

DOSSIÊ TEMÁTICO

Políticas de Formação Docente e seus Desafios na América Latina

DOI: 10.22481/praxis.v14i28.3447

**TENSIONES EN LA FORMACIÓN INICIAL DE MAESTROS EN COLOMBIA:
ENTRE EL NORMALISMO Y LA UNIVERSIDAD**TENSIONS IN THE INITIAL TEACHER TRAINING IN COLOMBIA: BETWEEN THE
HIGHER NORMAL SCHOOLS AND THE UNIVERSITYTENSÕES NA FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES NA COLÔMBIA: ENTRE O
NORMALISMO E A UNIVERSIDADE*Alejandro Álvarez Gallego*

Universidad Pedagógica Nacional - Colômbia

Resumen

Tensiones en la formación inicial de maestros en Colombia: entre el normalismo y la universidad. El artículo describe los escenarios donde se forman los maestros en Colombia y las reformas recientes que buscan re-orientar sus prácticas. Muestra cómo se está dando un giro en el modo de regular dichas instituciones, pasando de la acción directa por parte del Estado, a la auto-regulación con condiciones para la acreditación. Señala también las tensiones que se producen entre las Escuelas Normales Superiores y los programas de licenciaturas que se ofrecen en las Universidades, dos modalidades que representan tradiciones pedagógicas diferentes.

Palabras claves: Formación inicial de maestros. Licenciaturas. Normalismo. Regulación.

Abstract

Tensions in the initial teacher training in Colombia: between the Higher Normal Schools and the university. The article describes the scenarios where teachers are trained in Colombia and the recent reforms that seek to reorient their practices. It shows how a shift is taking place in the way these institutions are regulated, going from direct action by the State to self-regulation with conditions for accreditation. It also points out the tensions that occur between the Higher Normal Schools and the degree programs that are offered in the Universities, two modalities that represent different pedagogical traditions.

Keywords: Initial teacher training. Degree programs. Higher normal schools. Regulation.

Resumo

Tensões na formação inicial de professores na Colômbia: entre o normalismo e a universidade. O artigo descreve os cenários onde se formam os professores na Colômbia e as reformas recentes que buscam reorientar suas práticas. Mostra como está mudando o modo de regular as instituições, passando da ação direta por parte do Estado para uma auto-regulação com condições para o credenciamento. Aponta também as tensões que se produzem entre as escolas normais superiores e os

programas de graduação oferecidos nas universidades que são oferecidos nas modalidades, duas modalidades que representam tradições pedagógicas diferentes.

Palavras chaves: Formação inicial de professores. Licenciaturas. Normalismo. Regulação.

Un giro en el modo de gobernar la educación

La formación inicial de maestros en Colombia está siendo redefinida justo en este momento por parte del Ministerio de Educación Nacional. Aunque ha sido un asunto de permanente debate y de reformas recurrentes, ahora se percibe un proceso de ajustes estructurales que ameritan toda la atención. Estos ajustes están inscritos en una nueva estrategia que llamamos de *regulación*, contraria a la forma como antes se procedía por parte del Estado cuando dictaba con detalle los modos como en las instituciones educativas se debía realizar la tarea formadora. Ahora el Estado pone unas condiciones para que las instituciones puedan acreditarse, ahorrándose así todo el esfuerzo de tener que vigilar que se cumplan las directrices detalladas de antes. Veamos como desde el Estado se plantean ahora las acciones de regulación.

En los Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación (2014), el Ministerio plantea con claridad las razones por las que quieren intervenir las instituciones formadoras de maestros y la nueva forma de hacerlo, lo cuál confirma nuestra hipótesis:

Un sin número de agencias multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reiteran la incidencia que en el fortalecimiento del capital humano y el crecimiento económico de las naciones, tiene la calidad de la educación y su pertinencia. No obstante lo anterior, en Colombia nos encontramos con un hecho contundente que afecta nuestras posibilidades como nación de lograr que cada vez más estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos, accedan a un aprendizaje de calidad y por ende, al éxito profesional y proyecto de vida enriquecida por la experiencia vital. El actual bajo desempeño del sistema educativo exige revisar, entre otros aspectos, la calidad de los programas de formación inicial y permanente de maestros y establecer normas de referencia más exigentes para autorizar y renovar su registro calificado. Se requiere ante todo, repensar lo que se entiende por un “buen profesor. (COLOMBIA, 2014, p. 3)

Establecer normas de referencia más exigentes para autorizar y renovar su registro calificado, es la forma que prevalece desde entonces. Para ello se creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en la Ley 30 de 1992 que regula la Educación Superior.

El Sistema Nacional de Acreditación, a partir de la Ley 30 de 1992, fue la respuesta a la necesidad de fortalecer la educación superior y al propósito de hacer reconocimiento público de los altos niveles de calidad en las instituciones de educación superior. Aunque tanto el Estado como la sociedad civil pueden determinar distintos aspectos a evaluar, es la universidad la que se convierte en la primera responsable de establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad; es la universidad la que debe desarrollar instrumentos de planificación estratégica que permitan a las unidades y programas que la integran contar con objetivos expresos, cuyo cumplimiento será medido en la evaluación. (ROA, 2014, p. 4).

[El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad] ... es el conjunto de acciones desarrolladas por los diferentes actores de la Educación, que buscan promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes. (COLOMBIA, 2006, p 1).

Como vemos claramente este nuevo modo de proceder marca el paso, de la responsabilidad del Estado, a la auto-responsabilidad de las instituciones y de los sujetos por su propio destino, destino que está explícitamente determinado en los indicadores de calidad que hay que cumplir para obtener la acreditación.

En el año 2008 se reglamentó el Registro calificado de los programas de educación superior con la Ley 1188 (COLOMBIA 2008). En dicha Ley se reconoce que tanto el Banco Mundial, como la OCDE han valorado positivamente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad colombiano y hacen sugerencias para seguir afinándolo, sobre todo en lo que tiene que ver con los mecanismos para evaluar los aprendizajes de los estudiantes. Esto último parece ser uno de los ejes vertebrales de la gubernamentalidad contemporánea: El aprendizaje como variable determinante en la producción económica y en la formación de una sociedad llamada “libre” (BIESTA, 2012). Los ajustes que se vienen haciendo en los últimos años, tanto al sistema de acreditación de las Normales superiores como de las Licenciaturas (formación universitaria de maestros), obedece a esta necesidad de afinar los mecanismos de regulación que garanticen la formación de los maestros idóneos para centrarse en la creación de ambientes de aprendizaje, antes que en la enseñanza, y de quienes dependería, no sólo la calidad de la educación, sino el desarrollo económico y social del país.

Las políticas de ingreso al servicio, al ejercicio de la docencia, también dejan ver el giro de una gubernamentalidad liberal (CASTRO-GÓMEZ, 2010), a una de regulación y control. El Estatuto Docente (COLOMBIA, 1979), considera que la docencia debía ser ejercida por profesionales que contarán con título docente. A partir del año 2002 entra a operar un nuevo Estatuto (Colombia, 2002), el cual permite que ingresen otros profesionales a formar parte del cuerpo docente. En las recomendaciones del banco mundial se ubica este

criterio como selección alternativa, pues según el Banco, respaldándose en el éxito del programa “profesores excelentes”, quienes son reclutados por ésta vía tienen “un desempeño igual o mejor que los profesores contratados por vías normales” (BANCO MUNDIAL, 2015, p.31)

El hecho de que existan dos tipos de reglamentaciones frente a la carrera docente, es, según la OREALC (2015), expresión de un cambio de enfoque sustancial:

Las carreras docentes en América Latina corresponde a un cambio de época, en donde la región construyó una primera generación de carrera docente relacionada con el desarrollo del Estado de bienestar, con un enfoque credencialista, lo que significa que los ascensos se obtienen mediante certificación de títulos y tiempo de antigüedad en la profesión. El otro tipo de carrera que aparece en los albores del siglo XX y que sigue vigente en la actualidad, corresponde a lo que los expertos de la OREALC denominan como periodo de Estados neoliberales, en donde el enfoque es meritocrático, de promoción horizontal, con mecanismos como la evaluación de desempeño, debido a esto cabe resaltar que en esta generación, la eficiencia y el control se constituyeron en los ejes organizadores de la vida laboral de los profesores.” (p.20)

A continuación describiremos lo que sucede con la formación de maestros en Colombia en sus dos formas institucionales: en las Licenciaturas y en las Escuelas Normales Superiores, para evidenciar las diferentes concepciones que se yuxtaponen y el afán por integrarlas en una sola modalidad, bajo el modelo regulatorio y centrándose en la producción de aprendizajes.

Las Licenciaturas

Como dijimos en la introducción, la formación de maestros en Colombia ha sido un asunto de recurrentes debates y reformas normativas. En los últimos 25 años se han producido más de 15 reformas, entre leyes de la república, decretos leyes, resoluciones y directrices ministeriales.

Actualmente existen 501 Programas de licenciaturas distribuidas en 88 universidades; 330 programas en universidades oficiales y 201 en universidades privadas. En 2015 se encontraban matriculados 43.767 estudiantes.

Desde finales de la década del 90, las políticas de formación inicial para los programas de licenciatura en Colombia han estado orientadas por el discurso del capital humano, agenciado por organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE; a dichas orientaciones obedecen en muy buena parte planes de desarrollo, leyes, decretos,

directrices y normas. Desde esta perspectiva, la formación de maestros, y la educación en general, se ponen al servicio del, como factor decisivo para la innovación y la competitividad y, por esa vía, para la productividad y el desarrollo económico.

El estatuto que regula la profesión docente (COLOMBIA, 2002), define la formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en función de su aporte al mejoramiento de la calidad de la educación y al desarrollo y crecimiento profesional. Mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional y la adquisición de nuevas técnicas y medios, se espera “lograr un mejor desempeño” de los maestros y un “mejor cumplimiento de sus funciones” (Cap. V, art. 38).

Los programas de licenciatura ocupan un lugar de importancia en la medida en que contribuyen a la preparación del maestro, como “insumo” de la calidad de la educación. Bajo la premisa de la calidad, las instituciones y los programas, entendidos como variables que contribuyen a la formación del capital humano, se han visto en la necesidad de atender las exigencias de evaluación y planes de mejoramiento que deben adelantar en procura de la eficiencia del sistema, de acuerdo con los resultados de las mediciones realizadas. La noción de “calidad” se refiere entonces a los resultados de la aplicación de pruebas estandarizadas cuyo fin es conseguir un mayor posicionamiento en el ranking de estándares internacionales.

Este enfoque no se restringe a las licenciaturas, es el referente de medición de las universidades y, en general, de todas las Instituciones de Educación Superior, así como de cada uno de los programas académicos que ofrecen. Mediante la estrategia de intervención denominada aseguramiento de la calidad (COLOMBIA, 2008), el Estado establece criterios y verifica el cumplimiento de condiciones requeridas para otorgar, renovar o modificar el registro calificado, que autoriza o no a ofrecer y desarrollar los programas.¹

En los Lineamientos de Calidad de las licenciaturas (COLOMBIA, 2014) se afirma que “es importante vincular calidad educativa con el propósito social de las políticas de reforma, de propiciar efectivamente la calidad de los educadores” (p. 27). Al identificar al maestro como responsable de la baja calidad educativa, a partir de un diagnóstico realizado desde una lógica economicista, establecen que los programas de formación han sido determinantes en esos resultados y por lo tanto habría que actuar sobre ellos.

Si bien establece como propósito de los programas la formación de “un ser humano cualificado para una tarea social muy significativa, cuyo horizonte debe impactar en el

1. El Decreto 1075 de 2015 otorga al MEN la facultad de fijar las características específicas de calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior

desarrollo económico del país, pero también en su desarrollo social y moral” (p. 20), con lo cual parecería distanciarse discursivamente de la perspectiva del capital humano, mantiene la perspectiva de calidad asociada al desarrollo económico, a las mediciones y las evaluaciones estandarizadas. La calidad de los programas se define entonces en términos de las 15 condiciones exigidas a todos los programas de pregrado para la Renovación de Registro Calificado, y unos requerimientos adicionales (presencialidad –no virtual-, 5 años de duración, prácticas desde tercer semestre y priorizar la investigación). Cuando se refiere a la calidad de los maestros, se habla de las “competencias básicas” de enseñar, evaluar y formar.

El Art. 222 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 convierte en obligatoria la acreditación de los programas, anteriormente considerada en la Ley 30 de 1992 (Art.53), una decisión voluntaria de las instituciones que quisieran presentarse. Ya no sería pues un reconocimiento, sino una condición para seguir existiendo. Todo esto formulado en los programas de licenciatura, en términos de estrategia para el “fortalecimiento” de la formación previa al servicio:

(...) todos los programas de licenciatura con un mínimo de cuatro cohortes de egresados debían obtener la acreditación de calidad en un plazo de dos años contados a partir de su vigencia; requisito fundamental para obtener la renovación del registro calificado, que también debía otorgarse desde parámetros de calidad equivalentes a los exigidos para obtener la acreditación de alta calidad. (COLOMBIA, 2014 a, Art. 222).

Más adelante, el Decreto 2450 de 2015 define las condiciones de calidad para el registro calificado de los programas académicos de licenciatura y la Resolución 2041 de 2016 establece las características específicas de los programas de licenciatura para obtener, renovar o modificar el registro calificado.

Las licenciaturas se han enfrentado así a un complejo proceso de “autoevaluación” para responder a criterios, objetivos y formatos para lograr la acreditación de calidad, que no consultan las definiciones de los programas. De este modo, el fortalecimiento de los programas por parte de las instituciones estatales, se limita a la exigencia de resultados, sin un compromiso decidido con las propuestas de mejoramiento que se derivarían de los mismos. Faltaría por evaluar la contribución de un mecanismo que no consulta las perspectivas de los programas y que obliga a disponer grandes esfuerzos y recursos de las instituciones para cumplir con exigencias externas para continuar existiendo. Una consecuencia directa del objetivo, económicamente deseable, de algunos organismos internacionales como el Banco

Mundial, es reducir el papel del Estado en la financiación de la educación y al mismo tiempo mejorar los resultados.

Sin embargo, el eje del problema que queremos plantear no es este. Lo que ocurre es que el maestro, visto en función de la calidad en términos de cifras y de indicadores en la definición de las políticas de formación, no existe como sujeto. Estas políticas no consultan sus trayectorias, ni sus propuestas y apuestas, tampoco la dimensión ética y política de sus prácticas. Mucho menos se ponen en consideración las culturas, los territorios, las instituciones y las condiciones específicas en las cuales realizan sus prácticas.

Para observar cómo se están afinando los mecanismos de regulación de las licenciaturas analizaremos más en detalle los “Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación”). Su punto de partida de nuevo es la OCDE; señalan cómo esta organización reitera “(...) la incidencia que en el fortalecimiento del capital humano y el crecimiento económico de las naciones, tienen la calidad de la educación y su pertinencia.” (COLOMBIA, 2014 b, p. 2)

Parte además de considerar que el sistema educativo tiene bajo desempeño y la solución propuesta una vez más se reduce a afinar los mecanismos de regulación establecidos en el registro calificado; por eso se debe “(...) revisar la calidad de los programas de formación inicial y establecer normas de referencia más exigentes para autorizar y renovar su registro calificado. Se requiere ante todo, repensar lo que se entiende por un “buen educador” (COLOMBIA, 2014 b, p. 2).

La apuesta teórica más fuerte, y su consecuente giro histórico, es cuando señalan que el maestro ejerce su práctica profesional en “Ambientes de Aprendizaje”, definidos así: “ (...) aquellos espacios en los cuales los estudiantes interactúan, acompañados y orientados por un docente, donde se desarrollan experiencias de aprendizaje significativo y con sentido (bajo condiciones físicas, sociales y culturales relevantes y adecuadas).” (COLOMBIA, 2014 b, p. 3)

Esta concepción lleva a plantear que “(...) se espera que la investigación se oriente al análisis de las prácticas, su mejoramiento y la incorporación y validación de innovaciones didácticas que aporten a los aprendizajes de los estudiantes” (COLOMBIA, 2014 b, p. 7)

Los lineamientos buscan ajustar el modelo de la acreditación llevando a los programas de licenciatura centrarse en la práctica y la calidad de los aprendizajes:

(...) la calidad de las prácticas del profesor, los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes (...) se incorporan al análisis aspectos relacionados con la calidad de los aprendizajes, la evaluación de la práctica

del maestro, y la apropiación y utilización de los resultados de las investigaciones para mejorar la propia práctica, el aprendizaje de los alumnos y la pertinencia de los planes de estudio. (COLOMBIA, 2014 b, p. 10)

Ahora veamos cuales son las condiciones de calidad que se requieren para obtener registro calificado (COLOMBIA, 2015):

- Tener un núcleo básico del conocimiento de Ciencias de la Educación
- Un porcentaje importante (cercano a la mitad de los créditos) dedicado a la práctica pedagógica y educativa
- Tener en cuenta la integralidad, la flexibilidad y la interdisciplinariedad en el currículo
- Hacer explícitas las perspectivas de la diversidad, la multiculturalidad y la educación inclusiva
- Tener líneas de investigación ligadas a la formación docente, el desarrollo curricular y didáctico y al análisis del ejercicio de la práctica docente
- Integrar el currículo a la investigación y la extensión.
- Cumplir con los siguientes criterios para la evaluación: Universalidad – pluralidad – idoneidad – pertinencia – responsabilidad – integridad – transparencia – equidad – coherencia – eficacia – eficiencia. (Sección 11)

En este momento se están haciendo los ajustes respectivos en todos los programas de licenciatura para cumplir con estos criterios, sin embargo no es un proceso exento de crítica, debate e incluso movilización social. Al final, las transformaciones previstas no serán muchas. En parte porque la inercia de las instituciones hace que tiendan a permanecer prácticas antiguas, que para el caso de los programas de licenciaturas podríamos resumir así:

- Un desprecio por la práctica
- Un énfasis en las disciplinas y en la didáctica de las mismas
- Aislamiento entre las licenciaturas
- Una tendencia a formar para educar en otros escenarios diferentes a la escuela
- Desconocimiento absoluto y desinterés por los Normalistas que llegan a continuar sus estudios
- Una débil formación pedagógica

Lo que confirmamos, sin entrar a documentar este proceso, es que las fuerzas que configuran un modo de ser del poder no provienen solamente de las instituciones del Estado o los organismos internacionales, sino que se interceptan con muchas otras que actúan finalmente en planos moleculares, esto es, en la inercia de la tradición, las costumbres, los micropoderes, los privilegios, pero también las resistencias, las oposiciones, las disidencias.

Anotamos finalmente que se está abriendo el debate, y en la reciente norma se propicia que se formen en el nivel universitario otros profesionales, licenciados o no, que se ocupen de la educación en contextos no escolares; esto no sólo es una urgente necesidad que demanda la sociedad contemporánea para trabajar en la llamada educación no formal o para el

trabajo y el desarrollo humano, sino que en Colombia no existen carreras para formar profesionales en Ciencias de la Educación; no hay sociólogos, antropólogos, economistas, psicólogos, historiadores, administradores, filósofos, etc., de la educación. Muchos de estos profesionales podrían ayudar a formar a los formadores; los profesores de las licenciaturas, o son licenciados tradicionales o son profesionales no especializados en educación.

Las Escuelas Normales Superiores (ENS)

En el país existen 137 Escuelas Normales Superiores, 129 son públicas y 8 privadas. Dichas Escuelas, como en la mayor parte del mundo, anclan su tradición en los modelos decimonónicos de formación de maestros, provenientes de la escuela lancasteriana, del modelo pestaloziano de enseñanza mutua y del normalismo francés. Este fenómeno está ligado al proceso de configuración de los estados nacionales modernos, que obedece al proceso de gubernamentalización del Estado (FOUCAULT, 2006). Se trata de lo que algunos autores llaman el Estado Docente (ÁLVAREZ, 2005). La figura del maestro público está estrechamente ligada a la institución normalista; fue allí donde se le pensó en forma sistemática como un sujeto social con una identidad diferenciada de otros oficios y profesiones, incluida la de maestros artesanos, pastores religiosos o ayos de pupilos (ÁLVAREZ, 2015).

Tal institución existió en Colombia formalmente hasta 1994, cuando la Ley General de Educación (COLOMBIA, 1994a) las reformó. Tras un largo debate (por lo menos cinco años) acerca de si debían desaparecer para dar paso definitivamente a la formación de maestros en el ámbito universitario, se decidió conservarlas, pero dándole dos años más a la formación de los estudiantes, después de terminar el último grado de la secundaria (grado 11). Esto, en consideración al profundo arraigo que tenían entre la población, especialmente rural, y a los argumentos de dichas instituciones que se defendieron identificándose como garantes de un patrimonio pedagógico que había que proteger². Se decretó entonces que la formación propiamente normalista no comenzaría en grado sexto (primero de secundaria), como venía haciéndose por décadas, sino en grado décimo (quinto de secundaria); es decir, los dos últimos grados de secundaria y dos más de pos-secundaria.

Esta decisión intermedia salvó las normales de su desaparición pero les creó varios

² Se realizaron muchos foros regionales, locales y nacionales, manifestaciones públicas de apoyo a las normales e incluso una gran marcha de todas ellas que llegó hasta Bogotá en 1993.

problemas jurídicos que aun no terminan de resolverse. En primer lugar los dos años de pos-secundaria no existen en el sistema educativo colombiano; por esa razón no son una institución técnica, ni tecnológica ni universitaria, pero tampoco, en estricto sentido, de secundaria. En segundo lugar, se les condicionó su existencia a la firma de un convenio con una Facultad de Educación para amparar esos dos años de pos-secundaria, que serían un propedéutico para la posterior continuidad de los estudios en una licenciatura. Para que dicho convenio tuviera el aval de las universidades, se les hizo una serie de exigencias: debían demostrar que sus maestros desarrollaban proyectos de investigación y debían especializarse en un área o campo del saber específico dependiendo del contexto regional: artes, educación ambiental, democracia, etc . Esto no sucedió por dos razones: primero, porque las Normales no tenían esa tradición investigativa, y segundo, porque las Facultades de Educación no se dispusieron para asesorarlas, acompañarlas y acogerlas; no tenían de dónde pues la lógica normalista de formación de maestros era diferente a la de las licenciaturas, y no se hizo esfuerzo alguno por entenderlas, más bien se ignoró y en algunos casos se despreció. El Estado, por su parte, no hizo nada para orientar y garantizar las condiciones mínimas de dicho proceso.

La decisión, sin embargo, trajo algunos desarrollos importantes. Se fortaleció la lógica del normalismo con las exigencias que se les hicieron de formular proyectos de investigación y de sistematizar sus experiencias, leyendo el contexto, por supuesto en la mayoría de los casos con el compromiso expreso de muchos grupos de maestros y directivos. El echo de haber seguido existiendo (aunque desaparecieron 66 de ellas por no haber cumplido con las exigencias dentro del plazo que les dieron) (HERRERA, 2017), permitió conservar la tradición, aunque no fuera fácil reconocerlo en muchas instancias³. Con todo, ya en el país se reconoce un Movimiento Normalista que sigue produciendo reflexiones y haciendo aportes para incidir en la toma de decisiones sobre la formación de maestros.

La larga historia de las ENS ancladas en su mayoría en zonas rurales, les provee de una experiencia que, para el caso colombiano, resulta de trascendental importancia. Primero porque en el mundo rural no hay muchas opciones culturales, académicas y profesionales para los jóvenes, y las Normales se convierten casi en el único espacio donde la población encuentra la oportunidad para enriquecer sus experiencias vitales. Segundo, porque la pobreza y la violencia que caracteriza el mundo rural colombiano hace que en ellas se proyecten

³ En el trabajo de Herrera (2017) se recoge este planteamiento, cuando muestra cómo México y Colombia, los dos únicos países que conservan esta tradición, han tenido que enfrentarse en su interior y exterior a múltiples ataques por considerarlas retrógradas.

inmensas posibilidades para mitigar la rudeza de dicha realidad. Tercero, porque en el campo se expresa la diversidad étnica y la sabiduría ancestral de pueblos originarios y mestizos que aun conservan saberes que resultan hoy vitales para enfrentar problemáticas críticas, como las del medio ambiente, la salud, la alimentación y la misma educación en cánones comunitarios. De hecho el número de estudiantes que se gradúan como maestros Normalistas del ciclo complementario ha aumentado: en 2005 fueron 4.551 y en 2014 6.662, según datos del MEN. Este dato es importante porque muestra que las Normales todavía tienen demanda y cumplen un papel social fundamental.

La situación actual de estas instituciones no es muy promisoria. Los últimos veinticinco años están marcados por la inestabilidad jurídica, lo cuál refleja la falta de claridad y de consenso entre autoridades gubernamentales y las comunidades pedagógicas acerca de cómo formar los maestros en Colombia. Rápidamente veamos su agitado devenir jurídico.

1. Después de que la Ley 115 (Ley General de Educación) de 1994 (COLOMBIA, 1994a) reconociera su permanencia, pero como Normales Superiores (con cuatro años: los dos últimos de bachillerato y dos más de pos-secundaria), se establecieron los procedimientos para reformarse o para modificar sus programas, de manera que siguieran siendo colegios de secundaria, preferiblemente técnicos (COLOMBIA, 1994b).
2. En 1997 (COLOMBIA 1997) se definió que su currículo debía tener cinco núcleos de saber:
 - a) La educabilidad del ser humano, atendiendo su proceso de desarrollo personal y cultural y sus posibilidades de formación y aprendizaje;
 - b) La enseñabilidad de las disciplinas y saberes producidos por la humanidad, en el marco de sus dimensiones histórica, epistemológica, social y cultural, correlacionando el contexto cognitivo, valorativo y social de quien aprende y sus posibilidades de transformación en contenido y estrategias formativas;
 - c) El currículo, la didáctica, la evaluación, el uso pedagógico de los medios interactivos de comunicación e información y el dominio de una segunda lengua;
 - d) La estructura histórica y epistemológica de la pedagogía, su interdisciplinariedad y sus posibilidades de construcción y validación de teorías y modelos;
 - e) Las realidades y tendencias sociales y educativas, de carácter institucional, regional, nacional e internacional;
 - f) La dimensión ética, cultural y política de la profesión educativa y las consecuencias formativas de la relación pedagógica. (Art.. 4)

Como se ve, se incluyeron aspectos interesantes que insinuaban una concepción abierta, humanista, política y cultural de la pedagogía; esto gracias a los aportes que las comunidades académicas hicieron en su momento. Sin embargo se insinuó allí un modelo de control que abrió el espacio de la regulación, que en este trabajo estamos llamando de gubernamentalidad neoliberal. En el mismo decreto se estableció que:

“Artículo 12. La acreditación de los programas de las escuelas normales superiores, se hará conforme a lo establecido por los artículos 74 y 113 de la Ley 115 de 1994 y constituye un proceso mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional reconoce la idoneidad y calidad de los programas académicos que ofrece una escuela normal superior, para formar educadores que puedan ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, siempre y cuando hubieren cumplido con todos los requisitos exigidos por el presente decreto.

Artículo 16. Créase el Consejo de Acreditación de las Escuelas Normales Superiores (CAENS), de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, integrado por siete (7) miembros, representantes de la comunidad académica e investigativa en Pedagogía y Educación.”

Así, las Normales entraron en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Sin embargo se había dejado en manos de la comunidad académica establecer los criterios que consideraban válidos para ser consideradas instituciones idóneas.

3. En el año 2002 desapareció el CAENS y pasó el Ministerio a dictar directamente las disposiciones sobre acreditación y las condiciones de calidad. Se estableció un nuevo proceso: Primero acreditación previa, por 4 años, ante la entidad territorial y luego el MEN la otorga. Segundo, seis meses antes de vencerse, solicitar la acreditación de calidad ante el MEN quien otorga hasta por 5 años. (COLOMBIA, 2002b)
4. En el año 2008, con el decreto 4790, se modificaron las condiciones básicas de calidad y los períodos de vigencia de sus acreditaciones. En el año 2010, 99 Escuelas Normales obtuvieron la verificación y la licencia de funcionamiento que les duraría hasta 2015, en el año 2012, 38 más la obtuvieron y les duraría hasta 2017; luego con el decreto 2545 de 2014 se prolongó a seis años, o sea que 99 tendrían licencia hasta 2016 y las 38 restantes hasta 2018. Pero la mayor afectación fue el cambio en lo que se llamaba el Núcleo básico del saber. En este nuevo decreto se estableció que los principios pedagógicos que orientarían los currículos de las Escuelas Normales serían cuatro:

- La educabilidad. El programa de formación complementaria debe estar fundamentado en la concepción integral de la persona humana, sus derechos, deberes y posibilidades de formación y aprendizaje.- La enseñabilidad. La formación complementaria debe garantizar que el docente sea capaz de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes para la educación preescolar y básica primaria.- La pedagogía. Entendida como la reflexión del quehacer diario del maestro a partir de acciones pedagógicas que favorezcan el desarrollo equilibrado y armónico de las habilidades de los educandos.- Los contextos. Entendidos como un tejido de relaciones sociales, económicas, culturales, que se producen en espacios y tiempos determinados. (Art. 2)

Con el Decreto 301 de 2002 el Ministerio había comenzado a incluir a las ENS en la lógica de la acreditación, creando el Consejo de Acreditación de las Escuelas Normales Superiores CAENS. En vez de responder a las exigencias de las Normales de diseñar una política de re-estructuración y fortalecimiento de estas instituciones, como lo exigía la Ley 115 de 1994, cuando se decidió que se mantendría el modelo normalista pero re-estructurado, el Ministerio optó por la lógica de la regulación vía procesos de certificación. Desde ese momento, y después de ocho años de esfuerzos para consolidar proyectos pedagógicos que respondieran a las exigencias de la época, se inicia un largo periplo de certificaciones y des-certificaciones que no buscan otra cosa diferente que estandarizar los procesos y los procedimientos a la manera de los círculos de calidad empresariales. La lógica del aseguramiento acá, como con las licenciaturas, abandona la responsabilidad del Estado de fortalecer las instituciones y opta simplemente por dejarlas para que por sus propios medios busquen cómo responder a los estándares básicos de calidad que diseñan las tecnocracias en función de criterios que no se discuten.

En este momento existen 137 Normales Superiores extendidas a lo largo y ancho del territorio nacional; 129 son públicas y 8 son privadas. Su estatuto jurídico está definido en este momento así:

La formación complementaria en educación y pedagogía de las escuelas normales superiores se desarrolla en un ciclo de dos años. Se organiza desde el sistema de créditos y está dirigida a los bachilleres y egresados de las escuelas normales interesados en cursar el programa de formación complementaria. Se acredita con titulación de Normalista Superior a educadores para desempeñarse en el nivel preescolar y en el ciclo de educación básica primaria.

Aunque las escuelas normales superiores tienen autonomía en el diseño de sus currículos, las mismas están reguladas por un sistema de aseguramiento de la calidad desde procesos de autoevaluación y acreditación institucional. Estos procesos están mediados por estructuras de organización y verificación que exigen a las instituciones formadoras cumplir y desarrollar acciones encaminadas a los requerimientos de pertinencia y calidad de sus programas. Las escuelas normales superiores deben cumplir con un proceso de

verificación de 14 condiciones de calidad que autorizan el funcionamiento del programa de formación complementaria correspondiente. (COLOMBIA, 2008. Art 2 - 7)

Las tensiones

La Ley General de Educación de 1994 condicionó la continuidad y la existencia de las Escuelas Normales a la realización de un convenio que cada una de ellas debía hacer con una Institución de Educación Superior. Esto se leyó como una subvaloración de las Normales por considerarles incapaces de formular autónomamente sus propuestas formativas. Desde otra perspectiva se ha considerado como una necesidad para garantizar la articulación en un sistema de formación inicial de educadores. Lo que sucedió en la práctica es que tal articulación no se dio. Los convenios se firmaron pero no pasaron de actos formales, en la mayoría de los casos, que permitieron a los egresados de una Normal Superior optar por continuar sus estudios en una licenciatura homologándoles algunos créditos. Esto refleja una tensión profunda que no se ha terminado de discernir, y por la tanto no se ha manejado productivamente.

Existen algunas tensiones formales y otras más de fondo entre las ENS y los programas de licenciaturas, lo cuál va en contravía de la idea de sistema que el MEN propone para la formación inicial de educadores; entre las tensiones formales estarían:

.- Las ENS y algunas licenciaturas forman maestros para el nivel de educación pre-escolar y básica primaria, pero con concepciones pedagógicas diferentes, que la mayoría de las veces no dialogan.

.- Los normalistas que desean seguir sus estudios en una licenciatura no tienen el reconocimiento de sus dos años complementarios (grados 12 y 13), después de terminado su grado 11 de bachillerato. Tal reconocimiento depende de convenios que se deben establecer, según la norma, para las homologaciones de los créditos correspondientes. Pero en la mayoría de los casos o no existen, o no funcionan.

.- Las Normales Superiores están distribuidas a lo largo de casi todo el territorio nacional, con énfasis en zonas rurales; las licenciaturas en cambio están concentradas en las tres más grandes ciudades del país: Bogotá, Medellín y Cali. Esto significa que al licenciarse en la ciudad, muy probablemente no regresen al campo y se pierda lo que aprendieron en las Normales.

Otras tensiones son más de fondo, y tienen que ver con la superposición de dos concepciones diferentes acerca de lo que significa formar un maestro. El trabajo de la profesora Gloria Herrera (2017) ilustra lo que pasó con esta supuesta alianza entre Universidades y Escuelas Normales. Por un lado las Universidades no reconocieron la legitimidad de la formación Normalista, y por otro, no se previeron los recursos para la operación de dicha alianza. Estos dos testimonios que cita Herrera son ilustrativos de lo que pasó en casi todos los casos:

Tanta complejidad (del oficio de enseñar) es difícil que nosotros se la entreguemos a un adolescente de 15 o 16 años porque ya terminó su bachillerato pedagógico. A mí me parece difícil. Me parece que la Ley todavía no es suficientemente exigente cuando nos pide además 11° hagan el grado 12° y 13° ... La Normal puede considerarse más como un semillero que como un proceso terminal de formación de maestros. Tenemos sin embargo las limitaciones de nuestra capacidad, y si nos dedicamos a los convenios, entonces no atendemos a nuestros propios estudiantes. Nuestra planta de educadores y nuestros recursos son limitados; en este sentido, la entidad que quiera algún convenio con nosotros, asume todos los costos, lo cual no es barato. El personal especializado que trabaja en la facultad de educación, algunos de nivel de doctorado, otros de maestría, son recursos costosos y la entidad que quiera hacer contratos con nosotros, sabe que si quiere calidad, tiene que pagar. (Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia) (p. 591)

Y desde el punto de vista de las Normales se recoge otro relato que describe lo que en la práctica sucedió con los convenios:

Ese convenio costó, eso fue un escándalo terrible porque la escuela normal tenía ya una historia de ser comunidad académica entonces es muy difícil que le hagan a uno como olvidar la tradición y muchas escuelas normales de regiones perdieron la tradición porque la Universidad les dijo ustedes tienen que enseñar esto y esto, para que nosotros los homologuemos y no, nosotros no (...) mejor dicho la Universidad se aprovechó de las Escuelas Normales. Por ejemplo, a nosotros el primer convenio nos costó treinta millones y el segundo 24 millones de pesos. 54 millones de pesos que todavía me duelen porque el aporte de la universidad fue mínimo. Porque acá había una construcción y una comunidad académica, lo que nosotros necesitábamos era iluminación, pero no más. Entonces había momentos en que la Universidad iba por otro lado, nosotros los escuchábamos, se iban y nosotros seguíamos con lo que nosotros veíamos. En cambio hubo Escuelas Normales que les creyeron a las Universidades y perdieron identidad. (...) Pero nosotros aprendimos con ellos y ellos aprendieron con nosotros porque eso eran unas peleas académicas de rector a rector, eso era terrible. (p. 593)

Como se ve, de un lado las universidades no miraron el saber que poseían las Normales como una oportunidad para discutir con ellas lo que significa formar maestros, en el

mejor de los casos lo consideraron un procesos inicial, un semillero. De otro lado las Escuelas Normales vieron a las Universidades como intrusas que no buscaban sino dinero.

Algunas Universidades llegaron a resolver el asunto del convenio recibiendo dinero para que unos profesores suyos diseñaran los programas de formación en el ciclo complementario de las Normales, y con ello se garantizaba la homologación para continuar en la licenciatura. Una trámite absolutamente formal que no permitió establecer puentes entre los saberes acumulados por décadas en las Normales y los de las Universidades.

Con todo, ha habido experiencias muy interesantes de convenios académicos con los que, no sólo se han reconocido los saberes propios de cada tradición, sino que se han producido otros nuevos. Se han formulado investigaciones sobre el contexto social, sobre temas de infancia, de multiculturalidad, de familia, de folklore, de lenguas indígenas, de culturas ancestrales, de didácticas específicas (matemáticas, lenguaje, ciencias), etc. Resultado de algunos convenios han sido la creación de grupos y redes de maestros normalistas que conectan los trabajos, las reflexiones y las experiencias entre diferentes regiones. El registro actual de publicaciones, videos, revistas y eventos es grande, lo cual confirma la existencia de un movimiento pedagógico que pudiéramos llamar Normalista. Un grupo de Normales ha participado activamente en unos viajes de intercambio y reconocimiento de experiencias, dentro de un macro proyecto llamado Expedición Pedagógica Nacional, en el que también participaron profesores universitarios⁴.

Lo que concluyen la mayoría de quienes le han hecho seguimiento a la relación ENS y Universidades es que los intercambios más productivos son el resultado de iniciativas particulares, puntuales, aisladas, pero se carece de una política que garantice una relación estrecha, profunda y respetuosa, entre las dos instancias. (HERRERA, 2017)

REFERENCIAS

⁴ Sobre la Expedición Pedagógica Nacional se han publicado más de 10 libros y se han hecho varios programas de televisión. Se pueden encontrar en versión digital; ver, entre otros trabajos: http://www.pedagogica.edu.co/storage/nn/articulos/nodynud10_04arti.pdf En Youtube hay varios videos. El documental oficial verlo en: www.youtube.com/watch?v=sF5s2IFKSxU

ÁLVAREZ Alejandro. **Los medios de comunicación y la sociedad educadora: ¿Ya no es necesaria la escuela?**. Bogotá, Magisterio: Grupo de Historia de la práctica pedagógica, 2005.

ALVAREZ, Alejandro. El maestro en Colombia. En: NOGUERA, Carlos Ernesto Ramírez; GALLEGO, Alejandro Álvarez; BELTRÁN, Claudia Ximena Herrera. **Lecciones de historia de la pedagogía en Colombia**. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional: Editorial Magisterio, 2015. p. 87-157.

BIESTA, Gert. Devolver la enseñanza a la educación. PDF. 2012. Recuperado en: [ipn.pedagogica.edu.co/docs/files/Una%20respuesta%20a%20la%20desaparicio%CC%81n%20del%20maestro%20y%20la%20ensen%CC%83anza%20copia\(1\).pdf](http://ipn.pedagogica.edu.co/docs/files/Una%20respuesta%20a%20la%20desaparicio%CC%81n%20del%20maestro%20y%20la%20ensen%CC%83anza%20copia(1).pdf) . Consultado 2 de diciembre de 2017.

BANCO MUNDIAL. **Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe**. Washington, 2015.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. **Historia de la gubernamentalidad: razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault**. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2010.

COLOMBIA. Estatuto 2277. Por el cuál se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Bogotá, Imprenta Nacional, 1979.

COLOMBIA. Ley 30. Por la cuál se organiza el servicio público de la educación Superior. Bogotá, Imprenta Nacional, 1992.

COLOMBIA. Ley general de educación, 115. Bogotá, Imprenta Nacional, 1994a.

COLOMBIA. Decreto 2903. Por el cuál se adoptan disposiciones para la re-estructuración de las Escuelas Normales. Bogotá, Imprenta Nacional, 1994b

COLOMBIA. Decreto 3012 de. Por el cuál se acreditan las Escuelas Normales Superiores. Bogotá, Imprenta Nacional, 1997

COLOMBIA, Estatuto 1278. Por el cuál se expide el estatuto de profesionalización docente, Imprenta Nacional, Bogotá, 2002a.

COLOMBIA, Decreto 301. Modificaba parcialmente el decreto 3012 de 1997. Bogotá, Imprenta Nacional, 2002b

COLOMBIA. Consejo Nacional de Acreditación. Lineamientos para la Acreditación Institucional. Congreso de la República, Bogotá. 2006

COLOMBIA. Ley 1188. Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones, Congreso de la República, Bogotá, 2008 a.

COLOMBIA. Decreto 4790. Por el cual se establecen las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Imprenta Nacional, 2008 b.

COLOMBIA. Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional. 2014 a

COLOMBIA. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. Bogotá, imprenta nacional. 2014

COLOMBIA. Decreto 2450. Por el cuál se crean las condiciones para la acreditación de los programas de licenciatura, 2015. PDF. Recuperado 2 de diciembre de 2017: www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357048_recurso_1

COLOMBIA. Resolución 2041. Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de. Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado. Bogotá, Imprenta Nacional, 2016.

FOUCAULT, Michel. Seguridad, territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

HERRERA, Gloria. Panorama histórico, políticas y resistencias: reestructuración y acreditación de las escuelas normales colombianas, Medellín, Universidad de Antioquia, 2017. PDF.

OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (orealc/unesco). Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago de Chile, Chile, 2015. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>

ROA, Alberto Varelo. Hacia un modelo de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia: estándares básicos y acreditación de excelencia, PDF. 2014 b. Recuperado 2 de diciembre 2017. www.cna.gov.co/1741/articles-186502_doc_academico8.

SOBRE O AUTOR:

Alejandro Alvarez Gallego

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, pela Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor Titular, Universidad Pedagógica Nacional, Colômbia. Grupo de Investigación: Historia de la Práctica Pedagógica. E-mail: rizoma.alejandro@gmail.com

Recebido em: 11 de dezembro de 2017.

Aprovado em: 22 de fevereiro de 2018.