



Uniagraria, Formación de la Escuela Nacional de Instructores. Bogotá, Distrito Capital. Foto Helka Rincón

A close-up photograph of a man with dark hair and glasses, looking down at a document he is holding. He is wearing a dark jacket over a light-colored shirt. The background is blurred.

Construcción de una política pública para la formación de educadores

Construcción de una política pública para la formación de educadores / Construção de uma política pública para a formação de educadores

*César Enrique Sánchez Jaramillo**

RESUMEN: Este trabajo presenta una panorámica que abarca los fundamentos legales, normativos y algunas propuestas que, en materia de formación de formadores, hacen parte del estado del arte. También recoge los aportes fruto de un foro nacional sobre el tema, desarrollado por el Plan Nacional Decenal de Educación, y plantea la reflexión sobre las posibles características de un Sistema de formación de docentes. Además recoge brevemente algunas de las ideas planteadas por los autores de la presente edición de *Rutas de Formación*. **Palabras clave:** Sistema de formación docente, política pública de formación de educadores, profesionalización de la educación, calidad educativa.

ABSTRACT: This work presents an overview that covers the legal and normative foundations and some proposals that, in terms of training of trainers, are part of the state of the art. It also includes the contributions resulting from a national forum on the theme developed by the National Ten-Year Education Plan and raises the reflection on the possible characteristics of a Teacher Training System. It also briefly includes some of the ideas presented by the authors of this edition of *SENA Training Routes Review*. **Keywords:** Teacher Training System, public policy of educating educators, teacher professionalization, educational quality. **RESUMO:** Este trabalho apresenta uma visão geral que abrange as propostas legais, normativas e algumas que, em termos de formação de formadores, fazem parte do estado da arte. Inclui também as contribuições resultantes de um fórum nacional sobre o tema, desenvolvido pelo Plano Nacional de Educação Decenal, e levanta a reflexão sobre as possíveis características de um Sistema de Formação de Professores. Também inclui brevemente algumas das ideias apresentadas pelos autores desta edição das *Rotas de Treinamento*. **Palavras-chave:** Sistema de Formação de Professores, política de educação pública para educadores, profissionalização da educação, qualidade educacional.

Fecha de recepción: 20 de julio de 2018 / Fecha de aprobación: 14 de septiembre 2018

<https://doi.org/10.24236/24631388.n7.2019.1916>

La formación de calidad para el desarrollo profesional y humano de docentes es un presupuesto de la calidad en general de la educación y compete de manera directa a la cualificación técnica, pedagógica y humana de los instructores del SENA, misión a cargo de la Escuela Nacional de Instructores Rodolfo Martínez Tono. Para aterrizar en este contexto de formación profesional integral, el presente artículo busca proveer un marco general para el desarrollo profesional de los instructores.

La formación de profesores en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 PNDE

La comunidad académica y los sectores institucional, empresarial y social que se dieron a la tarea de construir el PNDE 2016-2026 sobre los sueños de los colombianos, recogieron las banderas que ya habían sido enarboladas por el primer PNDE, que propuso un Sistema de Formación Docente, y por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, comúnmente llamada Misión de Sabios, que planteó la necesidad de un esquema de formación de educadores para el mejoramiento de la calidad educativa. Así, el PNDE 2016-2026 plantea un lineamiento estratégico para materializar este desafío:

Lineamiento estratégico: 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. El Ministerio de Educación Nacional debe fortalecer la Universidad Pedagógica Nacional, renovar y afianzar las propuestas curriculares de las instituciones de educación superior y otras, 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 (MEN, 2016).

En el Primer Foro Virtual del PNDE 2016-2026, 22 de junio de 2018, transmitido por la Red RENATA y que será publicado en el artículo introductorio de la primera *Edición de Cuadernos Académicos del PNDE*, ya se destacan algunas líneas de interés de docentes de diferentes regiones para estructurar la política pública de formación de educadores:

- **Liderazgo.** Profesionales de la docencia que ejercen su acción transformadora en sus estudiantes, instituciones y comunidades, para solucionar problemas concretos.
 - **Formación humana.** Componente fundamental de la formación integral del docente que complementa su formación pedagógica y disciplinar.
 - **Trabajar en contexto.** El docente debe atender las particularidades geográficas, culturales, económicas y sociales que se adecúen a la realidad multiversa de nuestro territorio. Esto se relaciona directamente con el Desafío tres del PNDE: contar con un currículo nacional que vincule lineamientos universales con componentes flexibles.
- Si se tienen en cuenta los artículos presentados por instructores del SENA sobre Formación Profesional Integral y Formación de Formadores, para la *Revista Rutas de Formación* del SENA, que agrupa el pensamiento de diferentes regionales, así como el informe de la Escuela Nacional de Instructores sobre acompañamiento pedagógico, es posible verificar que estos lineamientos están materializados en los procesos formativos de los instructores.
- Por otra parte, volviendo a la perspectiva general, y para efectos de construir una política pública de formación docente, en este espacio se retomarán algunos hitos que conforman el estado del arte de la materia: el marco normativo de la formación de formadores, así como documentos de expertos y el documento institucional del MEN (2013) sobre la construcción de un Sistema de Formación de Educadores.

Marco normativo

Desde el Artículo 68, la *Constitución Política de Colombia* establece que “La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente”, y la Ley 115, en el Título VI, De los educadores, prescribe que el docente:

CAPITULO 1°: Como factor fundamental del proceso educativo: a) Recibirá una capacitación y actualización profesional. CAPITULO 2° Formación de educadores. En esta parte se define el campo de acción y responsabilidades, tanto en la formación inicial como en la formación continuada de docentes y asigna responsabilidad a las entidades territoriales, creando los “Comités Territoriales de Capacitación de Docentes (MEN, 1994).

Por su parte, el Decreto 0709 del 17 de abril de 1996, toma de la Ley 115 el alcance:

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, y definió las entidades autorizadas para impartir la formación a docentes: a las Escuelas Normales Superiores y los organismos o instituciones de carácter académico y científico dedicados a la investigación educativa que tengan convenios con universidades (Congreso de la República, 1996).

Al tiempo, define la formación de docentes como: “un conjunto de procesos y estrategias orientadas al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente como profesional de la educación” (Congreso de la República, 1996). Otros artículos inciden en la formación de educadores atendiendo a la diversificación de su actividad profesional para trabajar con la diversidad cultural y de los contextos locales. El Artículo 47 establece que el Estado fomentará programas y experiencias para la formación de docentes idóneos para atender la etnoeducación, la educación campesina rural, la educación para la rehabilitación social de personas con discapacidades y la Educación Media Técnica: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo y deporte.

El Decreto 272 de 1998¹, que prescribía la acreditación obligatoria para los programas de licenciatura bajo la figura de acreditación previa, hace también el reconocimiento de la pedagogía como disciplina fundante en la formación de los maestros, conservando las condiciones de investigación y calidad exigidas. Sobre este particular ya se había pronunciado la Ley General de Educación y, por tanto, la pedagogía como eje de la profesión docente debe hacer parte de la política de formación de educadores.

Formación de maestros en la “Misión de Sabios”

Otro antecedente importante se encuentra en la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en la cual se propone la idea de un macrosistema de educación ciudadana, en el que se extiende la función de formadores a la sociedad: los mandatarios se consideraran educadores en sus decisiones y en sus apariciones públicas, y las ciudades como educadoras; de esta propuesta se han conocido varias iniciativas en las últimas décadas, como la de Escuela Ciudad Escuela en Bogotá, o Medellín Ciudad Escuela. La Misión también planteó un esquema de formación docente a las Escuelas Normales, las facultades de educación y los institutos superiores de pedagogía, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

Bases para una política de formación de educadores

Por considerarlo un insumo de primera importancia para la construcción colectiva de la política pública de educadores, a continuación se recogen algunas de las propuestas y reflexiones del documento *Base para una política de formación de educadores. Aportes para una convocatoria amplia a un diálogo acerca de la conformación de una política pública sobre un futuro sistema para la formación de los maestros y maestras de Colombia*, redactado por Carlos Eduardo Vasco, Alberto Martínez Boom, Eloísa Vasco Montoya y Heublyn Castro (2007).

Qué profesional docente se requiere

La primera reflexión de Vasco, *et al.* (2007), pregunta por a qué se refieren la Constitución y la ley cuando hablan de “profesionalización de la actividad docente”. El término profesional puede entenderse, para cualquier tipo de desempeño, oficio o profesión y, en este sentido, es el punto de partida para dignificar la figura del maestro, no como operario que ejecuta instrucciones, sino como profesional analítico y crítico, intelectual y humanista, que ejecuta prácticas reflexivas sobre su experiencia para favorecer la construcción de nuevos saberes, mientras cuanta con habilidades de innovación y negociación.

Como se infiere de los fines de la educación, plasmados en la Ley 115 de 1994, el docente debe ser una persona idónea: moral, ética, pedagógica y profesionalmente; que mejore constantemente el proceso educativo mediante ideas y sugerencias. Así mismo, debe contar con la más alta calidad científica, desarrollando la teoría y la práctica pedagógica, promoviendo y practicando la investigación. En este sentido, se habla de “profesionales fuertes”, lo cual implica un mayor grado de formación y de autonomía en su ejercicio profesional. El profesional de la educación debe edificarse desde tres dimensiones:

- **Dimensión expresiva:** incluye al profesional que es generalmente capaz de expresar de manera articulada y coherente su saber, lo cual requiere de sólidos saberes pedagógicos y conocimientos teórico-prácticos, pensamiento crítico y compromiso ético.
- **Dimensión operacional:** se da en un docente que expresa con maestría sus conocimientos, habilidades, destrezas y competencias, exponiendo su dominio técnico sobre el campo de acción que le es propio. Requiere de autonomía sobre las imposiciones que vienen del exterior de la escuela.
- **Dimensión ético-política:** conocimientos, habilidades, destrezas y competencias propias de un maestro que

emprende con liderazgo acciones socialmente adecuadas y eficaces para mejorar las condiciones de su ejercicio profesional, haciéndolas acordes con el compromiso ético y social.

Elementos para el diseño de la política de formación de educadores

Para el diseño de las políticas públicas debe considerarse el concepto de la profesión docente ya mencionado, el perfil del docente, sus creencias, el modelo de formación y las condiciones laborales. Para que sean públicas, estas políticas han de ser discutidas y construidas por todos los implicados.

Qué se entiende por formación docente

El desarrollo profesional docente debe ceñirse a un concepto de formación con una mirada amplia, integral y humanística, que vincula conocimientos conceptuales, técnicos y competencias psicosociales y humanas, antes que la simple capacitación implicada en la aplicación de un saber específico con un carácter meramente instrumental. La acción del docente y su formación están definidas también por:

- Supuestos pedagógicos. Qué es enseñar y qué es aprender.
- Implícitos ideológicos. El poder en la relación maestro-alumno y su vínculo con modelos de saber.
- Matrices psicosociales. Miedos, temores (creencias) de los docentes en el desempeño de su rol, el papel de lo emocional en el vínculo con los educandos.
- Historia del docente: trayectoria académica y profesional.

Es importante resaltar que las propias instituciones educativas donde el profesor novel se

inserta, se constituyen también en formadoras, modelando sus formas de pensar, percibir y actuar.

Formación continua o permanente

La formación debe brindar las herramientas necesarias que acompañen a las y los educadores en toda su trayectoria profesional; la actualización en servicio o en ejercicio, se constituye en un elemento transformador para estructurar las reflexiones y movilizaciones conceptuales y actitudinales de la práctica educativa. En todo caso, la formación inicial y la formación permanente deben superar el concepto de entrenamiento y situarse en la formación integral:

Propone apoyar el desarrollo de la totalidad de las complejas dimensiones de la persona, con el fin de propiciar que los jóvenes educandos sean ciudadanos abiertos al mundo, capaces de pensamiento original, de convicciones y valores profundos, capaces de iniciativas fundamentadas y poseedores de las competencias que les permitan contribuir activamente y en forma autónoma y respetuosa a la construcción de un país diverso y democrático (Vasco, *et al.*, 2007).

Modelo o sistema

Un modelo se ocupa de cuál debe ser la estructura que permita la materialización de la política de formación de educadores; un modelo es limitado y específico, representativo de procesos y guía para su replicación. Entre tanto, un sistema tiene mayores pretensiones de extensión, profundización y regulación de los procesos y las relaciones. Para la formación docente se requiere de un sistema abierto en donde

puedan ensayarse, consolidarse y articularse distintos modelos. Esta recomendación parece haber sido acogida por el MEN (2013).

Propuestas sobre un posible sistema colombiano para la formación de docentes

1. El primer principio de la política pública sobre este futuro sistema es la afirmación del carácter de los docentes como profesionales fuertes. Al tiempo, es necesario considerar la dimensión expresiva, operativa y ético-política de la profesión como elementos igualmente importantes en la formación inicial y continuada de los docentes. A su vez, dicha formación debe contemplar aspectos distintos de los puramente operativos para expresarse como formación integral. Es importante revisar la normatividad sobre el escalafón para que se reconozca a los docentes que realizaron licenciaturas completas e implementar programas de calidad para la formación permanente.
2. En segundo lugar, se debe dar una afirmación del interés público, tanto del Estado, como de la sociedad civil, por tener maestros bien formados. La formación docente es un asunto público y no personal del docente y debe garantizar una oferta de calidad que permita formar profesionales fuertes.
3. Como tercera medida es importante configurar un sistema de formación docente fuertemente articulado a partir de los componentes actuales y de otros necesarios, con el ajuste de las actuales normas y la expedición de las convenientes para lograr dicha articulación. Ello implica una relación fluida con todo el sistema educativo, el sistema de ciencia y tecnología y una coordinación interinstitucional.
4. Promover y apoyar las asociaciones profesionales de docentes por áreas del conocimiento científico, artístico, etc., para desarrollar dinámicas del conocimiento de los contenidos respectivos, del

conocimiento pedagógico y del conocimiento pedagógico de los contenidos. Esta iniciativa se hereda de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo.

5. Es importante que el rector, el supervisor y los colegas combinen las pruebas escritas y las evaluaciones institucionales con otras actividades formativas, como los “cursos-concurso” a los maestros y maestras. Esto permite diversificar las evaluaciones para el ingreso al escalafón.
6. Considerar la formación inicial como una plataforma de formación continuada o permanente de los docentes, que requiere de apoyos e incentivos de distintos tipos a lo largo de toda la trayectoria de cada maestro. Incentivos como becas y comisiones de estudio, bonificaciones, años o semestres sabáticos; no necesariamente relacionados con incrementos salariales.
7. Crear institutos superiores de pedagogía, centrales y regionales. Aquí se recoge la propuesta de la Misión de Sabios, en la que confluyen tres planos: formación pedagógica, investigación y debate educativo y pedagógico. Postgrados experimentales centrados en el desarrollo de las áreas que se enseñan en educación básica y media; se busca orientar el debate pedagógico nacional con los foros regionales anuales y el congreso pedagógico nacional cada dos años.
8. Reconocer las articulaciones internas y externas del sistema de formación de docentes con otros sistemas y subsistemas que lo afectan, y establecer maneras de optimizar dichos vínculos; también con el sistema económico.
9. Diseñar estrategias que atraigan a los mejores estudiantes hacia la carrera docente.
10. Desarrollar políticas de investigación en educación sobre:
 - La docencia y la formación de docentes.
 - Los profesores de las facultades y normales, y sus estudiantes.
 - Los docentes en ejercicio y en formación continuada.

Rodrigo Parra Sandoval diagnostica la situación de la docencia actual como autoritaria, fragmentada y distributiva, y propone como remedio un acercamiento a la investigación, que a la vez prepare para formar a los maestros y a los ciudadanos en las habilidades fundamentales que exige la nueva sociedad: la creatividad y la capacidad de innovar. La investigación como antídoto para la práctica de una pedagogía distributiva o transmisionista de información que se memoriza y no se aplica a la comprensión y transformación de la realidad.

Cierre

Para efectos de hacer un trabajo en perspectiva sobre la formación de educadores en general, y el

desarrollo técnico y pedagógico de los instructores del SENA, se ha considerado hacer este artículo como un aporte al estado del arte en esta materia, así como para visualizar estrategias de articulación entre iniciativas de la Escuela Nacional de Instructores y otras propuestas, como las adelantadas por el PNDE 2016-2026, que favorezcan los procesos de fortalecimiento de los instructores y contribuyan a la política pública educativa en Colombia.

“Propone apoyar el desarrollo de la totalidad de las complejas dimensiones de la persona, con el fin de propiciar que los jóvenes educandos sean ciudadanos abiertos al mundo, capaces de pensamiento original, de convicciones y valores profundos, capaces de iniciativas fundamentadas y poseedores de las competencias que les permitan contribuir activamente y en forma autónoma y respetuosa a la construcción de un país diverso y democrático (Vasco, et al., 2007).”

Referencias

- Congreso de la República. (1996). *Decreto 0709 del 17 de abril de 1996*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República. (1998). *Decreto 272 de 1998*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- MEN. (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá: MEN.
- MEN. (2013). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- MEN. (2016). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026*. Bogotá: MEN.
- Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. (1994). *Colombia, al filo de la oportunidad, Vol. 1*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Colciencias.
- Vanegas, C. (s.f.). *Diagnóstico de necesidades en competencias pedagógicas de los instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Colombia: en busca de la excelencia en la formación profesional integral*. Bogotá: SENA.
- Vasco, C., Martínez, A., Vasco, E., y Castro, H. (2007). *Base para una política de formación de educadores. Aportes para una convocatoria amplia a un diálogo acerca de la conformación de una política pública sobre un futuro sistema para la formación de los maestros y maestras de Colombia*. Cali: Instituto de Educación y Pedagogía de la Universidad del Valle.

Notas

- * Magíster (MBA) en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes. Director Ejecutivo de Fundesuperior. Comunicador Social Institucional. Miembro de la Comisión Gestora y de la Comisión de Redacción del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. Director de Grupos de Investigación en Educación, Emprendimiento y Desarrollo Humano. Par evaluador de la Comisión Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES y Par Evaluador de Proyectos de Colciencias. cesarsanchez55@gmail.com
- 1 Derogado por el Decreto 2566 de 2003, que cambia el requerimiento de acreditación previa por el de registro calificado