16	0,11	0,79
Profesional o licenciado en educación	36,39	32,97	39,05	32,93
Profesional en otras áreas, no licenciado	5,59	1,84	8,24	6,88
Especialización en Educación	20,56	31,94	13,02	6,42
Especialización en otras áreas	17,41	29,17	9,58	3,86
Maestría en Educación	7,57	0,44	13,02	1,99
Maestría en otras áreas	4,80	0,49	8,12	0,78
Doctorado en Educación	0,11	0,02	0,19	0,00
Doctorado en otras Áreas	0,17	0,23	0,14	0,02

Fuente: Elaboración propia, a partir de: DANE, Anexo 3 A, noviembre de 2020

A partir de esta información se puede establecer:

- El 41.98% de los educadores del país es profesional o licenciado en educación (pregrado o formación inicial en educación) y el 37.97% cuenta con especialización (formación avanzada).
- El 34.81% de los educadores del Estatuto 2277 es profesional y el 61.11% tiene especialización. Sin embargo, menos del 2 % tiene maestría o doctorado.
- El 47.29% de los educadores del Estatuto 1278 es profesional. El 22.60% tiene especialización y el 21.14% tiene maestría.
- El 45.96% de los etnoeducadores es bachiller o normalista y el 39.80% de los etnoeducadores del país es profesional. El 10.28% tiene especialización y menos del 3% tiene maestría o doctorado.

La información permite identificar marcadas diferencias entre los niveles educativos de los educadores de cada régimen, llamando la atención que un porcentaje importante de educadores del estatuto 2277 no accedan a programas de formación avanzada como maestría o doctorado. Es probable que esté relacionado con el artículo 12 del Decreto 2277 en el que sólo se requiere acreditar un título docente distinto al presentado en el ingreso a la carrera docente para ascender, por lo que en principio los títulos de especialización serían suficientes para alcanzar el grado 14:

Artículo 12°.- Ascenso por título docente. El educador escalafonado que acredite un título docente distinto del que le sirvió para ingreso al escalafón, adquiere el derecho de ascenso al grado que le corresponde en virtud a dicho título. Se efectúa el ascenso al grado 14, para el cual deben reunirse los demás requisitos establecidos en el artículo 10.

Una asimetría más se evidencia en el nivel educativo de los etnoeducadores, de los cuales, un poco menos de la mitad sólo tiene título de bachiller o normalista, siendo el grupo de educadores con menor preparación para la práctica docente.

De manera complementaria, la siguiente tabla indica el porcentaje de etnoeducadores, vinculados a la carrera docente por el Decreto 804 y por el Estatuto 1278, en la que se evidencia, además, nuevas diferencias entre los niveles educativos de los etnoeducadores afrocolombianos y los etnoeducadores indígenas. Estos últimos tienen el menor porcentaje de educadores titulados con licenciatura o pregrado:

*Tabla 21. Nivel educativo de los etnoeducadores*

Nivel Educativo Aprobado	Educadores del país	Etnoeducador Afrocolombiano	Etnoeducador Indígena	Etnoeducador Raizal
Sin título	0,04	0,00	0,01	0,00
Bachiller pedagógico	1,00	0,02	0,14	0,00
Otro bachiller	0,92	0,01	0,71	0,00
Normalista superior	5,18	0,28	0,40	0,01
Técnico o tecnólogo en educación	0,09	0,01	0,00	0,00
Técnico o tecnólogo en otras áreas	0,15	0,01	0,02	0,00
Profesional o licenciado en educación	36,39	1,24	0,79	0,08

<b>Nivel Educativo Aprobado</b>	<b>Educadores del país</b>	<b>Etnoeducador Afrocolombiano</b>	<b>Etnoeducador Indígena</b>	<b>Etnoeducador Raizal</b>
Profesional en otras áreas, no licenciado	5,59	0,21	0,16	0,01
Especialización en Educación	20,56	0,53	0,16	0,03
Especialización en otras áreas	17,41	0,41	0,11	0,05
Maestría en Educación	7,57	0,18	0,05	0,02
Maestría en otras áreas	4,80	0,09	0,02	0,01
Doctorado en Educación	0,11	0,00	0,00	0,00
Doctorado en otras Áreas	0,17	0,00	0,00	0,00
	<b>100%</b>	<b>2,97%</b>	<b>2,59%</b>	<b>0,22%</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de: DANE, Anexo 3 A, noviembre de 2020

### **La formación como requisito para el ascenso o la reubicación salarial docente**

La formación docente tiene una implicación ineludible en términos del escalafón o ubicación docente, por lo que

Los docentes buscan formarse en posgrados, cursos, diplomados, seminarios, entre otros; no solamente lo hacen para mejorar sus procesos pedagógicos sino para poder ascender en el escalafón docente, representándoles la posibilidad de un mejor rango salarial. (Entrevista a AA, 2021).

La motivación pues es escalafón y obviamente pues ingresos, hay que, pues algunos si lo hacen por ese trabajo y de pronto por esas habilidades que puedan lograr, que les permita pues mejorar ¿no? yo pensaría que muchos de ellos y pues obviamente ¿no?, también hay docentes que, pues también mejoran sus capacidades, sus habilidades, generar mejor conocimiento, pero inicialmente sería el escalafón, pues los ingresos obviamente. (Entrevista a DD, 2021)

De mi último estudio que fue la especialización entonces sentía que me debía pues como, como seguirme cualificando y además porque pues eso me va a permitir también desempeñarme un poco mejor en mi labor y naturalmente porque eso también de alguna manera retribuye económicamente el proceso pues de retribución salarial. (Entrevista BN, 2021)

Ahora con la virtualidad pues se ha mejorado bastante, yo les contaba en el anterior encuentro que docentes que no habían podido ascender en el escalafón, lo están

haciendo ahora porque pueden acceder a los créditos, porque hemos logrado llegar a través de programas virtuales, de diplomados o cursos por ascenso, pero no todos tienen esa posibilidad. (Entrevista a JA, 2021)

Ahora bien, ello no está del todo garantizado si se atiende a las dificultades enunciadas anteriormente, y, sobre todo, las relacionadas con los costos de la formación que asumen los educadores con recursos propios en la mayoría de los casos y en menor medida, la financiación es asumida por las ETC. Aquí también se presenta una nueva desventaja entre las entidades que tienen mayores recursos como Bogotá o Medellín frente a municipios certificados como Malambo o Pitalito. La formación, en cualquier caso, está asociada con el deseo de escalafonarse mejor, aun cuando haya dificultades concretas:

Entramos bajo el decreto 1278 y que nos ha tocado como una brega lograr estos derechos de carrera, Con los maestros del 1278 la cuestión ha sido más compleja porque el ascenso está limitado por el examen, es decir, yo estudio, pero a mí me reconocen mi estudio por un examen por una evaluación. hay que mirar el papel de la Normal, pero sobre todo la posibilidad de profesionalización donde tienen mucho que contar estos maestros y maestras, y las posibilidades de acceso porque en últimas son los que están más desnivelados en el escalafón [...] Entonces, está estipulado porque la entidad territorial que es pobre no puede ascender a tantos, no tiene recursos para el escalafón en su proyección, y está estipulado porque las entidades territoriales no tienen recursos propios. (Entrevista a MA, 2021)

Así, cuando tú llegas a la máxima categoría que te da el sistema, tú ya no quieres invertir más en tu educación, ya estás pensando es en la educación de tus hijos y la educación de tus nietos, ya no en la tuya porque ya llegaste a la cúspide, a la cúspide pongámoslo entre comillas, a nivel de escalafón. (Entrevista a AP, 2021)

Y esa situación de la relación entre formación y escalafón se hace particularmente difícil si se hace referencia a los etnoeducadores: hay dificultades precisas de carácter legal que imposibilitan una directa relación entre procesos de formación y mejoras económicas por ascender en el escalafón:

Pero pues ustedes saben nosotros como etnoeducadores no tenemos un estatuto como tal, cierto, seguimos regidos en esa figura del 1278 que fue la adquirimos a partir del concurso [...] Bueno el escalafón, como te digo, pase del 2A al 2AE, y eso hablando de manera (inaudible) representa 100.000 pesos más, eso es todo. Honestamente el cambio económico no es el significativo nosotros estamos en el limbo jurídico. (Entrevista RB, 2021)

Que es para poder ascender. Hay un asunto que en el 1278 llegan a manifestar quienes están en él, y es que hasta que no los convoque a ascenso, ellos no ascienden [...] entonces si hacen una, una carrera para ascender ellos van a estar preparados, quien haya hecho una carrera o haya hecho el estudio o el posgrado estará preparado, pero quien no y quien no se haya patrocinado económicamente, no va a estar preparado en el momento en que hagan la solicitud de que es para poder ascender. (Entrevista a GC, 2021)

La situación de los etnoeducadores que, aunque tengan título, no les es reconocido dado que la Entidad Territorial no realiza concursos de méritos que les permita inscribirse al Escalafón Docente y contar con el nombramiento de modo que puedan vincularse al sector oficial e iniciar la carrera docente:

Hay muchos que están estudiando, tienen ya su maestría, pero como no hay ningún decreto, nada de eso, tienen que esperar que ellos puedan meter su cartón de magister para la nivelación salarial o si no, no se puede. (Entrevista a FG, 2021)

Es un proceso que duró años porque de acá se hacía el nombramiento de docentes, pero como no se tiene acá el estatuto, en ningún pueblo indígenas, o sea que ellos argumentaron que como no había estatuto, que no tenían las normas jurídicas para hacer nombramientos. (Entrevista a DR, 2021)

De hecho, también se reconoce que el decreto 1278 permitió que profesionales no licenciados en educación, ingresaran a la carrera docente con el fin de encontrar estabilidad laboral conllevando una afectación en la pertinencia de la enseñanza y el aprendizaje para algunas comunidades:

en la mayoría de los casos o eran bachilleres pedagógicos o normalistas, cuando ya alcanzan el nivel profesional pues ya su quehacer docente pues cambia sustancialmente, diferente un técnico, un bachiller a un licenciado cuando trabaja en el establecimiento educativo, de hecho una de las preocupaciones era esa, especialmente con la educación primaria y sigue siendo para mí, también lo he manifestado cuando hemos tenido la oportunidad de hablar con el Ministerio en los diferentes referentes, en nuestras poblaciones por ejemplo, carecen de licenciados en preescolar, entonces el preescolar está dictado por un bachiller, ojalá fuera por un normalista, o en algunos otros casos es trabajado por licenciados en otras áreas, entonces en el nivel de preescolar hay muchas dificultades y esas dificultades continúan pues en los siguientes niveles, si el muchacho no hace un buen preescolar va a tener dificultades en los siguientes años. (Entrevista a JO, 2021)

Por lo anterior, se hace pertinente contar con líneas de política y acciones de formación de educadores, que sean comunes entre los diversos estatutos, con el fin de garantizar el derecho a la formación de los educadores y que éste se materialice bajo principios de equidad, corrigiendo las asimetrías en los niveles educativos de los educadores según los dos estatutos y de éstos, frente a los etnoeducadores.

#### **4.2. Asimetrías en la formación docente debido a las condiciones en las que se ejerce la profesión docente**

Las diferencias entre los tipos de vinculación a la carrera docente generan situaciones de desigualdad en el ejercicio de la carrera docente, y también tiene incidencia en la conformación de un sistema o de una política nacional de formación de educadores que garanticen las mejores condiciones que conlleve de manera simultánea, al desarrollo profesional de éstos, el mejoramiento de sus condiciones salariales y al mejoramiento de la calidad educativa (prácticas pedagógicas, gestión institucional y aprendizajes de los estudiantes).

### Acceso desigual a oportunidades de formación según el tipo de nombramiento

Una de las problemáticas más significativas para los educadores, es la de no acceder a oportunidades de formación, a través del financiamiento de los programas de formación inicial y avanzada debido al tipo de nombramiento, ya sea este En propiedad, Periodo de Prueba, Planta Temporal o Provisional (Vacante Definitiva o Vacante Temporal).

Tabla 22. Nivel educativo de los educadores de acuerdo con el tipo de nombramiento

Nivel Educativo Aprobado	En propiedad	Periodo de Prueba	Planta Temporal	Prov. Vacante Definitiva	Prov. Vacante Temporal
Sin título	0,03	0,00	0,00	0,01	0,01
Bachiller pedagógico	0,94	0,00	0,00	0,06	0,00
Otro bachiller	0,67	0,01	0,01	0,20	0,04
Normalista superior	2,96	0,02	0,13	1,85	0,23
Técnico o tecnólogo en educación	0,06	0,00	0,00	0,02	0,00
Técnico o tecnólogo en otras áreas	0,11	0,00	0,00	0,04	0,00
Profesional o licenciado en educación	24,88	0,13	0,84	9,18	1,36
Profesional en otras áreas, no licenciado	2,87	0,19	0,12	2,13	0,28
Especialización en Educación	19,41	0,02	0,04	0,99	0,09
Especialización en otras áreas	16,31	0,04	0,03	0,92	0,11
Maestría en Educación	7,03	0,02	0,04	0,46	0,02
Maestría en otras áreas	4,45	0,02	0,01	0,30	0,01
Doctorado en Educación	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00
Doctorado en otras Áreas	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>79,99%</b>	<b>0,45%</b>	<b>1,23%</b>	<b>16,17%</b>	<b>2,16%</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de: DANE, Anexo 3 A, noviembre de 2020

Para 2020, alrededor del 20% de los educadores del país no contaban con nombramiento de propiedad. Esta condición puede haberse mantenido durante los últimos 8 años, o más, desde el último Concurso docente por méritos, en el que no participaron todas las ETC del país. Estos profesionales, debido a su vinculación temporal, no son beneficiarios de programas de financiación de formación inicial, continua o avanzada, lo que redundo en la falta de actualización de sus capacidades

profesionales y la afectación en el estancamiento de sus condiciones laborales y salariales.

Es significativo, que la mayoría de los educadores provisionales sólo tenga título de normalista superior o licenciado en educación, pero no tenga posgrado o estudios adicionales en educación.

De acuerdo con el Concepto 86131 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la financiación dirigida a la educación formal hace parte de los programas de bienestar social que se otorgan, a los empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción:

Artículo 2.2.10.5 Financiación de la educación formal. La financiación de la educación formal hará parte de los programas de bienestar social dirigidos a los empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera. Para su otorgamiento, el empleado deberá cumplir las siguientes condiciones:

73.1. Llevar por lo menos un año de servicio continuo en la entidad.

73.2. Acreditar nivel sobresaliente en la calificación de servicios correspondiente al último año de servicio.

Parágrafo. Los empleados vinculados con nombramiento provisional y los temporales, dado el carácter transitorio de su relación laboral, no podrán participar de programas de educación formal o no formal ofrecidos por la entidad, teniendo únicamente derecho a recibir inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo”. (Subrayado fuera de texto)

Si bien la norma puede tener sentido para beneficiar a los educadores nombrados en propiedad, en la carrera docente es *natural* encontrar educadores con nombramiento provisional durante años, sin que logren concursar para ingresar a la carrera docente y tampoco pueden acceder a procesos o programas de formación con financiamiento estatal.

### **Acceso desigual a oportunidades de formación según el género**

Es frecuente hablar de la feminización de la docencia y Colombia no es la excepción: 63.98% son mujeres frente al 36.02% de hombres vinculados a la carrera

docente. A pesar de que el número de mujeres en la profesión casi duplica el número de hombres, se encuentra que proporcionalmente, las mujeres poseen niveles educativos menores a los de sus colegas hombres, sobre todo en los niveles de formación avanzada:

*Tabla 23. Nivel educativo de los educadores de acuerdo con el género*

<b>Nivel Educativo Aprobado</b>	<b>País</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
Sin título	0,04	0,02	0,02
Bachiller pedagógico	1,00	0,46	0,54
Otro bachiller	0,92	0,47	0,45
Normalista superior	5,18	1,79	3,39
Técnico o tecnólogo en educación	0,09	0,03	0,06
Técnico o tecnólogo en otras áreas	0,15	0,07	0,09
Profesional o licenciado en educación	36,39	12,97	23,42
Profesional en otras áreas, no licenciado	5,59	3,05	2,54
Especialización en Educación	20,56	6,52	14,04
Especialización en otras áreas	17,41	5,84	11,57
Maestría en Educación	7,57	2,68	4,90
Maestría en otras áreas	4,80	1,98	2,82
Doctorado en Educación	0,11	0,06	0,05
Doctorado en otras Áreas	0,17	0,08	0,09
	<b>100%</b>	<b>36,02%</b>	<b>63,98%</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de: DANE, Anexo 3 A, noviembre de 2020

### **4.3. Asimetrías de la formación de educadores en el territorio (Descentralización)**

#### **Nivel educativo de los educadores y la Entidad Territorial Certificada en la que laboran**

Mientras en los países de referencia todos los docentes son profesionales universitarios con más de cuatro años de formación, en Colombia cerca de la tercera parte de los docentes en primaria y casi una cuarta parte de los docentes en secundaria tienen menos de cuatro años de formación terciaria. Esto es desafortunado por dos motivos: primero, el análisis muestra que en Colombia existe una correlación positiva entre la

proporción de docentes con más de cuatro años de formación profesional de una institución educativa y el desempeño académico de sus estudiantes. Segundo, encontramos que los docentes profesionales con más de cuatro años de formación se concentran en las regiones con mejores condiciones socioeconómicas, lo que tiende a exacerbar la desigualdad de oportunidades educativas.

Como se evidencia en la tabla del Anexo 2, la formación posgradual se centra en maestrías, particularmente relacionadas con la educación, antes que en otras disciplinas o ciencias. Esto es evidente en todas las regiones, pero el porcentaje es bajo en regiones donde la oferta educativa es escasa.

En el otro extremo se ubican las formaciones en nivel técnico y tecnológico, lo que hace manifiesto que en el país sigue siendo objeto mayor de formación el nivel profesional; en una instancia de formación en doctorado es muestra, en correspondencia con ese nivel de formación, la poca formación en asuntos de investigación.

En pocas ciudades del país se cuenta con una amplia gama de oportunidades de formación y en muchas regiones del país hay pocas o ninguna posibilidad para los docentes

### **La Formación Docente en los territorios: Una operación en permanente disparidad**

Es importante resaltar que los docentes buscan formarse en posgrados y cursos, diplomados, seminarios, entre otros, no solamente para mejorar sus procesos pedagógicos sino para poder ascender en el escalafón docente pues representa un mejor rango salarial. Sin embargo, no es fácil de lograr ya que económicamente muchos no pueden solventar los costos económicos de la capacitación, tal como se expuso anteriormente.

Al recoger elementos ofrecidos en las entrevistas, se encuentra entonces que la descentralización juega un papel relevante en el proceso de formación de maestros, pues, como también se ha comentado, esta responsabilidad es asumida por los entes territoriales, y la implementación va en correspondencia con la existencia recursos financieros:

“A nivel municipal se presentan convenios de educación no formal, sin embargo, para posgrados esta oferta no es accesible, cuando la hay, porque no se informa sobre la convocatoria y los pocos cupos que se brindan van orientados a personas

con conexiones políticas. Los docentes que están bajo el decreto 1278 tienen que presentar diferentes informes y actividades, además que se les realiza una evaluación de desempeño lo cual no es objetiva y hace sentir vulnerable frente a que debe participar para que el Rector realice una evaluación favorable; en cambio a los docentes del 2277 no se les evalúa y esto hace que los mismos se "relajen" y no facilitan el trabajo de todos dentro de la IE. Generalmente los docentes del 2277 no participan en cursos, reuniones y otras actividades” (Entrevista a AA, 2021).

Y, además, desde las Secretarías de educación se explicita que

Los docentes del 1278 deben presentar varias evaluaciones dentro de sus procesos, evaluación para ingreso y para ascenso fuera de la formación y finalmente, la evaluación de desempeño de cada año”. (Entrevista a DD, 2021). En tanto, para los Etnoeducadores “formalmente no, pero la comunidad indígena se reúne cada año para identificar que aportes ha realizado cada docente a la comunidad. (Entrevista a FG, 2021).

Tales expresiones hacen manifiesta una disparidad en tanto la vinculación depende de la ubicación de los educadores en un Estatuto u otro:

- Para los docentes del 1278, la formación avanzada es requisito para sus procesos de evaluación y para ascenso en el escalafón, pero la formación continua no representa ningún beneficio para el ascenso o la reubicación salarial.
- Para los educadores del 2277, la formación continua (cursos de actualización) y avanzada (basta con título de Especialización) representa avanzar en la carrera docente, pero el ascenso en el escalafón no está mediado por procesos de evaluación.
- Para los educadores vinculados a través del Decreto 804, su evaluación es realizada por la comunidad en la que desempeña, y, aun así, esto solo corresponde a la posibilidad de continuar en su cargo. La reubicación salarial en el escalafón de los etnoeducadores indígenas estuvo detenido durante varios años, hasta la

Sentencia C-208 de 2007, sin embargo, la posibilidad de mejorar sus salarios en razón de su formación sólo se logró a partir de reclamos sindicales y sociales, que se ven reflejados en el párrafo transitorio del artículo 1º del Decreto 317 de 2020 y en el Decreto 966 de 2021, que establecen la remuneración de los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes que atiendan población indígena en territorios indígenas:

Parágrafo transitorio. Los servidores públicos etnoeducadores docentes y directivos docentes, que se encuentren vinculados al servicio del Estado en establecimientos educativos estatales indígenas en los niveles de preescolar, básica y media a la entrada en vigencia del presente decreto, por una única vez, contarán con un plazo de cuatro (4) meses, para acreditar el título académico correspondiente ante la entidad territorial certificada, a efectos de la actualización de su asignación salarial conforme a lo establecido en el presente decreto. La entidad territorial tendrá plazo de treinta (30) días para adelantar la revisión y expedir el correspondiente acto administrativo motivado. Las solicitudes deben ser radicadas ante la respectiva entidad territorial certificada, mediante oficio escrito junto a los soportes que lo acrediten. El reconocimiento salarial que se ordene, en los casos que, así lo disponga el acto administrativo, surtirá efectos fiscales a partir de la fecha de la firmeza de este. (Artículo 1º, Decreto 317 de 2020)

A pesar de la estrecha relación entre formación y ascenso en la carrera docente, los educadores también señalan que la motivación para matricularse en un programa educativo posgradual o de educación continua con créditos para ascenso en el escalafón está en la cualificación y el fortalecimiento de sus prácticas pedagógicas, pues

No se reconoce los procesos que se construyen en la comunidad y se debe seguir los modelos de lo nacional (...) El estímulo debe estar relacionado con la práctica y con tiempo de parte de las IE (Entrevista a MA, 2021).

Lo relevante en este apartado, consiste en la identificación de cómo los entes territoriales responsables de la administración del sistema educativo en sus respectivos espacios geográficos no cuentan con posibilidades para proveer becas o financiación como incentivos para formación posgradual a sus docentes, por ello, la mayoría de estos entes territoriales depende de la oferta que emane del Ministerio de Educación Nacional.

Por demás, algunos municipios, acudiendo a la implementación de sus Planes Territoriales de Formación Docente, realizan asesoría y asistencia técnica en el marco del fortalecimiento de la calidad educativa, a través del equipo de profesionales de su dependencia, en tanto que, por ejemplo, en Tumaco:

Los docentes del decreto 1278 se evalúan por desempeño cada año y por competencias para ascender en el escalafón docente, además de que deben tener una mayor formación profesional en posgrado. También depende del municipio si abre los espacios de ascenso de escalafón por recursos financieros. (Entrevista a RB, 2021)

La formación actualmente se realiza porque se volvió una necesidad, para ascender y mejorar las condiciones salariales. Los docentes del escalafón 14 del decreto 2277 no buscan formación posgradual, sino más talleres, cursos, entre otros a diferencia de los docentes del 1278 (...) Sin embargo, no se cuenta con los recursos suficientes para apoyar los procesos de formación posgradual. Se envía las convocatorias a los docentes del MEN, pero solamente se presentan 15 profesionales. (Entrevista a DD, 2021).

Esto último también evidencia que cuando llegan las ofertas; son pocos quienes acuden a ellas, presuntamente por aspectos financieros, porque no corresponden a sus intereses de formación personal o por resistencia y desconfianza ante los trámites que requieren las convocatorias de financiación a través del ICETEX.

Un caso significativo, se evidencia en el Anexo 2, sobre las entidades territoriales que no registran educadores con doctorado, por ejemplo: Amazonas, Apartadó, Sabaneta, Turbo, Arauca, Malambo, Guainía, Uribe, Meta, Nariño, Tumaco, San Andrés, Jamundí, Yumbo, Vaupés y Vichada.

Contrario o de manera complementaria, a la falta de oportunidades para acceder a formación avanzada, se destacan las formas de organización a nivel local, en el que los educadores acuden al trabajo colaborativo, para socializar al interior de las instituciones educativas en las que laboran, sus proyectos y avances pedagógicos: poder compartir las experiencias significativas que se han desarrollado en el año escolar”. (Entrevista a BN, 2021). Tales acciones representan la posibilidad de formarse, aunque esta acción, obedece más a la posibilidad de potenciar sus prácticas pedagógicas, antes que una posibilidad de mejora económica a través de la formación.

### **Oferta de formación, ¿ligada a la demanda?**

Para abordar el aspecto de la oferta y la demanda en Formación Docente en el País es pertinente retomar que son acciones que también están ligadas a lo establecido en los Estatutos 2277 y 1278 y el decreto 804, lo que en un escenario ideal representaría la posibilidad de contar con el cuerpo docente en Colombia cada más profesionalizado, con un énfasis de pertinencia en su quehacer respecto al contexto en el que se desempeña. No obstante,

es de reiterar que la oferta de programas de educación continua y de posgrado es tarea de las administraciones territoriales, Alcaldías, Gobernaciones o Presidencia de la República, según sea el caso de administración del sistema educativo en cada territorio, la cual esta mediada por la posibilidad de destinación de recursos financieros para tal fin. En algunos casos, "la situación es que no es tan fácil porque son casi 9 mil docentes en el ente territorial y los recursos, la verdad, son muy limitados. (Entrevista a JR, 2021).

Es, precisamente, el factor financiero la limitante para la generación de una oferta de formación amplia, pertinente y justa para los educadores en cada ente territorial; de hecho, los Municipios certificados en Educación y las Secretarías de Educación departamental presentan escasez de recursos técnicos y financieros para la formación. En múltiples casos la formación depende de los programas que se ofertan desde el Ministerio de Educación Nacional, con posibilidades de acceder a créditos condonables, pero, tal

alternativa resulta en un ejercicio restrictivo por la limitación en la cantidad de cupos o por el cumplimiento de los requisitos exigidos.

¿Cuáles son las intenciones de la educación? hay otra cantidad de entidades territoriales que no tiene estos recursos, entonces la desigualdad es total, entonces ahorita cuando salió las becas de ofertas del ministerio, donde están ubicadas las universidades, prácticamente es donde está la misma oferta y no hay posibilidades de verdad; se centraron en las entidades territoriales que no tienen la posibilidad de financiar esos estudios y es donde están los maestros y maestras más pobres porque han tenido más movilidad. (Entrevista a MA, 2021).

De pronto, las ofertas que a veces conocemos son las de diplomados, pero por lo general de licenciatura, pero de maestría, doctorado, eso por acá <...> o sea eso como que se queda en un grupo, o las convocatorias no son publicadas para todos (Entrevista a AA, 2021).

Acá llegan muchas universidades de garaje porque las buenas universidades no quieren comprometerse, porque entre otras cosas pues su honor, su plus se les baja un poco. (Entrevista a AP, 2021);

[...] uno va recibiendo ofertas de formación, ya sea procesos muy <...> muy formales como el que estamos adelantado ahorita de maestrías, o ya menos formales, en el colegio también hay un interés por los diplomados, ahora con esta situación de pandemia, es mucha la oferta de diplomados. (Entrevista a RB, 2021).

En referencia a especializaciones, maestrías y doctorados hay una falencia generalizada.

No, formación posgradual no, en principio porque la Secretaría de Educación somos pobres (Entrevista a JA, 2021).

¿Qué tipo de formación están recibiendo los maestros? Porque a raíz de que la demanda es superior a la oferta, comienzan a salir, entonces comienzan a imperar lo económico, entonces comienzan a salir una cantidad de universidades de garaje [...] pero de que la necesidad existe, incluso mucha gente está buscando opciones en el exterior porque es más barato. (Entrevista a LR, 2021).

[...] las directrices se toma con la Secretaría de Educación [...] es la que toma las directrices pero también nuestros consensos, como le dije hace un ratico, hay políticas que pues aún uno no las toma como bien viables pero pues cual es el objetivo, que esa política interna que se tiene de acompañamiento, de capacitación docente tenga otros insumos, o sea que tenga en cuenta la crítica constructiva, porque al fin de cuentas quien conoce más a las comunidades, quien conoce más a los estudiantes, a los padres de familia es el docente que está dentro de los territorios. La capacitación a maestros y se están dando en el papel, porque ni siquiera en la práctica se está haciendo, se formulan desde calidad educativa de la Secretaría de Educación, pero la politiquería no deja realmente que eso funcione. (Entrevista a AP, 2021).

Las cajas de compensación familiar, las cooperativas, abren unas ofertas a veces no solo de cursos sino de diplomados, de maestrías las universidades ofrecen Es una información que le llega, que me llega no solamente a mi correo, sino que también a, al de la institución. (Entrevista a GC, 2021).

En complemento de lo anterior, un hecho inquietante hace referencia al reconocimiento

Pues sí hubo muy pocos, la verdad donde la oferta pues podía ser mucho más grande, la respuesta fue muy poca. (Entrevista BN, 2021).

La otra oferta que si se hace con las universidades y que si son acreditados es para los ascensos en el escalafón, entonces cuando se formula el plan territorial de formación docente, se invita a las universidades que quieran ofertar cursos de ascenso en el escalafón pero considerando los temas que se priorizaron en el plan, y así se vienen ejecutando estos eventos, esos si le certifican al docente; en algunos casos ofertan diplomados y le certifican..., en otros casos simplemente le certifican el número de créditos dependiendo el número de horas en que haga, o que desarrolle el docente, eso le sirve para el ascenso en el escalafón. (Entrevista a JO, 2021).

La continuidad de los procesos, bueno pasa un asunto y es que como son entidades que van y ofrecen algún tipo de acompañamiento, algún tipo de actividad, entonces, bueno, contratan por ejemplo un año y ahí quedó, y esos procesos quedan sueltos, bueno, aunque eso también hace parte de las dinámicas nacionales, pero los procesos quedan sueltos. (Entrevista a AA, 2021).

Puede darse una débil oferta, pero se hace crítica si no están dadas las condiciones materiales y estructurales para adelantar un proceso de Formación Docente:

O sea, si nosotros hacemos un estudio de los maestros de Tumaco que están con préstamos o créditos en, en entidades crediticias es alta, ¿por qué?, porque aquí en Tumaco no hay fuentes de empleo, hay mucha pobreza. (Entrevista a AA, 2021.). Lograr acceder, exactamente, es una debilidad realmente, si es una <...>, porque o quienes fueron admitidos ¿no?, porque siempre ha sido un poco complejo, sí es muy complejo que en esas convocatorias del ICETEX pues puedan vincularse muchos. Convocatorias realmente se presentan muy poquitos porque... se necesitan pues unas certificaciones y son realmente muy poquitos los que se presentan [...] a nosotros Secretaría de Educación ya está desvinculada desde el departamento, entonces frente a esas ofertas no de maestría no, no hay, o sea, no se conocen, sí sé que existen, de pronto por medio del Ministerio, pero quedan guardaditas y he escuchado a veces que hacen convocatorias, pero dicen: “no, pero es que en Tumaco la gente casi no participa, [...] pero en realidad esas 20 personas son a los únicos que les dijeron que había una convocatoria. No son procesos que adelanta Secretaría de Educación, más bien son procesos que lo llevan organizaciones a Secretaría de Educación y Secretaría de Educación les dice: “bueno, ahí están los profes, convoquen a los rectores para ver a quien mandan a esos diplomados”, pero es más gestión de entidades que los llevan para que desarrollen. (Entrevista, 2021)

Hubo unas propuestas de la secretaría de educación departamental, específicamente durante la administración Fajardo, pero ese patrocinio lo daba solamente con lo que a Fajardo le provocara que uno estudiara, no lo que uno quisiera, entonces por eso

no se pudo lograr y fue de financiación personal. A unos posgrados específicos y no hacían parte de su interés. (Entrevista a GC, 2021).

Y la oferta, la oferta le cuento, y eso pasó precisamente el anterior año en la convocatoria que abrió el Ministerio, me decían algunos rectores, pero es que no encontramos, todas es en educación, o sea lo que usted dice, muy amplias ¿no? Y hay rectores que dicen: “no, es que me gustaría que sea en la parte de tecnología o educación” y por la coyuntura, pero usted no las encuentra, realmente no las encuentra, entonces es limitado también, es muy limitada la formación. Sí, es complejo, realmente complejo, y necesitan recursos también bastantes como para uno también de pronto en algún momento decir: “sería bueno invertir en esto para la formación”, pero los recursos es que para los posgrados siempre es complicado y cuando se logran presentar al ICETEX y salen, eso tienen un poco de complicaciones también. (Entrevista a DD, 2021).

¿Cómo se selecciona para ser becarios? es un proceso que no corresponde a eso, es individual no es colectivo, no es la institución la que lleva a esos maestros o el municipio o la comuna a que se capaciten para que se devuelvan con una construcción colectiva social. (Entrevista a MA, 2021).

En un ángulo mayor de posibilidades para la producción de conocimiento se presenta el siguiente enunciado:

Bueno, se supone que, que hay un, debería de haber unos rubros dedicados a la investigación, pero la misma, el mismo ejercicio docente, en el mismo ejercicio docente no da como y el manejo de presupuestos, no da como para, para que nosotros separemos unos rubros para capacitación específica de los maestros. Tenemos que pegarnos, digamos a la, como en el caso a las cajas de compensación, al ofrecimiento de entidades del sector empresarial o privado, o a las propuestas de la secretaría de educación o el ministerio. (Entrevista a GC, 2021).

Además, por lo general, estas convocatorias son acogidas por educadores vinculados por el Decreto 1278, dado su proceso de evaluación y de ascenso en la carrera docente; por su parte, los educadores vinculados a través del decreto 2277, acuden en

menor medida a estos procesos formativos, se presume que es así porque algunos ya se encuentran en escalafones altos o por que ya tienen nivel de estudios posgradual, puesto que “El estatuto 1278 privilegia la formación, pero a la vez tiene el gran problema del ascenso, ya que los docentes deben presentar una evaluación, una clase grabada y dependen de que se habiliten los recursos del municipio. En el 2277 el ascenso era automático y se daba mayor valor al tiempo. Sin embargo, esta visión del 1278 es corta ya que solo se contempla hasta el Doctorado, por esto debe buscar se actualizada constantemente” (Entrevista a LR, 2021).

Por su parte, los Etnoeducadores, nombrados a través del Decreto 804, algunos de ellos, tuvieron posibilidad de realizar estudios de pregrado con becas de hasta el 100%, dada la aceptación y recomendación de la comunidad indígena en la cual laboran, dado que “Los jóvenes no están altamente cualificados para cargos docentes. En las comunidades indígenas solo basta con ser seleccionado para el decreto 804 y que sea avalado por la comunidad territorial y la indígena siendo nombrados en propiedad y sin requisitos” (Entrevista a DR, 2021) y, además de ello, se encuentra que “en el decreto 804 no se da ascensos por formación como tal, lo que no favorece el proceso de formación y actualización docente. Los docentes que están frente a los decretos 2277 y 1278 tienen mayor facilidad de poder ascender en el escalafón salarial” (Entrevista a FG, 2021), sin embargo, para procesos educativos de posgrado, no tienen posibilidad de becas y sumado a ello, como sea señalado, también están las restricciones de movilidad y de acceso a plataformas virtuales.

Además, de lo expuesto, se presentan “muchas dificultades en la formación docente ya que implica muchas situaciones de desplazamiento y otros gastos adicionales fuera de la matrícula (...) por ello es necesario lograr derechos de carrera para los maestros del país y en particular con los docentes pertenecientes a las zonas rurales, ya que tienen gran peso en la educación del país.” (Entrevista a MA, 2021), y desde la Secretaría de Educación de Nariño se encuentra que “Hace 6 años y actualmente se está buscando brindar cursos de posgrado a los docentes de las comunidades indígenas y afro, ya que muchos son bachilleres. Sin embargo, el nivel de deserción es alto debido al

tiempo de desplazamiento para las clases y los recursos económicos. Hay personas que deben pasar la frontera (Ecuador) viajar por bus, pasar por trochas para poder estudiar o llegar a una comunidad. (Entrevista a JR, 2021)

Así mismo, se evidencia que la formación no está atada a las necesidades de formación sino a la oferta disponible en los territorios, según las posibilidades de la Institución de Educación Superior con quien se realiza el convenio, puesto que los programas a ofertar son definidos desde el MEN y estos, no necesariamente, obedecen a los intereses y demandas de los docentes en todos los territorios del país; por tanto, se identifica que “Los docentes hacen los posgrados, cuando se ven en la necesidad de ascender en el escalafón docente (1278) para mejorar su remuneración salarial, pero en la práctica no aplican en lo que se cualificaron” (Entrevista a AP, 2021), y además, “los posgrados no están construyendo conocimiento que aporten al creación de conocimiento del país y que además se los llevan las universidades” (Entrevista a MA, 2021).

### **Financiación de los programas de formación de educadores**

Es usual encontrarse que los Docentes deciden por cuenta propia realizar sus estudios de Postgrado asumiendo los costos con recursos propios, dada su necesidad de avanzar en el escalafón, esto especialmente para los adscritos al Decreto 1278, y de esa forma, obtener una retribución salarial mayor.

A nivel personal financio con recursos propios los posgrados (Entrevista a GC, 2021); así, “A nivel del posgrado pagué la especialización con recursos propios, mientras que la maestría la estoy desarrollando con auspicio de sapiencia con una financiación del 60% de la carrera por estar vinculada a la SE (Entrevista a BN, 2021).

Aunado a lo anterior, se encuentran testimonios relacionados con situaciones de manejo político y la disposición a hacerse educador sin cumplir las condiciones básicas.

Ejemplo de lo primero es: “queríamos hacer una maestría con la Universidad Mariana, nos homologaban algunas materias, pero tocaba viajar cada ocho días a Pasto; y eso sí, ¡eh pues! desbordaban nuestros recursos, entonces no había como que la forma

económicamente de acceder, entonces muchos de mis compañeros empezaron, pero en el camino se fueron quedando, porque es que económicamente sostenerlo era muy difícil. Aquí en Tumaco hacemos parte de este cordón de, de pobreza que siempre está en rojo a nivel de nuestro país; y en Tumaco sobre todo es un municipio muy, muy afectado por la violencia y tenemos muy pocas oportunidades para nuestra población; a veces cuesta mucho invertir en educación, y lo que vale una maestría es porque tenemos que endeudarnos (Entrevista a Angela M. Angulo S.).

Y, ejemplo de lo segundo:

Tumaco es un municipio por decreto etnoeducador y al amparo de ese decreto como municipio etnoeducador construimos un currículo propio, de tal manera que todas las instituciones enseñaran lo mismo con sus diferencias conceptuales de maestros, desafortunadamente ese proyecto, por cuestiones políticas, consideró el alcalde que no era viable, pero quedó allí. El proceso de formación no encuentra el objetivo final que es poder llevar un mejor trabajo a la escuela con los estudiantes. Acá hay falencias en evaluación, acá hay falencias en herramientas pedagógicas, acá la gente está trabajando sin conocer incluso las disciplinas y se está, a veces una persona se mete a un área y no sabe cuál es el quid de esa área, pero como hay muchos maestros de relleno como uno le llama, maestros toreros, simplemente para que le den la carga académica trabajan lo que sea. Maestros que andan borrachos en la calle y están trabajando ética. Al maestro acá no le gusta que digan esas cosas, hay que seguir escondiendo. (Entrevista a AP, 2021)

En una apreciación directa sobre el tema de la desigualdad se expresa:

Hay otra cantidad de entidades territoriales que no tiene estos recursos, entonces la desigualdad es total, entonces ahorita cuando salió las becas de ofertas del ministerio, donde están ubicadas las universidades, prácticamente es donde está la misma oferta y no hay posibilidades de cuando (inaudible) de verdad se centraron las entidades territoriales que no tienen la posibilidad de financiar esos estudios y

es donde están los maestros y maestras más pobres porque han tenido más movilidad. (Entrevista a MA, 2021)

Yo pienso que el principal reto es la inversión pública, tiene que haber una política de acceso a los programas de profesionalización ya sea a través de subsidios o a través de créditos que pueden ser condonables, una de las alternativas para las comunidades indígenas y afro fue el Sistema General de Regalías, pero se queda corto pues con las necesidades que se tienen todavía de profesionalización docente no solo en pregrado sino también en programas posgraduales, el tema el últimas es fiscal y financiero. (Entrevista a JO, 2021)

Están allí formulados (en solicitudes expresas al gobierno departamental y nacional) los requerimientos de formación docente, pero desafortunadamente no en la manera como yo concibo la formación, más bien está encaminado a los talleres que yo le llamo y los talleres de capacitación no son formación docente. (Entrevista a AP, 2021).

Al principio los docentes asistían a los centros donde les quedaba más cerca, a los centros poblados donde les quedaba más cerca y podían tener acceso a internet, pero muchos de ellos pues no alcanzaron a terminar porque las condiciones económicas y de lejanía no les permitió, entonces hubo un proceso de deserción bastante grande, pero sí se hace seguimiento no solo en cantidad sino también en calidad. (Entrevista a JO, 2021).

“Muchos docentes no pueden invertir en formación en posgrado por dificultades económicas, ya que muchas veces son los únicos en una familia que devengan un salario y se vuelven en la columna vertebral de la familia y si quieren estudiar les toca endeudarse a través de créditos. Si hay becas del ministerio, pero estas son manejadas como "favores políticos" de conexión política y por lo tanto se quedan en los mismos de siempre, las convocatorias se quedan en las mismas personas (Entrevista a AA, 2021). Además, “La formación posgradual se realizó con mis recursos propios, para estudiar se requiere solicitar permiso a la comunidad por probables situaciones de ausentismo. La formación en pregrado fue financiada el

100% en un convenio entre la organización indígena y la SE de Nariño (Entrevista a FG, 2021).

#### **4.4. Asimetrías debidas a la ausencia de Políticas Públicas y debilidad del Sistema Colombiano de Formación Docente**

Se evidenció que el sentido de la formación docente tiene particularidades en los Estatutos 2277 y 1278 y el decreto 804, lo que además de generar situaciones de desigualdad en el ejercicio de la carrera docente, también tiene incidencia en la conformación de un sistema o de una política nacional de formación de educadores que garanticen las mejores condiciones que conlleve de manera simultánea, al desarrollo profesional de éstos, el mejoramiento de sus condiciones salariales y al mejoramiento de la calidad educativa (prácticas pedagógicas, gestión institucional y aprendizajes de los estudiantes).

Es por ello, que se busca aportar a la definición de un sistema nacional de formación en relación con las condiciones de carrera, como permanencia y promoción, así como las condiciones propias del ejercicio de la profesión docente. El asunto corresponde a una ausencia de articulación con las políticas de formación de los educadores y en particular, con el actual Sistema Colombiano de Formación de Educadores (MEN, 2013):

[...] resulta indispensable anotar que existen dudas respecto a la estructura y la materialización de la política pública de la formación docente en cuanto a lo que parece una desarticulación de los tres subsistemas que integran el sistema de formación: el sistema de formación inicial, el sistema de formación en servicio o formación continua y el sistema de formación avanzada.

[...] la pregunta sería: ¿hay coherencia y correlación entre los tres?, ¿verdaderamente la política pública está pensada para verse como un solo componente así se constituya en sistemas, subsistemas y líneas?, ¿en función de una sola práctica y de una formación que sea unívoca? (Ochoa, S. 2017, pp. 45-46)

### **Responsabilidades de las entidades frente a la Formación Docente**

El trabajo correspondiente a las entidades, no directamente a los agentes, es una variable más de la Formación Docente. Ellas, en su integralidad configuran oportunidades o no para una adecuada formación docente y esto corresponde a Instituciones Educativas, Instituciones de Educación Superior, organizaciones y entidades gubernamentales (particularmente Secretarías de Educación y Ministerio de Educación Nacional, como las directamente comprometidas).

Es un hecho que se adelantan acciones valerosas y significativas como la realizada por la Universidad de Nariño: “también estamos trabajando en un proceso de formación de docentes, también con un proyecto del Fondo de Fomento a la Educación Media mediante un convenio con la Universidad de La Salle” (Entrevista a JO, 2021). Complementariamente, dice el mismo entrevistado que “en algunas instituciones a veces quienes jalonan los procesos son coordinadores, en otras son los directivos y hay coordinadores que realmente no. Al tiempo que “desde la Secretaría diseñamos una metodología para la formulación del plan, que parte de un diagnóstico de las necesidades que tienen los docentes con respecto a formación” (Entrevista a JO, 2021).

Según lo anterior hay casos que se detectan relacionados con trabajo interinstitucional y acciones con agentes precisos que alientan la formación docente en diferentes regiones país.

No obstante, son bastante más amplios los comentarios que se expresan de manera crítica, en varios frentes. Una idea constante tiene que ver con el hecho que la gran mayoría desconoce el Plan Territorial de Formación Docente y el Sistema Nacional de Formación Docente y, si se refieren a él, solo lo hacen por mencionar los altos costos de los posgrados.

Hay un límite muy importante en la formación docente relacionado con ampliar en concreto la oferta educativa a los docentes, particularmente en lo referido a la tercera línea del Sistema de Formación Docente y la formación posgradual.

[...] Exactamente, seminarios, diplomados, exacto, hasta ese nivel nosotros desde la alcaldía, digamos desde acá de la alcaldía del municipio se alcanza pues a financiar o se alcanza a gestionar, pero ya decir que se hagan inversiones para doctorados, para maestrías o especializaciones realmente no, los recursos son muy

limitados, generalmente eso se lo gestiona con el Ministerio de educación y pues ICETEX (Entrevista a DD, 2021).

La formación más reiterada corresponde a cursos o talleres de corta duración y bajo costo.

sí, claro, nosotros tenemos una oferta permanente en el equipo, a pesar de que como le digo, es un poco limitado, somos muy poquitos los que trabajamos en eventos de formación de docentes, pero si tenemos una oferta permanente desde la Secretaría de Educación Departamental, en educación inclusiva, en educación inicial, en proyectos pedagógicos transversales, incluyendo cátedra de la paz que se le ha querido asumir como un proyecto pedagógico transversal. (Entrevista a JO, 2021).

En otro ángulo, hay testimonios que reflejan: ausencia de compromiso del MEN en términos de política y orientación, ausencia de incentivos en el caso de las entidades territoriales y débil compromiso de la Secretaría de educación:

El Ministerio de Educación de Colombia tiene páginas muy buenas y tiene materiales buenos, claro Colombia Aprende que es una gran cantidad de materiales, pero para eso hay que capacitar al maestro, no se trata de colgar una serie de información sino de que el maestro pueda ser capacitado para acceder a esa información, la manera en que se lo pueda distribuir a la población. (Entrevista a GC, 2021)

Me gustaría más que el Ministerio de Educación tuviera más conocimiento, un conocimiento más real de lo que está pasando en las Secretarías de Educación, o sea, se basa mucho en informes [...] pero ya en el campo, hablando con los profesores, hablando con las instituciones, o sea, hacer un trabajo más cercano al docente, a las realidades. (Entrevista a AA, 2021)

Que haya una política en este momento de Secretaria de Educación para la formación de los docentes, no, no la hay. (Entrevista a RB, 2021)

Como secretaria pues obviamente que debe regular la cuestión académica a nivel de formación de los maestros [...] El Ministerio también tiene que trazar una línea

a nivel nacional de formación de maestros y a formación de maestros. (Entrevista a AP, 2021)

Yo pienso que al Ministerio de Educación le toca el papel de liderar, liderar en el sentido de cuál es el tipo de educación que la sociedad colombiana necesita, y desde ahí sacar como los grandes temas, ¿cierto?, para lograr este modelo educativo, un modelo educativo reitero, puede ser de construcción propia, no de adaptaciones de los diferentes modelos que se dan en otros países, entonces el ministerio le corresponde eso, apropiarse de un proceso de investigación que permita saber realmente que es lo que se necesita consolidar en colombiana en materia educativa (Entrevista a RB, 2021)

Es muy importante por ejemplo los enlaces estratégicos, o sea llevar la formación a la práctica es contar con enlaces estratégicos que nos permitan vincular eso. Siento que ese acompañamiento ahí es vital, es clave, obviamente institucionalmente también se tienen que hacer apuestas. (Entrevista a BN, 2021).

Digamos que nosotros no, o sea, llevar un registro de quiénes desean formarse realmente no, nosotros qué es lo que hacemos, cuando están las convocatorias precisamente hacemos la divulgación y miramos quiénes son los docentes que se inscriben para participar. (Entrevista a DD, 2021)

Si bien la Nación y las entidades territoriales pueden crear incentivos de capacitación, profesionalización y otros para los docentes y directivos docentes (Artículo 56 del Decreto Nacional 2277 de 1979; Ley 115 de 1994) la norma indica que estarán atados a los resultados de las instituciones y los estudiantes, sin que se haya definido un procedimiento claro para este efecto.

En la valoración sobre el enfoque de la formación docente es importante destacar cómo hay conciencia sobre la implicación que ella debe tener en asuntos de la experiencia pedagógica propia de los profesores, al tiempo de hacer evidente los altos costos de la educación, especialmente posgradual, lo que muestra la inequidad en la oferta educativa.

Es como una tendencia en las facultades de educación y en los posgrados y eso es ¿Qué autor dijo esto? identifíqueme el actor, constrúyame el actor, esto no se vale

porque dame la referencia, entonces yo tengo que decir es "x" es "y" es "z" pero no puedo hablar de lo que vivimos y hacemos los maestros y eso ha sido un hueco grandísimo en la formación de los maestros y maestras porque llegamos es a negar las teorías y no a construir procesos. Sintetizar su experiencia, sistematizarla y poder entender las relaciones (ir) y al intercambio con el otro transformar y producir conocimiento porque el conocimiento nunca para, incluso de cosas sencillas, de experiencias, de lecturas del aula, entonces ahí hay una discusión de la formación de los maestros y maestras. El papel de los posgrados particularmente maestría y doctorado es hacer, construir conocimiento y que esas redes de conocimiento, digamos fortalezcan la educación del país. Todas estas universidades se llevan los trabajos de investigación buenos, malos, regulares, pero no aportan al conocimiento del país, no generan propias teorías y estructuras. (Entrevista a MA, 2021).

Estos talleres son cortos, normalmente no pasan de 4 a 6 horas, pero lo interesante es que dejamos tareas y hacemos seguimiento en todo lo que tiene que ver con la ruta de mejoramiento. (Entrevista a JO, 2021)

Las facultades de educación y las escuelas normales tenían que replantearse mucho ese trabajo de cómo se está orientando y qué realmente es lo que un docente necesita a parte de estos saberes disciplinares que deba de tener, por ejemplo el tema de la legislación laboral o el mismo tema de las pedagógicas, relacionadas con lo psicológico, con el comportamiento humano, con ese desarrollo [...] con esa psicología del aprendizaje en el cual debamos de formarnos, no volver la educación ni la pedagogía como un asunto como tan instrumental, tan serial, sino tener en cuenta que es que estamos trabajando con seres humanos y que no hay una, ni una última palabra ni un molde preciso en el cual a todos nos puedan encasillar en él (Entrevista a GC, 2021)

La vulnerabilidad de niños y de niñas que vienen de poblaciones desplazadas, de su desarraigo, esto necesita ser tratado no solo con la capacidad pedagógica sino también la de los contextos sociales y políticos. (Entrevista a MA, 2021).

En la facultad les decían, ustedes son investigadores no maestros de aula ¿sí? y las prácticas pedagógicas [...] empezaban muy tarde en cambio en otras instituciones que empezaban las prácticas pedagógicas desde el primer semestre con observación ¿sí? segundo, tercer semestre y se profundiza, esas personas se quedan más en lo rural o en los contextos difíciles y son personas que tienen más capacidad de producir, puede ser que los otros tengan incluso más profundidad, más conocimiento pero no tienen esa relación que te decía al principio del contexto, entonces esto es importante tener en cuenta [...] Definen, este año no hay plata para escalafón no ponen ni un peso, o sea no respetan el uno por ciento para escalafón ni el dos por ciento para formación, entonces ese sistema como tal no existe. (Entrevista a MA, 2021).

La misma constitución, la misma ley sesenta, los recursos para la educación iban a ir subiendo gradualmente, cuando ellos vieron que esa, que eso se iba a convertir en un monstruo y que iba a llegar tanta plata pa' educación, pero ellos necesitan más pa' la guerra [...] entonces dijeron, no esto es mucha plata y comenzaron los recortes (Entrevista a LR, 2021)

O ha habido ese apoyo como directamente de la Secretaría de Educación, acá siempre los apoyos se los maneja directamente la organización, algún convenio que se haya entre la organización UNIPA y ya Secretaría ya sea municipal o sea Secretaría Departamental. (Entrevista a FG, 2021)

En forma particular hay una clara expresión crítica en los casos de los etnoeducadores, desde los cuales se evidencia abandono, ausencia y falta de orientación desde las entidades gubernamentales:

Bueno, la formación, yo pienso más que formación y transformación docente, [...] debemos pensar más en las transformaciones de las prácticas, pienso que debe ser una oficina más cerca al maestro, más cerca a las instituciones. Desde secretaría educativa a nuestras instituciones, como el acompañamiento, o no sé, un plan, pero en general nunca nace nada de ahí, o sea, es como una oficina de paso, llega las actividades de afuera, ellos lo que hacen es convocar, pero no hay un trabajo como

que nos oriente y no es que nos enseñen a hacer el trabajo, pero si es bueno como que, como que nos unifiquen. Las instituciones cada uno trabaja por su cuenta, pero no hay un proceso que articule o convoque a todas las instituciones como para que empecemos a hablar de lo mismo o algo que nos permita pensarnos como distrito, ¿no?, no solamente como institución (Entrevista a AA, 2021).

Como secretaría pues obviamente que debe regular la cuestión académica a nivel de formación de los maestros. Hemos incluso accedido con el Ministerio a cómo construir los proyectos etnoeducativos comunitarios, pero eso debe estar articulado, ese proceso con la Secretaría de Educación, es que de nada sirve que nosotros lleguemos a construir un proyecto educativo, un proyecto etnoeducativo comunitario en una institución, entonces la institución va a seguir trabajando con el PEI, entonces hay una total descontextualización porque a veces lo asumen los profesores pero los directivos no lo asumen, ustedes saben que en estos pueblos los directivos, los (inaudible) son militares, entonces intimidan, amenazan a los maestros. (Entrevista a AP, 2021).

Se logró con la UNAC donde pues indígenas como no indígenas tuvieron la oportunidad de hacer su licenciatura sin ningún costo, el costo fue financiado por la nación y por el departamento. El año pasado se logró otra vez esa (inaudible) a que se aproveche y que los docentes sean cualificados, tengan su título profesional sin ningún costo, esto solo incluye para lo de pregrado y actualmente pues ya en el año 2019 en diciembre, ya los docentes ya fueron como le digo, ya fueron licenciados, ya tuvieron su título y para nosotros pues en mi caso personal para mí fue un logro, un logro para nuestro compañeros porque, porque en el año 2019, el 11 de diciembre de 2019 se logró el nombramiento de 70 docentes en propiedad. (Entrevista a DR, 2021).

Pero en ese sentido, las maestrías y los doctorados creo que en su mayor parte la demanda la tienen los docentes nuevos, los del régimen del 1278, esa sería la diferencia, pero en términos generales en lo que tiene que ver con cualificación y actualización, todos los docentes se incluyen en los procesos. Claro, a ver, en principio si hay que aclarar que la Secretaría de Educación Departamental no tiene

la competencia en educación superior, ni con los estudiantes ni con los docentes, la educación superior creo que es de arandela del Ministerio de Educación Nacional y eso pues, termina limitando ciertos procesos. (Entrevista a DR, 2021).

Se encuentran referencias claras al rol de los sindicatos:

Al sindicato que le toca, primero el sindicato debe cumplir una función informativa, el sindicato debe capacitar a sus docentes en legislación, debe, una vez construida esta política, asegurarse de que de verdad el proceso formativo llegue a los docentes de cada una de las instituciones. Entonces ese sindicato se encarga de esos planes, de estas política, informarlas, hacerlas entender, si se gastan esos recursos en esas formación, le aseguro que van hacer recibida de la mejor manera, y si se va poder ir implementado, porque desde la capital y el papel pueden quedar muchas cosas, pero lo que realmente necesitamos es que estas informaciones lleguen a cada uno de los docentes, desde las zonas más retiradas del país, hasta las zonas más cercanas, al centro, a la capital, eso si se hace urgente para continuar en los procesos de formación (Entrevista a RB, 2021).

Los sindicatos deben ser un elemento de acompañamiento a la Secretaría de Educación, acompañamiento y estar direccionando, conjuntamente, con Secretaría de Educación las políticas educativas del municipio. (Entrevista a AP, 2021).

Yo le tengo una crítica a los sindicatos en ese sentido, precisamente [...] deberían de ser los defensores de un diálogo, que haya un discurso pedagógico [...] pero ya sabemos que la pelea de los sindicatos ya es en otro escenario, que no voy a criticar en este momento. (Entrevista a GC, 2021).

Los sindicatos los están utilizando (a los profesores) más como plataforma política que como una plataforma de lucha para defender los intereses de los docentes, pero de que son necesarios son necesarios; el diálogo tiene que ser el primer escenario y el sindicato tiene que estar ahí es ayudando a la educación, el sindicato no puede estar deteriorando la educación. Lo que ha hecho FECODE es proponer y movilizar a los maestros para la construcción pedagógica y social (Entrevista a MA, 2021).

Hay un tercer sindicato que es el sindicato de maestros Etnoeducadores SEUPAZ, este sindicato se formó a partir de toda la problemática que hubo con los maestros después del concurso, compañeritos que no volvieron hacer vinculados, porque igual, o sea, la parte chévere del concurso yo quedé vinculada, pero eso no hace que se desconozca muchos maestros que no pudieron ser integrados (Entrevista a RB, 2021)

Los sindicatos primero, deben estar es [...] con el jefe inmediato, hacer propuestas a la administración municipal, discutir las, conversar a ver qué me aprueban, porque es que el sindicato no puede pedir más de lo legal (Entrevista a AP, 2021).

Ya a FECODE le toca cambiar [...] el discurso ya FECODE no puede pelear por un estatuto único [...] y me refiero que no puede paliar, no puede hablar, pelear como para un estatuto único porque fue parte de la política del gobierno, el gobierno ¿Qué ha dicho? pues que en la práctica vamos a tener un estatuto único porque los del 2277 son los viejos y ya estos se van a ir ¿y quiénes quedan? los nuevos, los del 1278 (Entrevista a DR, 2021)

[...] el sindicalismo ahora mismo, el estatuto no es prioridad y no es prioridad por una sencilla cosa, que para tú poder hablar del estatuto lo primero que tiene que hablar es de plata y esa es la que no hay, entonces digamos en estos momentos o sea la pelea del sindicalismo está en hacer cumplir los acuerdos que van enfocados hacia [...] inyectarle dinero al sistema general de participaciones. (Entrevista a LR, 2021).

[...] digamos que las relaciones con los sindicatos es pues, digamos que nosotros o desde acá pues nuestra secretaria sabe llevarlas muy bien ¿no?, entonces si hay mucha comunicación, se acepta pues sugerencias de ellos, obviamente pues que permitan el mejoramiento de la educación, en la parte de formación precisamente ellos siempre nos hacen llegar algunas necesidades, aunque muchas de las que ellos proponen ya las tiene identificadas, ¿no?, entonces digamos que no hemos tenido como ese conflicto de formación, que sí a veces un poco precisamente es esa limitada inversión que hay (Entrevista a DD, 2021).

Sin embargo, pues no hay uno que otro sindicalista que en principio se opone a todo, pero nos ha ido bien la verdad, se los deja participar 15 minutos, luego se vinculan, así tenemos nuestras estrategias también; sí, a veces nos esperan cuando vamos a campos nos espera el sindicalista pues con una piedra, nuestra estrategia con el equipo es: dejémoslo hablar 10 minuticos, 15 minuticos, que se desahogue, que calme sus frustraciones y luego a trabajar. Sí, nos dejan trabajar y terminan siendo los que más participan, porque tienen que demostrar, nos ha ido bien con las organizaciones, eso sería [...] Si no hubieran aparecido FECODE en su momento, hoy no estaríamos hablando de una profesión docente, quien dignificó la profesión fue FECODE [...] (Entrevista a JO, 2021).

Un aspecto de mucha importancia para esta investigación tiene que ver con las referencias encontradas en los diferentes estatutos:

Un factor como interesante ahí es, por ejemplo, que los del 1278 se les hace unos procesos de evaluación, pasan por un periodo de prueba, luego una evaluación de desempeño eh... no pasa lo mismo con los del 2277 e incluso hay una falla porque ni siquiera los que son provisionales, que no han estado en concurso, tampoco se les hace un proceso de. Sí, en esa parte formativa creo que los sindicatos quedan en deuda, quedan en deuda. (Entrevista a GC, 2021).

Entonces, ahí están los tejidos y en base a eso es que se articula y se está iniciando un proceso de capacitación, orientación a los compañeros para ir poco a poco ya como ubicando a estos tejidos y que el docente tenga claro los tejidos para que así también pues se pueda desenvolver acá en el contexto, acá en la comunidad (Entrevista a DR, 2021).

Nosotros como pueblo indígena acá de UNIPA Tumaco (inaudible), estamos desligados, o sea, del pueblo sindical (inaudible), estamos desligados, ¿Por qué?, porque la ruta y la concertación a nivel local, departamental y nacional la da la Consejería de Educación. Que, si usted ve en el 1278 y en el 2277 para ser docentes, mínimo hay que ser licenciados, pero el 804 le da esa excepción, esa ventaja a todos

los pueblos étnicos que simplemente basta con ser avalados por la autoridad en el resguardo, en este caso los gobernadores y las comunidades y eso basta para ser nombrados a los cargos, o sea, son eximidos de los requisitos. Y como acá en nuestro contexto ya como UNIPA, usted sabe qué pues ha sido un pueblo pues que está pues recién inicio de lucha, (inaudible) tiene 38 años de haberse constituido la UNIPA y este es el momento en que pues aún se llega con la educación inicial con muchos resguardos. (Entrevista a DR, 2021).

[...] nosotros tener esas inversiones limitadas acá no nos permiten permite pues como en cierta forma trabajar de la mano con ellos porque las inversiones son muy altas, entonces esos requerimientos ellos si siempre lo hacen con respecto a pues a esa formación posgradual que es la costosa, pero sí, si trabajamos digamos, lo que son, lo que respecta a temáticas y siempre tratamos de trabajar articulados con ellos porque pues, muchos de nuestros docentes están en el sindicato, son del sindicato (Entrevista a DD, 2021)

En relación con el sistema de formación, las dificultades tienen que ver en parte con la saturación de trabajo que recarga a los docentes y con lo que llaman el enfoque de la vocación, pero también con las implicaciones de los costos de formación:

Las miles de cátedras, es una exageración, o de las múltiples cátedras que se inventan de los múltiples proyectos, entonces todos lleguen a la escuela y allá promociono tal cosa, entonces esto hace que nuestro currículo sea retaceado, que no tengamos esas posibilidades reales de construir procesos. Aquí se ha tenido un enfoque más del maestro por vocación, desde una visión religiosa, que el maestro con compromiso social. Obviamente la vocación existe o sea las inclinaciones y las afinidades [...] pero yo creo que un maestro que tiene una formación es un maestro politizado que es cuestión que se ha perseguido en este país y un maestro politizado, no estamos hablando de militancias ni siquiera de partidos, ni nada de eso, sino que entiende la política pública y que entiende la construcción de país y que le permite hacer de la educación una herramienta para construcción y transformación, para

incidir. El trabajo en el colegio público es muy individualizado ¿sí? muy competitivo incluso y se trata como una sobrevivencia; entonces el maestro resulta quemado, desgastado, repitiendo e incluso haciendo actividades y acciones muy importantes, pero no logran generar impacto. Todas las teorías llegadas de Europa no aplicaban en muchas cosas, no avergonzaba cuando nos encontrábamos ya en las comunas o algo ¡Qué vergüenza todo lo que nosotros le decíamos a nuestros estudiantes! ¿Por qué? porque las universidades se llenaron de teorías eh... muy occidentalizadas que no reconocían nuestra diversidad. Entonces eso es una limitante grandísima [...] Al maestro le gusta comprometerse o sea le gusta sin carreta, pero la vida no le da para comprometerse, o sea eso que te decía yo pues te ofrecen un programa que te dice, vale seis millones de pesos el semestre o siete millones, son cuatro semestres pero además de eso tienes que viajar cada mes [...] a tres días y tienes que pagar hotel, etcétera, etcétera y dedicar una cantidad de tiempo que no tienes, que no tienes posibilidades y tienes de eso que buscar otro trabajo para poder pagar o hacer un préstamo y eso pues, las posibilidades reales son mínimas y llega otra universidad "x" y te dice, dos círculos propedéuticos, un año y un año, vale tantos millones, se puede financiar así, todo es por internet, digital, mándeme cualquier cosa y tal; y entonces uno dice pues eso es muy difícil, o sea es muy difícil entender y sé que mi salario depende de eso entonces ya ese sistema es el que nos lleva a eso. (Entrevista a MA, 2021)

Hay dos discusiones, esta del sistema de formación ¿cierto? pero también está la discusión de la reforma a las facultades de educación de las universidades, que dio tanta brega, es que yo me acuerdo desde que entró la resolución, [...] comparando lo que se pretendía como sistema de formación docente, vinculado a dos aspectos; uno a los niveles, es el que enseña los maestros y maestras y otro, el nivel de estudio de los maestros, o sea no se iguala normal, licenciatura y a especialización, una maestría y el doctorado, y lo que debe aportarse. El límite siempre está cuando la educación se vuelve negocio. (Entrevista a MA, 2021)

Y ello se complementa cuando la misma entrevistada dice

no hay un interés de nación única en el país, está un interés de quienes han gobernado el país, para qué es la educación, para las competencias, la productividad, los grupos de empresarios por la educación que definen qué tipo de mano obra quieren, cómo quieren resaltar la economía, cómo la educación es un punto, un servicio y no un derecho (Entrevistas F4) porque las 96 entidades territoriales certificadas, mitad casi es ley de quiebras, no tienen esos recursos, entonces los planes de formación son mínimos sistema, no son los que debe hacer, el número de procesos, incluso hasta para hacer un foro pedagógico tienen problemas, para organizar. (Entrevista a MA, 2021)

Por su parte, la inevitable alusión al fenómeno de la conectividad en tiempos de pandemia no puede desatenderse

En estos momentos los problemas de conectividad que tienen las zonas rurales son grande, se tiene aquí en el propio pueblo que se supone que es un internet que presenta muchas dificultades de conectividad. (Entrevista a GC, 2021).

Ya en esas formaciones ya de especialización y maestría, si la limitante es un poco los recursos (Entrevista a DD, 2021).

No hay incentivos para la formación por parte de los entes territoriales. La forma de la SE de comunicar no es oportuna particularmente en formación y eso no motiva. Así como existe la pobreza también hay una corrupción extrema; y acá de pronto, acá maneja mucho si hay becas del ministerio, manejan es que quedan en Secretaria de Educación y la manejan como favores políticos, por lo general, tu acá, uno no se da cuenta que hay una oferta. Las que hacen conocer son las que llegan por parte del Ministerio, pero que yo sepa que haya una [...], que haya existido alguna gestión por parte del distrito frente a becas para solicitar o para [...], algunas becas, que sé yo (Entrevista a AA, 2021)

Entonces ese profesional, por ejemplo, que está en nuestra institución hace esos enlaces ¿cierto? bueno ¿Qué sabes? ¿Qué lineamientos tenemos? ¿Qué bases curriculares tenemos y entonces cómo la vamos a llevar a la práctica? y acompañan

todo ese proceso, entonces lo hacen de manera directa, pero ahí pienso que es un asunto de institucionalidad ¿cierto? (Entrevista a BN, 2021).

Yo pienso que el principal reto es la inversión pública, tiene que haber una política de acceso a los programas de profesionalización ya sea a través de subsidios o a través de créditos que pueden ser condenables, una de las alternativas para las comunidades indígenas y afro fue el Sistema General de Regalías, pero se queda corto pues con las necesidades que se tienen todavía de profesionalización docente no solo en pregrado sino también en programas posgraduales, el tema el últimas es fiscal y financiero (Entrevista a JO, 2021)

### **Plan Territorial de Formación Docente (PTFD) y Sistema Nacional de Formación Docente.**

En correspondencia con la ley 715 de 2001<sup>22</sup>, cada entidad territorial certificada debe incorporar, en su Plan Sectorial de Desarrollo Educativo, un Plan Territorial de Formación para Docentes y Directivos Docentes. Llama profundamente la atención que en la mayoría de los entrevistados docentes y directivos no hay conocimiento de este. Por su parte, los servidores de las SE manifiestan no conocer el Sistema Colombiano de Formación, pero sí conocen las responsabilidades de la entidad territorial en la construcción del Plan Territorial de Formación Docente. Tal situación hace pensar que, de existir, no hay procesos de socialización de este, al tiempo que en los pocos casos de conocimiento solo se hace referencia a los reducidos apoyos que encuentra los docentes para su formación. Este hecho es compatible con muchas de respuestas que enuncian que sus procesos de formación son realizados con dineros propios.

De todos los entrevistados

Yo apoyo en la formulación de precisamente del plan territorial de formación de docentes y en su ejecución, esa es una de mis obligaciones. Adicionalmente, pues también apoyo en el tema de proyectos pedagógicos transversales, en el tema de,

---

<sup>22</sup> También con relación a ello la ley 115 de 1994 y el decreto 709 de 1986.

desde una visión integral del PI, pues se trabaja en lo que tiene que ver con flexibilización curricular. Pues el impacto ha sido positivo, si sería bueno que desde los procesos de formación de docentes se descentralicen un poquito desde el Ministerio y se dejen las posibilidades a los territorios para que financieramente pues decidan sobre las necesidades [...] Lo valioso del Plan Territorial de Formación Docente, nosotros hemos ido a esas comunidades (Entrevista a JO, 2021).

Sé que, al Ministerio, pues el conducto regular son las secretarías de educación, pero se quedan como que ahí en (la) Secretaría de Educación y aún más hacernos conocer a nosotros cual es el plan de este año frente a esos procesos de fortalecimiento o formación docente, que hay para este año para <...> de parte del Ministerio, que uno sepa, pero no (Entrevista a AA, 2021).

Pero además de los que no conocen el Sistema Colombiano de Formación Docente, hay mayor preocupación, cuando existiendo, no se implementa, aun cuando sea referente:

Pensamos que con ese Plan de Formación en cierta forma damos cumplimiento, pues no tanto cumplimiento, sino que nos sirve como referente del sistema, más no es que digamos que estemos o que lo tengamos completamente apropiado, no, no, no. (Entrevista a DD, 2021)

Acá no está funcionando... no he visto un proceso de formación docente en el municipio, ni siquiera un proceso de capacitación docente sí está constituido el Plan de Formación Docente pero no se mueve, no lo activan, ahí es donde tiene que entrar el sindicato a activar ese plan de formación docente (Entrevista a AP, 2021)

Tumaco es conocido como el municipio etnoeducador o sea que toda su educación se basa en la etnoeducación, pero eso se le ha quedado como decir en la norma, en el papel. Entonces pues acá ya se planteó de cuál es el modelo educativo que se está implementando y que eso sea incluido en la política educativa de acá de Tumaco, o sea que haya un capítulo aparte donde estén los contextos indígenas y otro capítulo de la población afro, eso es pues lo que se está logrando, la parte afro y la parte indígena, pero eso aún está en construcción. (Entrevista a DR, 2021)

Acciones de construcción del Plan Territorial se realizan en una región, pero no se consolidan en la práctica. Por su parte si se hace referencia al SNFD es aún mayor el desconocimiento que se tiene del mismo. No obstante, en un caso se expresa:

Es útil conocerlo porque entiendo que ahí se presentan muchas ofertas, oportunidades para <...> fortalecer nuestro conocimiento y por ende nuestras prácticas, y transformarlas también nos permite de pronto también nos abre espacios para articular con otros docentes y conocer acerca de otras experiencias, A mí me parece muy importante, es que es pensado para nosotros (Entrevista a AA, 2021).

En una apariencia de conocimiento se dice:

Es una iniciativa del ministerio, sé que se trabaja tres ramas, cierto, está la parte de investigación, está la parte de pedagogía, sé que los divide en una formación inicial, [...] de las instituciones universitarias, sus planes de licenciatura, de posgrado, cierto, en especializaciones y maestrías, que se entiende como en una educación formal, también están a cargo de los diplomados, [...] , pero con el ministerio de educación, puede dar formación a los docentes, entonces al dar esa formación inicial, sé que hay una formación avanzada, que establece, que de una u otra manera, que el ministerio proporciona becas para el estudio de los docentes, no sé (Entrevista a RB, 2021)

En adelante todas son expresiones relacionadas con desconocer el Sistema.

No, no. Es primera vez que escucho hablar de eso (Entrevista a GC, 2021).

Aunque lo dice la Ley 115, pero como Estado se nos ha quedado, como decir, se nos ha quedado en el papel y lo otro es que se viene tocando, pero no como se quería que fuera (Entrevista a DR, 2021).

[...] pues de pronto para mirar pues esas políticas de [...], porque realmente es una política ¿no? De formación, pero no, realmente no hemos tenido muy en cuenta digámoslo así, algunos puntos, algunos [...], digamos cuando hace énfasis en la

parte de ese trabajo de evaluación, sí, esos referentes conceptuales de pronto, pero no, no, realmente no (Entrevista a DD, 2021).

La situación de la relación centralización / descentralización es una referencia política y legal, referida a un mayor grado de participación de la comunidad y de autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones públicas que afectan los territorios, lo cual incluye el fenómeno del sector educación. El nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales, y la democratización de la sociedad. Sin embargo, como lo informan los entrevistados:

a veces el niño, en nuestras veredas, un niño que va al campo, que trabaja, entre las comunidades hay unas dinámicas de autoridad totalmente diferentes a las del Estado, entonces cómo nosotros poder articular eso que nos traen, eso que tenemos que trabajar pero con un idioma, y cuando yo hablo de idioma no es el español sino hay unas prácticas del idioma del territorio que son propias, hay cosas que nosotros decimos acá y representan algo diferente a las personas de una comunidad indígena, por ejemplo. Entonces cómo nosotros podemos hacer que el niño al escucharnos, al yo enseñarle por ejemplo un cuento, el niño se sienta identificado con el cuento, cómo lo podemos como aterrizar a nuestro territorio, entonces yo creo que hay que hacer un trabajo tanto de afuera y como de adentro. (Entrevista a AA, 2021)

Y complementariamente,

Yo cómo le pido a un profesor de física en Bogotá que les enseñe a los estudiantes a través de las subidas y bajadas de las mareas, pero con [...] físicas en una zona como la nuestra sí pueden enseñar la física a través de la subida y bajadas de la marea, es que le queda mucho mejor y el estudiante aprende más. Entonces, si puede trabajar química a través de la conjunción de abonos, los estudiantes que tienen el contacto con sus fincas, que tienen el contacto con sus prácticas tradicionales de producción, ellos pueden hacer abono desde la química, eso es lo que lo va a

diferenciar de los hermanos indígenas, de los hermanos mestizos y está aprendiendo también las reglas básicas de la química y de la física. (Entrevista a AP, 2021)

Como se ha mencionado, el documento denominado *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política* propone en primer lugar, la concepción y descripción del sistema colombiano de formación de educadores como un sistema complejo, presentando por una parte sus principios y objetivos, y por otra parte las particularidades de cada subsistema de formación inicial, formación en servicio y formación avanzada. En segundo lugar, el documento avanza en los lineamientos de política que proponen las rutas para hacer posibles las dinámicas de cada uno de los subsistemas y las articulaciones entre éstos, y además presenta las líneas de acción y hace visible la corresponsabilidad de los actores del sistema de formación de educadores.

Sin embargo, casi la totalidad de los entrevistados afirma que este documento, aunque es de relevancia en la definición de los referentes conceptuales y de política, que orientan la organización de los subsistemas de formación de educadores, no está suficientemente socializado ni es reconocido en los territorios como una posible ruta a seguir, y estos, se enmarcan, en su mayoría, en sus propios Planes Territoriales de Formación de Educadores, que se ajustan según las metas e indicadores de los planes de desarrollo de la administración territorial de turno.

El documento sobre el Sistema Colombiano de Formación de Educadores no es considerado pertinente o suficiente para hilar los procesos de formación a nivel nacional con los niveles regional y local, no logra la articulación con un sistema educativo descentralizado y la autonomía del sistema de educación superior o terciaria, y sumado a ello, como se expresó anteriormente, existe un permanente reclamo por los insuficientes recursos técnicos y financieros que posibiliten su implementación. Es urgente que haya “Mayores recursos para poder implementar los procesos de formación, que se tenga un rubro específico para la formación de los docentes (...) La formación debe ser de contexto y tener un cuenta la interculturalidad (...) y además Esta policía de formación debe ser sustentable y sostenible” (Entrevista a LR, 2021), y más allá de ello, algunos de los entrevistados manifiestan que los procesos comunicativos desde as Secretaría de

educación son débiles, en tanto que “la forma de la Secretaría de Educación de comunicar no es oportuna particularmente en formación y eso no motiva”. (Entrevista a AP, 2021), lo que también da cuenta de la desarticulación entre los entes territoriales y a su vez con las necesidades formativas de los docentes.

## 5. Conclusiones

El recorrido realizado permite identificar que:

- Existe diferenciación en el acceso a procesos de formación de educadores dependiendo de la vinculación a la carrera docente según su estatuto, puesto que para los educadores vinculados por el Decreto 1278 la formación es un factor determinante para su evaluación de desempeño y ascenso en el escalafón docente. En tanto para un número importante de educadores adscritos a través del decreto 804, no pueden acceder a programas ofertados desde los entes territoriales dado su estatus de provisionalidad, además para los que laboran en comunidades indígenas, deben contemplar que sea esta quien se lo posibilite.
- El documento Sistema de formación de Educadores en Colombia no es suficientemente reconocido por los entes territoriales del país, por ende, no está articulado a los planes de formación docente territoriales, y sumado a ello, es un documento que carece de orientaciones concretas para ser ejecutado ni de posibilidades de sustento financiero para procesos de asesoría y asistencia técnica.
- Se presenta una clara directriz desde los Estatutos 2277 y 1278 y el decreto 804 por la profesionalización y fortalecimiento de los educadores y etnoeducadores del país, y además se expresa que será el Gobierno nacional a través de las entidades competentes quienes se encarguen de ello; sin embargo, en la práctica, la oferta de programas para la formación de los educadores, se limitan especialmente a programas de formación continua, algunos de ellos con créditos para ascenso en el escalafón y con créditos condonables para posibilitar su acceso; en tanto las ofertas para programas de posgrado es limitada, insuficiente y determinada por la Administración gubernamental y no obedece necesariamente a los intereses particulares de los docentes de su entidad territorial.
- La definición de las ofertas de formación docente, no necesariamente se basa en el estudio sobre las necesidades de formación de los docentes según el tipo de población, zona, área, y niveles educativos debe incluir aspectos administrativos,

establecer que formarse no sea una carga más sino un incentivo para mejorar la labor.

El resultado del análisis de las fuentes documentales y orales, permite establecer la coincidencia en la necesidad de garantizar la calidad de la formación inicial y continua de los educadores, acompañando a los docentes noveles en su inmersión laboral y profesional a la institución educativa, y que se espera que esta necesidad sea resuelta a partir de la construcción e implementación de políticas públicas específicas para la formación de los educadores en diálogo con los dispositivos que regulan la profesión docente.

Considerando la incidencia de la carrera docente en los procesos de formación de educadores, y teniendo presente una de las necesidades más apremiantes de los educadores del país, se exponen las siguientes recomendaciones:

- Reconocer a los docentes (como sujetos de derechos y como profesionales) en el diseño de las políticas educativas, destacando aspectos relacionados con la formación docente, tales como la institucionalidad, los modelos de formación y los tiempos de formación, entre otros.
- Identificar estrategias de formación docente en el marco de una política de formación docente, consistente y que reconozca la complejidad de la formación y de la profesión docente.
- Establecer relaciones entre la formación y las condiciones de ingreso, las condiciones de carrera, como permanencia y promoción, así como las condiciones propias del ejercicio docente.
- Formular Estatuto(s) Docente(s) haciendo explícito el lugar de la formación docente en la profesionalización y el desarrollo profesional de los educadores. Teniendo en cuenta la viabilidad de generar estatutos diferenciados, es recomendable que se genere un marco común de política de formación de educadores, que sea transversal a los estatutos de la profesión docente.

- Fortalecer el Sistema Colombiano de Formación de Educadores a través del planteamiento de las acciones que posibiliten su efectiva implementación en los territorios con vinculación clara de recursos técnicos y financieros que la hagan sostenible y que propendan por la identificación permanente de las necesidades formativas de los docentes, y por ende de la generación de una oferta pertinente para el desarrollo profesional. La reconfiguración del Sistema debe articularse a las demandas de la política de formación prescritas en el cuarto desafío estratégico del Plan Decenal de Educación.

Al analizar la información proveniente de las entrevistas, lo primero que se debe resaltar es la coincidencia en todas las respuestas sobre la necesidad de ofrecer una Política Pública sobre la Formación Docente. Entre las razones expresadas para tal idea están:

- Brindar oportunidades de formación a los educadores, de una manera más estructurada y acorde con una política de formación que involucre lo local y lo central, así como las instituciones responsables de la formación de educadores en el país.
- Las políticas de formación de educadores deben considerar las características de los territorios y las necesidades particulares de los educadores en sus contextos en el diseño de las ofertas de formación, que cobijen a los educadores sin que su tipo de nombramiento sea un obstáculo.
- Brindar oportunidades de formación específica a los educadores teniendo en cuenta las diversas áreas de desempeño docente (niveles educativos y áreas de enseñanza).
- Evaluar el impacto de la formación de educadores en las prácticas pedagógicas. Esta debería ser una responsabilidad de la universidades con sus egresados y del sistema mismo.
- Es pertinente que la política pública se construya desde los territorios, desde adentro hacia afuera y no desde afuera hacia adentro, con la mirada participativa de los educadores que conocen sus contextos y que tenga una línea base, la característica de la población que tiene cada ente territorial.

- La política de formación docente debe ser sea una política educativa que se armonice con los lineamientos y condiciones de cada entidad territorial con sus particularidades.

### Lista de referencias

- AAVV (2018). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes. *La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación*. En:  
<https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/book/12-documentos-de-trabajo/138-la-profesion-docente-en-colombia-normatividad-formacion-seleccion-y-evaluacion>
- Álvarez Gallego, A. (1991). “El maestro: historia de un oficio”. Red Académica, No. 22-23 Semestre I y II, 1991. Universidad Pedagógica Nacional. En:  
<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/download/5196/4285/13787>
- Álvarez Gallego, A. y Parra León, G. (2010), “El maestro en algo más de 200 años de historia de Colombia”, Palabra Maestra, No. 25, octubre de 2010, Fundación Compartir. En:  
<https://www.compartirpalabramaestra.org/palabramaestrapdf/edicion25.pdf>
- Arias Gómez, D. [et. al]. (2018). *Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional; Colciencias. En:  
<http://repositorio.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/7826>
- Bautista, M. & Gómez Campo, V.M. (2017). *Calidad docente: un desafío para la tradición pedagógica en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia En:  
<http://www.humanas.unal.edu.co/2017/investigacion/centro-editorial/libros/calidad-docente-un-desafio-para-la-tradicion-pedagogica-en-colombia>
- Arroyave Alzate, S. (2011). “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos”. FORUM No. 1 enero – julio de 2011, *Revista del Departamento de Ciencia Política*, Universidad Nacional, Sede Medellín. En:  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/viewFile/32359/32374>
- Bolívar, A. (2005). “Equidad educativa y teorías de la justicia”. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2,

- 2005, pp. 42-69. Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar. España. En: <https://www.redalyc.org/pdf/551/55103205.pdf>
- Bolívar, A. (2012). “Justicia social y equidad escolar. una revisión actual”. *Revista internacional de educación para la justicia social*, Volumen 1, Número 1 (pp. 9-45). En: <http://www.rinace.net/riejs/numeros/vol1-num1/art1.pdf>
- Calvo, G. (2019). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de américa latina. Estado del arte de investigaciones de políticas educativas*. Proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2020. En: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/Estado%20de%20Arte%20-%20Pol%C3%ADticas%20Docentes.pdf>
- Cárdenas, J., Fergusson, L., García, M. (2021). *La Quinta Puerta*. DeJusticia, Ariel Editorial Planeta.
- Carnoy, M. & de Moura Castro, C. (1997) *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Stanford University - BID*. En: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15917/que-rumbo-debe-tomar-el-mejoramiento-de-la-educacion-en-america-latina>
- Castro, J.; Rodríguez, V.; Peñuela, D.; y Pulido, O. (2008). “De la profesión a la función docente: Una mirada a la formación de los maestros desde los estatutos 2277 de 1979 y 1278 de 2002”. Cuadernos de Psicopedagogía N° 5. Escuela de Psicopedagogía Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (pp. 45 – 60). En: [http://www.uptc.edu.co/facultades/f\\_educacion/pregrado/psicopedagogia/documentos/psicopedagogia5.pdf](http://www.uptc.edu.co/facultades/f_educacion/pregrado/psicopedagogia/documentos/psicopedagogia5.pdf)
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). UNESCO (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232822s.pdf>

- Centro de Estudios e Investigaciones Docentes CEID. *Nuevo estatuto docente*. Revista Educación y Cultura No. 65, Julio de 2012. En:  
[https://revistavirtual.fecode.edu.co/images/revistas\\_1-100/Educacion%20y%20Cultura%2095.pdf](https://revistavirtual.fecode.edu.co/images/revistas_1-100/Educacion%20y%20Cultura%2095.pdf)
- CEPAL (2002). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. En:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf)
- Dimaté, C.; Tapiero, O.; González, C.; Rodríguez, R.; Montoya, M; Ochoa, S.; Marulanda, L. (2017). *Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de maestros*. Ascofade. Editorial Pontificia Javeriana, Bogotá, D.C.
- Duque, M; Celis, J.; Díaz, B.; Gómez, M. (2014). *Diez pilares para un programa de desarrollo profesional docente centrado en el aprendizaje de los estudiantes*. En:  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-39162014000200006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-39162014000200006&script=sci_abstract&tlng=es)
- Fumagalli, L. (2018). “La docencia y el derecho a la educación escolar”, Texto utilizado como material de consulta para el Programa de Formación en Políticas Docentes (2018). IIPE – UNESCO Buenos Aires.
- Garay, L. y Espitia, J., (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá, D.C.
- García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. & Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir. En:  
<https://www.fundacioncompartir.org/pdf/Traslaexcelenciadocente18.02.2014.pdf>
- ICFES (2017). *Taller uso de resultados Saber Pro 2016*. En:  
<https://www.icfes.gov.co/documents/20143/1137009/Taller%20uso%20de%20resultados%20saber%20pro%20-%20bogota.pdf>
- Jurado Valencia, F. Instituto de Investigación en Educación (UNAL - MEN). (2016). *Hacia la renovación de la formación de los docentes en Colombia: ruta tradicional y ruta polivalente*. En:  
<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/4465>

- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2016). *Informe de Resultados TERCE. Factores Asociados*. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>
- McKinsey & Company (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Informe McKinsey*. En: [https://www.cna.gov.co/1741/articles-311056\\_McKensey.pdf](https://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_McKensey.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional (s.f.). *Política de Formación de Educadores*. Ficha explicativa. Sitio web Adelante Maestro. Formación Docente para la Calidad Educativa. En: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/adelante-maestros/Formacion/Formacion-Docente-para-la-Calidad-Educativa/>
- Ministerio de Educación Nacional (2011). *Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente*. En: [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-190313\\_archivo\\_pdf\\_guia\\_ptfd.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-190313_archivo_pdf_guia_ptfd.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional (2013). *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*. En: [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-345485\\_anexo1.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-345485_anexo1.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional (2015). Directiva Ministerial No. 65 de noviembre de 2015. Orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes y la organización de los programas de formación continua de educadores en servicio. En: [https://www.mineduccion.gov.co/normatividad/1753/articles-355090\\_archivo\\_pdf\\_directiva\\_39\\_2014.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/normatividad/1753/articles-355090_archivo_pdf_directiva_39_2014.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad*. En: <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56827.html?noredirect=1>
- Ministerio de Educación Nacional; UNESCO – APCEIU - Corpoeducación (2018). *Lineamientos de Formación de Educadores para la Ciudadanía*. Proyecto “Desarrollo e integración curricular de la Educación para la Ciudadanía Mundial –

- ECM". En: <https://corpoeducacion.org.co/wp-content/uploads/2019/06/ciudadania-2.0-baja.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2021). *Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente*. En: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-190313.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-190313.html?_noredirect=1)
- Muñoz Izquierdo, C. (1996). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas: Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2005). *Política de educación y formación: Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. En: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/politica-de-educacion-y-formacion-los-docentes-son-importantes\\_9789264046276-es](https://www.oecd-ilibrary.org/education/politica-de-educacion-y-formacion-los-docentes-son-importantes_9789264046276-es)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2014). *Estudio internacional sobre enseñanza y aprendizaje (TALIS). Guía del profesorado TALIS 2013*. En: <https://www.oecd.org/publications/guia-del-profesorado-talis-2013-9789264221932-es.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación. Educación en Colombia*. En: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE*. Colombia. En: [http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. En: <http://www.oecd.org/countries/colombia/oecd-reviews-of-school-resources-colombia-2018-9789264303751-en.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE; Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES. (2017). *Marco de*

- referencia preliminar. Estudio Internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Talis 2018.* En:  
<http://www.icfes.gov.co/documents/20143/237714/Marco%20de%20referencia%20talis-2018.pdf>
- OREALC/UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.* Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, WCEFA. Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una visión para el Decenio de 1990. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo de 1990. En:  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa)
- OREALC/UNESCO (2016). *Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE.* En:  
<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Recomendaciones-politicas-educativas-TERCE.pdf>
- Orlansky, D. (2004). *Investigación social y políticas públicas.* VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. En:  
<https://cdsa.aacademica.org/000-045/685.pdf>
- Paquay, L., Altet, M., Charlier, E., Perrenoud, P. (Coordinadores), (2005). *La formación profesional del maestro. Estrategias y competencias.* Fondo de Cultura Económica.
- Parra, J. (2014). *El desarrollo de las capacidades docentes. Orientaciones pedagógicas para el diseño de políticas de desarrollo profesional docente.* IDEP. Bogotá.
- Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C. (2007). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas.* Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). En: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/08/fi\\_name\\_recurso.1631.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/08/fi_name_recurso.1631.pdf) o  
<http://www.idep.edu.co/sites/default/files/libros/Los%20derechos%20sociales%20en%20serio%20Hacia%20un%20di%C3%A1logo%20entre%20derechos%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>

- República de Colombia (1994). *Informe de la Misión de Sabios. Colombia al filo de la oportunidad. Comisión de ciencia, educación y desarrollo*. Presidencia de la República; Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. Colciencias. Tercer Mundo Editores. Bogotá. Tomo I. En: <http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/colombiaalfilodelaoportunidad.pdf>
- República de Colombia (2015). Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015 Nivel Nacional (Título 2. Escalafón Nacional Docente, Sección 3. Programas de Formación de Educadores que recoge el Decreto 709 de 1996 – derogado-). En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62510>
- República de Colombia (2019). *Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Informe de la Misión Internacional de Sabios 2019 por la Educación, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Versión preliminar. En: [https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/191205\\_informe\\_mision\\_de\\_sabios\\_2019\\_vpreliminar\\_1.pdf](https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/191205_informe_mision_de_sabios_2019_vpreliminar_1.pdf)
- Roth Deubel, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C.
- Roth Deubel, A. (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C. Décima edición. 1ª edición. 2002.
- Toro, I. D. (2010). *Fundamentos epistemológicos de la investigación y la metodología de la investigación cualitativa/cuantitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- UNESCO (2013). *Antecedentes y Criterios para la elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Estrategia Regional sobre Docentes*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>
- UNESCO (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. En: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa)

VEZUB, L. (2019). *Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países. Análisis comparativos de políticas de educación*. Proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2020. En: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/actividades/2019-06/Vezub%2C%20L%20%282019%29%20An%C3%A1lisis%20comparativos%20de%20pol%C3%ADticas%20en%20educaci%C3%B3n.pdf>

## **Apéndices**

### **Anexo 1. Formatos de entrevistas.**

En este apartado se presenta el formato de entrevistas planteado a cuatro actores clave:

1. Directivos Docentes
2. Docentes
3. Servidores públicos (Secretaría de Educación)
4. Integrante de sindicato de educadores

**Maestría en Desarrollo Educativo y Social**  
**Universidad Pedagógica Nacional - CINDE**

*Entrevista Semi – estructurada*

**DIRECTIVO DOCENTE**

**CÓDIGO ENTREVISTA:** \_\_\_\_\_

**I. GENERALIDADES**

1. ¿En cuál Institución labora actualmente? (Nombre-Ciudad)
2. La Institución es Pública \_ Privada\_
3. ¿Hace cuántos años ingresó a laborar en el Sector educativo y en qué cargo?
4. ¿Hace cuántos años es directivo docente?
5. ¿En cuál Escalafón docente se encuentra?
6. ¿En cuál Estatuto Docente está adscrito o qué tipo de vinculación tiene? Estatuto 2277 \_\_ Estatuto 1278 \_\_ Decreto 804 \_\_

**II. FORMACIÓN**

7. ¿Cuál es su profesión? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Pregrado?
8. ¿Ha realizado estudios de postgrado? Si \_\_ NO \_\_ ¿Cuáles son sus estudios de postgrado? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Posgrado
9. ¿Estos los ha realizado con recursos financieros propios? SI \_ NO \_
10. Si la respuesta anterior es negativa, ¿Cómo financió sus estudios de Postgrado?
11. ¿Cuál fue su principal motivación para realizar estudios de Postgrado?
12. Luego de realizar los estudios de Postgrado ¿se evidenció algún cambio a nivel laboral? De ser así, ¿cuáles fueron esos cambios?
13. Si no ha realizado estudios de Postgrado, ¿Cuál ha sido la principal limitante para hacerlo?
14. Si quisiera realizar estudios de Postgrado ¿Cuáles serían las acciones que debería realizar para lograrlo?
15. ¿Usted realiza búsquedas de oferta de Postgrado? ¿Cuáles son sus motivaciones para ello?
16. Si quisiera realizar estudios de Postgrado ¿en cuáles temas u áreas lo realizaría? ¿En cuál o cuáles instituciones desea cursarlos? ¿Por qué?
17. ¿Recibe ofertas para realizar estudios de Postgrado? De ser así, de ¿cuáles instituciones o entidades provienen esas ofertas?
18. ¿Ha realizado cursos, seminarios, talleres, diplomados u otros de educación no formal (formación continua)?
19. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Qué tipo de estudios ha realizado y en cuáles temas – áreas?

20. ¿Estos programas de educación no formal (formación continua) los ha realizado con recursos financieros propios?
21. Si la respuesta anterior es negativa, ¿Cómo financió sus estudios de educación no formal (formación continua)?
22. ¿Cuál fue su principal motivación para realizar estudios de educación no formal (formación continua)?
23. Luego de realizar los estudios de educación no formal (formación continua) ¿se evidenció algún cambio a nivel laboral? De ser así, ¿cuáles fueron esos cambios?
24. ¿Usted realiza búsquedas de oferta de educación no formal (formación continua)? ¿Cuáles son sus motivaciones para ello?
25. Si quisiera realizar estudios de educación no formal (formación continua) ¿en cuáles temas u áreas lo realizaría? ¿En cuál o cuáles instituciones desea cursarlos? ¿Por qué?
26. ¿Recibe ofertas para realizar estudios de educación no formal (formación continua)? ¿De ser así, de cuales instituciones o entidades proviene esas ofertas?
27. ¿Cuál considera que es o debería ser el sentido de la formación docente para su desarrollo profesional?
28. ¿Conoce el Plan Territorial de Formación Docente de su entidad territorial? SI\_\_ NO\_\_ Si lo conoce, ¿cómo lo ha beneficiado en su proceso de formación y en su desarrollo profesional?

### **III. SOBRE EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES**

29. ¿Conoce el Sistema Colombiano de Formación de Educadores?
30. Si lo conoce, ¿de qué forma le ha sido útil esta información?
31. Si no lo conoce, ¿Considera útil conocerlo? ¿Por qué?
32. En la Institución Educativa en la cual labora como Directivo, ¿Usted promueve el reconocimiento del Sistema Colombiano de Formación de Educadores entre los docentes? ¿Por qué?
33. Considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente, ¿puede fomentar su formación y desarrollo profesional como Directivo Docente? ¿Por qué?
34. En su caso particular, estar adscrito al Estatuto Docente anunciado anteriormente, ¿considera que ha tenido posibilidades de formación para el fortalecimiento de su hacer como Directivo Docente?
35. ¿Considera pertinente que en Colombia se construya una política pública para la formación de educadores? ¿Por qué?
36. De construirse esta Política pública para la formación de educadores ¿qué elementos debería tener para fomentar su formación y desarrollo profesional como Directivo Docente?
37. ¿Cómo podría usted, en calidad de directivo Docente, aportar a la construcción de esta Política de Formación de educadores?

**Maestría en Desarrollo Educativo y Social**  
**Universidad Pedagógica Nacional - CINDE**

*Entrevista Semi – estructurada*

**DOCENTE**

**CÓDIGO ENTREVISTA:** \_\_\_\_\_

**I. GENERALIDADES**

1. ¿En cuál Institución labora actualmente? (Nombre-Ciudad)
2. La Institución es Pública \_ Privada\_
3. ¿Hace cuántos años ingresó a laborar en el sector educativo y en qué cargo?
4. ¿En cuál Escalafón docente se encuentra?
5. ¿En cuál Estatuto Docente está adscrito o qué tipo de vinculación tiene? Estatuto 2277 \_\_ Estatuto 1278 \_\_ Decreto 804 \_\_

**II. FORMACIÓN**

6. ¿Cuál es su profesión? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Pregrado?
7. ¿Ha realizado estudios de postgrado? Si\_\_ NO\_\_ ¿Cuáles son sus estudios de postgrado? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Posgrado?
8. ¿Estos los ha realizado con recursos financieros propios? SI \_ NO \_
9. Si la respuesta anterior es negativa, ¿Cómo financió sus estudios de Postgrado?
10. ¿Cuál fue su principal motivación para realizar estudios de Postgrado?
11. Luego de realizar los estudios de Postgrado ¿se evidenció algún cambio a nivel laboral? De ser así, ¿cuáles fueron esos cambios?
12. Si no ha realizado estudios de Postgrado, ¿Cuál ha sido la principal limitante para hacerlo?
13. Si quisiera realizar estudios de Postgrado ¿Cuáles serían las acciones que debería realizar para lograrlo?
14. ¿Usted realiza búsquedas de oferta de Postgrado? ¿Cuáles son sus motivaciones para ello?
15. Si quisiera realizar estudios de Postgrado ¿en cuáles temas u áreas lo realizaría? ¿En cuál o cuáles instituciones desea cursarlos? ¿Por qué?
16. ¿Recibe ofertas para realizar estudios de Postgrado? De ser así, de ¿cuáles instituciones o entidades provienen esas ofertas?
17. ¿Ha realizado cursos, seminarios, talleres, diplomados u otros de educación no formal (formación continua)?
18. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Qué tipo de estudios ha realizado y en cuáles temas – áreas?
19. ¿Estos programas de educación no formal (formación continua) los ha realizado con recursos financieros propios?

20. Si la respuesta anterior es negativa, ¿Cómo financió sus estudios de educación no formal (formación continua)?
21. ¿Cuál fue su principal motivación para realizar estudios de educación no formal (formación continua)?
22. Luego de realizar los estudios de educación no formal (formación continua) ¿se evidenció algún cambio a nivel laboral? De ser así, ¿cuáles fueron esos cambios?
23. ¿Usted realiza búsquedas de oferta de educación no formal (formación continua)? ¿Cuáles son sus motivaciones para ello?
24. Si quisiera realizar estudios de educación no formal (formación continua) ¿en cuáles temas u áreas lo realizaría? ¿En cuál o cuáles instituciones desea cursarlos? ¿Por qué?
25. ¿Recibe ofertas para realizar estudios de educación no formal (formación continua)? ¿De ser así, de cuales instituciones o entidades proviene esas ofertas?
26. ¿Cuál considera que es o debería ser el sentido de la formación docente para su desarrollo profesional?
27. ¿Conoce el Plan Territorial de Formación Docente de su entidad territorial? SI\_\_ NO\_\_ Si lo conoce, ¿cómo lo ha beneficiado en su proceso de formación y en su desarrollo profesional?

### **III. SOBRE EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES**

28. ¿Conoce el Sistema Colombiano de Formación de Educadores?
29. Si lo conoce, ¿de qué forma le ha sido útil esta información?
30. Si no lo conoce, ¿Considera útil conocerlo? ¿Por qué?
31. En la Institución Educativa en la cual labora como Docente, ¿se promueve el reconocimiento del Sistema Colombiano de Formación de Educadores entre los docentes? ¿Quién y cómo lo hace?
32. Considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente, ¿puede fomentar su formación y su desarrollo profesional como educador? ¿Por qué?
33. En su caso particular, estar adscrito al Estatuto Docente anunciado anteriormente, ¿considera que ha tenido posibilidades de formación para el fortalecimiento de su hacer como Docente?
34. ¿Considera pertinente que en Colombia se construya una política pública para la formación de educadores? ¿Por qué?
35. De construirse esta Política pública para la formación de educadores ¿qué elementos debería tener para fomentar su formación y desarrollo profesional como Docente?
36. ¿Cómo podría usted, en calidad de Docente, aportar a la construcción de esta Política de Formación de educadores?

**Maestría en Desarrollo Educativo y Social**  
**Universidad Pedagógica Nacional - CINDE**

*Entrevista Semi – estructurada*

**SERVIDOR PÚBLICO - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**

**CÓDIGO ENTREVISTA:** \_\_\_\_\_

**I. GENERALIDADES**

1. ¿Cuál es su profesión? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Pregrado?
2. ¿En cuál Entidad labora actualmente? (Nombre-Ciudad)
3. ¿Cuál es su cargo y a qué dependencia pertenece?
4. ¿Hace cuántos años Ingresó a laborar en el Sector educativo?
5. ¿Por qué labora en el Sector Educativo?
6. ¿Cuáles son sus funciones?
7. ¿Usted es Docente? De ser así, ¿En cuál Estatuto Docente está adscrito o qué tipo de vinculación tiene?  
Estatuto 2277 \_\_ Estatuto 1278 \_\_ Decreto 804 \_\_

**II. RELACIONES CON EL SECTOR DOCENTE**

8. ¿Cómo es su relación con los Docentes y Directivos Docentes del ámbito territorial de la secretaría en la cual labora? Explique.
9. ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas del sector educativo del ámbito territorial de la secretaría en la cual labora?
10. ¿Cuáles considera que son las principales debilidades del sector educativo del ámbito territorial de la Secretaría en la cual labora?
11. Desde esa Dependencia ¿cómo se identifican las necesidades de formación de los Docentes y Directivos Docentes?
12. Desde esa Dependencia ¿cómo se oferta la formación a los Docentes y Directivos Docentes? ¿Qué tipo de formación ofertan?
13. ¿Desde el Gobierno territorial se propician becas o estrategias para financiar estudios de Postgrado a los docentes y directivos docentes? De ser así, ¿cuál es la cobertura de esas becas por año?
14. ¿Desde el Gobierno territorial se propician becas para financiar estudios de educación no formal (formación continua) a los docentes y directivos docentes? De ser así, ¿cuál es la cobertura de esas becas por año?
15. Cuando los Docentes y Directivos Docentes en su ámbito territorial han realizado estudios de Postgrado y de educación no formal (formación continua) con recursos financieros aportados por la Secretaría de Educación, ¿Cuál es el porcentaje de egreso (graduación)?

16. ¿Realizan seguimiento a los egresados de Postgrado y de cursos de educación no formal (formación continua) respecto a si implementaron cambios en su hacer docente? De ser así, ¿cómo lo hacen?
17. En su criterio ¿Cuáles serían las principales motivaciones de un docente o directivo docente para realizar este tipo de estudios?
18. En su criterio ¿Cuáles serían las principales limitantes de un docente o directivo docente para realizar estudios de Postgrado o de educación no formal (formación continua)?
19. En su experiencia, ¿cómo ha impactado la implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente en la formación de los educadores y en su desarrollo profesional?
20. ¿Cuáles son los retos que enfrenta la entidad territorial para favorecer la formación y el desarrollo profesional de sus educadores?

### **III. SOBRE EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES**

21. ¿Conoce el Sistema Colombiano de Formación de Educadores?
22. Si lo conoce, ¿de qué forma le ha sido útil esta información?
23. Si no lo conoce, ¿Considera útil conocerlo? ¿Por qué?
24. En la Dependencia en la cual labora, ¿Usted promueve el reconocimiento del Sistema Colombiano de Formación de Educadores? ¿Por qué?
25. Considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente, ¿puede fomentar la formación como Docente o Directivo Docente? ¿Por qué?
26. En su criterio, considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente ¿puede potenciar o limitar las posibilidades de formación y de desarrollo profesional de los Docentes y Directivos Docentes? ¿Por qué?
27. ¿Considera pertinente que en Colombia se construya una política pública para la formación de educadores? ¿Por qué?
28. De construirse esta Política pública para la formación de educadores ¿Cuáles líneas estratégicas considera que debería contemplar?
29. ¿Cómo podría usted, en calidad de funcionario de una secretaría de Educación, aportar a la construcción de esta Política de Formación de educadores?

**Maestría en Desarrollo Educativo y Social**  
**Universidad Pedagógica Nacional - CINDE**

*Entrevista Semi – estructurada*

**MIEMBRO DE SINDICATO**

**CÓDIGO ENTREVISTA:** \_\_\_\_\_

**I. GENERALIDADES**

1. ¿Cuál es su profesión? ¿En cuál Institución realizó sus estudios de Pregrado?
2. ¿En cuál Entidad labora actualmente? (Nombre-Ciudad)
3. ¿Hace cuántos años Ingresó a laborar en el Sector educativo?
4. ¿Por qué labora en el Sector Educativo?
5. ¿Cuál es su rol en el Sindicato? ¿Hace cuánto tiempo lo desempeña?
6. ¿Cuáles son sus funciones?
7. ¿Usted es Docente? De ser así, ¿En cuál Estatuto Docente está adscrito o qué tipo de vinculación tiene?  
Estatuto 2277 \_\_ Estatuto 1278 \_\_ Decreto 804 \_\_

**II. RELACIONES CON EL SECTOR DOCENTE**

8. ¿Cómo es su relación con los Docentes y Directivos Docentes del ámbito territorial del Sindicato del cual es miembro? Explique.
9. ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas del sector educativo del ámbito territorial del Sindicato del cual es miembro? Explique.
10. ¿Cuáles considera que son las principales debilidades del sector educativo del ámbito territorial del Sindicato del cual es miembro? Explique.
11. Desde la experiencia del Sindicato ¿cómo se identifican las necesidades de formación de los Docentes y Directivos Docentes en el país?
12. Desde la experiencia del Sindicato ¿cómo está organizada la oferta la formación de los Docentes y Directivos Docentes? ¿Qué tipo de formación se oferta y cuál es la que mayor interés genera en los educadores? ¿Por qué?
13. Desde la experiencia del Sindicato, ¿cuáles son las estrategias para financiar estudios de Postgrado a los docentes y directivos docentes? ¿Cuál es la cobertura de esas becas por año?
14. Desde la experiencia del Sindicato, ¿cuáles son las estrategias para financiar estudios de educación no formal (formación continua) a los docentes y directivos docentes? ¿Cuál es la cobertura de esas becas por año?
15. Cuando Docentes y Directivos Docentes en su ámbito territorial han realizado estudios de Postgrado y de educación no formal (formación continua) con recursos financieros aportados por las administraciones local o nacional ¿Cuál es el porcentaje de egreso?

16. ¿Realizan seguimiento a los egresados de Postgrado y de cursos de educación no formal (formación continua) respecto a si implementaron cambios en su hacer docente? De ser así, ¿cómo lo hacen?
17. En su criterio ¿cuáles serían las principales motivaciones de un docente o directivo docente para realizar este tipo de estudios?
18. En su criterio ¿Cuáles serían las principales limitantes de un docente o directivo docente para realizar estudios de Postgrado o de educación no formal (formación continua)?
19. En su experiencia, ¿cómo ha impactado la implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente en la formación de los educadores y en su desarrollo profesional?
20. ¿Cuáles son los retos que enfrenta las entidades territoriales para favorecer la formación y el desarrollo profesional de sus educadores?

### III. RELACIONES CON EL GOBIERNO

21. Actualmente ¿Cuáles son los principales temas de diálogo del Sindicato con el Gobierno?
22. Desde la experiencia del Sindicato, ¿cuál es el sentido o la importancia de la formación docente en los espacios de diálogo y concertación con el Gobierno?
23. ¿Existen avances respecto al tema de Formación de Educadores en los diálogos con el Gobierno? Explique.
24. ¿Cuáles son las pretensiones del Sindicato frente a las exigencias al Gobierno, respecto a la formación de educadores?

### IV. SOBRE EL SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES

25. ¿Conoce el Sistema Colombiano de Formación de Educadores?
26. Si lo conoce, ¿de qué forma le ha sido útil esta información?
27. Si no lo conoce, ¿Considera útil conocerlo? ¿Por qué?
28. Desde el Sindicato, ¿se promueve el reconocimiento del Sistema Colombiano de Formación de Educadores? ¿Por qué?
29. Considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente, ¿puede fomentar la formación y el desarrollo profesional como Docente o Directivo Docente? ¿Por qué?
30. En su criterio, considera que estar adscrito a uno u otro Estatuto Docente ¿puede potenciar o limitar las posibilidades de formación y desarrollo profesional para los Docentes y Directivos Docentes? ¿Por qué?
31. Teniendo presente que existen diferencias entre cada Estatuto Docente, respecto al sentido de la formación docente, la responsabilidad de la formación y su relación con la evaluación, en su criterio, ¿considera que es pertinente generar elementos y estrategias comunes sobre formación docente entre los estatutos incluyendo el Decreto 804? De ser así, ¿cuáles serían esos elementos y estrategias comunes?

32. ¿Considera pertinente que en Colombia se construya una política pública para la formación de educadores? ¿Por qué?
33. De construirse esta Política pública para la formación de educadores ¿cuáles líneas estratégicas considera que debería contemplar?
34. ¿Cómo podría usted, en calidad de sindicalista, aportar a la construcción de esta Política de Formación de educadores?

## Anexo 2. Nivel educativo de los educadores por Entidad territorial.

Tabla 24. Nivel educativo de los educadores por Entidad Territorial Certificada (Parte 1)

Entidad Territorial Certificada	Sin título	Bachiller pedagógico	Otro bachiller	Normalista superior	Técnico o tecnólogo en educación	Técnico o tecnólogo en otras áreas	Profesional o licenciado en educación	Profesional en otras áreas, no licenciado
Amazonas	0,00	8,09	3,99	20,80	0,37	0,50	34,12	9,71
Antioquia	0,16	1,04	0,41	9,34	0,03	0,07	37,31	5,30
Apartadó	0,00	0,70	0,20	9,83	0,10	0,10	37,71	6,22
Arauca	0,00	1,66	1,18	6,96	0,22	0,11	30,52	5,29
Armenia	0,00	0,00	0,12	2,34	0,18	0,00	28,38	3,10
Atlántico	0,00	3,12	0,02	2,71	0,32	0,20	32,28	3,75
Barrancabermeja	0,00	1,52	0,00	5,23	0,20	0,07	36,82	5,96
Barranquilla	0,00	1,05	0,07	3,60	0,18	0,15	32,66	4,64
Bello	0,00	0,27	0,00	3,65	0,21	0,32	27,89	6,50
Bogotá	0,00	0,03	0,01	0,87	0,10	0,01	51,04	4,85
Bolívar	0,00	1,45	0,03	8,74	0,23	0,45	40,30	6,53
Boyacá	0,00	0,48	0,09	2,00	0,00	0,01	19,94	5,05
Bucaramanga	0,00	0,10	0,07	1,53	0,00	0,03	17,45	4,76
Buenaventura	0,04	1,56	0,29	5,42	0,59	1,60	30,95	6,14
Buga	0,00	0,67	0,00	4,69	0,13	0,13	27,35	9,52
Caldas	0,00	1,24	0,32	8,51	0,00	0,12	34,15	6,93
Cali	0,02	0,77	0,11	2,83	0,06	0,11	39,53	4,43
Caquetá	0,00	0,99	1,50	14,89	0,06	0,45	36,82	4,57
Cartagena	0,00	0,25	0,02	3,36	0,29	0,08	40,40	7,93
Cartago	0,00	0,57	0,00	2,56	0,00	0,00	21,51	5,13
Casanare	0,04	1,79	0,95	8,34	0,00	0,04	40,38	4,30
Cauca	0,00	2,55	1,31	5,29	0,05	0,31	32,70	16,89
Cesar	0,02	2,21	0,92	9,25	0,03	0,16	47,69	5,96
Chía	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00	0,17	24,96	4,83
Chocó	0,00	0,32	2,27	10,71	0,05	0,19	60,74	4,66
Ciénaga	0,00	1,24	0,67	6,66	0,00	0,10	29,59	11,32
Córdoba	0,01	1,12	0,55	4,57	0,02	0,04	42,90	3,44
Cúcuta	0,00	0,64	0,10	1,38	0,12	0,07	26,24	3,26
Cundinamarca	0,12	0,68	0,25	5,21	0,07	0,26	39,76	5,85

Entidad Territorial Certificada	Sin título	Bachiller pedagógico	Otro bachiller	Normalista superior	Técnico o tecnólogo en educación	Técnico o tecnólogo en otras áreas	Profesional o licenciado en educación	Profesional en otras áreas, no licenciado
Dosquebradas	0,00	0,64	0,00	1,92	0,00	0,09	17,24	5,29
Duitama	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,81	3,98
Envigado	0,00	0,29	0,44	1,32	0,15	0,15	22,99	5,27
Facatativá	0,00	0,27	0,00	2,04	0,14	0,00	23,88	5,97
Florencia	0,00	0,77	0,08	1,85	0,08	0,00	17,08	3,23
Floridablanca	0,00	0,25	0,00	1,17	0,25	0,33	17,98	3,01
Funza	0,00	1,08	0,00	1,89	0,00	0,81	30,54	2,70
Fusagasugá	0,25	0,51	0,25	3,68	0,00	0,00	21,32	5,08
Girardot	0,21	0,41	0,00	2,89	0,00	0,00	30,93	2,06
Girón	0,00	0,64	0,00	1,39	0,00	0,00	22,97	3,21
Guainía	0,00	6,07	2,91	11,89	0,00	0,24	54,85	0,97
Guaviare	0,46	1,74	0,46	11,37	0,00	0,12	35,85	4,64
Huila	0,00	1,11	0,27	4,61	0,02	0,02	29,55	4,94
Ibagué	0,00	0,37	0,12	2,61	0,09	0,03	33,03	4,22
Ipiales	0,00	0,89	0,10	2,48	0,00	0,50	38,10	4,96
Itagüí	0,00	0,32	0,40	1,61	0,08	0,08	27,77	7,22
Jamundí	0,00	1,15	0,43	6,20	0,14	0,29	39,34	4,76
La Guajira	0,00	0,92	18,06	8,04	0,05	0,13	40,68	7,28
Lorica	0,00	0,33	0,16	2,88	0,00	0,00	22,90	4,86
Magangué	0,00	0,00	0,00	6,25	0,17	0,08	27,96	3,29
Magdalena	0,07	0,96	0,65	10,89	0,02	0,04	57,04	4,64
Maicao	0,00	0,86	5,13	13,75	0,06	0,11	45,12	9,24
Malambo	0,00	1,96	0,16	7,20	0,00	0,00	48,61	6,87
Manizales	0,05	0,57	0,24	1,23	0,19	0,00	21,21	9,16
Medellín	0,00	0,47	0,02	2,62	0,13	0,25	29,89	6,87
Meta	0,45	1,66	2,79	10,44	0,05	0,43	34,87	3,24
Montería	0,03	0,44	0,26	5,89	0,00	0,00	40,96	3,29
Mosquera	0,00	0,19	0,38	2,11	0,00	0,00	24,33	4,02
Nariño	0,03	2,27	1,38	4,47	0,14	0,15	26,22	5,18
Neiva	0,00	0,04	0,04	2,50	0,09	0,04	19,63	2,24
Norte de Santander	0,01	0,93	0,01	9,76	0,04	0,03	30,64	4,85

Entidad Territorial Certificada	Sin título	Bachiller pedagógico	Otro bachiller	Normalista superior	Técnico o tecnólogo en educación	Técnico o tecnólogo en otras áreas	Profesional o licenciado en educación	Profesional en otras áreas, no licenciado
Palmira	0,00	0,23	0,00	5,16	0,11	0,23	23,90	8,77
Pasto	0,12	0,08	0,00	0,51	0,39	0,08	19,05	3,42
Pereira	0,00	0,56	0,10	1,59	0,03	0,00	43,09	7,27
Piedecuesta	0,00	0,56	0,09	1,77	0,00	0,00	15,50	3,36
Pitalito	0,00	0,18	0,00	4,89	0,18	0,00	25,09	3,20
Popayán	0,00	0,36	0,12	2,07	0,18	0,06	21,45	4,27
Putumayo	0,00	1,20	1,82	8,45	0,03	0,39	24,72	5,41
Quibdó	0,00	0,46	0,20	2,83	0,07	0,07	30,95	3,61
Quindío	0,05	0,48	0,14	2,27	0,00	0,05	29,41	4,92
Riohacha	0,58	0,77	14,73	7,54	0,24	0,34	39,95	11,11
Rionegro	0,00	0,41	0,00	4,91	0,14	0,27	27,01	5,05
Risaralda	0,00	0,92	5,67	4,59	0,00	0,00	28,77	6,84
Sabaneta	0,00	0,00	0,00	1,22	0,00	0,00	19,11	7,72
Sahagún	0,00	0,21	0,21	3,08	0,00	0,00	18,15	4,46
San Andrés	0,00	2,08	0,26	0,00	0,26	2,08	32,99	5,45
Santa Marta	0,00	0,56	0,68	4,86	0,31	0,06	43,60	8,34
Santander	0,02	0,81	0,12	5,43	0,04	0,47	28,56	5,51
Sincelejo	0,05	0,29	0,15	2,68	0,00	0,05	39,37	2,88
Soacha	0,00	0,33	0,05	2,21	0,05	0,05	33,27	3,48
Sogamoso	0,00	0,00	0,36	0,49	0,00	0,00	34,43	4,38
Soledad	0,39	0,58	0,24	4,47	0,05	0,54	62,35	5,45
Sucre	0,15	1,11	0,09	4,58	0,01	0,10	54,59	3,02
Tolima	0,16	1,17	0,29	6,26	0,00	0,10	29,34	5,08
Tuluá	0,00	0,62	0,00	1,85	0,00	0,00	33,69	7,30
Tumaco	0,00	1,63	2,73	7,53	0,00	0,67	32,84	4,89
Tunja	0,00	0,00	0,00	0,57	0,00	0,11	11,50	3,64
Turbo	0,00	1,51	0,50	8,25	0,00	0,19	34,45	4,47
Uribe	0,00	7,77	31,67	26,70	0,08	0,08	22,55	4,07
Valle del Cauca	0,03	0,76	0,62	6,31	0,08	0,21	41,38	6,99
Valledupar	0,00	1,44	2,00	3,18	0,00	0,00	47,32	4,96
Vaupés	0,00	17,72	1,59	12,96	0,00	0,53	42,86	1,59
Vichada	0,45	17,59	6,77	12,78	1,80	0,45	31,73	1,50

Entidad Territorial Certificada	Sin título	Bachiller pedagógico	Otro bachiller	Normalista superior	Técnico o tecnólogo en educación	Técnico o tecnólogo en otras áreas	Profesional o licenciado en educación	Profesional en otras áreas, no licenciado
Villavicencio	0,00	0,28	0,00	2,68	0,00	0,00	20,46	3,52
Yopal	0,00	0,62	0,08	1,01	0,08	0,00	24,85	4,10
Yumbo	0,00	0,86	0,00	3,00	0,29	0,00	29,39	5,71
Zipaquirá	0,00	0,00	0,00	1,56	0,00	0,00	19,38	3,13

Tabla 25. Nivel educativo de los educadores por Entidad Territorial Certificada (Parte 2)

Entidad Territorial Certificada	Especialización en Educación	Especialización en otras áreas	Maestría en Educación	Maestría en otras áreas	Doctorado en Educación	Doctorado en otras Áreas
Amazonas	0,00	18,18	2,86	1,37	0,00	0,00
Antioquia	15,60	17,82	6,75	6,05	0,09	0,04
Apartadó	9,93	27,58	2,41	5,22	0,00	0,00
Arauca	3,81	46,02	2,59	1,63	0,00	0,00
Armenia	15,74	17,85	19,95	12,17	0,00	0,18
Atlántico	3,46	43,13	5,94	4,68	0,25	0,14
Barrancabermeja	34,17	5,17	9,14	1,66	0,07	0,00
Barranquilla	16,85	27,53	6,47	6,60	0,10	0,10
Bello	20,69	17,89	12,52	9,94	0,11	0,00
Bogotá	35,93	7,15	No Reporta	No Reporta	No Reporta	No Reporta
Bolívar	7,65	30,40	2,95	1,24	0,04	0,00
Boyacá	32,72	18,03	15,71	5,81	0,12	0,02
Bucaramanga	33,34	14,43	16,90	10,88	0,14	0,35
Buenaventura	29,06	14,47	3,70	6,06	0,13	0,00
Buga	20,91	15,68	12,20	8,31	0,00	0,40
Caldas	21,32	5,57	10,36	11,37	0,10	0,02
Cali	28,86	1,75	16,12	4,20	0,49	0,71
Caquetá	19,49	12,55	4,78	3,79	0,03	0,06
Cartagena	21,47	12,29	6,27	7,52	0,02	0,10
Cartago	23,93	22,08	8,40	15,53	0,14	0,14
Casanare	21,56	13,37	7,01	2,13	0,04	0,04
Cauca	22,63	9,89	5,98	2,31	0,06	0,02

Entidad Territorial Certificada	Especialización en Educación	Especialización en otras áreas	Maestría en Educación	Maestría en otras áreas	Doctorado en Educación	Doctorado en otras Áreas
Cesar	20,98	8,90	2,59	1,14	0,13	0,03
Chía	20,63	7,82	26,12	13,48	0,67	0,00
Chocó	3,55	11,33	5,14	1,02	0,00	0,02
Ciénaga	14,46	30,92	2,19	2,57	0,19	0,10
Córdoba	12,20	27,75	4,60	2,71	0,06	0,03
Cúcuta	0,71	47,26	7,06	12,68	0,36	0,12
Cundinamarca	4,16	22,22	13,13	8,10	0,11	0,09
Dosquebradas	18,98	25,00	11,50	19,07	0,09	0,18
Duitama	5,58	42,76	17,13	16,60	0,00	0,13
Envigado	10,25	21,67	14,79	21,96	0,29	0,44
Facatativá	3,26	36,36	21,57	6,38	0,14	0,00
Florencia	43,08	15,92	8,00	9,62	0,23	0,08
Floridablanca	29,85	18,23	6,94	21,24	0,08	0,67
Funza	12,43	27,84	13,24	9,19	0,27	0,00
Fusagasugá	25,51	25,89	7,61	9,52	0,00	0,38
Girardot	36,29	8,66	8,87	9,28	0,21	0,21
Girón	34,08	14,32	14,00	8,55	0,53	0,32
Guainía	7,28	13,83	0,73	1,21	0,00	0,00
Guaviare	1,51	38,52	1,51	3,71	0,12	0,00
Huila	34,40	5,32	19,40	0,06	0,30	0,00
Ibagué	30,55	14,76	6,45	7,57	0,06	0,12
Ipiales	32,64	9,23	3,37	7,54	0,20	0,00
Itagüí	2,65	31,86	8,19	19,74	0,08	0,00
Jamundí	9,65	23,34	11,53	3,17	0,00	0,00
La Guajira	17,15	2,70	3,43	1,40	0,15	0,03
Lorica	24,88	29,82	6,18	7,83	0,00	0,16
Magangué	5,66	47,72	7,35	1,44	0,08	0,00
Magdalena	14,73	3,10	4,05	3,52	0,11	0,17
Maicao	8,61	9,24	3,82	3,76	0,06	0,23
Malambo	3,93	20,62	6,38	4,26	0,00	0,00
Manizales	26,50	9,83	7,94	22,63	0,33	0,14
Medellín	7,40	28,45	16,77	6,78	0,12	0,24
Meta	12,81	24,53	5,26	3,48	0,00	0,00
Montería	37,20	4,52	4,08	3,18	0,09	0,06
Mosquera	22,03	19,73	16,48	10,15	0,57	0,00

<b>Entidad Territorial Certificada</b>	<b>Especialización en Educación</b>	<b>Especialización en otras áreas</b>	<b>Maestría en Educación</b>	<b>Maestría en otras áreas</b>	<b>Doctorado en Educación</b>	<b>Doctorado en otras Áreas</b>
Nariño	22,02	32,98	4,25	0,91	0,00	0,00
Neiva	39,00	9,49	19,15	7,33	0,26	0,17
Norte de Santander	24,36	16,81	6,47	1,62	0,07	4,40
Palmira	32,03	6,82	17,71	4,70	0,11	0,23
Pasto	41,64	8,59	12,48	13,45	0,12	0,08
Pereira	13,88	9,30	10,96	13,01	0,17	0,03
Piedecuesta	15,22	41,83	12,61	8,87	0,09	0,09
Pitalito	29,09	13,61	12,63	10,94	0,09	0,09
Popayán	42,83	8,23	11,08	9,24	0,00	0,12
Putumayo	7,51	40,86	7,72	1,82	0,03	0,05
Quibdó	50,46	3,35	5,98	1,84	0,20	0,00
Quindío	15,43	25,99	5,79	15,24	0,10	0,14
Riohacha	12,80	4,83	4,30	2,42	0,24	0,14
Rionegro	4,50	24,69	17,74	15,14	0,00	0,14
Risaralda	18,14	16,56	17,35	1,04	0,13	0,00
Sabaneta	18,70	26,42	18,70	8,13	0,00	0,00
Sahagún	29,30	30,15	6,48	7,86	0,11	0,00
San Andrés	11,95	20,26	21,30	3,38	0,00	0,00
Santa Marta	17,46	12,04	7,07	4,11	0,59	0,31
Santander	27,82	14,61	9,51	6,84	0,17	0,09
Sincelejo	31,37	14,54	5,02	2,59	0,93	0,10
Soacha	6,02	26,46	17,86	10,15	0,05	0,05
Sogamoso	30,41	9,49	17,03	3,04	0,36	0,00
Soledad	6,27	5,06	11,82	2,24	0,39	0,15
Sucre	26,77	6,63	1,86	1,03	0,01	0,03
Tolima	5,81	40,38	6,76	4,46	0,13	0,05
Tuluá	24,27	9,06	12,40	10,29	0,44	0,09
Tumaco	12,42	34,32	1,20	1,77	0,00	0,00
Tunja	29,61	28,25	12,64	13,33	0,00	0,34
Turbo	9,51	35,20	4,09	1,83	0,00	0,00
Uribe	3,85	2,71	0,30	0,23	0,00	0,00
Valle del Cauca	25,61	7,04	5,17	5,72	0,07	0,02
Valledupar	22,53	5,62	5,44	6,77	0,48	0,26
Vaupés	9,79	11,64	0,79	0,53	0,00	0,00
Vichada	5,26	17,89	3,16	0,60	0,00	0,00

<b>Entidad Territorial Certificada</b>	<b>Especialización en Educación</b>	<b>Especialización en otras áreas</b>	<b>Maestría en Educación</b>	<b>Maestría en otras áreas</b>	<b>Doctorado en Educación</b>	<b>Doctorado en otras Áreas</b>
Villavicencio	49,32	1,67	20,98	0,91	0,07	0,10
Yopal	39,24	12,38	13,93	3,56	0,15	0,00
Yumbo	4,85	36,80	8,56	10,56	0,00	0,00
Zipaquirá	32,66	11,41	16,09	15,63	0,00	0,16