

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DIRECCIÓN DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA
PROGRAMA DE FORMACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS**

NATURALEZA Y RETOS DE LAS ESCUELAS NORMALES SUPERIORES
Documento de Trabajo No. 2

Septiembre 16 de 2014

INTRODUCCIÓN

En el marco de la política “Educación de calidad, el camino de la prosperidad”, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha propuesto el mejoramiento continuo de la calidad de la educación, con el fin de lograr que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de su vida; es decir, que desarrollen las competencias básicas que les permitan enfrentarse exitosamente a las diferentes situaciones que le presentan los contextos en los que se desempeñen y, con esto, mejorar su calidad de vida. Desde esta perspectiva, el Ministerio reconoce que uno de los factores determinantes para el mejoramiento de la calidad de la educación está referido a la formación de los docentes, como espacio de aprendizaje y estrategia fundamental para que los maestros delinear y apliquen estrategias pedagógicas pertinentes al contexto y a los desarrollos cognitivos, físicos y emocionales de sus estudiantes, propicien espacios de reflexión continua que conlleven a procesos de enseñanza innovadores, no habituales, que incidan en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades y destrezas) de los estudiantes y promuevan, en ellos como profesionales de la educación, la reflexión sobre estrategias didácticas y su aporte para con el aprendizaje de los estudiantes.

En el actual momento histórico nuestro país avanza de manera decidida hacia la paz, y el eje articulador de este proceso debe ser la educación, entendida como un instrumento para propiciar las condiciones de equidad, competitividad, inclusión, conciencia ciudadana y sensibilidad social, de tal forma que permita edificar y comprender las dinámicas de una convivencia pacífica hacia la nación del postconflicto. En esta apuesta, el trabajo de los maestros es fundamental para posicionar los derechos humanos como una línea de acción axiológica y curricular en el proceso de formación de los estudiantes, y en esto la actualización disciplinar y pedagógica de los maestros y el fortalecimiento de sus competencias juega un papel relevante.

En razón a lo expuesto y dado que los educadores son actores importantes para el logro del propósito de una educación de calidad y que, en consecuencia, su formación se convierte en un factor decisivo para la movilización, transformación y cambio de las acciones sociales y culturales que se desarrollan en y desde la escuela, se hace necesario desarrollar acciones de fortalecimiento de los programas de formación de docentes.

En particular, sobre la formación inicial de docentes, aunque estos programas y las instituciones que los ofrecen gozan de autonomía, el Ministerio reconoce la necesidad de lograr la comprensión del sentido y práctica del proceso de formación de educadores en los programas de formación complementaria (PFC), los programas de licenciatura y los programas de pedagogía (para docentes profesionales no licenciados), por cuanto son espacios de formación esenciales en los que los docentes desarrollan las competencias básicas y específicas para el ejercicio de su rol, para establecer lineamientos que promuevan su calidad y para acompañarlos de manera que respondan con pertinencia a los retos de la calidad de la educación, a los requerimientos de talento humano del sector educativo y las expectativas de la sociedad respecto a sus egresados (Decreto 5012 de 2009, Art. 16).

Como antecedentes recientes, el Ministerio ha presentado el Sistema Colombiano de Formación de Educadores como referente para organizar y articular las acciones, actores,

entidades y alcances de la formación de educadores y que para el propósito de esta propuesta, enfatizará particularmente en lo que se ha definido como subsistema de formación inicial. Asimismo, avanza en la consolidación de unos Lineamientos de Calidad para los Programas de Licenciatura con miras a aumentar las exigencias de calidad de los programas de formación inicial de docentes, de manera que se revalorice la profesión docente, se analicen e incorporen estándares nacionales e internacionales y se establezca la coherencia necesaria con los procesos de evaluación de docentes que adelanta el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y el MEN.

En este contexto, las escuelas normales superiores (ENS) y los PFC que estas instituciones ofertan también son objeto de análisis y estudio, en el propósito de cualificar los procesos de formación que desarrollan, en aras de contar con mejores profesionales de la educación y, por ende, con mejores prácticas docentes, desde el fortalecimiento y cualificación de estos programas; máxime cuando inicia un momento coyuntural para estas instituciones debido a los procesos que se están adelantando en relación con el reconocimiento de la prioridad de contar con excelentes docentes, la necesaria modernización de la educación media, algunas situaciones administrativas ambivalentes relacionadas con el carácter de ser instituciones que prestan el servicio educativo desde el nivel de preescolar y que además forman profesionales de la educación, la autorización otorgada en 2010 por parte del MEN para ofrecer el PFC en metodología presencial y la proximidad de la renovación de dicha autorización .

La propuesta que se desarrolla en este documento responde a la necesidad de fortalecer a la ENS como institución formadora de docentes que se desempeñan en preescolar y básica primaria, desde el análisis y definición de su naturaleza, como punto de partida, para la toma de decisiones pedagógicas y normativas, de su organización y funcionamiento que garanticen la calidad de los procesos de formación de docentes que ofrecen.

ALGUNOS REFERENTES SOBRE LA PROFESIÓN DOCENTE

Las experiencias nacionales e internacionales muestran que el éxito de cualquier iniciativa que se emprenda con el propósito de mejorar la calidad de la educación, está ligado con el respaldo y desempeño de los maestros que, a su vez, se encuentra estrechamente relacionado con sus procesos de formación. Esto implica que desde la calidad de la educación que se desea, se debe pensar la formación de los maestros, las características de los programas que los forman, de tal manera que cuenten con estándares de calidad pertinentes y acordes a las exigencias de un mundo globalizado, para lograr los resultados esperados en su desarrollo profesional, en el sistema educativo, en la formación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y en consecuencia en el avance del país.

Estudios recientes realizados sobre la calidad de la educación (SERCE, 2010; OCDE, 2012; COMPARTIR, 2014) recalcan en la importancia de la formación de los educadores para mejorar los desempeños de los estudiantes. En este sentido, estos estudios plantean retos en relación con propiciar el ingreso a la carrera docente de jóvenes mejor preparados y elevar la calidad de los programas de formación de docentes, particularmente a nivel inicial, promoviendo la práctica e investigación pedagógica.

El docente como sujeto social y político recibe en sus manos una gran responsabilidad, que lo ubica más allá de un agente laboral en un actor principal de las dinámicas sociales y culturales y en un componente fundamental de la calidad de la educación; como señala Tenti, la profesión docente *“es una actividad profundamente política, es decir, comprometida con la formación de la ciudadanía activa y la construcción de una sociedad más justa, más libre y por lo tanto más humana”* (2007, p. 141).

El término “maestro”, se asocia a una persona dedicada al oficio de enseñar. Etimológicamente el oficio procede de *opus* (trabajo) y *facio* (hacer), por eso los oficios se aprenden haciendo y practicando. También la denominación de maestro se liga al arte de ejercer la “enseñanza”, con unos saberes que se producen a partir de la reflexión continua sobre la práctica. Entonces el maestro es un sujeto de saber pedagógico que se cuestiona sobre las manifestaciones de la historia, la cultura, el conocimiento, el pensamiento, la estética, la ética, el lenguaje y por la relación entre éstas y su práctica. Así, el centro de la discusión en las instituciones formadoras de docentes, siguiendo a Tezanos (2011), es cómo se enseña a enseñar y, por esto, las instituciones formadoras de docentes deben decidir cómo estructurar un programa de estudios centrado en el enseñar a enseñar, donde esté presente el aprender sin perder el centro del trabajo del docente¹

Considerando el oficio mismo del maestro y sus implicaciones en la vida de los estudiantes es claro que los docentes requieren el apoyo y las condiciones necesarias para desarrollar sus competencias profesionales, actualizarse, investigar e innovar en su práctica docente cotidiana y, desde ahí, crear ambientes de aprendizaje propicios para que los estudiantes adquieran los aprendizajes y desarrollen las competencias requeridas en el siglo XXI. Lo anterior, porque enseñar en el ámbito profesional, requiere además de experiencia en el aula, de elementos pedagógicos, metodológicos y didácticos, enmarcados en procesos formativos sistémicos, efectivos y especializados que involucren análisis y estudios teóricos y prácticos. Adicionalmente, al existir una estrecha relación entre prácticas de aula y las creencias de los docentes sobre su rol, es necesario que la formación docente no solo se enfoque en brindar elementos que aporten al conocimiento especializado, sino que proporcionen herramientas y promuevan la reflexión sobre la práctica misma, para avanzar en la indagación y el diálogo permanente en función de la transformación de tales creencias.

Entonces, hablar de formación es hablar de desarrollo y proyección profesional y personal, dinámica que resignifica el papel de los *“docentes como autores y actores de los procesos educativos, como sujetos de aprendizaje y desarrollo permanente, como protagonistas de esta gran tarea social que es la educación”* (UNESCO, 2004 citado por MEN, 2013 p. 49). Es así, como la estructura de los procesos de formación docente deben permitir desarrollar competencias que beneficien el desempeño profesional, tales como la creatividad, la reflexión, el autoaprendizaje, la asertividad, la toma de perspectiva, la consideración de consecuencias y el pensamiento crítico, entre otras, para contar con un profesional idóneo y cualificado desde la academia con el nivel de calidad necesario para la construcción y desarrollo de un proyecto educativo institucional y de nación.

¹ Es de resaltar que la enseñanza tiene una relación importante con la naturaleza histórica de las escuelas normales, en tanto la escuela normal se funda para transmitir la regla, el canon, el método de enseñanza

FORMACION DE EDUCADORES

En Colombia diversas normatividades, políticas y planes han tenido como asunto de importancia social y política la formación de los educadores. En el marco de la Constitución Política de 1991, donde se señala que “(...) *la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica*” (art. 68) y con la promulgación de la Ley 115 de 1994 se presenta un avance en la búsqueda de un sistema educativo coherente, para el cual se requiere de un educador “*orientador, en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad*” (art. 4) y, en consecuencia, una formación de educadores bajo los principios de formar un educador de la más alta calidad, desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del educador y fortalecer investigación en el campo pedagógico y en el saber específico.

Recientemente, el Ministerio de Educación Nacional, como resultado de un proceso de construcción colectiva con la comunidad académica, educativa y gremial de sector educativo, ha definido el *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*, como un marco de referencia que ofrece las directrices que orientan la formación de docentes del país, para organizar y articular los subsistemas de formación, desde la reflexión conjunta de las distintas instancias comprometidas en el tema y la articulación entre los distintos actores del sistema educativo, de manera que tal sistema se desarrolle coordinadamente y se logren los propósitos de mejoramiento de la calidad educativa.

El Sistema de formación de educadores posibilita la articulación de los subsistemas de formación inicial, en servicio y avanzada, para que desde la autonomía de las instituciones formadoras de docentes, las secretarías de educación, los establecimientos educativos, los gremios y los maestros, se avance en el desarrollo de estrategias de formación efectivas para el fortalecimiento de las competencias básicas y profesionales de los futuros docentes y de los educadores en servicio. Esto les proporcionará las herramientas pedagógicas y didácticas para transformar, desde una reflexión sostenida de su trabajo, su quehacer, e innovar sus prácticas pedagógicas, y para reconocer contextos y responder pedagógicamente a las diferentes capacidades y necesidades de los estudiantes, en procura de que ellos aprendan más y mejor y desarrollen sus competencias para la vida.

Además de los tres subsistemas, se definen tres ejes transversales que articulan y potencian el sistema como un todo y desde cada subsistema, según las especificidades que toman tales ejes en cada uno de ellos:

- La pedagogía, como saber esencial, teórico y práctico, que da sentido e identidad al sistema de formación de educadores. De acuerdo con esto, la formación pedagógica es un elemento central a lo largo de la formación de los maestros, en tanto “*la apropiación, desarrollo y constitución disciplinar del conocimiento pedagógico desde la perspectiva de la comprensión de los procesos de enseñanza y aprendizaje, los ambientes y el contexto para el aprendizaje, la didáctica, el currículo, la evaluación, la escuela como lugar de*

socialización y otras temas asociados a la educación” (MEN, 2013, p. 64), le dan sustento a la práctica pedagógica del docente. Es importante precisar que, si bien la pedagogía se considera como saber fundante de la profesión docente, no es el único que da sentido al ejercicio del educador dada la complejidad de los procesos educativos; así en el saber del maestro confluyen diversos saberes desde diferentes disciplinas que enriquecen la comprensión del proceso educativo y de la función docente en el mismo.

- La investigación como dinamizadora del sistema desde la producción y divulgación de saber pedagógico y la reflexión sobre las prácticas de los docentes. La investigación y la formación en investigación tienen la intención de promover la actitud reflexiva, *“la capacidad de asombro, indagación, creación, interés y deseo por conocer y explicar la realidad”*, de manera que los maestros en formación y en servicio avancen de la acumulación de contenidos a la comprensión de conceptos y procesos para su ejercicio presente y futuro.
- La evaluación como actividad de aprendizaje y conocimiento, a través de la cual se obtiene información para cualificar las prácticas de formación de docentes y las prácticas mismas del docente.

En relación con el subsistema de formación inicial que habilita a sus egresados para el ejercicio de la docencia, y en el cual las escuelas normales superiores son instituciones formadoras, se plantea el reto de una formación integral y profesional de los educadores en un primer acercamiento al componente pedagógico y disciplinar, el lugar de la profesión y el rol docente, que serán la base del ejercicio en su futura labor educativa. Así, la formación inicial se ocupa de promover espacios para que el futuro educador apropie los fundamentos y saberes, y desarrolle las competencias profesionales necesarias para efectuar su labor como profesional de educación. *“Para esto se requiere formar a los educadores en un ámbito de interpretación y comprensión de la realidad educativa nacional y regional, además de estudiar las implicaciones sociales, culturales, cognitivas, personales y disciplinares de la educación desde sus distintos niveles y desarrollos. Esto es, incursionar en un proceso de formación integral, permanente y de mejoramiento continuo que permita al educador actuar ante las necesidades de la educación. La formación como educador está dirigida a aprender a enseñar, a posibilitar el aprendizaje de diversos conocimientos, competencias, contenidos conceptuales, actitudinales y procedimentales, con el fin de crear posibilidades vitales para la constitución de los sujetos sociales a través de la educación.”* (MEN, 2013, p.72)

Competencias del educador

El interés por las características, personales y profesionales, que identifican el “buen educador”, ha sido una constante desde diferentes enfoques teóricos y tendencias políticas. Según las expectativas, necesidades y posibilidades de la sociedad en relación con la educación, a través del tiempo se han generado diversas perspectivas y tendencias en las instituciones formadoras de docentes sobre el ser y hacer del maestro, que han llevado a la heterogeneidad de enfoques, desde la teoría y los contextos específicos, en la formación de docentes.

Diferentes autores y organizaciones (Perrenoud, 2004; Proyecto Tuning 2004 – 2007; UNESCO, 2007; Valliant, 2009) invitan a definir los perfiles profesionales, en particular de los educadores, mediante un inventario de competencias que un educador debe tener o desarrollar para el ejercicio de su quehacer docente, y que se traducen en componentes académicos que se desarrollan a través de un proceso de formación. Sin entrar a asumir una posición teórica sobre el término competencia, se puede consentir una noción desde algunas características comunes en la literatura sobre el tema:

- Las competencias hacen referencia a características o atributos personales: conocimientos, habilidades, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo. Son parte del capital intelectual y humano de una persona,
- las competencias se manifiestan en la acción al producir buenos resultados, como producto de la integración de diferentes saberes y experiencias,
- las competencias logran resultados en diferentes contextos, y,
- las competencias son dinámicas: se adquieren, se movilizan y se desarrollan continuamente,

características que se recogen en la Guía No. 31 “Guía Metodológica. Evaluación Anual de Desempeño Laboral” (MEN, 2008), al definir competencia como

“una característica intrínseca de un individuo (por lo tanto no es directamente observable) que se manifiesta en su desempeño particular en contextos determinados. En otras palabras, una persona demuestra que es competente a través de su desempeño, cuando es capaz de resolver con éxito diferentes situaciones de forma flexible y creativa.

(...) Por otro lado, una competencia involucra la interacción de disposiciones (valores, actitudes, motivaciones, intereses, rasgos de personalidad, etc.), conocimientos y habilidades, interiorizados en cada persona. Estos componentes de la competencia interactúan entre sí y se ponen en juego frente a los retos cotidianos que enfrenta una persona, determinando la calidad global de su labor en un escenario específico. Es importante señalar además que una competencia no es estática; por el contrario, esta se construye, asimila y desarrolla con el aprendizaje y la práctica, llevando a que una persona logre niveles de desempeño cada vez más altos.” (p. 13)

Precisamente la Resolución 5443 de 2010, define al Educador como “un profesional con formación pedagógica que, atendiendo a las condiciones personales y de los contextos, orienta procesos de enseñanza y aprendizaje y guía, acompaña y promueve la formación y el desarrollo de las competencias de sus estudiantes” (Art. 2), y al establecer las competencias básicas y profesionales que definen el perfil del educador colombiano, independientemente del área o nivel de desempeño, que si bien se plantean como reto para los programas de licenciatura, son aplicables a todos los programas de formación de docentes y al educador como profesional de la educación. Estas claridades son esenciales para dar un sentido y estatus a la profesión docente y para orientar a las instituciones formadoras en la elaboración y evaluación de sus propuestas curriculares, por cuanto en ellas se reflejan las aspiraciones sobre lo que deben ser, saber y hacer los futuros docentes.

Por otra parte, el Instituto Colombiano para la evaluación de la Educación – ICFES – diseña y aplica las pruebas SABER PRO para la evaluación externa de la calidad de la educación superior, con el objetivo de *“comprobar el desarrollo de competencias de los estudiantes próximos a culminar los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior”* (Decreto 3963 de 2009). Para el ICFES, la competencia es una *“capacidad compleja que integra conocimientos, potencialidades, habilidades, destrezas, prácticas y acciones que se manifiestan en el desempeño en situaciones concretas, en contextos específicos (saber hacer en forma pertinente)”*²; bajo esta premisa, la prueba Saber Pro se estructura en módulos que evalúan las competencias genéricas, consideradas fundamentales para cualquier profesional, y las competencias específicas, comunes por grupos de programas según especialidades. Para el caso de los estudiantes de programas de educación, licenciaturas y programas de formación complementaria, además de las competencias genéricas (comunicación escrita, razonamiento cuantitativo, lectura crítica, competencias ciudadanas e inglés) se definieron tres competencias específicas:

- Formar, entendida como la *“competencia para reconceptualizar y utilizar conocimientos pedagógicos que permitan crear ambientes educativos para el desarrollo de los estudiantes, del profesor y de la comunidad”*,
- enseñar, que es la *“competencia para comprender, formular y usar la didáctica de las disciplinas con el propósito de favorecer los aprendizajes de los estudiantes”*, y
- evaluar, que se refiere a la *“competencia para reflexionar, hacer seguimiento y tomar decisiones sobre los procesos de formación, con el propósito de favorecer la autorregulación y de plantear acciones de mejora en la enseñanza, en el aprendizaje y en el currículo”* (Charla informativa módulo de educación ICFES 2012).

Las pruebas de concurso docente, así como la evaluación anual de desempeño y las pruebas de competencias para ascenso o reubicación laboral, evalúan el desempeño del docente en relación con unas competencias comportamentales y funcionales que definen, de cierta manera, el perfil del docente que se espera en su ejercicio profesional. Según se define en la Guía 31 “Guía Metodológica Evaluación Anual de Desempeño Laboral”, las competencias funcionales se refieren al *“desempeño de las responsabilidades específicas del cargo de docente o directivo docente, definidas en la ley y los reglamentos”* (p. 14), las cuales se observan en sus actuaciones en las cuatro áreas de la gestión institucional. Por su parte, las competencias comportamentales se refieren a las actitudes, los valores, los intereses y las motivaciones con que los educadores desarrollan sus funciones (p. 15).

Con todos estos referentes observamos que el perfil del docente colombiano se define en relación con las siguientes competencias, planteadas en el documento “Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política” (pp. 73-74):

- Sólida formación en teorías educativas, pedagógicas y didácticas, contemporáneas, generales y específicas.

² Glosario publicado en <http://www.icfes.gov.co/ciudadano/component/sobipro/?sid=54&task=list.alpha.c&Itemid=0>

- Comprensión analítica y reflexiva acerca de los factores inherentes a los procesos diferenciales de la enseñanza y el aprendizaje en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, en el reconocimiento de diferencias individuales, culturales, étnicas y sociales.
- Conocimiento y apropiación de los principios pedagógicos de educabilidad y enseñabilidad, que les permite profundizar en diferentes alternativas pedagógicas y didácticas para el aprendizaje de los estudiantes en contextos y tiempos diversos.
- Pensamiento crítico, constructivo y reflexivo para la innovación del saber pedagógico.
- Formación en investigación educativa para la realización de lecturas analíticas y propositivas sobre la realidad, que lo movilizan a la configuración de propuestas educativas pertinentes a diferentes condiciones contextuales.
- Habilidades y destrezas en tecnologías de la información y la comunicación para el diseño, desarrollo y evaluación de las herramientas educativas.
- Comprensión y producción de textos y de contextos individuales y globales, con fundamento investigativo que favorezcan el desarrollo integral de los estudiantes y de la educación como profesión.
- Formación para el diseño, desarrollo y mejoramiento permanente de proyectos educativos institucionales y currículos flexibles.
- Competencias comunicativas en una lengua extranjera y en el uso pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación – TIC –.
- Profunda formación política y cultivo de condiciones morales, en ética y bioética, así como en democracia y ciudadanía.

Estas competencias son un referente básico y necesario para el diseño de las propuestas curriculares de los programas de formación de docentes y, en este sentido, tales programas deben propiciar espacios académicos que posibiliten el desarrollo o fortalecimiento de estas competencias, en los futuros maestros y en los maestros en servicio. Asimismo, estas competencias son un referente para los procesos de evaluación de los programas, y de sus estudiantes en los diferentes momentos de su formación y de su carrera docente como profesional de la educación.

ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD EN RELACIÓN CON LAS ESCUELAS NORMALES SUPERIORES

*“Las Escuela Normales de Institutores son
Escuelas de Oficio. El Oficio del maestro es enseñar”
Curso Superior de Pedagogía, 1.894.*

A lo largo de la historia del maestro en Colombia, desde su reconocimiento como personaje público, y de su formación, las escuelas normales han tenido un papel relevante a nivel nacional y regional como garantes de preservar y fortalecer una cultura pedagógica a través de la preparación de los maestros en función de las necesidades del país.

La creación de las escuelas normales en 1821, por autorización del General Francisco de Paula Santander, se relaciona con la urgencia de formar maestros para orientar la enseñanza en la escuela, institución que surge cuando la educación trasciende del ámbito privado de la iglesia y la familia. Así, las primeras escuelas normales se fundaron en las

principales ciudades con el propósito de formar a los maestros, *normalizar* (igualar, uniformar, homogeneizar, ordenar, reglar, regularizar y pautar)³ las prácticas de enseñanza, para garantizar una formación igual para todos los estudiantes, y difundir el método Lancasteriano, con el cual se lograba que un solo maestro se encargara de enseñar a centenares de niños al mismo tiempo, las buenas costumbres, la moral, la escritura, la lectura y la aritmética elemental.

Con la llegada de la primera Misión Alemana, en 1872, se logra la organización de más de veinte escuelas normales en el país para promover en los futuros maestros la apropiación del método Pestalozziano, según el cual se prioriza el reconocimiento de las experiencias del niño y el desarrollo de la percepción por encima de la enseñanza memorística que se postulaba desde el método Lancasteriano. No obstante, la guerra civil de 1876 llevó finalmente a cerrar algunas escuelas normales y a devolver a la iglesia católica el control en la formación de los colombianos y, en consecuencia, de sus maestros, lo cual llevó a una reestructuración de los planes de estudio de las escuelas normales en procura de garantizar el rol “moralizador” del maestro.

En 1903 se inicia un movimiento de reforma de la educación y de la formación de docentes con la expedición de la Ley Orgánica de Educación, mediante la cual el gobierno nacional ordeno que en cada departamento se abriera una escuela normal para varones y otra para mujeres, cada una con una escuela primaria anexa para el desarrollo de las prácticas de enseñanza como elemento central en la formación de los maestros; adicionalmente, el Congreso Pedagógico Nacional de 1917 estableció condiciones para el ingreso de los aspirantes a ser maestros y para la titulación con la intención de elevar la calidad de la preparación de los docentes, en tanto se consideran como el verdadero fundamento del proceso educativo. En este contexto, la segunda misión alemana en 1924 y la visita de Ovidio Decroly en 1925, motivaron nuevas transformaciones en los planes de estudio de las escuelas normales hacia la pedagogía activa

Durante el periodo de la República Liberal (1930-1946), se da la transición de la antigua formación normalista hacia la creación de las primeras facultades de educación, a partir de tres instituciones: la Normal de Varones de Tunja, el Instituto Pedagógico Nacional y la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Colombia, y con el enfoque de mejorar el nivel de formación de los maestros en elementos de la escuela activa como modelo pedagógico, la enseñanza práctica y las disciplinas.

En 1935 se dispuso la fusión de estas tres facultades en una sola, de carácter mixto y adscrita a la Universidad Nacional, la cual se denominó posteriormente Escuela Normal Superior (que existió hasta 1951), dependiente directamente del Ministerio de Educación Nacional, e influenciada curricularmente por las experiencias de la Escuela Normal Superior de París y la Facultad de Ciencias de Alemania. La creación de la Escuela Normal Superior es un evento significativo en la historia de la formación de docentes en Colombia, en tanto la propuesta de formación de docentes que allí se desarrolló, propició el desarrollo de las humanidades para brindar herramientas al futuro maestro, dada la complejidad del ejercicio

³ HERRERA, M. & LOW, C. (1990, julio) Historia de las Escuelas Normales en Colombia. En: *Educación y Cultura*. No. 20 Bogotá: CEID-FECODE. p. 41.

de la enseñanza, y presentó una nueva figura de maestro como intelectual y como responsable de los destinos de la nación. Es así como a lo largo de estos años se configura la formación de los maestros con la presencia de conocimientos disciplinares de las ciencias naturales y las matemáticas, para contar con maestros especialistas en una rama científica, conocimientos de las ciencias sociales, para contar con buenos maestros expertos en pedagogía y en disciplinas como la psicología, la filosofía y la antropología en función de la educación, conocimientos de filología e idiomas y en bellas artes, para ampliar el horizonte intelectual del maestro.

El gobierno conservador de Laureano Gómez (1950-1953), inicia un desmonte del proyecto pedagógico existente y determina el cierre de la Escuela Normal Superior, la cual se divide en dos instituciones con sedes en Tunja y Bogotá, posteriormente convertidas en la Universidad Pedagógica de Colombia (masculina) y la Universidad Pedagógica Nacional (femenina), respectivamente⁴. De esta manera, se da preferencia a la formación de los maestros a nivel universitario y se propicia la creación de facultades de educación en las universidades, dado el auge de la profesión docente y la demanda en diferentes regiones.

A la par con el surgimiento y consolidación de las facultades de educación, se promueve la reforma de las escuelas normales con el Decreto 1955 de 1963, acentuando su carácter profesional para dar una mejor formación a los docentes de enseñanza elemental. Este decreto estableció, entre otros aspectos, que: (i) el servicio educativo urbano y rural fuera el mismo, por lo cual la preparación de maestros para la zona rural y urbana del país debía ser por lo menos igual en extensión y calidad, (ii) la denominación de los planteles dedicados a la formación de docentes era escuela normal, (iii) la formación normalista se desarrollaría en los grados 5º y 6º de bachillerato, (iv) la práctica docente se desarrollaría en las escuelas anexas de las escuelas normales y, mediante convenios, en escuelas afiliadas, y (v) el título de maestro se otorgaría a quienes finalizaran y aprobaran el grado 6º dentro del ciclo normalista de formación profesional.

En la década de los años setenta se establece un plan de estudios mínimo en las escuelas normales, en consonancia con las tendencias y modelos pedagógicos que van entrando en auge a nivel mundial y las necesidades del país respecto a la formación de maestros. Asimismo se establece la creación de un ciclo básico de 4 años en la educación secundaria, en el cual los estudiantes recibirán la misma formación académica fundamental, y un ciclo vocacional de dos años que ofrece, entre otras opciones, la formación normalista que conlleva al título de Bachiller Pedagógico⁵, título que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2277 de 1979, habilitaba para el ejercicio docente en el nivel de preescolar y básica primaria (art. 5)⁶.

La década del 80 se inicia con críticas importantes a la implementación de la tecnología educativa como modelo de enseñanza, dando origen al Movimiento Pedagógico Nacional, que convocó al magisterio y a grupos de investigación a reflexionar sobre el rol del docente en la sociedad y la importancia del saber pedagógico como especificidad de la profesión

⁴ Actualmente, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad Pedagógica Nacional

⁵ Título que se expidió hasta el año 1999.

⁶ En la estructura del escalafón, descrito en el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, los bachilleres pedagógicos accedían al grado 1 y, con años de experiencia, podían ascender en el escalafón hasta el grado 8.

docente, de donde se plantean como principios de la formación de los docentes la búsqueda de niveles más elevados de formación y la necesaria profesionalización del docente. Las reflexiones suscitadas por el Movimiento Pedagógico Nacional constituyeron la base de los planteamientos definidos en la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y que significó, en particular, una reforma importante en las escuelas normales.

En el artículo 112 de la Ley General de Educación, sobre las instituciones formadoras de educadores, se establece que *“las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior”*, a partir de lo cual (i) las escuelas normales que lo desearon se reestructuraron como escuelas normales superiores, (ii) el MEN definió unas nuevas disposiciones (Decreto 3012 de 1997, derogado) para la organización y funcionamiento de estas instituciones, (iv) se definió el proceso de acreditación previa, según lo estableció también la Ley 115 de 1994 para *“mantener un mejoramiento continuo de la calidad de los docentes”* (art. 113), (iii) se delimitó el campo de desempeño docente de los egresados, normalistas superiores, al servicio educativo en nivel de preescolar y el ciclo de educación básica primaria y (iv) se reconoció a la escuela normal superior como autoridad académica en relación con la formación de docentes⁷.

El Decreto 3012 de 1997 (derogado) establecía la organización de las escuelas normales superiores y explicitaba los requisitos y el procedimiento para la acreditación previa. Con respecto al primer aspecto, la organización de las escuelas normales superiores, este decreto definía sobre las escuelas normales superiores (ENS) *“son instituciones educativas que operarán como unidades de apoyo académico para atender la formación inicial de educadores para el ejercicio de la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria”* (art. 1) y que ofrecen, *“en jornada única completa, el nivel de educación media académica con profundización en el campo de la educación y la formación pedagógica y un ciclo complementario de formación docente con una duración de cuatro (4) semestres académicos”*⁸ (art. 3), y, directamente o en convenio con otros establecimientos educativos, podía ofrecer la educación preescolar y básica. En este sentido, se observa que el alcance y dedicación de estas instituciones es la formación de docentes, según se precisaba en el mismo artículo 3, *“para el nivel de educación preescolar y para el ciclo de educación básica primaria con énfasis en un área de conocimiento, de una de aquellas establecidas en el artículo 23 de la Ley 115 de 1994”*.

⁷ Este reconocimiento se evidencia en el Decreto 709 de 1996, en el cual se define que las escuelas normales superiores preparan profesionales en educación (art. 5), que pueden ofrecer programas de formación permanente (art. 7) y que son parte del comité territorial de capacitación docente de la secretaría de educación. (art. 20).

⁸ El mismo Decreto en el artículo 25 señalaba que a quienes finalizaran la educación media en una escuela normal superior se les expediría el título de bachiller, especificando el campo de la educación en la que profundizó, que no habilita para el ejercicio de la docencia, y para quienes finalizaran el ciclo complementario se les expediría el título de normalista superior que acredita para el ejercicio de la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria.

En relación con las cuestiones curriculares, el Decreto 3012 de 1997 (derogado) también establecía los núcleos del saber que estructuraban el programa de formación de docentes, ciclo complementario, a saber: Educabilidad del ser humano; Enseñabilidad de las disciplinas; Currículo, la didáctica, la evaluación, el uso pedagógico de los medios interactivos de comunicación e información y el dominio de una segunda lengua; Estructura histórica y epistemológica de la pedagogía; Realidades y tendencias sociales y educativas; y la Dimensión ética, cultural y política de la profesión educativa; así como la atención educativa de las poblaciones de que trata el Título III de la Ley 115 de 1994 y la investigación pedagógica.

Sobre cuestiones administrativas, dada la función de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas como administradoras del servicio educativo, se observa que la planta de directivos y docentes para la ENS depende de las secretarías de educación, departamentales, municipales o distritales, según corresponda, en relación con los procesos de ingreso por méritos (concursos docentes) y la administración de la planta docente. Asimismo, son las secretarías de educación las que otorgan, con base en la acreditación previa otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial como escuela normal superior⁹. En el capítulo V del Decreto 3012 de 1997 (derogado), se definían los requisitos para los directivos y se ofrecían unas indicaciones generales sobre los concursos para contar con la planta necesaria, así como la necesidad de una evaluación continua de estos educadores a fin de brindar una actualización pertinente y determinar la permanencia o traslados de los docentes de la ENS.

Otros elementos que señalaba el mismo decreto sobre la relación entre las ENS y las secretarías de educación respectiva, contemplan aspectos como las funciones de inspección y vigilancia (art. 38), la definición de los cobros por derechos académicos en el ciclo complementario (art. 33) y la financiación de la escuela normal superior (art. 34). Así, se colige que las escuelas normales superiores dependen administrativamente de las secretarías de educación.

Otra cuestión desarrollada por el mencionado decreto se refiere a los convenios con instituciones de educación superior, precisados en el artículo 112 de la Ley 115 de 1994. Al respecto, definía los requerimientos mínimos para tales convenios desde cuestiones pedagógicas, administrativas y financieras, y se establecía la posibilidad de establecer condiciones para el reconocimiento de saberes, experiencias y prácticas brindadas por el ciclo complementario, de manera que se promoviera la movilidad de los normalistas superiores hacia programas de licenciatura, bajo el principio de avanzar en la profesionalización de los docentes y la búsqueda de niveles más elevados de formación.

En relación con el segundo aspecto, la *Acreditación previa*, en el capítulo III del Decreto 3012 de 1997 (derogado) se especificaban los mecanismos y requisitos para su implementación; particularmente los documentos que las ENS, a través de la secretaría de educación de la respectiva jurisdicción, debían remitir al Consejo de Acreditación de ENS, instancia creada para el desarrollo de este proceso. Asimismo, el decreto establecía que tal

⁹ Según se estableció en el artículo 23 del Decreto 3012 de 1997 (derogado) y en coherencia con lo señalado en el artículo 151 de la Ley General de Educación.

acreditación se otorgaría por un plazo de cuatro (4) años, al término de los cuales se esperaba que la escuela normal superior se encontrara organizada y funcionando como tal, para acceder a un proceso de *Acreditación de calidad y desarrollo*, centrado en el “*cumplimiento de los requisitos de calidad de los programas ofrecidos y de desarrollo de los fines propios de la educación*” (art. 15); tal acreditación se proyectó otorgarla por un período de cinco (5) años y consistió en una autoevaluación adelantada por la ENS, de acuerdo con los criterios determinados por el Consejo de Acreditación de las ENS, la evaluación externa practicada por un equipo evaluador nominado por el mismo Consejo y la valoración del consejo con base en los resultados de las dos evaluaciones para emitir un concepto y recomendar al Ministerio de Educación Nacional la emisión del acto administrativo correspondiente.

La acreditación previa se adelantó entre los años 1997 y 1998, y la acreditación de calidad y desarrollo en el año 2002, dejando un saldo para el país de 137 escuelas normales superiores establecidas y acreditadas: 129 estatales y 8 privadas.

Con el inicio del nuevo milenio se promovieron algunos cambios y ajustes en el funcionamiento de las ENS. Así, en el año 2001, mediante el Decreto 642 (derogado), se establecía que al ciclo complementario también pueden ingresar las personas que acrediten título de bachiller, quienes cursaban seis (6) semestres, en lugar de cuatro (Decreto 2832 de 2005, derogado); en cuanto a la nómina de las ENS, el Decreto 3020 de 2002 establece que la ubicación de los docentes para el ciclo complementario se hará por el sistema general de participación, teniendo en cuenta los núcleos del saber pedagógico; la Resolución 198 de 2006 (derogada), reglamentaba la modalidad semipresencial del ciclo complementario que pueden ofrecer las ENS; y el Decreto Ley 1278 de 2002 (estatuto docente) definió en su artículo 3 que los normalistas superiores son profesionales de la educación, lo que conlleva a la reflexión sobre la calidad de los ciclos complementarios en coherencia con este reconocimiento.

En este marco, y a puertas de finalizar el término de la acreditación de calidad y desarrollo, (en 2007) se promulga el Decreto 4790 de 2008, por el cual se establecieron las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores y se dictan otras disposiciones, que implicaron nuevos ajustes en la dinámica de la ENS.

El Decreto 4790 de 2008 presenta trece condiciones de calidad para el programa de formación complementaria (PFC) en modalidad presencial, antes denominado ciclo complementario, que abarcan aspectos académicos y pedagógicos a considerar en la propuesta curricular del programa (primeros seis en el siguiente listado) y aspectos organizativos para garantizar el desarrollo óptimo del mismo:

- Pertinencia del PFC
- Propuesta curricular y plan de estudios
- Innovaciones en el campo educativo
- Práctica docente
- Temas de enseñanza obligatoria
- Modalidades de atención educativa

- Proyección social
- Personal docente y directivo
- Medios educativos y mediaciones pedagógicas
- Infraestructura y dotación
- Autoevaluación institucional coherente con el PMI
- Seguimiento a egresados
- Estructura administrativa - Recursos financieros

Asimismo, se definieron cuatro principios pedagógicos como referentes para el diseño y desarrollo de la propuesta curricular y plan de estudios del programa de formación complementaria: la educabilidad, la enseñabilidad, la pedagogía y los contextos (art. 2); se estableció la organización del plan de estudios por créditos académicos¹⁰ para facilitar el reconocimiento de las competencias desarrolladas por los estudiantes en el programa de formación complementaria, por parte de las Instituciones de Educación Superior, aspecto ligado con los convenios que, en este decreto, se direccionaron hacia el reconocimiento de saberes, logros y competencias; y se estableció la duración del programa de formación complementaria en cuatro semestres para los bachilleres de la escuela normal superior y cinco semestres para bachilleres de otras modalidades de educación media, aunque el decreto no es explícito frente a la modalidad de educación media que se ofrece en una ENS.

Por otra parte, el Decreto 4790 de 2008 propone un nuevo esquema en relación con la acreditación, la verificación de las condiciones de calidad antes señaladas, que conduce a la autorización o no, por parte del MEN, para ofrecer el PFC. Para el desarrollo de este proceso de verificación de condiciones de calidad del PFC, se creó una Sala Anexa de ENS en la Sala de Educación de la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES –, la cual se encarga de emitir un concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional la autorización, la autorización condicionada o la no autorización a la escuela normal superior para ofrecer el programa de formación complementaria, con base en el análisis de la documentación aportada por la escuela normal superior y los informes de una visita de verificación por parte de dos pares académicos designados por el mismo Ministerio (Resolución 505 de 2010, derogada).

En el año 2010 se adelantó el proceso de verificación de condiciones de calidad del PFC, según lo dispuesto en el Decreto 4790 de 2008 y la Resolución 505 del 2010¹¹. 99 ENS fueron autorizadas por 5 años para ofrecer su programa de formación complementaria en modalidad presencial y las 38 ENS restantes obtuvieron autorización condicionada por un año, las cuales tuvieron nueva visita de verificación en 2012, luego de implementar su plan de mejoramiento. Actualmente las 137 ENS cuentan con la autorización para ofrecer sus respectivos programas de formación complementaria en modalidad presencial hasta 2015.

Finalmente, y frente a situaciones ambiguas que suscitó la oferta de programas semipresenciales en algunas regiones del país, el Decreto 4790 de 2008 establece la obligatoriedad de contar con la autorización del Ministerio de Educación Nacional para que la

¹⁰ Un crédito académico equivale a 48 horas efectivas de trabajo académico del estudiante

¹¹ Por la cual se crea y organiza la Sala Anexa para Escuelas Normales Superiores, se adopta el procedimiento para la verificación de las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria que pueden ofrecer las escuelas normales superiores y se dictan otras disposiciones

escuela normal superior pueda ofrecer programas de formación complementaria con la metodología de educación a distancia, para lo cual debe cumplir once (11) condiciones de calidad adicionales a las definidas para el programa presencial, cuya verificación también le compete a la Sala Anexa de ENS. A la fecha tres ENS cuentan con autorización para ofrecer el PFC en modalidad a distancia.

Llama la atención que este Decreto centre la atención exclusivamente en el programa de formación complementaria, sin observar a la institución en general y en particular, la articulación con la educación media, y que matice el programa de formación complementaria en términos similares a los programas de pregrado de educación superior, particularmente en las condiciones de calidad definidas y en el proceso de verificación de tales, que guarda muchas similitudes con el proceso de registro calificado de los programas de educación superior. Se reconoce, de cierta manera, una intención de distinguir la formación de docentes que ofrece la ENS en el PFC en relación con el servicio educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media, y de equiparar la formación en el PFC a la educación superior.

En resumen, el Decreto 4790 de 2008 (i) le da un estatus particular al PFC, (ii) establece condiciones específicas para promover y garantizar la calidad de estos programas, (iii) define la verificación de tales condiciones de calidad como estrategia para asegurar la calidad de los PFC, dejando en manos del MEN la potestad de autorizar o no la oferta de estos programas, (iv) orienta los convenios con las universidades desde un punto de vista pedagógico, respaldados en una organización de los programas por créditos académicos, (v) define condiciones para el desarrollo de PFC con metodología a distancia, y (vi) ratifica la posibilidad de abrir la oferta del PFC a todos los bachilleres del país, independientemente de su procedencia, así como la supresión de los énfasis en el PFC.

Sin embargo, el Decreto 4790 de 2008 se queda corto en las cuestiones administrativas y organizativas de la ENS y del programa, en tanto no precisa aspectos referidos a (i) el carácter y naturaleza de estas instituciones, (ii) el carácter de la educación media y su relación con el PFC, (iii) los requerimientos administrativos para el cumplimiento de las condiciones de calidad, por ejemplo frente al tema de recursos y de los docentes, (iv) el rol de las secretarías de educación en relación con el PFC, (v) las funciones de inspección y vigilancia del PFC, (vi) las situaciones que justifican la creación de PFC con metodología a distancia, y (vii) las consecuencias de la no autorización de un PFC.

Esto ha generado algunas imprecisiones y confusiones (que se plantean más adelante) en la realidad de estas instituciones, especialmente las de carácter oficial adscritas a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, por cuanto se asume administrativamente toda la ENS como una institución educativa y, en algunos casos, la secretaría de educación se ve limitada normativamente para atender los requerimientos específicos del programa de formación complementaria, por exceder su competencia.

Hay entonces diversas posiciones, entre ser consideradas en la práctica como instituciones educativas (como definía el Decreto 3012 de 1997) o como instituciones formadoras de docentes, las cuales se reflejan en decisiones diversas por parte de las secretarías de educación, sobre la asignación y los perfiles de los docentes para el programa de formación

complementaria, sobre los recursos (financieros, humanos, tecnológicos, materiales educativos, bibliografía, etc.) necesarios para procesos como las prácticas pedagógicas y la investigación, sobre los tiempos necesarios para las actividades de docencia y para la investigación, entre otros aspectos que ha llevado a inequidades, entre las ENS de diferentes entidades territoriales, y a la falta de continuidad en los procesos formativos e investigativos que desarrollan las ENS, pues dependen de la disposición de la administración territorial vigente y de la flexibilidad con la que asumen ciertas interpretaciones normativas para intentar garantizar las condiciones que posibilitan que las ENS desarrollen procesos de formación de docentes de calidad.

No obstante esta condición de ser asumidas administrativamente como instituciones educativas, algunas normas establecen elementos particulares por su condición de instituciones formadoras de docentes, entre estas:

- El Decreto 3020 de 2002, sobre los docentes para el programa de formación complementaria, señala: *“La definición de la planta de personal docente de la educación básica secundaria y media de las Escuelas Normales Superiores, incluirá las necesidades de formación del ciclo complementario de los normalistas superiores de acuerdo con las áreas o núcleos del saber establecidos en el Decreto 3012 de 1997 (derogado)”*.
- Sobre el presupuesto de ingresos, el Decreto 4791 de 2009 establece que *“los recursos financieros que se obtengan por el pago de derechos académicos del ciclo complementario en las escuelas normales superiores deben ser incorporados en el presupuesto del Fondo de Servicios Educativos como una sección presupuestal independiente”* (art. 8) y sobre la utilización de recursos, en el artículo 11 se define que *“en las escuelas normales superiores, los gastos que ocasione el pago de hora cátedra para docentes del ciclo complementario deben sufragarse única y exclusivamente con los ingresos percibidos por derechos académicos del ciclo complementario”*.
- El Decreto 366 de 2009 por el cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales, señala sobre la formación de docentes en el artículo 16 que: *“las escuelas normales superiores, las instituciones de educación superior que poseen facultad de educación y los comités territoriales de capacitación docente, deberán garantizar el desarrollo de programas de formación sobre educación inclusiva para los docentes que atienden estudiantes con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales”, y que “el personal de apoyo pedagógico asignado a las escuelas normales superiores, asesorará la formación de los nuevos docentes en lo concerniente al proceso de educación inclusiva de la población con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales, para lo cual deberá presentar proyectos de formación articulados al proyecto educativo dentro de las fechas previstas en la planeación institucional y con el apoyo de las facultades de educación”*
- El Decreto 4807 de 2011, frente al alcance de la asignación de recursos de gratuidad educativa, excluye a los estudiantes del *“ciclo complementario de las escuelas normales superiores, grados 12 y 13”*.

Algunos apuntes sobre la situación actual de las ENS

- La ENS es una institución que ofrece el servicio educativo desde el grado de preescolar hasta grado 11. La educación media en las ENS es académica y, en la realidad de estas instituciones, hacen una profundización en educación (Título: Bachiller académico), la cual corresponde a un 20% del plan de estudios de este nivel educativo (media); esto no está regulado normativamente desde la educación media como parte de la institución, ni como parte de la propuesta de formación de docentes que desarrollan.
- El PFC se organiza según lo dispuesto en el Decreto 4790 de 2008. La autorización para su oferta es otorgada por el Ministerio de Educación a la ENS, con base en el proceso de verificación de condiciones de calidad que adelanta el Viceministerio de Educación Superior. El programa de formación complementaria se concibe como educación superior en el sentido de que forma profesionales para la educación, aunque administrativamente se corresponde con la educación preescolar, básica y media por ser ofrecido por una institución que se maneja como institución educativa.
- Al programa de formación complementaria pueden ingresar bachilleres de cualquier modalidad, quienes hacen un semestre más (cinco en total), equiparable con el 20% de trabajo en educación de la media que cursan los bachilleres de la ENS. Esto último no está regulado.
- No todos los bachilleres de las ENS cursan el programa de formación complementaria; según información señalada por las ENS (de manera informal), esta situación se presenta con mayor intensidad en las ENS que se ubican en grandes centros urbanos, donde hay variadas posibilidades de formación en educación superior. Algunas ENS adelantan procesos de articulación de la media con otras entidades a fin de ofrecer otras posibilidades a los estudiantes.
- El Preescolar y el Ciclo de básica primaria de una ENS, son espacios de práctica y de investigación de los estudiantes del programa de formación complementaria, junto con otras instituciones educativas, jardines, etc., localizados en su zona de influencia.
- En el caso de las ENS oficiales, los docentes del programa de formación complementaria son adscritos a la planta de la secretaría de educación de la entidad territorial certificada respectiva. La asignación de los docentes de la educación media y del programa de formación complementaria se define con el parámetro de la media académica o, en algunos casos, con el parámetro de la media técnica, según la flexibilidad de la secretaría de educación. No hay distinción de perfiles de los docentes para el programa de formación complementaria y ni de los directivos para la ENS. Los rectores organizan los docentes asignados a la ENS, según su formación y experiencia, para distribuir la carga académica de los docentes que se desempeñan en el programa de formación complementaria, procurando que los docentes con mayor experiencia se encarguen de la formación de los futuros maestros.

- Dado que el programa de formación complementaria no cuenta con recursos de gratuidad, las ENS hacen cobros por semestre a los estudiantes, con el aval de la secretaría de educación respectiva. Estos recursos se utilizan para el sostenimiento del programa y, de manera particular, para el fomento de la investigación, dotación especializada (por ejemplo, libros y materiales educativos) y para el pago de docentes de cátedra que permiten cubrir el déficit de profesores, por cantidad o perfil.
- En estos dos últimos aspectos, las secretarías de educación favorecen o no a las ENS y su carácter como institución formadora de docentes de maneras diferentes: algunas muy ceñidas con lo que establecen las normas y otras más flexibles respaldados en otras normas o políticas y recursos de la entidad territorial. Esto genera disparidad en el funcionamiento de las ENS y en sus posibilidades de gestión y organización.
- La inspección y vigilancia de la ENS como institución educativa es responsabilidad de la secretaría de educación respectiva. Sin embargo, al ser el PFC autorizado por el MEN, surge la pregunta sobre qué instancia tiene la competencia de hacer inspección y vigilancia a este programa. Tampoco está definido un proceso para ejercer inspección y vigilancia al PFC, ni mecanismos para identificar y abordar la oferta de PFC por parte de instituciones, diferentes a las ENS, que no tienen autorización para ello (la información de estos casos se ha presentado de manera informal a través de las ENS).
- Los sistemas de información de educación preescolar, básica y media no siempre se ajustan al programa de formación complementaria, lo cual lleva a registros dispares entre ENS o información incompleta. Por ejemplo, (i) en el Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE) y en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) hay disparidad en concebir el programa de formación complementaria como un nivel o no y en el carácter de la ENS (técnica, académica, otra), (ii) el programa de formación complementaria está estructurado en semestres, 4 semestres para bachilleres de una ENS y 5 semestres en los demás casos; sin embargo, se habla de grados doce y trece y se prevé la matrícula anualmente, (3) los estudiantes que finalizan y aprueban el grado 11, adquieren el estado de GRADUADO, con lo cual no tienen opción de ser registrados en el SIMAT para el programa de formación complementaria de una ENS.
- Algunas ENS, específicamente para atender la formación de docentes indígenas, están interesadas en adelantar programas de formación complementaria con la metodología de educación a distancia, mediante convenios establecidos con los pueblos indígenas. Adicionalmente, algunas instituciones, educativas o no, han manifestado su interés de convertirse en ENS y ofrecer el programa de formación complementaria.
- En el proceso de verificación de condiciones de calidad adelantado en 2010 se identificaron como causales recurrentes de autorización condicionada, los relacionados con la propuesta curricular y plan de estudios, la práctica pedagógica y la investigación. Esto invita a un análisis sobre la manera como se concibe la formación de docentes en las ENS y las formas como se organizan los principios pedagógicos, los temas de enseñanza obligatoria, el uso pedagógico de TIC, la práctica, la investigación y otros aspectos que se demandan en la formación de docentes, en función de un perfil de normalista superior. Llama la atención que la investigación y su articulación con la

práctica y la formación de docentes es una necesidad expresa por las ENS, en diferentes procesos de acompañamiento liderados por el MEN.

- Con la modificación de las Pruebas Saber Pro, antes denominadas ECAES, los estudiantes de las ENS presentan los mismos módulos que los estudiantes de licenciatura, tanto en las competencias genéricas como específicas. Llama la atención que (i) aunque la prueba no es obligatoria para los estudiantes de las ENS, la participación es amplia (prácticamente la totalidad de ENS), lo cual evidencia el interés por reconocer sus niveles de desempeño y la confianza en sus procesos de formación para asumir con tranquilidad una evaluación de esta naturaleza, y que (ii) los resultados de los normalistas superiores no difieren sustancialmente de los resultados de los licenciados¹², pese a que la intensidad en tiempo, la especificidad de la formación y las posibilidades de profundización es diferente en los dos escenarios; en este sentido, se observa que los procesos de la ENS en relación con la formación de docentes son equiparables con la formación de los licenciados, lo cual resulta coherente con el hecho de que ambos profesionales de la educación se desempeñan en el mismo contexto y en igualdad de condiciones para el caso de la educación preescolar y básica primaria.

NATURALEZA DE LA ENS

Desde el contexto anterior se observa que las ENS, en tanto prestan el servicio como institución educativa y ofrecen un programa que forma profesionales de la educación, cuenta con organizaciones y retos que son propios de escenarios característicos de la educación preescolar, básica y media, y de la educación superior; sin circunscribirse exacta y exclusivamente en uno de los dos, pues en la ENS existe una relación dialógica que enriquece de manera bidireccional la formación de los niños y niñas, y la formación de futuros docentes para los niños y niñas, en un “laboratorio permanente de ideas pedagógicas”.

La Ley General de Educación dice en el párrafo del artículo 112 sobre las ENS “(...) *Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes*”, enunciado que tácitamente presenta a la ENS como una institución diferente de las Instituciones de Educación Superior y de las Instituciones Educativas; entonces, el reto está en precisar la esencia misma de las ENS como Institución Formadora de maestros, circunscrita en el subsistema de formación inicial.

Sin embargo, para dimensionar el sentido y razón de ser de las ENS, sí se quiere llamar la atención sobre la connotación de lo académico, como característica atribuída a las ENS desde lo que enuncia la Ley general de Educación. Genéricamente la palabra académico, tanto para referirse a individuos, comunidades o entidades, está relacionada con el mundo intelectual cuya esencia es la producción y la circulación del saber; así lo académico está ligado con el fomento y desarrollo de una materia, ya sea cultural o científica, mediante procesos como la formación y la investigación. En este sentido, la connotación de académico

¹² De acuerdo con los resultados publicados por el ICFES en su página web para las aplicaciones de la Prueba Saber Pro en 2011 y 2012

para el caso de la formación de docentes acarrea el estudio profundo y la puesta en práctica del saber que circula sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, y en general sobre la función docente, así como la investigación para estar al corriente de nuevos avances, compartir conocimientos con la comunidad interesada en la formación de docentes y producir saber pedagógico.

De acuerdo con lo anterior, la ENS debe entenderse como una institución que estudia y produce saber pedagógico especializada en la formación de docentes para la educación preescolar y básica primaria, es decir un escenario donde confluyen de manera articulada la formación pedagógica, la investigación, la evaluación educativa y la proyección social, en relación con la educación preescolar y básica primaria, que es el campo de acción de sus egresados. Es claro entonces, que el proyecto educativo de la ENS debe reflejar la formación de docentes y la pedagogía como su razón de ser, pero adicionalmente como institución debe estar organizada en función de una propuesta curricular para la formación de docentes de calidad, del desarrollo de trabajos de investigación educativa liderados desde el PFC, de la concepción y uso de la evaluación formativa y sistemática de su propuesta curricular, de los docentes y de los estudiantes y, desde estos tres ámbitos, la promoción y desarrollo de espacios que apoyen la gestión de las secretarías de educación en respuesta a los retos de calidad de la educación, ligados a la formación de sus educadores.

En relación con la *formación de docentes de calidad*, se reconoce que la pedagogía y la didáctica son los aspectos centrales de su proyecto educativo institucional, como sustento y horizonte de la formación de sus estudiantes, y un aspecto transversal en la propuesta curricular de la ENS, con matices particulares según los niveles de formación, que en este caso son: educación preescolar, educación básica – primaria y secundaria –, educación media y programa de formación complementaria.

En el caso de la educación preescolar y básica primaria que ofrece la ENS, en correspondencia con lo establecido en la Ley 115 de 1994 sobre los fines generales de la educación y los fines específicos para estos niveles, se debe reconocer como un espacio pedagógico en el cual los futuros docentes que forma la ENS tienen la posibilidad de observar, aplicar y validar las teorías pedagógicas y didácticas que estudian, y experimentar propuestas de innovación e investigación. Desde este punto de vista, los ambientes de aprendizaje que se promueven en la educación preescolar y básica primaria de la ENS son un modelo de referencia para la formación de los niños y las niñas, espacios ideales de trabajo en los cuales ellos desarrollan sus competencias básicas para la vida y aprecian desde su rol de estudiantes lo que significa ser maestro y, al mismo tiempo, los futuros maestros desarrollan sus competencias profesionales y hacen explícita la relación teoría – práctica de la pedagogía, como saber fundante de la formación de docentes. Esto implica que el currículo de la educación preescolar y básica primaria que ofrece la ENS debe estar en coherencia con los principios, modelos y conocimientos que se estudian en la propuesta de formación de docentes de la misma ENS y, por supuesto, que estos niveles educativos se constituyen en el espacio natural y primario para la práctica pedagógica de los futuros maestros.

La educación básica secundaria, en su propuesta curricular, debe evidenciar la continuidad de las prácticas y ambientes de aprendizaje que se propician en los niveles anteriores, es

decir que los espacios académicos de este nivel reflejan el modelo pedagógico y las estrategias didácticas definidos en el currículo de la ENS. Sus alcances y propósitos se establecen de acuerdo a los fines de la educación y los fines para este ciclo educativo, definidos en la Ley General de Educación; no obstante, también es el momento propicio para que la ENS haga seguimiento a sus estudiantes para observar sus potencialidades e intereses como posibles futuros docentes, fundamentalmente a partir de espacios enriquecidos para el aprendizaje en cada una de las áreas, en los cuales la vivencia desde el rol de estudiante, le permita reconocer en las prácticas de sus maestros las bondades, proyecciones e implicaciones del ejercicio docente, el sentido del ser maestro y con ello, se motive y reconozca la vocación por la docencia. La ENS puede desarrollar actividades intencionadas o proyectos para identificar potencialidades docentes en sus estudiantes, sin que se conviertan en asignaturas sobre pedagogía o didáctica en la básica secundaria.

Sobre la educación media, las ENS desarrollarán un área exploratoria en educación, la cual será entendida como un primer espacio de formación de los estudiantes para posiblemente ser futuro maestro, en el cual se propicia el acercamiento a la profesión docente y a las competencias para el ejercicio de la docencia en los niveles de educación preescolar y básica primaria. Tal acercamiento tendrá una línea curricular con lo que desarrolla en el programa de formación complementaria, con la intención de que el estudiante de la ENS que opte por la carrera docente tenga oportunidades de continuidad en su formación ya sea en una ENS o en una Institución de Educación Superior.

El último nivel corresponde al programa de formación complementaria que, si bien tiene una línea de formación en correspondencia con todo el proceso educativo en que establezca la ENS para todos sus niveles, es opcional en tanto el bachiller puede o no continuar con esta posibilidad para ser maestro. En este programa se comprenden, analizan y teorizan los procesos que desarrollan los estudiantes desde su propia experiencia formativa en los niveles de preescolar y básica primaria, y se profundiza en los saberes necesarios y específicos que le permitirán al futuro docente desarrollar las competencias para el ejercicio de su rol como profesional de la educación.

En este sentido se reconocen como saberes básicos los relacionados con los principios pedagógicos de Educabilidad, Enseñabilidad, Pedagogía y Contextos, así como elementos referidos a la educación inclusiva, la interculturalidad, los proyectos pedagógicos transversales, el aprendizaje de una lengua extranjera, el uso de las TIC, entre otros aspectos señalados por las políticas y referentes nacionales, así como las tendencias sobre formación de maestros para el Siglo XXI a nivel internacional; y como complemento de todo ello y elemento central de la formación de docentes, la práctica pedagógica toma un lugar relevante en el PFC para acercar al futuro docente a la realidad de su ejercicio como profesional de la educación.

En relación con la *investigación educativa*, como eje transversal del subsistema de formación inicial, debe convertirse en las ENS en un elemento que le permita (i) ofrecer una formación de calidad para los niños y niñas en su educación preescolar y básica primaria, (ii) identificar potenciales futuros docentes entre los estudiantes de la educación básica secundaria, y (iii) fundamentalmente, adelantar procesos de alta calidad en la formación de los futuros docentes. Al mismo tiempo, se debe tener como objeto de estudio en sí misma, de manera

que los futuros maestros estudien elementos básicos sobre investigación educativa y participen en espacios que motive en ellos la necesidad de reflexionar sobre sus propias prácticas como docentes.

Entonces, la investigación educativa debe permitirle a la ENS analizar y cualificar las prácticas de los docentes a nivel de la educación preescolar y básica primaria, plantear propuestas innovadoras para la formación de docentes, brindar espacios formativos para los futuros maestros y desarrollar o fortalecer la actitud reflexiva en los futuros docentes y en los docentes de la misma ENS, reconociendo al educador como un profesional intelectual de la educación y a la ENS como una institución formadora de docentes con capacidad de producir saber pedagógico y didáctico, desde la reflexión y sistematización crítica sobre sus prácticas o proyectos.

En el caso de la formación de los futuros docentes, la investigación debe estar articulada en el currículo, particularmente como una alternativa didáctica para el desarrollo de su práctica pedagógica y como experiencia desde la posibilidad de los estudiantes del PFC de participar en proyectos de investigación que estén adelantando los docentes de la institución.

Esto requiere una organización institucional, a través de la configuración de un ambiente propicio para la reflexión y el diálogo sobre las prácticas docentes y, en general sobre la educación, que puede llevar en el mediano y largo plazo a la definición de líneas de investigación y a la consolidación de grupos de investigación. No se trata de que todos los docentes de la ENS tengan que desarrollar proyectos de investigación o que todos los estudiantes cursen áreas sobre investigación, pero sí de que las condiciones estén dispuestas para promover la actitud reflexiva del educador y su interés por conocer y explicar la realidad; por ejemplo, los maestros de preescolar, en sí mismos hacen comunidad académica que reflexiona sobre su práctica y desde ahí generan saber que cualifica el trabajo con los niños y alimenta la formación de los futuros docentes.

Dada la connotación académica de la ENS, es natural darle relevancia a la producción y divulgación del saber pedagógico y didáctico a través de los procesos formativos e investigativos que desarrolla; pero esto está incompleto, si la ENS no asume un proceso de *Evaluación formativa*, que le provea de información sobre el desarrollo de la propuesta curricular desde la mirada en el desempeño de los docentes, los estudiantes, en especial los futuros docentes, y los diferentes procesos que desarrolla.

El Sistema colombiano de Formación de Educadores reconoce a la evaluación como uno de los ejes transversales del sistema, entendiéndola como la *“actividad crítica desde la cual se aprende, en el sentido que por ella adquirimos conocimiento (Álvarez, 1993, citado por MEN, 2013, p. 66)”* y señalando como premisa fundamental que *“el valor de la evaluación está en la retroalimentación de los procesos y en su aporte a la toma de decisiones, en las diferentes instancias. Se evalúan los aprendizajes del educador, condiciones de asimilación y aprehensión de los conocimientos, contenidos conceptuales, la calidad y pertinencia de los programas de formación de educadores, las instituciones formadoras y el sistema de formación de educadores”* (p.67). De esta manera, para el caso de la ENS, a través de la evaluación se fortalece y cualifica la formación de docentes, se generan mejores espacios

académicos y de práctica pedagógica, y se propician mejores ambientes de aprendizaje para los niños de educación preescolar y básica primaria.

La evaluación adquiere sentido cumpliendo con su función pedagógica; es decir, al ser concomitante con la misión de la educación, los objetivos institucionales, la formación de los docentes y los propios sujetos que participan. Esto implica necesariamente la definición de una política de evaluación en la ENS que permita consolidar la cultura de la evaluación para mejorar y la definición de estrategias de cualificación, fortalecimiento o sostenimiento, de acuerdo con los hallazgos que reporte para formar docentes de alta calidad y para la ENS en sí misma. Asimismo, y de igual manera que con la investigación, la evaluación se debe tener como objeto de estudio en sí misma, de manera que los futuros maestros adquieran saberes y desarrollen competencias relacionadas con el saber evaluar como acción propia de su quehacer docente futuro y reconocer los productos de la evaluación como fuentes de información para comprender y estudiar el avance de sus procesos de enseñanza y los factores que los propician.

Desde este contexto académico se reconoce también la función de la ENS en su proyección social, en tanto los procesos que desarrolla en *formación* (pedagogía y didáctica), *investigación* y *evaluación*, le proporcionan herramientas para participar activamente en el mejoramiento de la calidad de la educación en sus regiones.

Es así, como la ENS asume un rol reflexivo y propositivo en su actuación como parte del comité territorial de formación docente, que asesora a la secretaría de educación para la definición, implementación, seguimiento y evaluación de un plan territorial de formación docente pertinente a las necesidades de los educadores en servicio de la entidad territorial. Asimismo, puede (i) proponer e implementar programas de formación para la actualización y el fortalecimiento de las competencias profesionales de los docentes de educación preescolar y básica primaria, (ii) brindar asesoría a las instituciones educativas y a la misma secretaría de educación para la cualificación de los ambientes de aprendizaje y el mejoramiento de las propuestas curriculares a nivel de educación preescolar y básica primaria, particularmente en las instituciones con las cuales la ENS tiene convenios para la realización de prácticas pedagógicas, (iii) convocar a eventos, seminarios, congresos, encuentros, etc., para la divulgación de sus procesos formativos, investigativos y evaluativos, (iv) desarrollar cursos o programas para que estudiantes de educación media de instituciones educativas o bachilleres desde un espacio de exploración en educación, reconozcan sus intereses o potencialidades para ser maestros, entre otros escenarios.

En síntesis, la ENS es una institución prestadora del servicio educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media y con un programa de formación complementaria que forma docentes para que se desempeñen en la educación preescolar y básica primaria, con un proyecto educativo institucional que tiene como visión y misión la formación inicial de docentes, desde la articulación de cuatro ámbitos: la formación de docentes de calidad, con el referente de la pedagogía, la investigación educativa, la evaluación formativa y la proyección social, a partir de lo cual desarrolla acciones intencionadas y organizadas para el fortalecimiento de las competencias de los futuros docentes y de los docentes en servicio, aportando al mejoramiento de la calidad de la educación de los niños y niñas de preescolar y básica primaria, en su entidad territorial y en el país.