



SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

Políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013

De la educación como servicio
a la educación como derecho

GLADYS JAIMES CARVAJAL
MARÍA ELVIRA RODRÍGUEZ LUNA





SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

Políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013

**De la educación como servicio
a la educación como derecho**

GLADYS JAIMES CARVAJAL
MARÍA ELVIRA RODRÍGUEZ LUNA

Políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013
De la educación como servicio a la educación como derecho

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
EDUCACIÓN

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autoras Gladys Jaimes Carvajal
María Elvira Rodríguez Luna

© IDEP

Directora General Nancy Martínez Álvarez
Subdirector Académico Paulo Alberto Bolívar Molina
Coordinadora académica del
proyecto y supervisora Ruth Amanda Cortés Salcedo
Coordinadora Editorial Diana María Prada Romero

Libro ISBN 978-958-8780-32-0
Primera edición Año 2015
Ejemplares 500

Edición Cooperativa Editorial Magisterio
Diseño y diagramación Mauricio Suárez Acosta
Impresión Subdirección Imprenta Distrital - DDDI

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente
y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
Avenida Calle 26 N°.69D-91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal - Centro Empresarial Arrecife
Teléfono: (571) 4296760 - 2630575 - 2630562
www.idep.edu.co - idep@idep.edu.co
Bogotá, D.C. - Colombia

Impreso en Colombia

Contenido

| | |
|--|----|
| Presentación | 11 |
| Introducción | 15 |
| 1. Los horizontes conceptuales del estudio | 19 |
| El análisis del discurso como teoría y método | 20 |
| El análisis crítico del discurso | 21 |
| 2. Ruta metodológica del estudio de incentivos docentes | 25 |
| El problema de estudio y su justificación | 25 |
| Objetivos del estudio | 26 |
| Perspectiva del estudio y principales categorías analíticas | 27 |
| Tipos de análisis | 27 |
| Niveles de análisis | 28 |
| Planos de la representación | 29 |
| Descripción de las estrategias de análisis testimonial | 31 |
| Fases del estudio | 32 |
| 3. El estado actual de los incentivos docentes | 34 |
| Documentos de investigación sobre incentivos docentes | 35 |
| Tendencias en resultados de investigación | 35 |
| Documentos de política sobre incentivos docentes | 37 |
| Documentos teóricos relacionados con incentivos docentes | 40 |
| Documentos jurídicos relacionados con incentivos docentes | 42 |
| A manera de conclusión: proyecciones para el estudio de incentivos docentes | 42 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Análisis documental de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital: niveles de análisis y planos de representación | 44 |
| Nivel macrodiscursivo: representación de lo deseable en la política de formación docente | 44 |
| Las reformas educativas en América Latina y el trasfondo económico y social de las políticas de formación docente | 45 |
| Lineamientos de política de formación docente en el plano nacional | 46 |
| Nivel mesodiscursivo: representación de lo posible en la política de formación docente y el mejoramiento educativo | 49 |
| Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (1995-1998) | 49 |
| Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” (1998-2001) | 50 |
| Bogotá: “Para Vivir Todos del Mismo Lado” (2001-2004) | 50 |
| Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008) | 51 |
| Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” (2008- 2012) | 52 |
| Bogotá Humana 2012-2016 | 52 |
| Nivel microdiscursivo: representación de lo factible en las políticas de formación e incentivos docentes para el mejoramiento educativo | 53 |
| Los Programas de Formación Permanente de Docentes en la política pública de Bogotá y el IDEP (1996-2013) | 54 |
| Los premios como incentivos docentes: niveles de análisis y planos de representación | 55 |
| Análisis macrodiscursivo de la política de los premios como incentivos docentes: representación de lo deseable | 56 |
| <i>El Premio al Mérito Educativo: la normatividad educativa y el contraste entre estímulos y sanciones</i> | 56 |
| <i>El Premio Galardón a la Gestión Escolar: un modelo educativo de la eficiencia, la eficacia y el aseguramiento de la calidad</i> | 57 |
| <i>El Premio a la Investigación e Innovación Educativa: profesionalismo y protagonismo del docente</i> | 60 |
| Nivel mesodiscursivo: las representaciones de lo posible en los premios Galardón y de Investigación e Innovación | 63 |
| Análisis microdiscursivo: la puesta en escena del Premio a la Investigación e Innovación y la representación de lo factible | 69 |

| | |
|--|----|
| 5. Análisis testimonial de las políticas de incentivos docentes: balance y perspectivas | 75 |
| Nivel microdiscursivo: representación de lo necesario a partir de las voces de los docentes | 75 |
| Grupo focal 1, centrado en los Programas de formación Permanente del Docente | 76 |
| Caracterización del grupo focal 1 | 76 |
| <i>Resultados esperados a partir de la información testimonial sobre los Programas de Formación Permanente de Docentes</i> | 79 |
| <i>Balance de la política de incentivos docentes a partir de las voces de los beneficiarios de los Programas de Formación Permanente de Docentes</i> | 82 |
| <i>Tensiones entre intenciones y realizaciones de los Programas de Formación Permanente de Docentes frente a necesidades y expectativas, y de los docentes</i> | 82 |
| <i>Impactos de los Programas de Formación Permanente de Docentes en la vida profesional, el proyecto personal y la identidad docente</i> | 84 |
| <i>Empoderamiento del docente como transformador del entorno educativo y social</i> | 85 |
| <i>Impactos en la institución y razones que motivan tales resultados</i> | 86 |
| <i>Aporte de los Programas de Formación Permanente de Docentes en la construcción de la experiencia pedagógica</i> | 88 |
| <i>Proyecciones y perspectivas necesarias según los beneficiarios del Sistema de Incentivos Docentes</i> | 89 |
| <i>Propuestas alternativas para la cualificación docente y recomendaciones para el mejoramiento y cualificación de los Programas de Formación Permanente de Docentes</i> | 90 |
| <i>Aspectos que se puedan mejorar en los Programas de Formación Permanente de Docentes</i> | 91 |
| <i>Conocimiento sobre los planes de incentivos impulsados por la Secretaría de Educación Distrital</i> | 92 |
| <i>Recomendaciones de nuevos incentivos</i> | 94 |
| <i>Síntesis sobre balance y perspectivas de la política pública de los Programas de Formación Permanente de Docentes según los testimonios de docentes</i> | 94 |

| | |
|--|-----|
| <i>Convergencias entre intencionalidades y expectativas</i> | 97 |
| <i>Recomendaciones</i> | 95 |
| Grupo focal 2, centrado en los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual | 95 |
| Caracterización del grupo focal 2 | 95 |
| <i>Resultados esperados a partir de la información testimonial sobre Programas de Apoyo a la Formación Posgradual: maestrías y doctorados</i> | 99 |
| <i>Balance de la política de incentivos docentes a partir de voces de los beneficiarios de Programas de Apoyo a la Formación Posgradual</i> | 102 |
| <i>Tensiones entre intenciones y realizaciones de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual frente a necesidades y expectativas de los docentes</i> | 104 |
| <i>Impactos de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en la vida profesional, el proyecto personal y la identidad docente</i> | 105 |
| <i>Empoderamiento del docente como transformador del entorno educativo y social</i> | 108 |
| <i>Impactos logrados en la institución y razones que motivan tales resultados</i> | 108 |
| <i>Aporte de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en la construcción de la experiencia pedagógica</i> | 112 |
| <i>Proyecciones y perspectivas en la dimensión de lo necesario según los beneficiarios del Sistema de Incentivos Docentes</i> | 114 |
| <i>Propuestas alternativas para la formación docente y recomendaciones para la cualificación de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual</i> | 114 |
| <i>Aspectos que se pueden mejorar en los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual</i> | 117 |
| <i>Conocimiento sobre los planes de incentivos impulsados por la Secretaría de Educación Distrital</i> | 117 |
| <i>Grado de satisfacción frente al Plan de Incentivos</i> | 120 |
| <i>Recomendaciones de nuevos incentivos</i> | 121 |
| Síntesis sobre balance y perspectivas de la política pública de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual según los testimonios de docentes | 122 |
| <i>Convergencias entre intencionalidades y expectativas</i> | 122 |
| <i>Tensiones</i> | 122 |

| | |
|--|-----|
| <i>Las recomendaciones se relacionan con</i> | 123 |
| Docentes ganadores del Premio a la Investigación e Innovación | 124 |
| <i>Caracterización del grupo de docentes ganadores</i> | |
| <i>en los Premios a la Investigación y la Innovación</i> | 124 |
| <i>Resultados esperados a partir del análisis testimonial de los premios</i> | 125 |
| <i>Articulación entre los procesos de formación, las acciones educativas</i> | |
| <i>en el aula y la participación en comunidades de práctica</i> | 127 |
| <i>Tensiones entre la representación de sí mismo y las derivadas</i> | |
| <i>de las relaciones intersubjetivas</i> | 129 |
| <i>Tensiones entre la celebración parcial o total del Premio en</i> | |
| <i>el nivel institucional y la ausencia de reconocimiento</i> | 130 |
| <i>Impacto de las políticas educativas en las prácticas</i> | |
| <i>de investigación e innovación pedagógicas</i> | 131 |
| <i>Representación del Premio como factor del empoderamiento</i> | |
| <i>profesional, intelectual y social de los docentes</i> | 132 |
| <i>Representaciones de las actividades de investigación e innovación</i> | 133 |
| <i>Proyecciones y perspectivas según los ganadores de premios</i> | 134 |
| <i>Continuidad en los procesos y nuevos escenarios</i> | |
| <i>de las actividades de investigación e innovación</i> | 134 |
| <i>Recomendaciones a planeadores de política para generar condiciones</i> | |
| <i>e incentivar y promover la investigación e innovación en el aula</i> | 135 |
| <i>Recomendaciones para acciones investigativas y de innovación</i> | |
| <i>articuladas a las prácticas de aula y a la comunidad educativa</i> | 135 |
| <i>Síntesis sobre balance y perspectivas de los premios como incentivos</i> | |
| <i>docentes según los testimonios de los ganadores de premios</i> | 137 |
| Nivel microdiscursivo: representación de lo necesario | |
| a partir de las voces de actores clave de la educación en Bogotá | 138 |
| Caracterización del grupo de actores clave | 138 |
| Resultados esperados en cuanto al balance y proyecciones de la | |
| política de incentivos a partir de las entrevistas con actores clave | 139 |
| Balance de las políticas públicas de formación e incentivos docentes | 141 |
| <i>Relaciones entre intencionalidades y contextos de</i> | |
| <i>emergencia de las políticas de incentivos</i> | 141 |
| <i>Convergencias en relación con la política pública docente</i> | 143 |
| <i>Tensiones relacionadas con la</i> | |
| <i>implementación de la política pública docente</i> | 152 |

| | |
|--|-----|
| <i>Rupturas en las concepciones y los agenciamientos de las políticas públicas docentes</i> | 161 |
| <i>Avances y limitaciones en la implementación de la política pública de incentivos docentes</i> | 172 |
| <i>Proyecciones y recomendaciones derivadas de las entrevistas con actores clave</i> | 185 |
| 6. Triangulación de resultados, conclusiones y recomendaciones | 188 |
| Finalidades de la triangulación | 188 |
| Principales resultados de la triangulación | 189 |
| Conclusiones, proyecciones y recomendaciones | 195 |
| Sobre las concepciones y el concepto de incentivos, en el contexto internacional, regional y nacional | 195 |
| Sobre las concepciones de incentivos, en las políticas educativas de Bogotá; la articulación entre lo deseable, lo posible y lo factible | 199 |
| Referencias Bibliográficas | 203 |

Presentación

El libro que se presenta a continuación ofrece los resultados del “Estudio sobre incentivos docentes: balance y perspectivas de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013)”, que se realizó en el marco del desarrollo del proyecto “Investigación e innovación para la construcción de conocimiento educativo y pedagógico”, cuyo objetivo fue “Contribuir en la construcción y socialización de conocimiento educativo y pedagógico con docentes, directivos y estudiantes para la materialización del derecho a la educación de calidad y al cumplimiento del Plan Bogotá Humana 2012-2016, a través de la investigación, la innovación y el seguimiento de la política pública del sector”.

El estudio buscó articular la producción de conocimiento con la definición y consolidación de la política pública y, de manera específica, fortalecer el Componente de Cualificación Docente del IDEP, para avanzar en el desarrollo conceptual y metodológico del ámbito de incentivos y reconocimientos.

Las experiencias, en el plano internacional, en países de altos desarrollos educativos, demuestran la importancia de los incentivos docentes, de diversas categorías, que se constituyen en factor fundamental en los logros de las instituciones educativas y en los avances de los procesos de formación escolar, con notable incidencia en el desarrollo del sistema educativo y social.

En el análisis del estado del arte, la revisión documental sobre incentivos docentes, junto con los discursos sobre la profesionalización y la búsqueda de la calidad educativa, permiten identificar concepciones que difieren en cuanto a su definición, finalidad, estrategias y resultados esperados mediante su implementación.

Los resultados del estudio permiten identificar, en general, dos grandes orientaciones: los incentivos como estrategias salariales compensatorias, asociados a la medición de resultados de la actividad, semejantes a los ofrecidos en la industria; y los incentivos como estímulos y reconocimientos a la dignificación del estatus profesional docente, que incluyen, además de mejoras salariales, premios y reconocimientos a la producción de los docentes en el espacio de las prácticas profesionales.

En el primer caso, los incentivos se reducen a retribuciones económicas para atraer a los mejores profesionales, clasificarlos según sus méritos y adscripción al proyecto educativo hegemónico, para así retener a quienes responden a los ideales relacionados con la eficiencia y la eficacia, como parámetros de la calidad educativa. Esta perspectiva vincula los incentivos a los resultados en las pruebas estandarizadas, las certificaciones institucionales y la visibilidad de la acción educativa a partir de galardones y méritos individuales o colectivos.

En el segundo caso, emergen enfoques, sobre la educación y los incentivos docentes, que superan las visiones de la remuneración y la evaluación, aunque se consideren importantes y nada desdeñables, que plantean acciones dirigidas al reconocimiento docente, su empoderamiento profesional y su dignidad. Estas perspectivas conciben a las y los docentes como sujetos pedagógicos con roles protagónicos en la educación, y toman en consideración sus logros, expectativas, proyecciones, necesidades y deseos en el marco de los derechos.

En relación con el segundo caso, es importante valorar el enfoque de derechos que ha sido el reto explícito trazado por el sector educativo del Distrito Capital a partir del Plan de Desarrollo “Bogotá: una gran escuela (2004-2008)”, refrendado en los siguientes planes sectoriales del 2008 al 2016. Lo anterior se corresponde con el propósito de consolidar las ideas impulsadas por el Movimiento Pedagógico y los mandatos de la Constitución Política de 1991, la Ley 115 de 1994, los Planes Decenales de Educación 1996-2006 y 2006-2016, y las normas expedidas en su desarrollo, que promueven nuevas representaciones e imaginarios sociales sobre el rol protagónico del docente en los procesos y avances educativos y, en consecuencia, la pertinencia de una política pública que tienda a promover los incentivos a la profesión docente.

Se plantea también la necesidad, no solo de establecer diferencias entre derechos, estímulos y condiciones laborales, sino de precisar si la formación de alto nivel, la participación en comunidades académicas, las pasantías y las publicaciones se corresponden con las categorías de estímulos, reconocimientos, deberes, derechos o condiciones profesionales y laborales necesarias para el cumplimiento de las metas educativas. Igualmente, se establece la pertinencia de incrementar la participación de las y los maestros en las investigaciones sobre su profesión: otorgarles espacios para el reconocimiento de sus aportes a la educación y delimitar estos conceptos que aún mantienen referencias difusas sobre el tema.

Los resultados del estudio asumen el análisis del discurso como propuesta teórica y metodológica, a partir de considerar que las políticas públicas son discursos que vehiculizan representaciones e imaginarios sociales, puestos en escena en la implementación de las políticas a través de las acciones o prácticas sociales en contextos socioculturales e históricos. En consecuencia, se da un contraste de dos tipologías de análisis: la documental, representada en fuentes teóricas, planes de

desarrollo de Bogotá, los sectoriales de educación y territoriales de formación y, por otra parte, la testimonial, representada en las voces de docentes participantes en las tres modalidades de incentivos, y en la voz de actores clave de los procesos educativos de Bogotá (formuladores, planeadores y ejecutores de políticas).

La ruta metodológica desarrollada en el estudio, cuyos resultados se presentan a continuación, también define tres niveles de configuración de las políticas de incentivos docentes, con sus correspondientes planos de representación: el macro-discursivo (representación de lo deseable en los lineamientos de las políticas; el meso-discursivo (representación de lo posible, a través de la definición de metas y programas) y el micro-discursivo (representación de lo factible y realizado en las políticas), a partir de lo efectivamente ejecutado en los proyectos y estrategias implementadas, y de su percepción y valoración por parte de los sujetos involucrados (formuladores, ejecutores de política o destinatarios de las mismas).

El estudio se ejecutó en tres fases de desarrollo: La heurística, que asume el diseño de la investigación e involucra las acciones de planeación de actividades (fundamentación teórica y metodológica; preparación de instrumentos, y matrices de análisis). La hermenéutica, relacionada con el registro y sistematización de la información, el análisis e interpretación del corpus documental y testimonial, y la propuesta preliminar de documentos de socialización. Y por último, la fase expositiva, que involucra la socialización y discusión de los documentos del estudio.

En términos generales, el presente libro manifiesta la forma como se han concebido e implementado las políticas de incentivos docentes en Bogotá, representadas en los planes, programas y proyectos; la manera como se conciben los actores educativos beneficiarios de las mismas y las valoraciones sobre las necesidades y beneficios de las políticas, entre otros aspectos.

Introducción

El Estudio sobre incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013), en una perspectiva general, aporta importantes elementos para comprender las políticas públicas de formación permanente de docentes, los programas de apoyo postgradual y las ejecutorias de los premios a la investigación y la innovación, como modalidades de incentivos docentes.

El presente documento condensa los resultados del estudio, para lo cual asume la siguiente estructura: el capítulo 1 sitúa el horizonte conceptual del estudio en el análisis del discurso en general, y el análisis crítico del discurso en particular, propuestas que relacionan tres dominios de la acción: los discursos, las representaciones y las prácticas educativas, en este caso, a través de la puesta en escena de las políticas educativas de incentivos docentes.

En efecto, las políticas públicas son discursos y en consecuencia prácticas sociales en contextos socio culturales e históricos de realización. En esta perspectiva los discursos son vistos como prácticas comunicativas de significación que cumplen funciones sociales, políticas y culturales y se ejecutan en marcos institucionales, a través de la acción individual o colectiva, aspectos que otorgan características a la estructura, funcionamiento y modalidades de la actividad discursiva que el análisis del discurso asume como objeto de interpretación.

En correspondencia con lo anterior, en el capítulo 2 se define la ruta metodológica del estudio, que desarrolla las estrategias para el logro de los objetivos generales y específicos, interrelacionando los niveles de análisis (macro, meso y microdiscursivo), con los planos de representación de lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital de Bogotá.

En el capítulo 3 se consigna la investigación sobre el estado del arte de las políticas de incentivos docentes en el contexto internacional, nacional y distrital, conceptos y metodologías que se constituyen en referentes fundamentales del posterior análisis del desarrollo de las políticas en el periodo de estudio, 1996-2013.

El capítulo 4 condensa el análisis documental de las tres modalidades de incentivos definidas en el estudio: los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD); los programas de Apoyo a la Formación Postgradual PAFP y los premios como incentivos docentes. En este sentido se analizan los marcos generales de las políticas de formación docente, en el escenario de las reformas educativas en el ámbito internacional, regional y nacional, nivel macrodiscursivo y plano de representación de lo deseable. Igualmente, se asume el análisis del nivel mesodiscursivo y el plano de representación de lo posible de las políticas de formación docente y de incentivos contenidas en los Planes de Desarrollo de Bogotá, los Sectoriales de Educación y Territoriales de Formación en cada una de las administraciones del periodo de estudio: 1995-1998, 1998-2001, 2001-2004, 2004-2008, 2008-2012 y 2012-2016.

En concordancia con la ruta metodológica se aborda el análisis de los programas, proyectos y estrategias que representan el nivel microdiscursivo y el plano de representación de lo factible, con especificidad de los Programas de Formación Permanente de Docentes. Finalmente, el análisis documental se centra en los premios como incentivos docentes, en los anteriores niveles de análisis y planos de representación. En esta perspectiva, se examinan las tres categorías de premios implementadas en Bogotá: el Premio al Mérito Educativo; el Galardón a la Excelencia y el Premio a la Investigación e Innovación.

El capítulo 5 contiene el análisis testimonial de las políticas de incentivos docentes, en el nivel microdiscursivo, a partir de los grupos focales de docentes participantes en las modalidades de incentivos estudiadas: Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD), Programas de Apoyo a la Formación Postgradual (PAFP) y las narrativas de docentes ganadores del Premio a la investigación e Innovación, en sus distintas convocatorias. Los hallazgos de la anterior indagación se complementan con los derivados de las entrevistas focalizadas con actores clave de los procesos educativos de Bogotá (formuladores, planeadores, ejecutores de políticas y líderes gremiales), cuyas voces permiten identificar los encuentros y distancias entre lo concebido en los marcos de las políticas, lo deseable; lo pretendido en los planes sectoriales y territoriales, lo posible, y lo efectivamente ejecutado, lo factible. De la misma manera, se derivan del análisis testimonial las proyecciones y recomendaciones que consolidan la representación de lo necesario para avanzar en las propuestas educativas de incentivos docentes.

En el capítulo 6 se presentan los resultados finales del estudio derivados de la contrastación entre el análisis documental y testimonial, a través de la triangulación de la información correspondiente. En este propósito el balance de las políticas de incentivos docentes en Bogotá, en el periodo señalado, plantea convergencias, tensiones y rupturas: en las primeras se registra la existencia de marcos adecua-

dos para el reconocimiento y la dignificación docente, en el campo conceptual y normativo, y la creación de programas de formación permanente, postgradual y de estímulo y reconocimiento a la cualificación profesional de los docentes.

En las tensiones se advierten las concepciones del Estado sobre la formación docente, que oscilan entre el establecimiento de derechos y el desconocimiento del estatus profesional docente; en la definición de prioridades (énfasis en competencias /énfasis en áreas curriculares o en prácticas profesionales); en las concepciones sobre la investigación e innovación y su reconocimiento como constitutivas de la profesionalidad docente, y sobre la evaluación y sus efectos en la permanencia y ascenso en el sistema.

En las rupturas se reconocen las relativas a la concepciones de la educación como servicio y de la educación como derecho; rupturas en el sistema educativo entre la Ley General de Educación 115 y la Ley 30 de la Educación Superior; las funciones del docente (profesional que ejerce la docencia / profesional de la cultura y sujeto pedagógico) y en la regulación del ejercicio docente (Estatuto 2277 de 1979/ Escalafón 1278 de 2001).

En las recomendaciones cobra relevancia la necesidad de unificación del escalafón docente; el replanteamiento de la evaluación: sus métodos, su sentido e impactos; la reglamentación de estímulos y reconocimientos a la investigación y el fortalecimiento de comunidades académicas y la generación y ampliación de estímulos colectivos que implican mayores impactos institucionales y la generación de estímulos profesionales asociados a la productividad.

Finalmente, el balance y perspectivas de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013) permite establecer las conclusiones y recomendaciones, tendientes a consolidar los aspectos positivos de las políticas y a mejorar las ejecutorias, bajo el presupuesto de que son los docentes los impulsores de los logros educativos y es necesario fortalecer las políticas que reconocen su estatus profesional y promueven su desarrollo, en correspondencia con los avances educativos institucionales y sociales.

Palabras clave: políticas públicas, incentivos docentes, reformas educativas, procesos de formación, balance y perspectivas.

Balance y perspectivas de las políticas políticas de incentivos docentes en Bogotá (1996-2013)

1. Los horizontes conceptuales del estudio

El análisis de las políticas de incentivos desarrolladas en Bogotá durante el período 1996-2013 nos sitúa en los campos de conocimiento del lenguaje y de los discursos oficiales mediante los cuales se configuran las políticas de incentivos docentes. La investigación tiene como fundamento una concepción compleja e interdisciplinaria del lenguaje que aborda la configuración de sentido a través de la actividad discursiva como proceso integrador de la realidad, del pensamiento y conocimiento de esa realidad y de las interacciones sociales que se generan por medio de la palabra compartida. En palabras de Morin, “el lenguaje enlaza y pone en funcionamiento la totalidad multiforme y plural del universo antropológico” (1992, p. 168). Esto significa que en la actividad discursiva, como forma del intercambio simbólico, se instaura una nueva realidad que articula el lenguaje, el pensamiento y la acción.

De lo anterior se deduce una nueva concepción de la acción discursiva, vista como tejido de propósitos, medios y procedimientos ejecutados por los participantes en relación de interlocución en un espacio y tiempo determinados de la sociedad y la cultura.

Para el análisis de las políticas públicas de incentivos docentes se propone trascender el hecho discursivo, “hablar sobre algo”, ir a la comprensión de las representaciones e imaginarios educativos presentes en los discursos que se manifiestan en las acciones de implementación de las políticas.

Los estudios sobre la construcción de la significación a través de la actividad discursiva han dejado de ser objeto exclusivo de la ciencia lingüística para constituirse en problema de conocimiento, cuya complejidad congrega otras disciplinas de las ciencias humanas y sociales. En este sentido se orientan las investigaciones de Jerome Bruner en el campo de la psicología cuando aboga por la superación de la revolución cognitiva y la centración en la significación:

Las grandes teorías psicológicas están volviendo a formular cuestiones que atañen a la naturaleza de la mente y sus procesos, cuestiones sobre cómo construimos nuestros significados y nuestras realidades, cuestiones sobre la formación de la mente por la historia y la cultura (1995, p. 13).

En el mismo sentido, agrega: “Lo que yo me propongo sostener es que las verdaderas causas de la acción humana son la cultura y la búsqueda de significado dentro de la cultura” (1995, p. 35).

En el campo de la sociología es significativo el trabajo de Habermas para sustentar la racionalidad ligada al lenguaje en su teoría de la acción comunicativa. Al respecto plantea:

Si consideramos la sociedad en sentido lato como un mundo de la vida simbólicamente estructurado, no cabe duda de que la sociedad sólo se forma y reproduce a través de la acción comunicativa (1990, p. 100). Los componentes del mundo de la vida, cultura, sociedad y estructuras de la personalidad, constituyen plexos complejos de sentido que se comunican unos con otros aun cuando quedan encarnados en sustratos distintos (1990, p. 101).

El análisis del discurso como teoría y método

Si se asume la actividad del lenguaje como configuración de sentido, se hace necesario entender cómo se generan los discursos en las sociedades y en consecuencia adoptar una perspectiva analítica coherente con la concepción de lenguaje anteriormente explicitada. En este sentido, se opta por la perspectiva del *análisis del discurso* como teoría y método.

El análisis aborda la interacción social que se desencadena en las prácticas discursivas, teniendo en cuenta los aspectos lingüísticos, psicológicos, sociales y culturales que se involucran en la producción, circulación y reconocimiento de los discursos, constituyéndose así no solo en un enfoque teórico, sino en un método interdisciplinario. De acuerdo con Fairclough y Wodak:

Describir el discurso como práctica social implica una relación dialéctica entre un evento discursivo particular y la situación, la institución y la estructura social que lo configuran. Una relación dialéctica es una relación en dos direcciones: las situaciones, las instituciones y las estructuras sociales dan forma al evento discursivo, pero también el evento discursivo les da forma a ellas. Dicho de otra manera: el discurso es socialmente constitutivo, así como está socialmente constituido: construye situaciones, objetos de conocimiento, identidades sociales y relaciones entre personas y grupos de personas. Es constitutivo tanto en el sentido de que ayuda a construir el *statu quo* social, como en el sentido de que contribuye a transformarlo (1997, p. 258) (Citados por Calsamiglia y Tuson, 1999, p. 15).

La anterior definición articula la actividad discursiva y la organización social estableciendo las relaciones de interdependencia entre los dos dominios. Desde este punto de vista, en la investigación de las políticas de incentivos docentes se aborda el discurso como práctica social y se otorga a su estudio un carácter interdisciplinar, ya que alude a la incidencia mutua entre los procesos discursivos y los sociales. Para los efectos del presente estudio se asume la teoría del *análisis del discurso* en general y la del análisis crítico del discurso (ACD), de Teun van Dijk, como corriente que desarrolla un enfoque interpretativo y explicativo del discurso y especifica las relaciones de poder y control que se establecen mediante las prácticas discursivas en el seno de las sociedades, las cuales construyen determinadas representaciones e imaginarios sociales que inciden en las interacciones sociales, tal como se define a continuación.

El análisis crítico del discurso

La teoría crítica de la sociedad surge con la escuela de Frankfurt como respuesta a la epistemología positivista y su concepción acrítica de la sociedad, la ciencia y la cultura. En este universo se originan las teorías de la lingüística crítica que se desarrollaron en el Reino Unido y Australia y como campo de conocimiento se constituyen en antecedentes del ACD. De acuerdo con Van Dijk (1999):

El análisis crítico del discurso es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. [...] La perspectiva del ACD requiere una aproximación “funcional” que vaya más allá de los límites de la frase, y más allá de la acción y de la interacción, y que intente explicar el uso del lenguaje y del discurso también en los términos más extensos de estructuras, procesos y constreñimientos sociales, políticos, culturales e históricos. Se plantea como propósito contribuir al entendimiento de las relaciones entre el discurso y la sociedad, en general, y de la reproducción del poder social y la desigualdad —así como de la resistencia contra ella—, en particular. Se interroga sobre ¿cómo son capaces los grupos dominantes de establecer, mantener y legitimar su poder, y qué recursos discursivos se despliegan en dicho dominio? (p. 23).

A partir de la anterior definición se advierte que, en esta perspectiva teórica, el discurso es práctica social de construcción de la significación, a partir de la cual se establecen relaciones entre los participantes en la interacción comunicativa, y se elaboran esquemas y modelos de representación del mundo y de la sociedad que instauran formas de poder y dominación y su develamiento; a través del ACD, abre las posibilidades de transformación de estas realidades.

Para el análisis de los discursos sociales en el ACD se asumen dos niveles: el macronivel, representado por los discursos institucionales y por tanto el poder

social, y, por otra parte, el discurso y otras interacciones socialmente situadas cumplidas por actores sociales, que pertenecen típicamente a lo que se suele denominar el “micronivel” del orden social (Fairclough y Wodak, 1994, citados por Van Dijk, 1999, p. 25).

En el estudio de incentivos docentes se asumen estos dos niveles del orden social y el orden discursivo, con las siguientes especificidades: en el primer caso, el nivel macrodiscursivo se relaciona con los procesos de producción de los discursos sobre incentivos en el ámbito institucional de la política pública y, en consecuencia, se analizan los lineamientos de política, recomendaciones, paradigmas dominantes en las reformas educativas, políticas de formación y de incentivos docentes, en los contextos internacional, nacional y local; en el nivel microdiscursivo se sitúa el análisis en los procesos de interpretación y reconocimiento de los discursos de incentivos por parte de los formuladores, ejecutores y beneficiarios de las políticas, como sujetos individuales, o como grupo. Además de las dos categorías anteriores, la propuesta metodológica del estudio también asume un nivel mesodiscursivo para representar las relaciones entre los anteriores niveles.

Desde la teoría de Van Dijk, el ACD se fundamenta en el sistema relacional entre discurso, cognición y sociedad. Se trata de establecer cómo se articulan los procesos de pensamiento y conocimiento que construyen lo real y el sistema de interacciones sociales y culturales que se desencadenan a través del discurso. En términos de Pardo (2007), en esta perspectiva teórica se plantea como objeto de estudio “el hacer-decir social aprehensible en la interacción comunicativa que tiene la potencialidad de materializar y movilizar la diversidad de formas de representar la realidad” (p. 39).

En la definición de cada uno de los términos del sistema relacional propuesto por Van Dijk, el *discurso* es entendido como:

evento comunicativo específico [...] bastante complejo que involucra a una cantidad de actores sociales, esencialmente en los roles de hablante/escribiente y oyente/lector [...], que intervienen en un acto comunicativo en una situación específica (tiempo, lugar, circunstancias) y determinado por otras características del contexto (2006, p. 246). [...] En sentido restringido, es decir, haciendo abstracción de la dimensión verbal, se utiliza más bien para referirse al producto verbal oral o escrito del acto comunicativo: texto o conversación.¹ (2006, p. 247).

En relación con el concepto de *cognición*, este se deriva de la relación entre el lenguaje, el pensamiento y el conocimiento² e involucra los procesos de elaboración simbólica del mundo que se traducen en las nociones, conceptos, co-

1. Van Dijk utiliza estas dos denominaciones para diferenciar el discurso escrito del oral.

2. Función cognitiva del lenguaje en las teorías de Vygotsky, Bruner, Baena, entre otros.

nocimientos, creencias, actitudes y representaciones. Desde esta perspectiva, la dimensión cognitiva del análisis del discurso permite entender cómo los procesos mentales involucrados en el discurso posibilitan la construcción de la realidad natural y social. En la propuesta del ACD la cognición, aunque se realiza en el plano de la individualidad, es social en su origen y funcionamiento.

De acuerdo con Van Dijk, la cognición es el conjunto de actitudes, creencias, formas de conocimiento (esquemas, tipos, modelos), que orientan a los sujetos en la construcción de la significación en la interacción social y que en su conjunto constituyen las representaciones sociales. Al respecto plantea:

Las representaciones son “conjuntos organizados de creencias socialmente compartidas (conocimientos, actitudes, ideologías, etc.) localizados en la memoria social, de la cual las creencias sociales son elementos constitutivos”.³ (2006, p. 69). [...] De este modo, los guiones del conocimiento y las actitudes son ejemplos de representaciones sociales, lo mismo que las ideologías (2006, p. 69).

En términos generales, las representaciones sociales tienen una gran incidencia en los procesos de producción e interpretación del discurso, pues permiten que los participantes en los eventos comunicativos, que comparten formas de conocimiento, se cohesionen a través de la participación en grupos y otras instancias de organización social. De esta manera tienen gran incidencia en la interacción social que se genera en la actividad discursiva.

Los anteriores planteamientos sitúan la reflexión en el tercer componente de la propuesta de Van Dijk, la *sociedad*, como escenario de la producción, circulación e interpretación de los discursos, en tanto acción e interacción social. En este marco conceptual,

[...] los usuarios del lenguaje utilizan activamente los textos y el habla, no solo como hablantes, escritores, oyentes o lectores, sino también como miembros de categorías sociales, grupos, profesiones, organizaciones, comunidades, sociedades o culturas. [...] y al producir el discurso en situaciones sociales, asumen roles e identidades (2005, p. 22).

En síntesis, el discurso manifiesta o expresa, y al mismo tiempo modela, las múltiples propiedades relevantes de la situación sociocultural que denominamos su *contexto*.

En esta perspectiva el discurso es visto como prácticas comunicativas de significación que cumplen funciones sociales, políticas y culturales y se ejecutan en marcos institucionales, a través de la acción individual o colectiva, aspectos que otorgan características a la estructura, funcionamiento y modalidades de la actividad discursiva, que el ACD asume como objeto de interpretación.

3. El concepto de representación, postulado inicialmente por Durkheim (1982) como “producciones sociales mentales” es retomado y redefinido por Moscovici (1976) y otros psicólogos sociales como forma de conocimiento específico socialmente elaborada y compartida con un objetivo práctico tendiente a la construcción de una realidad común a un conjunto social.

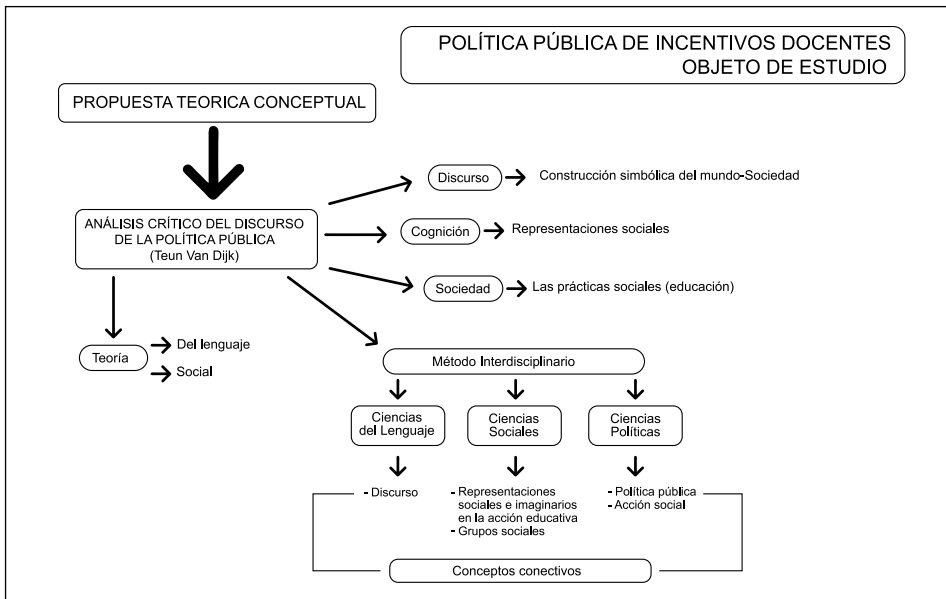
A partir de las anteriores conceptualizaciones surge un concepto primordial para el análisis, el de contexto, que es entendido como

la estructura (mentalmente representada) de aquellas propiedades de la situación social que son relevantes para la producción y la comprensión del discurso (Duranti y Goodwin, 1992; Van Dijk, 1998). El contexto consiste en categorías como la definición global de la situación, su espacio y tiempo, las acciones en curso (incluyendo los discursos y sus géneros), los participantes en roles variados, comunicativos, sociales o institucionales, al igual que sus representaciones mentales: objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías. Controlar el contexto implica controlar una o más de esas categorías, p. e., determinando el estatuto de la situación comunicativa, decidiendo sobre el tiempo y el lugar del acontecimiento comunicativo, o sobre qué participantes pueden o deben estar presentes en él, y en qué papeles, o sobre qué conocimientos u opiniones han de tener o no tener, y sobre qué acciones sociales pueden o no cumplirse a través del discurso (Diamond, 1996) (Citados por Van Dijk, 1999, 27).

Desde este punto de vista, se integran en el concepto de contexto no solo los aspectos situacionales de participantes en la interacción, espacios, tiempos, sino las dimensiones de los modelos de contexto que se han internalizado en las prácticas discursivas y que incluyen los dominios de la acción (social, institucional, personal, entre otros aspectos).

En el gráfico 1 se representan los aspectos más significativos del ACD como propuesta teórica conceptual.

Gráfico 1. Aspectos más significativos del análisis crítico del discurso



A efectos del estudio de incentivos docentes, se trata de caracterizar los discursos que se generan en la política pública de incentivos docentes, en sus instancias de producción (*nivel macrodiscursivo*) y de interpretación o reconocimiento por parte de los destinatarios (*nivel microdiscursivo*), para determinar la estructura de los discursos, las funciones que cumplen, las representaciones que generan y los modelos sociales, conceptuales e ideológicos que promueven e instauran en el proceso de circulación en la sociedad (*nivel mesodiscursivo*).

Las anteriores conceptualizaciones sobre el análisis del discurso y el análisis crítico como perspectivas discursivas interpretativas permiten precisar, en primer lugar, que las políticas públicas de incentivos docentes son discursos y, en consecuencia, prácticas sociales que representan la actividad cognitiva y la interacción de los actores involucrados, en un contexto situacional y social determinado, el Distrito Capital de Bogotá, entre 1996 y 2013.

2. Ruta metodológica del estudio de incentivos docentes

La ruta metodológica plantea el análisis de la política pública de incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013), en sus niveles macro-, meso- y microdiscursivo.

Mediante el análisis del discurso escrito (documental) se develan las intenciones y acciones deseables para la solución de los problemas prioritarios en la educación y la formación docente, las acciones posibles de realizar y los proyectos factibles en su ejecución. Como producto del análisis testimonial se identifican las convergencias, las tensiones, las rupturas y las necesidades manifestadas por los actores educativos frente a las políticas y las estrategias que consideran necesarias para transformarlas o consolidarlas.

De esta manera, la ruta metodológica asume una perspectiva discursiva, interpretativa y participativa a partir de la cual se busca la articulación entre el análisis documental y el testimonial, de tal manera que las recomendaciones y proyecciones finales del estudio tengan en cuenta las voces de los hacedores o formuladores de políticas, sus implementadores y sus beneficiarios directos: los ganadores de premios a la investigación y la innovación y los participantes en Programas de Formación Permanente de Docentes y de posgrados. En este sentido, la consulta a los diversos actores educativos garantiza la confiabilidad de los resultados en cuanto al balance y perspectivas de la política.

El problema de estudio y su justificación

Las políticas educativas y de incentivos impulsadas por cada una de las administraciones de Bogotá entre 1996 y 2013 constituye el objeto del presente estudio y busca establecer qué tanto se ha avanzado en la formulación e implementación de

la política de incentivos docentes, cómo se expresan en los programas y proyectos específicos de cada periodo y qué resultados advierten tanto los formuladores y ejecutores de las políticas, como los beneficiarios de las mismas. Igualmente, resulta pertinente definir las proyecciones y recomendaciones para avanzar en los propósitos educativos de la ciudad.

El estudio responde al siguiente interrogante: ¿Cómo se han concebido, implementado y proyectado las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital de Bogotá entre 1996 y 2013, y qué articulaciones, tensiones y rupturas se advierten entre los niveles macro-, meso- y microdiscursivo de las políticas en los planos de representación de lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario?

A su vez, se han determinado las siguientes preguntas subsidiarias:

— ¿Qué conceptualizaciones se reconocen sobre incentivos docentes y cuáles son pertinentes frente a las perspectivas de consolidación del componente de cualificación docente?

— ¿Qué convergencias, tensiones y rupturas, avances y limitaciones, se advierten a partir del análisis del discurso de la política pública de incentivos docentes en el plano de las representaciones sobre lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario?

— ¿Qué relaciones se establecen entre los marcos de política, los planes, los programas y los sujetos frente a la consideración del docente como sujeto de derechos?

— ¿Cuáles son los principales hallazgos y recomendaciones del estudio, y a través de qué medios darlos a conocer a la comunidad educativa?

Objetivos del estudio

Objetivo general:

— Hacer un balance de la política de incentivos docentes en el Distrito Capital durante el periodo 1996-2013 y formular recomendaciones que contribuyan a fortalecerla o transformarla.

Objetivos específicos:

— Conceptualizar los incentivos docentes a partir de la revisión de literatura y los testimonios de los actores educativos, como aporte al debate y la definición de las perspectivas de la cualificación docente.

— Establecer, mediante el análisis del discurso de las políticas públicas agenciadas en Bogotá, las convergencias, tensiones y rupturas, avances y limitaciones, en relación con los incentivos docentes.

- Establecer la relación entre los marcos de política, los programas y los proyectos sobre incentivos docentes para hacer su balance y derivar recomendaciones que contribuyan a su afianzamiento o transformación en Bogotá Distrito Capital.
- Socializar los resultados del estudio mediante acciones convenidas con la coordinación del componente de cualificación docente.

Perspectiva del estudio y principales categorías analíticas

El análisis de los incentivos docentes, balance y perspectivas, se orienta desde una perspectiva discursiva, interpretativa y participativa que sitúa los discursos escritos y orales como el punto de partida para comprender de qué manera se ponen en escena los marcos, los propósitos e impactos esperados en las políticas y los planes de formación; en qué sentidos estos toman en cuenta las necesidades, aspiraciones y proyecciones de los docentes como profesionales de la educación, y cómo se proyectan los deseos de los docentes a partir de nuevas acciones de política que contribuyan al mejoramiento de su labor educativa y a su reconocimiento como sujetos de derechos y profesionales de la educación.

Se asume que la realidad es una construcción social y relativizada, de modo tal que la actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes. De allí que la metodología se oriente hacia la identificación, interpretación y correlación entre los distintos tipos de análisis, niveles discursivos y dimensiones de la representación sobre el problema de estudio, a partir de “discursos situados” en contextos delimitados conceptual, temporal y espacialmente.

Tipos de análisis

Se articulan en el estudio dos tipos de análisis: el documental y el testimonial. El primero se centra en la interpretación del *corpus* escrito mediante el cual se hacen explícitos los niveles de la representación de las políticas. El segundo focaliza la interpretación de los discursos orales de los actores educativos para reconocer y sistematizar su valoración sobre los impactos de los incentivos en la profesionalización docente y en la calidad de la educación.

El análisis documental y testimonial permite la identificación e interpretación del “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong, 2007, citados por Ordóñez-Matamoras, 2013, p. 29), puesto que los discursos son una construcción social que se devela mediante su análisis.

El análisis del discurso de las políticas públicas, como construcción social particular de sentido, permite hacer un balance de los incentivos docentes en términos de lo que se hizo (acciones) y lo que no se hizo (inacciones), mediante el establecimiento de sistemas relacionales entre los planteamientos de los do-

cumentos de políticas y las concepciones que les subyacen y lo que dicen los actores educativos sobre la implementación de los programas con el fin de hacer inferencias respecto a sus proyecciones, su transformación o consolidación.⁴ Con esta finalidad se distinguen, a continuación, los niveles del discurso y los planos de la representación sobre las políticas públicas.

Niveles de análisis

Según las intencionalidades y alcances sociales y políticos de los enunciados, se distinguen tres niveles jerárquicos de análisis: el macro-, el meso- y el microdiscursivo.

El *nivel macrodiscursivo* corresponde a las estructuras discursivas de mayor sentido en cuanto a su proyección y alcance, puesto que expresan las ideas y paradigmas dominantes en el campo de la educación; los lineamientos y recomendaciones nacionales e internacionales que buscan responder a las necesidades y retos del sector educativo; los marcos constitucionales y legales que orientan los procesos educativos y la formación de docentes; las normas y disposiciones en las cuales se consagran los deberes y derechos y las correspondientes regulaciones sobre incentivos docentes.

El *nivel mesodiscursivo* corresponde a las estructuras discursivas intermedias, aquellas mediante las cuales se determinan las prioridades de la acción pública, sus intencionalidades, objetivos, metas y estrategias, consignadas en los planes estratégicos: planes sectoriales de educación, planes de desarrollo gubernamentales y los planes territoriales de formación docente. En este nivel los textos expresan la planeación de la acción pública durante el periodo comprendido entre 1996 y 2013.

El *nivel microdiscursivo* corresponde a las estructuras discursivas presentes en los programas y proyectos de incentivos y en los enunciados proferidos por los actores educativos representativos (hacedores o formuladores y ejecutores de las políticas, beneficiarios de los programas de formación y premios a la investigación y la innovación), recolectados mediante entrevistas en profundidad, grupos focales y narrativas.

4. Se acoge la definición propuesta por Velásquez sobre las *políticas públicas* como “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática [en] un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (2009, p. 156).

Planos de la representación

Los discursos situados en los niveles macro-, meso- y microdiscursivo posibilitan la interpretación de los siguientes planos de la representación de las políticas públicas de incentivos docentes: lo deseable, lo posible y lo factible, con base en el planteamiento de Lechner (2002):

Lo social es indisociable de su representación. Ninguna situación es inteligible sin esquemas de interpretación que den sentido y coherencia a la multiplicidad y complejidad de los elementos en juego. [...] Es a través de tales representaciones que la política delimita no sólo el campo de lo que está a disposición de la voluntad política, sino igualmente el campo de lo posible, lo deseable y lo factible. En fin, circunscribe lo que cabe esperar de la política (Citado por Pérez, 2007, p. 25).

El *plano de representación de lo deseable* sitúa las prioridades y perspectivas que orientan la acción pública con fundamento en las ideas y principios dominantes, tal como se expresan en las estructuras del nivel macrodiscursivo.

El *plano de la representación de lo posible* define las metas alcanzables con base en la priorización de las acciones gubernamentales que se asumen como necesarias y urgentes en cada periodo gubernamental, tal como se expresan en los planes de desarrollo, los sectoriales de educación y territoriales de formación y programas, correspondientes al nivel mesodiscursivo.

El *plano de la representación de lo factible* define los proyectos y estrategias concretas mediante los cuales se instrumentan las políticas públicas y se pone en marcha lo que se está en capacidad de hacer, tal como se expresa en los programas de incentivos docentes en un nivel microdiscursivo.

Teniendo en cuenta que el estudio incluyó no solo el análisis de la política, sino también su valoración por los actores educativos, se incorporó la categoría de lo necesario por su pertinencia.

El *plano de representación de lo necesario* expresa las valoraciones de los actores educativos respecto a los modos de instrumentación de las políticas, sus efectos y recomendaciones, para transformarlas o consolidarlas.

Con base en la recolección y sistematización del corpus se procedió a la triangulación de los resultados derivados de la implementación de las estrategias de análisis documental y testimonial. La triangulación se asume como el encuentro e integración de los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos en el análisis del contenido representado en los textos escritos y orales (entrevistas en profundidad, grupos focales y narrativas). Esto garantiza que las voces de los diversos participantes entren en diálogo, dando confiabilidad y consistencia a los resultados:

El principal objetivo de todo proceso de triangulación es incrementar la validez de los resultados de una investigación mediante la depuración de las deficiencias

intrínsecas de un solo método de recogida de datos y el control del sesgo personal de los investigadores. De este modo puede decirse que cuanto mayor es el grado de triangulación, mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas (Denzin, 1979, p. 38).

El uso de la triangulación es coherente con la perspectiva interdisciplinaria propia del análisis del discurso, del enfoque interpretativo y dialógico que lo sustenta y de la pluralidad de estrategias metodológicas implementadas. De este modo se atenúan los sesgos en la interpretación del corpus documental y testimonial y se matizan los resultados mediante la correlación entre datos obtenidos por diversas vías a partir de la identificación de conceptos conectivos para obtener conclusiones generales.

La articulación de los niveles, dimensiones y tipo de análisis propuestos y su convergencia mediante la triangulación de informaciones integra los distintos componentes de la ruta metodológica diseñada para el estudio sobre incentivos docentes, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Ruta metodológica. Perspectiva discursiva, interpretativa y participativa

| Niveles de análisis | Plano de la representación | Modalidad de discurso | Tipo de análisis | Corpus de análisis | Estrategias de análisis |
|---------------------|----------------------------|-----------------------|--|--|---|
| Macro-discursivo | Lo deseable | Escrita | Análisis del discurso documental de política pública docente | Ideas y paradigmas ----- Documentos normativos | Interpretación y correlación de lineamientos de política; recomendaciones, ideas, paradigmas, normatividad, Ley General de Educación, Acuerdo 273 de 2007, entre otros). |
| Meso-discursivo | Lo posible | | | Planes de desarrollo, planes sectoriales, planes territoriales | Interpretación y correlación de los resultados de las narrativas de los ganadores de premios, las entrevistas en profundidad a actores representativos y los grupos focales de beneficiarios de programas de formación. |
| Micro-discursivo | Lo necesario | | | Oral | Análisis del discurso testimonial |
| Triangulación | | | | | |

Descripción de las estrategias de análisis testimonial

El análisis testimonial comprende dos tipos de estrategias: la narrativa y las entrevistas focalizadas, que convocan la participación de actores representativos en la formulación, planeación y ejecución de las políticas de incentivos y sus beneficiarios directos: los docentes.

Estrategia narrativa

Esta estrategia de investigación cualitativa también se denomina “historia de vida o método biográfico” y enfatiza en la voz del entrevistado a partir de su relato de vida (life story).

Los análisis narrativos son útiles para explorar dimensiones no identificables a través de otro tipo de estrategias y en el presente estudio son pertinentes para explorar las valoraciones de los docentes ganadores de premios sobre la política de incentivos, sus deseos y proyecciones. En la tabla 2 se definen aspectos relacionados con el uso de esta estrategia:

Tabla 2
La narrativa como estrategia para el balance y las perspectivas de la política de incentivos docentes

| Población | Función | Resultados esperados |
|---|--|--|
| Ganadores del Premio a la Investigación y la Innovación | Exploración de las subjetividades de los docentes a partir de la generación de un contexto que remite a la reconstrucción de sus vivencias y su incidencia en las prácticas profesionales e institucionales. | Reconstrucción del proceso y valoraciones de los docentes sobre: condiciones laborales e investigativas bajo las cuales desarrolló el trabajo ganador del Premio a la Investigación y la Innovación. Incidencia de este incentivo en su reconocimiento social, político e intelectual. Ponderación de la política de incentivos. Proyecciones institucionales y recomendaciones. |

Entrevistas focalizadas

Estas estrategias de interacción social se planearon para focalizar las experiencias y opiniones de actores educativos representativos (diseñadores, planeadores, ejecutores de políticas y representantes gremiales) sobre intencionalidad, los avances y las necesidades respecto de las políticas de incentivos docentes. Se recurrió a entrevistas semiestructuradas alrededor de puntos clave derivados del

análisis documental. Según Ordóñez-Matamoras (2013, p. 291): “Esta modalidad permite comprender el entorno político de un problema y posibilita flexibilidad al momento de hacer las preguntas, reorientarlas o profundizarlas de acuerdo con el curso de la interacción” (ver tabla 3).

Tabla 3

Las entrevistas focalizadas (en profundidad) como estrategias para el balance y las perspectivas de la política de incentivos docentes

| Población | Función | Resultados esperados |
|---|---|--|
| Hacedores y diseñadores de políticas, planeadores y ejecutores de políticas, representación profesoral ante los organismos de planeación y seguimiento de las políticas de incentivos | Profundización sobre sus vivencias a partir de sus roles y funciones en el diseño, planeación o ejecución de las políticas públicas de incentivos docentes. Exploración de sus opiniones, proyecciones y recomendaciones para el afianzamiento o transformación de las políticas. | Convergencias, tensiones y rupturas, avances y limitaciones en la implementación de las políticas de incentivos, proyecciones y recomendaciones para cualificarlas o transformarlas. |

Grupos focales

Esta estrategia es útil para explorar y confrontar puntos de vista de los beneficiarios de programas de formación —Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD) y Programas de Apoyo a la Formación Posgradual (PAFP)—.

Los grupos focales son una técnica de recolección de datos basada en una entrevista grupal semiestructurada alrededor de una temática propuesta. Existen diversas definiciones de grupo focal, pero convergen en su orientación hacia la discusión guiada por un conjunto de preguntas diseñadas cuidadosamente con un objetivo particular. El propósito principal del grupo focal es hacer que surjan actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones en los participantes, lo que sería difícil con otros métodos. Comparados con la entrevista individual, los grupos focales permiten obtener una multiplicidad de miradas y procesos emocionales en el contexto grupal (ver tabla 4).

Fases del estudio (8 meses)

El estudio contempla tres fases: la heurística, la hermenéutica y la expositiva, con acciones secuenciales y simultáneas o recurrentes. Los aspectos esenciales de la actividad investigativa se representan en la tabla 5.

Tabla 4
Los grupos focales como estrategias para el balance y las proyecciones de la política de incentivos docentes

| Población | Función | Resultados esperados |
|---|---|--|
| Docentes beneficiarios de Programas de Formación Permanente de Docentes y Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en los niveles de maestría y doctorado | Confrontación de puntos de vista a partir de preguntas orientadas por la investigación con la finalidad de ponderar los alcances, los vacíos y las proyecciones de la política de incentivos. Sistematización de las opiniones con apoyo de un cuestionario de pregunta abierta sobre los temas de discusión del grupo focal. | Convergencias, tensiones y rupturas, avances y limitaciones en la implementación de las políticas de incentivos, proyecciones y recomendaciones para cualificarlas o transformarlas. |

Tabla 5
Aspectos esenciales de la actividad investigativa

| Fase del estudio | Actividad investigativa |
|-----------------------------|--|
| Heurística (meses 1-4) | Planeación, fundamentación teórica y metodológica. Preparación de instrumentos y matrices de análisis. Selección de actores representativos y preparación de encuentros individuales y grupales. Recolección de información documental y testimonial. |
| Hermenéutica (meses 4-7) | Registro, tematización y sistematización. Análisis e interpretación del corpus / Triangulación. Elaboración de avances parciales y globales. |
| Expositiva (meses 7-8) | Discusión de resultados. Ajustes y elaboración final del estudio. Producción de artículo publicable. |

Fase heurística. Comprende la definición de los pilares de orden teórico y metodológico sobre los cuales se orienta el desarrollo de la propuesta. Se destacan en esta fase las acciones orientadas a la planeación de actividades, la fundamentación teórica y metodológica, la preparación de instrumentos y matrices de análisis, la selección de actores representativos y preparación de los encuentros individuales y grupales, y la recolección de información documental y testimonial.

Fase hermenéutica. Las principales acciones se dirigieron al análisis del discurso y la interpretación de las políticas públicas de incentivos docentes, así como la elaboración del balance y las proyecciones de las acciones e inacciones de la

política con base en las fuentes documentales y testimoniales recolectadas en la fase heurística. Se destacan las siguientes acciones investigativas: registro, tematización y sistematización de la información, análisis e interpretación del corpus de la investigación y elaboración del documento integrado con los resultados del estudio.

Fase expositiva. Se centra en la presentación y discusión de los resultados finales del estudio y la planeación y realización de las actividades de socialización.

En concordancia con el horizonte teórico y la ruta metodológica ya explicitados, las acciones investigativas emprendidas en cada una de las fases del proyecto han arrojado los resultados que se presentan a continuación, en respuesta a los interrogantes investigativos, principales y subsidiarios.

3. El estado actual de los incentivos docentes

La indagación sobre el estado del arte responde al interrogante sobre las conceptualizaciones de incentivos docentes presentes en las políticas educativas en los contextos distrital, regional, nacional y mundial.

La revisión documental se realizó a partir de un corpus conformado por 33 textos producidos entre 1999 y 2013, lapso que condensa la mayor producción disponible sobre el tema y coincide parcialmente con el periodo analizado en el presente estudio (1996-2013). Los documentos seleccionados se ubican en las tipologías que se representan en el gráfico 2.

Gráfico 2
Revisión documental sobre incentivos docentes

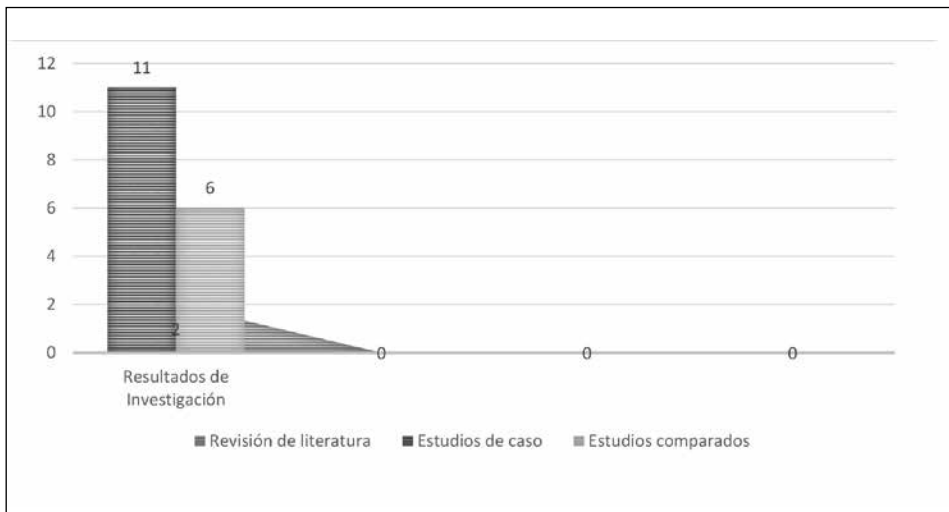


Documentos de investigación sobre incentivos docentes

Los porcentajes manifiestan la importancia de la investigación sobre el tema de los incentivos (55%) teniendo en cuenta que se trata de un problema reciente en la política pública, que dista aún de enfocarse en una perspectiva netamente educativa, lo cual también se evidencia en la escasa producción teórica disponible (6%).

En el gráfico 3 se observan las tendencias presentes en los documentos analizados con relación a los resultados de investigación, atendiendo las definiciones mencionadas.

Gráfico 3
Tendencias presentes en los documentos analizados
en relación con los resultados de investigación



Tendencias en resultados de investigación

En el corpus examinado se identifica el predominio de resultados de investigaciones relacionados con los incentivos y la carrera docente, puesto que se asume el fortalecimiento de la formación docente como una estrategia importante para la profesionalización y la mejora de los resultados educativos. Es igualmente significativo que tales investigaciones son especialmente financiadas por la banca multilateral, encabezada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) junto con el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Educativo (OCDE), cuyo propósito declarado es evaluar los impactos logrados con el otorgamiento de préstamos destinados a los países “en desarrollo” e identificar los resultados cuantificables derivados de la puesta en marcha de los planes de mejoramiento para alcanzar la calidad de la educación, dentro de los cuales se contemplan los incentivos docentes.

Por otra parte, tanto las entidades financiadoras como las agencias o autores que realizan las investigaciones provienen en mayor proporción del campo de las finanzas, la economía, la administración, la ingeniería industrial, y no del campo de la educación o de la formación docente.

Se constata la ausencia de estudios sobre los incentivos docentes desde perspectivas educativas y pedagógicas realizadas por centros de investigación en educación o formación docente, salvo el interés de entidades como la Unesco y el IDEP. Este último, en articulación con la política pública en educación adelantada en Bogotá y consignada en sus diferentes planes de desarrollo sectoriales, avanza en la búsqueda de estrategias y mecanismos que hagan realidad las aspiraciones docentes y el compromiso estatal con el mejoramiento de la calidad educativa y los aprendizajes escolares. En menor proporción se encuentran los estudios emprendidos directamente por el Gobierno nacional, que en este caso se realizan a través del Departamento Nacional de Planeación. En la tabla 6 se visualiza el origen de la financiación de la investigación y las entidades comprometidas con propuestas centradas en el tema de los incentivos docentes.

Tabla 6
Entidades financiadoras de la investigación sobre incentivos docentes

| Sector | Entidad financiadora | No. | Total |
|--|---|-----|-------|
| Financiero | Fondecyt Chile. Banco Interamericano de Desarrollo | 1 | 8 |
| | Banco Interamericano de Desarrollo | 1 | |
| | Banco Mundial | 5 | |
| | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. | 1 | |
| Investigación en gobierno, finanzas públicas, fomento y desarrollo económico | Universidad de Chile | 1 | 5 |
| | CIE - Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia | 1 | |
| | Centro de Estudios Estado y Sociedad (Cedes)–Buenos Aires, Argentina | 1 | |
| | Icfes | 1 | |
| | Icfes - Fedesarrollo | 1 | |
| Investigación educativa y Educación Superior | IDEP | 3 | 5 |
| | IIPE - Unesco | 2 | |
| Gobierno Nacional de Colombia | Departamento Nacional de Planeación - Colombia | 1 | 1 |

Cabe anotar que solamente seis de las investigaciones referenciadas se realizan en Colombia y sobre problemas particulares del contexto por entidades como la Dirección Nacional de Planeación - DNP (1), el Icfes (2) y el IDEP (2), como se observa en detalle en la tabla 7, en la que se organizan los trabajos teniendo en cuenta los tipos de investigación, las entidades investigadoras, las financiadoras y sus referencias bibliográficas. Esta información es relevante por cuanto permite valorar la pertinencia de los estudios orientados a evaluar las políticas emprendidas en Bogotá, en el campo de incentivos docentes, por entidades del sector educativo tendientes al mejoramiento de las condiciones profesionales y laborales de los docentes en ejercicio (Ver tabla 7).

Documentos de política sobre incentivos docentes

En relación con los documentos de política se identificaron tres subtipos: en el primero, las propuestas realizadas por organizaciones del campo educativo, que en este caso son entidades gubernamentales como el Ministerio de Educación Nacional y la Asamblea Nacional por la Educación en tanto instancia de participación y deliberación pública sobre la política educativa.

En el segundo grupo se sitúan las recomendaciones de política de la OCDE, las cuales, si bien no obligan a las entidades sobre su implementación, sí constituyen importantes referentes para los Gobiernos y las organizaciones educativas.

En el tercer tipo de documentos se encuentran los balances realizados en torno a la implementación de políticas relacionadas con incentivos docentes por parte de instituciones de investigación como el IDEP, a través del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional y el CIDE (Centro de Estudios de Investigación en Educación) (Ver gráfico 4).

Gráfico 4
Clasificación de los documentos de política

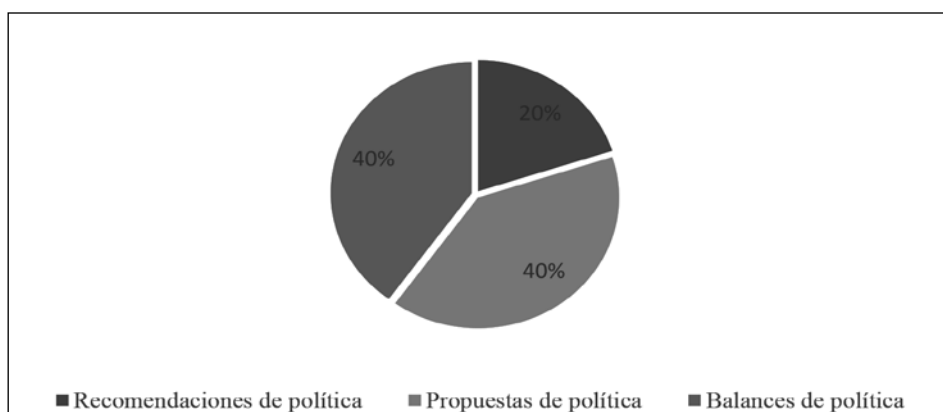


Tabla 7
Resultados de investigación sobre incentivos docentes (1999-2013)

| | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|-----------------|---|--|--|
| Estudio de caso | Banco Interamericano de Desarrollo | BID | Ortiz de Zevallos, G. <i>et al.</i> (1999). La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones. Washington, Documento de trabajo BID. |
| | Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile | BID | Mizala, Alejandra; González, Pablo; Romaguera, Pilar y Guzmán, Andrea (2000). <i>Los maestros en Chile: carreras e incentivos</i> . Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de investigación - Universidad de Chile - Ministerio de Educación de Chile. |
| | Instituto de Estudios Superiores de Administración, Universidad de Stanford | BID | Bruni Celly, J. <i>et al.</i> (2001). <i>Los maestros en Venezuela. Carreras e incentivos</i> . Banco Interamericano de Desarrollo. |
| | | Fondecyt Chile. BID | Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar (2002). <i>Regulación, incentivos y remuneración de los profesores en Chile</i> . |
| | Dpto. Nacional de Planeación, Colombia | DNP- Colombia | Umaña Aponte, Claudia Marcela (2004). Esquemas de incentivos para la carrera docente. <i>Archivos de Economía</i> , Documento 270. Dirección de Estudios Económicos. República de Colombia: DNP. |
| | Grupo de Microeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. | CIE - Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia. | Tobón, David Fernando <i>et al.</i> (2004). <i>Institucionalidad e incentivos en la educación básica y media en Colombia</i> . Centro de Investigaciones Económicas, Grupo de Microeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia. |
| | Maestría en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. | Universidad de Chile. | Rubiano de la Cruz, Julia María (2007). <i>Los programas de incentivos vinculados a resultados educativos. Exploración de una opción de política para Colombia</i> . |

| | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|---------------------|--|--|---|
| Estudio de caso | Centro de Estudios Estado y Sociedad (Cedes) | Centro de Estudios Estado y Sociedad (Cedes) | García de Fanelli, Ana (ed.) (2009). <i>Profesión académica en la Argentina: carrera e incentivos a docentes en las universidades nacionales.</i> |
| | IDEP | IDEP | Londoño, Rocío; Sáenz, Javier et al. (2011). <i>Perfiles de los docentes del sector público de Bogotá.</i> IDEP. |
| | Universidad de Chicago. Escuela de Estudios de Política Pública. | Icfes | Ome, Alejandro (2012). <i>Meritocracia en la carrera docente: evidencia para Colombia.</i> |
| | Universidad de Chicago. Escuela de Estudios de Política Pública. | Icfes - Fedesarrollo | Ome, Alejandro (2013). <i>El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación.</i> |
| | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional | Uribe, Claudia (2000). Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente. Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas. [s. l.]: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. |
| | Banco Interamericano de Desarrollo | BID | Navarro, Juan Carlos (ed.) (2002). <i>El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño. ¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina.</i> Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. |
| Estudios comparados | Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), | IIPE-Unesco | Tenti Fanfani, Emilio (2004). Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política. Revista <i>Prelac.</i> |

| | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|---------------------|---|-----------------------------|---|
| Estudios comparados | Banco Mundial | Banco Mundial | Vegas, Emiliana y Umansky, Ila-na (2005). <i>Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?</i> Washington: Banco Mundial. |
| | Banco Mundial | Banco Mundial | Vegas, Emiliana (2006). <i>Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica</i> . Banco Mundial. |
| | Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente | IIPE-Unesco | Morduchowicz, Alejandro (2011). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. <i>Preal</i> , Serie Documentos, 55. |
| | IDEP | IDEP | Castro, Jorge Orlando (2013). <i>Los incentivos como política. Aporte a su conceptualización</i> . IDEP. |

En la tabla 8 se observa la importancia de los planteamientos de la Asamblea Nacional por la Educación realizada en 2006, sobre la necesidad de promover el desarrollo profesional y la dignificación de docentes y directivos docentes como parte de la política pública especialmente en Bogotá, la formulación de una propuesta de política por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), las recomendaciones internacionales sobre el tema y el impulso dado a la investigación sobre el desarrollo de las políticas de incentivos desde el IDEP.

Documentos teóricos relacionados con incentivos docentes

Frente al subtipo relativo a los documentos teóricos, tan solo se identificaron dos ensayos, en los cuales se tratan planteamientos relacionados con el tema de la profesionalización docente y los incentivos tendientes a la cualificación de las prácticas y los aprendizajes. Estos trabajos fueron financiados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), respectivamente, en los que el tema de los incentivos es abordado de manera tangencial, aunque se

advierte su importancia en los procesos de reconocimiento de la identidad profesional y la subjetividad de los docentes, así como el rescate de estos elementos en proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad educativa. Como se indica al inicio de este capítulo, el problema de los incentivos no ha logrado la solidez requerida para realizar mayores análisis de orden teórico, lo cual explicaría el bajo número de documentos disponibles (ver tabla 9).

Tabla 8
Documentos de política sobre incentivos docentes (2006-

| Tipo documental | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|-------------------------------|--|----------------------------------|---|
| Propuesta de política pública | Asamblea Nacional por la Educación | MEN Plan Decenal de Educación | Asamblea Nacional por la Educación (2007). Relatoría plenaria general. Formación, desarrollo profesional y dignificación de los y las docentes y directivos docentes. Plan Decenal de Educación 2006-2015. |
| | Sociedad Colombiana de Estudios para la Educación | MEN | MEN (2012). Hacia la creación y consolidación de un plan de incentivos a docentes y directivos docentes con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia. Presentación de la propuesta y posibles escenarios financieros. Documento ejecutivo. |
| Recomendaciones de política | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico | OCDE | OCDE (2011). Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México. |
| Balances de política | CIDE - Centro de Estudios de Investigación en Educación. | IDEP | Álvarez Gallego, Alejandro y Castro Villarraga, Jorge Orlando (2012). <i>Historia Institucional IDEP</i> . |
| | Instituto de Educación, Universidad Nacional de Colombia | IDEP | Jurado Valencia, Fabio (2013). <i>En torno al Premio a la Investigación y la Innovación</i> , Universidad Nacional de Colombia. |

Tabla 9
Documentos teóricos relacionados con incentivos docentes (2001-2006)

| Tipo documental | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|------------------------|--|-----------------------------|--|
| Ensayos | Centro de Estudios sobre la Universidad | UNAM | Díaz Barriga, Ángel e Inclán Espinosa, Catalina (2001). <i>El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos.</i> |
| | Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente. | Unesco | Vaillant, Denise. (2006). <i>SOS profesión docente: al rescate del currículo escolar.</i> |

Documentos Jurídicos relacionados con incentivos docentes

Finalmente, se encuentran los documentos jurídicos. En esta tipología se agrupan aquellos de carácter estrictamente normativo, entre los cuales se hallan, en su orden jerárquico, los decretos (tipos de actos administrativos emanados habitualmente del poder ejecutivo y que, generalmente, poseen un contenido normativo reglamentario); los acuerdos (normas de carácter administrativo y general expedidas por un órgano superior); las resoluciones (actos administrativos de carácter operativo expedidos por funcionario competente) y los manuales (actos administrativos de carácter procedimental).⁵

Por otra parte, se sitúan las consultas jurídicas elevadas ante el MEN en las que se aclaran dudas respecto al concepto de incentivos y su aplicación en el marco legal vigente en Colombia (ver tabla 10).

A manera de conclusión: proyecciones para el estudio de incentivos docentes

El anterior estado de la cuestión proporciona una visión del problema de investigación y sus alternativas de solución. Las experiencias referenciadas indican algunos de los principales obstáculos enfrentados por Gobiernos, comunidades e instituciones para la implementación de la política de incentivos. Por lo tanto, sienta las bases conceptuales para orientar el análisis documental y testimonial de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital.

5. La Constitución Política, en tanto norma de normas, desde la cual se fundamenta la organización del Estado, y las leyes como disposiciones de carácter general, constituyen el ordenamiento jurídico en el cual se producen los documentos normativos contemplados en la presente revisión sobre incentivos docentes.

Tabla 10
Documentos jurídicos relacionados con incentivos docentes
(2002-2012)

| Tipo documental | Entidad investigadora | Entidad financiadora | Referencias bibliográficas |
|------------------------|------------------------------|-----------------------------|--|
| Normativos | Gobierno colombiano | Gobierno colombiano | Decreto 1278 de 2002, reglamentado parcialmente por el Decreto nacional 3982 de 2006, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2715 de 2009, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. |
| | Concejo de Bogotá | Concejo de Bogotá | Acuerdo 273 de 2007, Concejo de Bogotá por medio del cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. |
| | Secretaría de Educación | Secretaría de Educación | Resolución 1450 de 2008, por la cual se reglamenta el Acuerdo 273 de 2007 en su artículo 11 y se convoca a los maestros, maestras y directivos docentes del Sistema Educativo Oficial de Bogotá D. C. a participar en el Premio a la Investigación e Innovación Educativa. |
| | Secretaría de Educación | Secretaría de Educación | Resolución 1668 de 2011, por la cual se reglamenta el artículo 11 del Acuerdo 273 de 2007. |
| | Gobierno colombiano | MEN | MEN (2011). <i>Manual Plan de Incentivos</i> . Bogotá. |
| Consultas | MEN | MEN | Oficina Jurídica. Ministerio de Educación Nacional (2012). |

Los últimos avances también señalan la existencia de diversas conceptualizaciones sobre incentivos y la importancia de diferenciar entre incentivos por remuneración, por prestigio, por condiciones para la investigación, por tiempo para investigar, publicaciones, estudios, etc., ligados al proyecto profesional docente, que generan nuevas expectativas especialmente entre los profesionales recién egresados. También surgieron nuevas preguntas en relación con la responsabilidad y la corresponsabilidad de los docentes en el mejoramiento del sistema educativo en general y los impactos de la formación en los resultados escolares; se ratifica la necesidad de establecer diferencias entre incentivos monetarios y

los no monetarios, mucho más encaminados al reconocimiento profesional, la transformación de imaginarios y representaciones sociales sobre la identidad y el compromiso del docente, su estatus y dignificación.

En la revisión de literatura correspondiente a los incentivos docentes, junto con los discursos sobre la profesionalización y la búsqueda de la calidad educativa, emergen concepciones que difieren en cuanto a su definición, finalidad, estrategias y resultados esperados mediante su implementación. En general, se identifican tres grandes orientaciones:

— Los incentivos como estrategias salariales compensatorias asociadas a la medición de resultados de la actividad, semejantes a los ofrecidos en la industria.

— Los incentivos como estímulos y reconocimientos a la dignificación y estatus profesional docente.

— Los deberes del Estado frente a la educación pública en el marco de una política de derechos que reconoce como válido el concepto de incentivos.

El estado actual de las políticas de incentivos docentes en los planos distrital, nacional e internacional permite situar la reflexión en el ámbito específico de la investigación de las políticas en el Distrito Capital, en el periodo de estudio, en respuesta al interrogante: ¿Cómo se han concebido, implementado y proyectado las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital de Bogotá entre 1996 y 2013 y qué articulaciones, tensiones y rupturas se advierten entre los niveles macro-, meso- y microdiscursivo de las políticas, en los planos de representación de lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario?

4. Análisis documental de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital: niveles de análisis y planos de representación

La ruta metodológica del estudio definió la realización de dos tipos de análisis: el documental y el testimonial, con el propósito de contrastar los distintos momentos de realización de la política pública de incentivos docentes: formulación, implementación y valoración de sus procesos y resultados por parte de actores clave. En consecuencia con lo anterior, en esta parte se aborda el análisis de discursos escritos, en los niveles macro-, meso- y microdiscursivo, en correspondencia con los tipos de representaciones de lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario, que adquieren especificidad en cada uno de los siguientes apartes.

Nivel macrodiscursivo: representación de lo deseable en la política de formación docente

En el nivel macrodiscursivo se sitúan las prioridades y perspectivas que orientan la focalización de la acción pública, con fundamento en las ideas y principios,

concepciones dominantes y problemas relevantes en determinados periodos, como representación de lo deseable de la acción del Estado en este campo. A continuación se interpretan las recomendaciones internacionales sobre formación docente, profesionalización e incentivos, las ideas y paradigmas que sustentan dichas acciones, los documentos normativos que conforman el marco constitucional, legal y reglamentario de la educación, y la formación en Colombia y en Bogotá, Distrito Capital.

Las reformas educativas en América Latina y el trasfondo económico y social de las políticas de formación docente

Existe correlación entre las reformas educativas, las políticas de formación docente y las conceptualizaciones de incentivos. Durante el periodo analizado (1996-2013) América Latina se vio afectada por múltiples reformas, especialmente en la década de los noventa, destinadas a paliar la crisis económica y fiscal que al mismo tiempo pretendía “cerrar la brecha” y promover cambios sustanciales en el desarrollo de los países que todavía tenían grandes rezagos en alfabetización, desempleo, profesionalización y fortalecimiento de la investigación e innovación.

El nuevo contexto internacional se caracterizó por el ascenso de teorías económicas vinculadas al mercado (que marcan el fin de un modelo de intervención estatal en la sociedad), la mundialización de las relaciones comerciales, el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el avance de una cosmovisión “global” sobre la educación en la que se han generalizado —universalizado— conceptos, indicadores y mecanismos para valorar y promover su desarrollo.

Según la revisión documental, se identifican especialmente tres tipos de orientaciones: las que se sustentan en el financiamiento, las que abogan por la competitividad y las que se orientan por la equidad.

Las reformas impulsadas por el financiamiento apelaron a la necesidad de “reducir los presupuestos del sector público” como resultado de la crisis económica que obligó a los países de la región a encontrar una forma de disminuir el gasto en educación y, especialmente, se dirigieron al incremento de la matrícula.

Las reformas impulsadas por la competitividad, en respuesta al proceso de mundialización, se justificaron a partir del incremento de la capacidad educativa y las habilidades laborales para enfrentar nuevas y más productivas situaciones educativas, con el objeto de preparar capital humano de calidad y alcanzar una mayor competitividad en el escenario mundial.

Las reformas impulsadas por la equidad “trataron de modificar la función política de la educación como fuente de movilidad social y equidad”, lo cual explica el sentido de los movimientos sociales y gremiales de oposición a las reformas de

los modelos anteriores, que conciben la educación desde modelos gerenciales impuestos a los docentes sin su participación.

Pese a la inmediatez con la que los Gobiernos esperaban resultados a partir de la implementación de las reformas, este no fue el caso, pues las transformaciones educativas exigen ser proyectadas en un horizonte de mediano y largo plazo, dada la complejidad de sus dimensiones: pedagógica, didáctica, social, cultural, infraestructura física y tecnológica.

Aquí se pone en evidencia una fuerte contradicción entre lo deseable y la acción efectiva, sustentada en la búsqueda de mecanismos que eleven la calidad de la educación pero, al mismo tiempo, la adopción de políticas tendientes a reducir el gasto en educación y medir los resultados de los estudiantes a partir de la inversión realizada en los profesores. En general, las reformas educativas que se impulsaron en la región a finales del siglo XX se caracterizaron por el cambio de una concepción nacionalista de la educación que había sido sostenida por el Estado desarrollista (ahora conocido como Estado benefactor), por otra concepción sustentada en un Estado liberal (o neoliberal) que funciona de acuerdo con las reglas del mercado y en consecuencia considera que la educación debe estar sujeta a los factores de la oferta y de la demanda.

Lineamientos de política de formación docente en el plano nacional

El programa de gobierno “El Salto Social”, del presidente Ernesto Samper Pizarro, constituye un marco de referencia importante para la representación de lo deseable de las políticas de formación, en el periodo 1996-2013, teniendo en cuenta que también se deriva de un acuerdo el carácter social de los proyectos impulsados en su programa y la expedición del Programa Nacional de Incentivos (1995).

En este periodo se viven los efectos de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos en materia educativa mediante la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), en las cuales se expresan grandes avances para la educación colombiana. En el campo de la formación de docentes la Constitución del 91 define aspectos relativos a la actividad profesional y condiciones del docente al señalar: “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (art. 68).

A su vez, en correspondencia con el mandato constitucional, la Ley 115 de 1994 traza las siguientes finalidades para la formación de educadores:

- a) Formar un educador de la más alta calidad científica y ética.
- b) Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador.

- c) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico.
- d) Preparar educadores a nivel de pregrado y de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo (Ley 115 de 1994, título VI, capítulo 2).

De igual manera, este nuevo contexto genera espacios de participación y movilizaciones en torno a la educación, tales como la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1993-1994), que en su documento “Colombia, al filo de la oportunidad” (1994) resalta el papel de la educación para el desarrollo social y la participación democrática, al tiempo que plantea las deficiencias en el sistema educativo.

A su vez, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005 cuenta con la participación de diferentes estamentos de la comunidad educativa a nivel nacional, dentro del cual se generaron dos programas pertinentes para la formación docente: la Expedición Pedagógica Nacional, proyecto liderado por el Ministerio de Educación y la Universidad Pedagógica Nacional, realizada para dar continuidad y nuevos desarrollos a los planteamientos del Movimiento Pedagógico de los años ochenta, actualizándolo y redefiniéndolo. Esta se plantea como la

Estrategia que busca reconocer las instituciones que han encontrado formas ingeniosas de enseñanza creativa, documentar, clasificar y poner al servicio de todos los maestros los desarrollos pedagógicos alcanzados en las diversas instituciones de enseñanza y convertirse, además, en factor que propicie amplios procesos de investigación y experimentación pedagógica. (MEN, 2012, p. 96)

Esta experiencia demuestra la capacidad del diálogo y el intercambio de experiencias docentes como forma de producción de saber que conduce a la creación de redes, a la investigación sobre la realidad escolar, a la sistematización de las prácticas cotidianas mediadas por el análisis y la reflexión colectiva.

En relación con el mejoramiento de la calidad de la educación, el Plan Decenal 1996-2005 contempla la configuración del Sistema Nacional de Formación de Educadores (Programa 1), con los siguientes propósitos:

- Asumir la formación y el desarrollo integral del educador como uno de los factores que ejercen mayor influencia en el logro de una educación de calidad y articularlo con las políticas y la dinámica del sistema educativo en su conjunto. Crear las bases para la consolidación de una comunidad académica de la pedagogía que impulse la investigación avanzada y cuyos procesos y resultados tengan un influjo efectivo en la transformación de los programas, de formación. En este sentido, impulsar la creación de institutos superiores de pedagogía.
- Establecer los requisitos básicos de creación y funcionamiento de instituciones y programas de formación de los educadores y los criterios que permitan su adecuación a las condiciones de la realidad nacional, a los avances del conocimiento en general y de la pedagogía en particular y a las políticas y normas vigentes.

— Fortalecer el ejercicio responsable de la autonomía de las instituciones y de las entidades territoriales y armonizarlas con las obligaciones que tiene a nivel central del Estado en estos aspectos (MEN, 2012, p. 98).

En correspondencia con los anteriores propósitos, el Decreto 709 del 17 de abril de 1996, suscrito por el presidente Samper Pizano y la ministra de Educación, María Emma Mejía, “se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional”. El decreto asume la propuesta de formación permanente de docentes elaborada e implementada por el Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico (IDEP) en 1996.

En este documento se definen las orientaciones, los criterios y las reglas generales para la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento cuya finalidad sea la formación y el mejoramiento profesional de los educadores y la prestación del servicio en los distintos niveles y ciclos de la educación formal, no formal e informal, incluidas las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones especiales. Igualmente, se fijan las condiciones que deben reunir estos programas para ser tenidos en cuenta como requisito exigido a los educadores para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y el Estatuto Docente.

En su art. 2.º define la formación de educadores como:

Un conjunto de procesos y estrategias orientadas al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como profesional de la educación. Su reconocimiento como requisito para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, constituye solamente una condición administrativa y un estímulo para la dignificación profesional. (Decreto 709 de 1996, art. 2.º)

A su vez, el art. 7.º precisa el alcance de la formación permanente o en servicio, dirigida a la actualización y el mejoramiento profesional de los educadores vinculados al servicio público educativo, mediante programas relacionados con su área de formación, con el fin de que se constituyan en estrategias de complementación pedagógica, investigativa y disciplinaria, para facilitar la construcción y ejecución de Proyecto Educativo Institucional (PEI).

En cuanto a la estructura de los programas de formación de educadores, el art. 8.º del Decreto 2903 de 1994 define el desarrollo armónico de los siguientes campos: formación pedagógica, formación disciplinar específica, formación científica e investigativa, formación deontológica y en valores humanos.

Los anteriores planteamientos constituyen el marco global de las representaciones sobre lo deseable en la formación de docentes, como referente sustancial para el desarrollo de planes, programas, proyectos y metas alcanzables por los respec-

tivos gobiernos en busca de las mejores condiciones para el ejercicio docente y los resultados educativos.

Nivel mesodiscursivo: representación de lo posible en la política de formación docente y el mejoramiento educativo

El análisis en el nivel mesodiscursivo aborda las acciones gubernamentales de Bogotá en el periodo de estudio, que en algunos casos guardan relación con las políticas de formación y de incentivos, pero en otros marcan diferencias significativas en correspondencia con las necesidades identificadas como prioritarias en cada periodo gubernamental. En consecuencia, el nivel de análisis mesodiscursivo se corresponde con la representación de lo posible, a partir de las metas trazadas desde los Planes de Desarrollo impulsados por los gobiernos de la ciudad de Bogotá.

Durante el periodo de estudio (1996-2013) se han puesto en marcha los siguientes Planes de Desarrollo y sus correspondientes Planes Sectoriales de Educación en los cuales se ha sostenido y profundizado en la política de formación, mediante un seguimiento continuo y balances periódicos con participación de los docentes y las instituciones oferentes, bajo la coordinación del Comité de Capacitación, que se registran cronológicamente así:

Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (1995-1998)

Este plan de desarrollo focaliza la armonización entre el progreso individual y la búsqueda del bien común en la perspectiva de la coexistencia, la competitividad, la equidad y el progreso. En consecuencia, define como prioridades la formación de cultura ciudadana, el medioambiente, el espacio público, la productividad urbana y la legitimidad institucional.

El Plan Sectorial de Educación tiene como objetivo general sintetizar las acciones y recursos necesarios para el logro de las metas que se relacionan con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio público de la educación, y como objetivos específicos: mejorar la calidad de la educación; ampliar la cobertura; mejorar la relación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo; la articulación entre la educación y el cuidado del medioambiente; la comunicación entre la ciudadanía y la Secretaría de Educación, entre los múltiples estamentos y miembros de la comunidad educativa distrital y entre los funcionarios de la Secretaría de Educación, y coordinar el proceso de desconcentración de la educación en el Distrito Capital.

Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” (1998-2001)

Este plan define como prioridades el desarrollo pleno del potencial humano para lograr la felicidad de los individuos, la familia y la sociedad, mediante la articulación entre el sector público y el privado, focalizado con miras a la desmarginalización, la interacción social, la construcción de una ciudad a escala humana, la movilidad y el urbanismo, los servicios públicos, la convivencia y la eficiencia institucional.

En el plano de la educación se orienta hacia el mejoramiento de la infraestructura física, la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar. Asimismo, plantea el otorgamiento de incentivos a centros educativos públicos y privados que demuestren mejoras significativas en sus resultados y propósitos con base en evaluaciones de logro educativo. Se impulsará el mejoramiento de la calidad, enfatizando la educación básica en los temas lecto-escritura, matemáticas, español, sociales y valores.

En cuanto a los PFPD el Plan Sectorial consigna su desarrollo prioritario en áreas básicas del conocimiento requeridas para el desarrollo científico y tecnológico y las propias de la nueva cultura ciudadana.

Surgen como acciones significativas la atención diferenciada y especializada a instituciones educativas de bajo logro en las pruebas censales, la formación permanente para atender poblaciones especiales, el fortalecimiento de los sistemas de información, entre otros.

Bogotá: “Para Vivir Todos del Mismo Lado” (2001-2004)

Este plan corresponde a la segunda alcaldía de Antanas Mockus y se propone avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

En el plano de la educación pone énfasis en la evaluación para mejorar las capacidades de saber, hacer y disfrutar de los habitantes de Bogotá y, en cuanto al mejoramiento de las competencias básicas, plantea la oferta integrada de las instituciones educativas, los programas de nivelación para la excelencia, la formación de los docentes y las innovaciones e investigaciones pedagógicas.

La formación docente se organiza para el mejoramiento de la calidad y especialmente el desempeño de los estudiantes en las pruebas. Además de mantener los PFPD como estrategia de formación, también señala la necesidad de reforzarla con la inclusión de otras modalidades de formación como los encuentros de saberes, las redes de maestros, la teleformación y la innovación e investigación, con el

propósito de mejorar la práctica pedagógica y propiciar mayor participación de la institución en estas acciones de cualificación. En consecuencia, se plantea el énfasis en programas sobre valores para la convivencia y la perspectiva de género, como una manera de superar la desigualdad y exclusión que crea la diferencia en los procesos de aprendizaje de los niños y las niñas.

Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008)

Este plan propone “un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” y se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos. En este contexto, el Plan Sectorial de Educación “Bogotá: una Gran Escuela”, concreta los fundamentos, objetivos, principios, políticas y programas. De esta forma, se propone crear condiciones sostenibles para el ejercicio pleno del derecho a la educación, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad; potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad, en especial de las niñas, niños y jóvenes.

El Plan Sectorial es el resultado de un amplio proceso de participación ciudadana y de la comunidad educativa en torno a la discusión de los lineamientos, programas y proyectos formulados. Rectores, coordinadores, maestros, personeros estudiantiles y representantes de los consejos directivos escolares; representantes del sector productivo, de cooperativas y de organizaciones sindicales, así como asociaciones de colegios privados, decanos de facultades de educación, profesores universitarios e investigadores de la educación y la pedagogía, tuvieron la oportunidad de realizar aportes para enriquecer su construcción.

Adicionalmente, el Plan materializa el compromiso de la Administración de rendir cuentas a los ciudadanos como contribución al fortalecimiento de los mecanismos de control social, pero también con el propósito de que el seguimiento proveniente de las distintas organizaciones sociales desempeñe un papel importante en la reorientación y afinamiento de las intervenciones realizadas por la Secretaría.

Más y mejores recursos pedagógicos, mejores condiciones de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos, apoyo y vigilancia para una buena nutrición de niñas y niños en el sistema escolar, mayor participación de la comunidad educativa y fortalecimiento de las instituciones, formación permanente de maestros, investigación, generación de alternativas en el modelo pedagógico, acercamiento de la ciudad y de la escuela a través de la interacción del estudiante en los espacios socioculturales y recreativos de la ciudad, y la creación de estrategias contra la deserción, reduciendo barreras de tipo económico, son algunas de las acciones más importantes que se comenzaron a adelantar con el fin de brindar una educación mejor y más pertinente para la ciudad y la región (Plan de Desarrollo, p. 5).

Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” (2008- 2012)

El compromiso del gobierno distrital y la comunidad educativa de consolidar la ciudad como escenario para mejorar la calidad de vida de la población, el reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos humanos y ambientales, se renueva mediante el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”.

En consecuencia, la ciudad se concibe como espacio para la inclusión, el reconocimiento de la diversidad y la interculturalidad, la reconciliación, paz y convivencia. Para el Plan es fundamental el desarrollo de la familia, en especial de los niños, niñas y jóvenes.

Asimismo, plantea como un reto para la Secretaría de Educación Distrital (SED) la realización de evaluaciones de impacto que permitan establecer los logros, las decisiones y acciones de estas políticas, mediante indicadores para describir y analizar los resultados de la gestión pública, puesto que “la ciudadanía debe conocer y comprender que una educación de calidad no solamente puede medirse a través de los resultados de las pruebas externas” (Seice, 2009, p. 33).

Bogotá Humana 2012-2016

El propósito de este plan es el mejoramiento del desarrollo humano, con énfasis en la primera infancia y la adolescencia desde un enfoque diferencial en todas sus políticas. De este modo se aspira a reducir todas las formas de segregación social, aumentando las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, y el acceso equitativo mediante la promoción de políticas públicas sobre defensa y protección de los derechos humanos.

Respecto a la educación, plantea la reducción de las brechas de calidad de la educación a partir de la ampliación de una oferta de educación pública incluyente y de calidad que garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes.

En el plano de la formación de docentes las acciones de política se orientan hacia el reconocimiento, empoderamiento y apoyo efectivo a sus procesos de formación de excelencia, con lo cual la calidad se asume desde la transformación del papel docente, la resignificación de su labor, el elevamiento de su estatus social y económico, mediante aprendizajes a lo largo de toda su vida.

En relación con las ejecuciones de los Planes Territoriales de Formación Docente, estos se orientan a fortalecer la comunidad académica conformada por docentes y directivos, por medio de estrategias de cualificación y mejoramiento profesional con el objetivo de contribuir a la transformación de las prácticas educativas y el reconocimiento de los docentes.

A partir de las anteriores consideraciones se puede concluir que las perspectivas de los planes difieren en cuanto al énfasis que se otorga a ciertas políticas públicas y modalidades de ejecución de las estrategias consideradas más importantes, por lo cual se aprecia un mayor énfasis en los aspectos administrativos o de gestión escolar; mayor acento en la eficiencia y eficacia del sistema mediado por los resultados de las pruebas en los periodos comprendidos entre 1996 y 2004 y, por el contrario, un mayor compromiso en el cumplimiento de los derechos sociales y culturales, como rasgo característico de las administraciones que van del 2004 al 2013 y, en consecuencia, la ampliación de oportunidades dirigidas al reconocimiento del estatus profesional y la identidad del docente.

Nivel microdiscursivo: representación de lo factible en las políticas de formación e incentivos docentes para el mejoramiento educativo

El nivel microdiscursivo analiza los programas, proyectos y estrategias concretas mediante los cuales se ponen en ejecución las políticas públicas de formación e incentivos docentes y de esta manera se relaciona con el plano de representación de lo factible; es decir, lo que se está en capacidad de hacer para responder a los problemas y necesidades del sector educativo. Se abordan dos modalidades de incentivos: los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD) y los Premios a la Investigación y la Innovación Educativa.

En términos de la relación entre las dos modalidades, la investigación permite establecer que, sin lugar a dudas, los procesos de formación permanente de docentes han tenido incidencia en el desarrollo y fortalecimiento de la investigación y la innovación, en el avance de proyectos institucionales sobre temas claves de la educación en la ciudad: convivencia, procesos didácticos relacionados con la enseñanza de las ciencias, las matemáticas, el lenguaje (lectura, escritura, oralidad), el desarrollo de competencias ciudadanas, el arte, entre otros campos privilegiados en las distintas convocatorias.

A su vez, los anteriores procesos se correlacionan con la participación de docentes y directivos en otros eventos académicos como la feria pedagógica, los foros pedagógicos y la participación en actividades investigativas en trabajos de grado de maestría y doctorado, en el aporte a la circulación de conocimientos y saberes construidos mediante publicaciones individuales y colectivas, así como la participación en eventos académicos locales, nacionales e internacionales y la conformación de redes.

Todas estas modalidades de incentivos han contribuido al empoderamiento de los docentes como intelectuales de la educación y la pedagogía y han dado frutos relacionados con el mejoramiento de la calidad educativa, gracias a la sostenibilidad financiera, la visibilidad de las acciones, la estabilidad y continuidad de la política y la participación e interés demostrado por la comunidad.

Tomando como referencia los logros enunciados y sin perder de vista que estos son producto de correlaciones entre las diferentes modalidades de incentivos, a continuación se analizan los aspectos relevantes de los PFPD apoyados por el IDEP y la Secretaría de Educación de Bogotá, en asocio con universidades públicas y privadas y otras instituciones educativas de la ciudad.

Los Programas de Formación Permanente de Docentes en la política pública de Bogotá y el IDEP (1996-2013)

La búsqueda de acciones transformadoras de la enseñanza a través de la fusión de la investigación, y la formación permanente de docentes, constituyen la vía para la renovación de los procesos educativos mediante la articulación de la producción de conocimientos con la construcción de una comunidad académica, plural y abierta. En tal sentido, la propuesta elaborada por el IDEP en 1996 para orientar la formación de docentes fue acogida en sus aspectos más generales por el Decreto 709 de 1996 del MEN.

Los PFPD desarrollan un nuevo enfoque para la formación de docentes en ejercicio, según los lineamientos del IDEP, que transforma el tradicional modelo de “capacitación”, consistente en cursos y talleres dispersos, sin fundamento en la investigación, desarticulados de la vida escolar y sin proyección concreta en las prácticas de enseñanza. Igualmente, se introduce el concepto de formación permanente en los siguientes términos:

Se trata de un proceso continuo para buscar, ampliar y fortalecer el horizonte conceptual del docente, cualificar su práctica pedagógica y su dominio en el campo del saber. Este propósito se logra mediante el desarrollo de actividades que permitan la problematización y transformación de sus representaciones sobre la educación, el conocimiento, la sociedad, la institución escolar, la infancia, la juventud, la enseñanza y el aprendizaje. De esta manera los procesos de formación constituyen un componente fundamental del servicio educativo y una condición indispensable para el mejoramiento cualitativo de la educación (Alcaldía Mayor - SED - IDEP, 1997, p. 10).

Se asignó a las universidades el reto de propiciar la participación de los docentes en actividades de investigación que promovieran relaciones con las instituciones escolares, por lo cual los PFPD debían estructurarse a partir de tres campos: la investigación, la innovación y la actualización.

Los PFPD involucran acciones tendientes a la actualización, orientada a la profundización y conocimiento de teorías en el campo de la educación, la pedagogía y las disciplinas involucradas en la actividad docente; el desarrollo de investigación por parte de las instituciones oferentes y la vinculación de los docentes a dichos proyectos. La innovación se orienta hacia la transformación

de las prácticas pedagógicas mediante la asesoría y el acompañamiento directo en el aula o la institución. La socialización de estas experiencias a través de eventos, publicaciones o divulgación en los medios de comunicación también constituyeron modalidades de fomento a la investigación y promoción del saber docente.

En síntesis, la política de formación de docentes en servicio se inscribe en el proyecto de construcción y consolidación de una comunidad académica de educación, integrada por todos los docentes e investigadores que trabajan en el campo educativo y por quienes desarrollan actividades de carácter científico en otros campos disciplinarios, y están interesados en la problemática educativa (Alcaldía Mayor – SED - IDEP, 1997, p. 13).

En síntesis, los PFPD constituyen una estrategia que junto con las demás previstas para la consolidación de la formación docente ocupa un lugar fundamental tanto en las políticas internacionales como en las nacionales y locales, sin perder de vista que el abanico de incentivos docentes es amplio y sus diversas modalidades guardan entre sí correlaciones referidas a su intencionalidad: la cualificación de las prácticas educativas, la dignificación profesional y el fortalecimiento de la comunidad educativa.

Los premios como incentivos docentes: niveles de análisis y planos de representación

En el presente apartado se aborda el análisis documental de los premios como incentivos docentes, para determinar cuál es el sentido y alcance de esta modalidad de incentivos, cómo surgen en el contexto de la política educativa de Bogotá y qué características adquieren los premios a la investigación y la innovación creados por el Decreto 273 de 2007 y las relaciones que guardan con los anteriores premios de reconocimiento a los docentes e instituciones.

En concordancia con la ruta metodológica establecida en el estudio, en primera instancia se aborda el análisis macrodiscursivo de los premios, a partir de la normatividad que los instituye, como representación de lo deseable en el contexto de la política educativa de incentivo docentes. En segunda instancia se asume el estudio del nivel mesodiscursivo de los premios, como representación de lo posible, estableciendo las relaciones con los planes de desarrollo, sectoriales y territoriales de formación. En tercera instancia se analiza el nivel microdiscursivo de las políticas de premios en el plano de representación de lo factible, en el caso específico del Premio a la Investigación e Innovación Educativa, a través de las convocatorias desarrolladas entre 2007 y 2012. Los principales hallazgos del análisis documental se articulan posteriormente al análisis testimonial para construir el escenario general de esta modalidad de incentivos.

Análisis macrodiscursivo de la política de los premios como incentivos docentes: representación de lo deseable

La reflexión se sitúa en la comparación entre tres dominios discursivos: el primero conformado por el Decreto 144 de 1963, que instituye los premios al mérito educativo: “Honor al Mérito Educativo” y el Premio del Educador”. El segundo, dominio constituido por el Decreto 379 de 1997, que crea el “Galardón a la Excelencia”. Estos dos premios se constituyen en antecedentes al “Premio a la Investigación y la Innovación Educativa” creado por el Acuerdo 273 de 2007, que configura el tercer dominio discursivo.

EL PREMIO AL MÉRITO EDUCATIVO: LA NORMATIVIDAD EDUCATIVA Y EL CONTRASTE ENTRE ESTÍMULOS Y SANCIONES

La creación del premio al mérito educativo se origina en el Decreto 144 de 1963, “Por el cual se dictan normas para el régimen de enseñanza primaria en el Distrito Especial de Bogotá”. El decreto establece los requisitos para el desempeño docente y la condición de excelencia requerida para ser educador, asociada a “la formación moral, el desarrollo de facultades mentales y la capacitación física de los alumnos, tratando de integrarlos siempre dentro de los valores de la cultura cristiana y haciéndolos cada vez más responsables de su propio destino” (art. 30).

Igualmente se especifican los deberes del docente referidos a la organización escolar, el control (de la disciplina, la puntualidad, las normas de presentación), el cumplimiento de los calendarios y horarios, el deber de llevar y diligenciar los libros reglamentarios y asistencia a eventos de la comunidad educativa, de carácter cívico, religioso, cultural y deportivo. Es preponderante la reiteración del acato a las jerarquías educativas, donde sobresalen las figuras del director y la supervisión educativa, que tienen gran injerencia en las decisiones de los docentes, en desmedro de su autonomía: “El docente debe responder por el desarrollo de los programas del grupo o grupos a su cargo en correspondencia con las técnicas metodológicas y las orientaciones que impartan el director de la escuela y el supervisor de la zona” (art. 32).

En términos del ideal educativo, el decreto establece que corresponde al docente “fomentar entre sus alumnos los principios que informen nuestra nacionalidad tales como la democracia y la fe cristiana, el respeto a la persona humana y el amor por valores espirituales de la patria” (art. 32). Los anteriores planteamientos dan cuenta del tipo de representaciones generadas por la normativa acerca del papel del docente en los procesos educativos, con énfasis en los deberes y las prohibiciones.

De las anteriores formulaciones se puede deducir que los docentes premiados serán aquellos que se adscriban a la norma y a los procedimientos administrativos explicitados, pero no se tiene en cuenta el accionar del docente en desarrollo de sus actividades educativas, como se deduce de las sanciones estipuladas, que manifiestan que en la normativa que crea el premio se configuran unas representaciones del docente como ejecutor de acciones institucionales, destinadas al ejercicio del control sobre las actividades escolares, más fundamentadas en la formación (cristiana), en el cumplimiento de los horarios y tiempos de las actividades, sin alusión a los saberes escolares, preestablecidos en los formatos de las programaciones y parcelaciones. Se crea así un imaginario de escuela sustentado en la organización, la normatividad, como espacio de disciplina, control, jerarquías y poder.

EL PREMIO GALARDÓN A LA GESTIÓN ESCOLAR: UN MODELO EDUCATIVO DE LA EFICIENCIA, LA EFICACIA Y EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Mediante el Decreto 379 de 1997 (mayo 30) se crea el Galardón Santa Fe de Bogotá a la Gestión Escolar, “como reconocimiento y estímulo a las instituciones escolares estatales y privadas de enseñanza Preescolar, Básica y Media que hayan logrado articular exitosamente las tareas pedagógicas y administrativas consiguiendo innovar y mejorar la acción educativa”. En los considerandos que establece la norma se afirma de manera categórica que “la *gestión* es un componente fundamental del proceso educativo y un mecanismo de aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio educativo”.

A partir de lo anterior se advierte un cambio en la justificación de la creación del Premio, puesto que de manera puntual se establece un sistema relacional entre calidad educativa, como función de la SED, la investigación e innovación, como funciones de las instituciones educativas, y la gestión escolar como mecanismo de aseguramiento de la calidad, en el contexto de una concepción de la “educación como servicio cuyo propósito es contribuir a la redistribución del ingreso nacional”. Por ello, la educación es un hecho externo a la personas, no las compromete con su propia formación (Alcaldía Mayor de Bogotá - SED, 2007, p. 20).

La anterior formulación es importante si se tiene en cuenta que en las guías elaboradas para la implementación del Premio se desarrolla en su especificidad un modelo educativo que asocia la gestión escolar con el funcionamiento empresarial, al cual se ha aludido anteriormente, vigentes en el momento en el contexto internacional, de donde se derivan muchas de las denominaciones y conceptualizaciones sobre la calidad educativa.

Igualmente, en el “resuelve” se delega al secretario de Educación para que “elabore y adopte la Guía de evaluación a la gestión escolar”, que contendrá los lineamientos, criterios, componentes, objetivos, estructura, procedimientos, eva-

luación, adjudicación y compromisos para la evaluación de las instituciones escolares que participen en la convocatoria al Galardón en 1997”. En relación con este aspecto, por encargo de la Secretaría de Educación el proceso de orientación técnica y coordinación operativa de las convocatorias y otorgamiento de los premios fue asumido, desde el inicio de Premio, por la Corporación Calidad.

El Premio Galardón ha contado con el apoyo económico de empresas privadas como la Caja de Compensación Familiar (Compensar) y la Cámara de Comercio de Bogotá, como estrategia de colaboración entre el sector público y el privado e instituciones como la Fundación Carolina Colombia,⁶ en algunas de las versiones, que comparten los parámetros de la conceptualización de la calidad educativa asociada a los principios de eficacia y eficiencia, en correspondencia con las políticas educativas a nivel internacional y los modelos educativos derivados de esta perspectiva. En consecuencia con lo anterior, las últimas guías del Premio Galardón han asumido la denominación “Modelo de clase mundial en gestión escolar: Guía para instituciones educativas 2009”, que se presentan en la tabla 11.

Tabla 11
Componentes, criterios y puntajes del Premio Galardón

| Resumen de Componentes, Criterios y Puntajes | | |
|--|---|--|
| Contexto Institucional | | |
| Cuarto Grupo | 1. Estrategia Institucional 80 puntos 1.1. Formulación 20 pts. 1.2. Coherencia de la estructura organizacional 20 pts. 1.3. Despliegue y apropiación 20 pts. 1.4. Seguimiento y evaluación 20 pts. | 2. Gobierno escolar y convivencia 45 puntos 2.1. Gobierno escolar 30 pts. 2.2. Formación para la convivencia 15 pts. |
| | 3. Liderazgo y responsabilidad institucional 55 puntos 3.1. Liderazgo 15 pts. 3.2. Perfil del estudiante y pertinencia 15 pts. 3.3. Gestión de las alianzas 15 pts. 3.4. Responsabilidad económica y buen gobierno corporativo 10 pts. | |
| Segundo Grupo | 4. Gestión Académica 60 puntos 4.1. Procesos Pedagógicos 20 pts. 4.2. Desarrollo Curricular 20 pts. 4.3. Evaluación del proceso de aprendizaje 20 pts. | 5. Gestión Administrativa 60 puntos 5.1. Procesos 20 pts. 5.2. Administración de recursos financieros 15 pts. 5.3. Administración de infraestructura y materiales 15 pts. 5.4. Administración de la información 10 pts. |
| | 6. Gestión Ambiental 60 puntos 6.1. Direccionamiento y promoción ambiental 20 pts. 6.2. Prácticas y procesos ambientales 20 pts. 6.3. Educación ambiental 20 pts. | |
| Tercer Grupo | 7. Gestión de la Innovación y el Aprendizaje 70 puntos 7.1. Investigación y producción de conocimiento 30 pts. 7.2. Capacidad de innovación y aplicación 20 pts. 7.3. Desarrollo de competencias y disciplinas de aprendizaje 20 pts. | 8. Desarrollo del Estudiante 70 puntos 8.1. Ingreso y seguimiento a estudiantes y egresados 30 pts. 8.2. Bienestar y desarrollo personal 30 pts. 8.3. Estímulos y reconocimientos 10 pts. |
| | 9. Desarrollo del Personal Docente y Administrativo 55 puntos 9.1. Procesos de selección e inducción 10 pts. 9.2. Bienestar y satisfacción del personal docente y administrativo 15 pts. 9.3. Capacitación y desarrollo personal 15 pts. 9.4. Sistema de evaluación, estímulos y reconocimientos 15 pts. | |
| Quinto Grupo | 10. Desarrollo de la Comunidad 45 puntos 10.1. Programas y servicios 15 pts. 10.2. Servicio social estudiantil 15 pts. 10.3. Cultura ciudadana 15 pts. | 11. Resultados 400 puntos 11.1. Resultado enfocados a los estudiantes y egresados 80 pts. 11.2. Resultado enfocados a la comunidad 80 pts. 11.3. Resultado enfocados al personal directivo, docente y administrativo 80 pts. 11.4. Resultado enfocados al medio ambiente 80 pts. 11.5. Resultado enfocados a la proyección de la institución 80 pts. |

6. Esta organización ha posibilitado, a través del Programa Internacional de Visitantes, que las instituciones ganadoras puedan conocer experiencias educativas significativas de otros países, propiciar la interacción con comunidades académicas y cursos para el desarrollo profesional docente.

El análisis de los criterios, su definición y alcance, permite comprender que se promueven modelos de acción tanto en la gestión administrativa como en la académica, que en el primer caso es un modelo gerencial y en el segundo el modelo de desarrollo de competencias, como se deriva de las siguientes formulaciones referidas al área de responsabilidad económica y de buen gobierno: “Describe el enfoque definido por el colegio para garantizar un ejercicio *gerencial* con rectitud y transparencia” (p. 31).

Por su parte en el área de gestión académica, aunque se solicita que se mencione y describa el enfoque pedagógico, en lo concerniente al área de gestión y aprendizaje se plantea como requisito:

Describe de qué manera se promueve el uso pedagógico de los resultados de las pruebas Icfes y Saber, en la investigación, la innovación y experimentación con el fin de cualificar la práctica pedagógica y evaluativa y generar nuevas comprensiones sobre el hecho educativo, la construcción de métodos, procedimientos e instrumentos para la evaluación (p. 35).

De esta manera actividades como la investigación y la innovación educativa se circunscriben al desempeño de los estudiantes en las evaluaciones masivas y estandarizadas, como factores determinantes de los procesos pedagógicos, dejando de lado otros intereses de las comunidades educativas.

También es debatible la conceptualización de la formación continua de docentes como capacitación, aspectos que han sido motivo de reflexión y reformulación en los Planes Sectoriales y Territoriales de Formación Docente de las últimas administraciones de Bogotá, e igualmente la concepción de la educación como servicio: “Describe los mecanismos implementados por el colegio para promover entre *el personal* una cultura de calidad, enfocada a la prestación de los servicios en forma eficiente, oportuna y amable” (Guía Convocatoria 2013-2014, p. 21). En este enunciado también se pone de manifiesto la no diferenciación entre personal docente y personal administrativo, pues se equiparan sus funciones en la prestación del servicio y la contribución a las estrategias y procesos de funcionamiento. De esta manera se invisibiliza al docente, agente protagónico de los procesos educativos.

Las definiciones de los conceptos que se consignan en el glosario, al final de documento, sustentan aún más la tesis de la prevalencia de una concepción de la educación como servicio, en la que los parámetros de calidad se derivan de la función empresarial, tal como se deduce de los siguientes planteamientos:

Capital intelectual: conjunto de activos intangibles representados por el acervo de conocimientos y beneficios que generan valor a la organización. El capital intelectual puede cubrir, entre otros: activos de mercado, marca, clientes, lealtad de los clientes, negocios relacionados, canales de distribución, franquicias, etcétera (p. 53).

Efectividad: capacidad de alcanzar los resultados deseados en forma eficiente y eficaz, de una manera continua y sostenida en el largo plazo (p. 54).

Eficacia: indicadores y respectivos resultados que miden el grado en que los requisitos de los clientes (alumnos, personal docente, administrativos y de servicios, padres de familia, entorno, etc.) están siendo atendidos por los procesos (*ibid.*).

Eficiencia: indicadores y respectivos resultados que miden el nivel de los recursos empleados en un proceso, para atender los requisitos de los clientes.

Evaluación: es el proceso de comparación de los resultados esperados con los obtenidos y la identificación de las causas del desvío entre unos y otros, para definir acciones de mejoramiento.

Las anteriores definiciones permiten entender que la calidad de la acción educativa está fundamentada en la exterioridad de las estrategias organizacionales y no en los seres humanos que interactúan en los procesos de formación y de construcción del conocimiento y tienen intencionalidades que posibilitan o dificultan los logros, que no siempre pueden expresarse en términos de cualidades medibles y verificables, como se plantea en el documento. Tal como lo sostiene Barret (2001, p. 63), cuando se asimila la institución escolar a la actividad empresarial, “la comprensión es reemplazada por la competencia, la perspectiva por la eficiencia y el rigor de la discusión interactiva por las habilidades comunicativas”, significando con esto la tendencia instrumentalista de la acción educativa. La tabla 12 registra los resultados de las convocatorias que permiten deducir aspectos significativos del Premio.

En el periodo comprendido entre 1997 (año de creación del Premio) y 2008 las instituciones privadas han tenido predominio en él, con dieciséis instituciones ganadoras, en comparación con las oficiales, que han obtenido el Premio nueve veces, y las mixtas o colegios en concesión, en tres oportunidades. Es importante resaltar que en el periodo entre 1999 y 2002 tan solo una institución oficial fue acreedora del Premio y, por el contrario, las instituciones privadas lo obtuvieron siete veces. Vale la pena, en este caso, contrastar los resultados de los premios con las políticas sectoriales de educación y territoriales de formación para establecer los criterios que orientaron las políticas de incentivos y los desarrollos educativos en este lapso y su incidencia en los procesos de los premios. Igualmente, indagar en las razones de la declaratoria de desierto en la convocatoria 2003-2004.

EL PREMIO A LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA: PROFESIONALISMO Y PROTAGONISMO DEL DOCENTE

Este premio fue creado mediante el Acuerdo 273 del Concejo de Bogotá, de febrero 16 de 2007, “por medio del cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” y que consolida la política del Plan de Desarrollo 2004-2008, “Bogotá sin Indiferencia”, del alcalde Luis Eduardo Garzón. En el acuerdo se establece:

Tabla 12
Colegios Galardonados a la Excelencia 1997-2008

| Año | Categoría | Institución | Localidad |
|---------------|--------------------|---|------------------|
| 2007/ 2008 | Privada | Colegio del Rosario Campestre | Usaquén |
| | Privada | Colegio del Rosario de Santo Domingo | Chapinero |
| | Oficial | Alfonso López Pumarejo | Kennedy |
| | Oficial | IED Cultura Popular | Puente Aranda |
| | Mixta | Gimnasio Real de Colombia | Ciudad Bolívar |
| | Mixta | Instituto de Nuestra Señora de la Sabiduría para Niños Sordos | Rafael Uribe |
| 2006/ 2007 | Oficial | Colegio Distrital CEDID San Pablo | Bosa |
| | Oficial | Colegio Distrital Rural Quiba Alta | Ciudad Bolívar |
| | Privada | Colegio Parroquial Santa Isabel de Hungría | Puente Aranda |
| | Privada | Colegio Emilio Valenzuela | Suba |
| | Mixta | Fundación Instituto Tecnológico del Sur | Tunjuelito |
| 2005/ 2006 | Oficial | Colegio Distrital San Cayetano Colsubsidio | Usme |
| | Privada | Colegio Salesiano León XIII | La Candelaria |
| 2004/ 2005 | Oficial | Colegio Distrital Luis Carlos Galán Sarmiento | Puente Aranda |
| | Oficial | Colegio Distrital República de Bolivia | Engativá |
| | Privada | Liceo Hermano Miguel La Salle | Barrios Unidos |
| 2003/ 2004 | Declarado Desierto | | |
| 2002 | Privada A | Colegio de La Presentación de Fátima | Tunjuelito |
| 2001 | Privada A | Colegio Parroquial Adveniat | San Cristóbal |
| | Privada A | Instituto Técnico Industrial Centro Don Bosco | Engativá |
| 2000 | Privada A | Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario | Suba |
| | Privada A | Colegio Santa Clara | Teusaquillo |
| 1999 | Oficial B | Colegio Distrital CEDID San Pablo | Bosa |
| | Privada A | Colegio Santa Teresa de Jesús | Fontibón |
| | Privada B | Instituto Colsubsidio de Educación Femenina | Chapinero |
| 1998 | Estatal A | Liceo del Ejercito Patria Sector Norte Liceo Colombia | Suba |
| | Privada A | Colegio Hijos de Cristo Rey | Suba |
| 1997 | Oficial B | Colegio Distrital Torca | Usaquén |
| | Privada A | Colegio Parroquial Adveniat | San Cristóbal |
| | Privada C | Colegio Mayor de San Bartolomé | La Candelaria |

Artículo 11. Incentivos a la investigación: Créase el “Premio a la Investigación e Innovación Educativa” en el Distrito Capital, el cual será reconocido anualmente a los diez mejores trabajos de investigación, innovación y/o experiencia pedagógica demostrativa, presentados por las y los docentes y directivos docentes del sistema educativo oficial de Bogotá, D. C.

En el articulado se especifica un dominio discursivo y de acción, en el que el incentivo se orienta a dos actividades esenciales de la acción educativa: la investigación y la innovación, las cuales no tienen otro contexto de realización que las aulas de clase u otros espacios institucionales o educativos donde se desarrollan las propuestas pedagógicas y curriculares o la gestión escolar.

En reglamentación del anterior acuerdo, el secretario de Educación del Distrito expidió la Resolución 2952 de 2007 que convoca anualmente a los maestros, maestras y directivos docentes del sistema educativo oficial de Bogotá D. C. a participar con sus trabajos en el Premio a la Investigación e Innovación Educativa y se define el 15 de mayo como fecha de entrega del mismo, que coincide con la celebración del Día del Educador en Colombia, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Nacional 996 de 1951. De esta manera se desarrolla la primera convocatoria del Premio.

Posteriormente, a través de la Resolución 1450 de 2008 (mayo 9) el secretario de Educación, Abel Rodríguez Céspedes, reglamenta el Acuerdo 273 de 2007 en su art. 11 al convocar anualmente a los maestros, maestras y directivos docentes del Sistema Educativo Oficial de Bogotá D. C., a participar en el Premio a la Investigación e Innovación Educativa, con soporte, entre otros, en los siguientes considerandos:

- Que el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
- Que el ejercicio pleno del derecho a la educación es esencial para mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad.
- Que corresponde a las autoridades educativas reconocer y exaltar la producción de conocimiento de maestras y maestros y directivos docentes de Bogotá que hacen investigación o producen innovaciones en la escuela.
- Que el cinco (5) de octubre, Día Mundial de los Docentes, se conmemora la adopción conjunta de la “Recomendación relativa a la condición del personal docente” por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1966, y es por ello que se considera importante que en el marco de esta celebración se haga entrega, en adelante, de los “Premios a la Investigación e Innovación Educativa”.

En los anteriores considerandos se establece una red conceptual que articula los siguientes elementos: el derecho de los niños y jóvenes a la educación, la incidencia de la misma en el mejoramiento de la calidad de vida y la consecución de la equidad social; el papel del docente en la consecución de estos propósitos y la pertinencia de exaltar su accionar y generar el reconocimiento social. Estos argumentos se corresponden con los de la Unesco y la OIT, que establecen al respecto:

Recomendaciones relativas a la situación del personal docente. Aprobadas el 5 de octubre de 1996, por la Conferencia intergubernamental especial para la situación del personal docente.

Principios generales:

[...]

7. Debería reconocerse que el progreso de la educación depende en gran parte de la formación y de la competencia del profesorado, así como de las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de cada educador.

8. La situación del personal docente debería corresponder a las exigencias de la educación, definidas con arreglo a los fines y objetivos docentes; el logro completo de estos fines exige que los educadores disfruten de una situación justa y que la profesión docente goce del respeto público que merece.

9. La enseñanza exige de los educadores no solamente conocimientos profundos, adquiridos y mantenidos mediante estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de las responsabilidades personales y colectivas que ellos asumen para la educación y el bienestar de los alumnos. (p. 4)

El Premio a la Investigación e Innovación se constituye en un verdadero incentivo docente que, de acuerdo con la política que lo instituye, reconoce el trabajo docente como factor esencial de las transformaciones educativas, respeta la autonomía de los docentes, valora los desarrollos derivados de las prácticas pedagógicas sobre las cuales se construyen las propuestas que se someten a evaluación y además difunde los resultados de las acciones de los docentes participantes y los merecedores de los premios, promoviendo de esta manera las transformaciones educativas requeridas para que la calidad de la educación no sea considerada un requisito del servicio, sino un derecho que el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de garantizar.

Nivel mesodiscursivo: las representaciones de lo posible en los premios Galardón y de Investigación e Innovación

Las anteriores caracterizaciones de los premios como representación de lo deseable adquieren especificidades en las políticas de formación y de incentivos docentes, en los Planes Sectoriales de Educación y Territoriales de Formación.

En la perspectiva de relacionar los discursos, las representaciones e imaginarios sociales con los contextos sociales y culturales es importante caracterizar los momentos históricos de surgimiento de los premios y su articulación o distancia con los Planes de Desarrollo de Bogotá, los Planes Sectoriales de Educación y Territoriales de Formación. Para efectos de la reflexión, nos situamos en la comparación entre los universos de significado creados por el Premio Galardón a la Excelencia y el Premio a la Investigación e Innovación Educativa, que coexisten en los actuales momentos.

El Premio Galardón surge en la primera administración de Antaños Mockus, en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, sustentado en el Decreto Ley 4121 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá, que otorgó a la ciudad autonomía para organizarse, administrar los recursos y formular las políticas educativas. También concurren en el proyecto de ciudad las políticas económicas vigentes en el contexto mundial, donde los modelos centralizados dan paso al protagonismo de las ciudades y toman fuerza los conceptos de ciudadanía asociados a la competitividad, inspirados en los principios del neoliberalismo y la globalización (Álvarez, 2008).

Si se examina el contexto de creación del Premio, sus planteamientos y modelo de gestión, se observan correspondencias con estas conceptualizaciones. Si bien es cierto no existía aún un Plan Sectorial de Educación, en el Plan de Desarrollo se incluyó lo pertinente al sector en el “Plan de Acción Social en Salud, Educación y Empleo”, especificando como objetivos del sector educativo lo siguiente:

Fortalecer las relaciones con el sector productivo como fundamento del progreso social y la productividad urbana; desarrollar mediante la actividad educativa la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor; mejorar el manejo de la información y la comunicación como bases de la cultura ciudadana. (Decreto 295 de 1995) (Citado por Álvarez, 2008, p. 26)

En los anteriores planteamientos es notoria la tendencia de articulación de la educación y la actividad empresarial, que de acuerdo con el análisis, es una constante del Premio Galardón desde su creación (contexto del Plan “Formar Ciudad”) hasta la fecha. En el contexto del Plan de Desarrollo de Bogotá 1998-2001, “Por la Bogotá que Queremos”, del alcalde Enrique Peñalosa, se plantea el primer Plan Sectorial de Educación, en el cual se continúa el enfoque de ciudad y educación del anterior periodo y además se instaura un modelo administrativo tecnocrático de dirección y organización escolar, a partir del cual se orienta la reestructuración de la Secretaría de Educación, bajo la dirección de Cecilia María Vélez (posterior ministra de Educación, durante ocho años).

En este escenario se ponen en ejecución estrategias encaminadas al logro de la eficiencia del servicio, con la definición y valoración de parámetros de calidad y la implementación de la política curricular sustentada en el desarrollo de compe-

tencias, que instrumentaliza la acción educativa y la circunscribe a las necesidades del contexto laboral:

El dominio de estas competencias adquiere una relevancia aún mayor a la luz de investigaciones más recientes sobre la relación entre la educación y el empleo, en las que se reconoce su importancia frente a la productividad de la fuerza laboral y sus efectos sobre la competitividad del sector productivo. (Plan Sectorial de Educación 2008-2011, p. 4) (Citado por Álvarez, 2008, p. 26)

Una de las estrategias del Plan para atender los colegios con bajos puntajes en las pruebas estandarizadas fue la de las acciones focalizadas, consistentes en la asignación de recursos y la capacitación de docentes y directivos docentes. De esta manera se limita la autonomía institucional para pensarse a sí misma y se adoptan las políticas que la dirección educativa valore como eficaces. En este contexto surge la política de colegios en concesión, que articula la educación pública con la privada, bajo el supuesto de que hay que aprender de la segunda ya que tiene una estructura organizacional más jerárquica y puede incidir con eficacia en los resultados de las evaluaciones masivas, aspecto valorado como índice de calidad⁷.

El anterior modelo educativo guarda estrecha relación con el propuesto en el Premio Galardón a la Excelencia, y se explica cómo la acción concertada de las políticas educativas y de los premios coadyuvan a la consolidación de determinados modelos educativos que el análisis crítico del discurso contribuye a develar. En el caso del premio citado, los criterios especificados en la evaluación, como indicadores de calidad, de manera directa redireccionan las dinámicas institucionales y centralizan las decisiones como formas específicas de control y poder.

La segunda alcaldía de Antanas Mockus y su Plan de Desarrollo 2001-2004, “Para Vivir Todos del Mismo Lado”, mantiene los modelos e idearios educativos de las administraciones anteriores en lo correspondiente a la articulación del sector privado con la educación pública a través de subsidios, la ponderación de la política de colegios en concesión y el énfasis en la propuesta de desarrollo de competencias laborales para la inserción de los jóvenes al mercado productivo. Este último propósito se concreta en el Plan Sectorial, en los siguientes términos:

El objetivo: Elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas movilizando el potencial educativo y cultural de la capital. El Plan busca convertir a Bogotá en una ciudad-escuela que enfatice la convivencia, la seguridad y el respeto por las normas; *económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios*; donde lo público es sagrado. Asimismo busca aportar a la construcción de una visión de ciudad compartida. (Énfasis de las autoras)

7. En este sentido es explicable que la mayoría de los Premios Galardón hayan sido otorgados a los colegios privados, que por su naturaleza están más equipados para poder “competir”, en concordancia con los criterios de evaluación, analizados en el capítulo anterior.

Para el logro del anterior objetivo se define como línea de política, “Buscar que la educación contribuya a que los ciudadanos sean más productivos y felices”, y se define la política en los siguientes términos:

En la era del conocimiento *la productividad y la felicidad de la gente están directamente relacionadas con la acumulación y uso de conocimiento que realicen durante su vida*. La transformación de la realidad depende de la capacidad de reflexión individual y colectiva. En consecuencia, saber pensar y conocer lo que otros ya han pensado con anterioridad, establece una ventaja para el individuo en el campo laboral y de realización personal. El proceso educativo es un elemento clave para dotar a todos los individuos de las herramientas básicas de conocimientos y actitudes necesarias para ubicarse en el desarrollo de la colectividad.

El sistema relacional entre educación, competitividad y felicidad podría ser un mundo posible, pero hace abstracción de las realidades sociales y culturales que condicionan y definen los procesos educativos en nuestro país, donde subsisten necesidades primarias insatisfechas y profundas inequidades económicas y sociales. En consecuencia, la perspectiva de relación-causa-consecuencia entre productividad (de conocimientos y servicios) adolece del principio de articulación con la realidad y de la integralidad de la naturaleza humana, que además de intelecto posee sentimientos, emociones y corporeidad.

Las anteriores consideraciones permiten deducir la existencia de articulaciones entre los Planes Sectoriales de Educación, en el periodo 1998-2004,⁸ y el Premio Galardón, tendientes a construir un imaginario de escuela muy ligado a los parámetros y dinámicas del sector productivo de la sociedad, de cuyos marcos conceptuales se retoman los conceptos definitorios de la calidad educativa, donde la figura del docente se matiza en los entramados de los procesos y procedimientos para lograr la eficacia y eficiencia, factores clave de la calidad que se pretende en materia de educación

El otro escenario analítico lo constituye el *Premio a la Investigación e Innovación Educativa*, que aunque fue institucionalizado en el año 2007, tiene sus cimientos en la creación del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), a través del Acuerdo 26 de 1994, y el impulso otorgado a las actividades de investigación e innovación. En este marco de acción se desenvuelve la articulación del IDEP con la Secretaría de Educación Distrital (SED) y el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, en cuyo contexto se consolidó el Premio. El Plan promovió y ejecutó una propuesta educativa para la ciudad teniendo como prioridad los actores de los procesos educativos: estudiantes, docentes y comuni-

8. Para una visión más profunda de los planes de desarrollo y los sectoriales de educación en este periodo, cfr. Álvarez *et al.* (2008). “Lo que antes era un privilegio hoy es un derecho”. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá: IDEP.

dad educativa, bajo el principio de que son los docentes los que adscriben intencionalidades y voluntades a los procesos y los que logran las transformaciones educativas. Surge así un nuevo imaginario de educación, de escuela y de docente.

En este nuevo imaginario, la educación se entiende como:

[...] *Acto esencialmente humano*, que compromete las relaciones entre las personas y los grupos sociales, que se desenvuelve en un marco ético y de valores orientado al logro permanente de la paz, la convivencia, la solidaridad y la tolerancia, que busca el mejoramiento de la calidad de la vida a través de la práctica de la equidad, para discriminar positivamente a la población más pobre que sufre diversas formas de vulnerabilidad, brindándole atención integral y universal y que hace de la cultura académica el vehículo para contribuir al desarrollo del país y de la región, en las condiciones que demanda el siglo XXI. (Alcaldía de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 11)

En relación con el docente, se dimensiona como profesional de la enseñanza y el aprendizaje escolar:

El desafío más importante de la SED es la transformación de la cultura escolar con miras a *empoderar el docente y a las instituciones educativas* como creadoras de políticas públicas en el contexto del desarrollo participativo. Este desafío demanda *el reconocimiento y posicionamiento del maestro* como sujeto que impulsa la transformación e influye sobre el cambio de la visión de la sociedad, sobre el papel del gremio en la promoción de temas como los derechos de la niñez, la democracia en la escuela, la calidad de los procesos pedagógicos y en general los campos de vanguardia que afectan al campo educativo como creación cultural. [...] Es el maestro desde su capital social humano y simbólico quien diseña, implementa y hace seguimiento a las prácticas cotidianas en el ejercicio de su identidad pedagógica y profesional (Alcaldía de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 52).

A manera de síntesis, el logro más importante del Plan de Desarrollo de Bogotá 2004-2008 ha sido, sin lugar a dudas, la formulación y materialización de una nueva política educativa: la *educación como derecho*, que tiene como una de sus principales realizaciones el establecimiento gradual de la “gratuidad” como “garantía del acceso y la permanencia”, consistente en la eliminación de los cobros por derechos académico y servicios educativos complementarios en todos los colegios distritales. De esta manera se dio cumplimiento a la Constitución del 91 en “gratuidad y obligatoriedad de la educación”, generando transformaciones en la cultura política, en relación con la aceptación de la existencia de leyes como “letra muerta”, sin correlato en las prácticas sociales.

Igualmente, el derecho a la educación se hace efectivo con otras estrategias que posibilitan el acceso y la permanencia, como los programas de alimentación escolar (comedores escolares y refrigerios), de salud, transporte, y las importantes y reconocidas transformaciones en la infraestructura física de los colegios tendientes a crear ambientes de aprendizaje, con la dignificación de las condiciones de

vida escolar y social y la creación de espacios para el arte, la ciencia y la cultura. Fueron propósitos centrales del Plan:

[...] materializar el derecho a la educación, fortalecer la educación pública, mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, fortalecer la institución escolar, reconocer y lograr la participación de los miembros de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales en la formulación y gestión de las políticas públicas de educación y realizar una gestión humana, sostenible y eficaz. (Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 16)

En relación con los imaginarios de educación que se promueven en el Plan, no se excluyen los conceptos de productividad y competitividad, sino que se insertan en la concepción de “bien común” y se desligan de la sola producción de bienes materiales. De esta manera en la nueva política educativa, además de integrar la eficacia y eficiencia del servicio, se relaciona con los principios de la pertinencia y relevancia, entendidas como:

La pertinencia, es la capacidad que tienen las instituciones para contextualizarse en el espacio territorial y poblacional donde actúan y responder a sus necesidades desde los campos del conocimiento, la investigación, la creación de competencias y habilidades para el desempeño personal, social, cultural y económico, con sensibilidad al cambio y a la comprensión de los desarrollos del mundo contemporáneo. (Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 61)

En conclusión, la pertinencia se entiende como la adecuación de la acción educativa a los contextos de realización, y la relevancia como la respuesta a las necesidades de las poblaciones en las distintas esferas de la vida social. De esta manera, la calidad se asocia con “el conjunto de condiciones básicas que asegure que los niños, niñas y jóvenes puedan acceder al sistema educativo, permanecer en él y progresar en su desarrollo intelectual, social y afectivo” (Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 61). En consecuencia, el modelo de calidad comprende “la organización escolar, la gestión del aprendizaje, la gestión escolar y los órganos de gobierno, la relación con la comunidad (el vecindario y la construcción de ciudadanía) y los sistemas de información y evaluación” (Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación, 2007, p. 62).

Los anteriores planteamientos sobre la concepción de educación se ponen de manifiesto en las propuestas de innovación e investigación presentes en las convocatorias de los Premios a la Investigación e Innovación Educativa, en la inserción de temas y problemas como la equidad, la participación, la creación de comunidades, y en los marcos conceptuales que articulan los contextos sociales y culturales en la acción educativa; en la inclusión de la ciudad como espacio de cultura, recreación, desarrollo físico y aprendizajes, entre otros aspectos.

El anterior contexto de los Premios a la Investigación e Innovación Educativa, en la “Bogotá sin Indiferencia”, se continuó en los Planes Sectoriales de Educación

de “Bogotá Positiva”, y se mantiene en el actual de “Bogotá Humana”, en lo relacionado con el derecho a la educación, no solo como posibilidad de acceso y permanencia al sistema, sino también como calidad de vida, y en consecuencia se mantiene el principio de la educación como derecho y de los docentes como sujetos protagónicos en los procesos de cambio educativo.

Bogotá ha demostrado que los principios formulados en las políticas educativas deben hacerse realidad en las prácticas sociales y en este sentido también se han articulado al contexto internacional y regional de la puesta en escena de los programas de la Unesco de “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos”, en relación con la universalización del acceso y el fomento a la equidad social:

Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan; las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores inmigrantes, los pueblos indígenas; las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación (Unesco - Prelac, 2007, p. 4).

En lo relacionado con la importancia de los docentes en la consolidación del derecho a la educación precisa:

La participación de los docentes en el cambio educativo es crucial para que este tenga éxito, por lo que es preciso crear las condiciones y mecanismos institucionales que fortalezcan su protagonismo y responsabilidad en la gestión de sus instituciones y en la formulación de las políticas educativas. De esta manera se revertirá el enfoque tradicional que ha considerado al docente como ejecutor de orientaciones y decisiones definidas, sin su opinión y conocimiento, lo que se ha traducido en limitaciones para que las políticas educativas se constituyan en prácticas efectivas en la escuela y las aulas (Unesco - Prelac, 2007, pp. 10-11).

El Premio a la Investigación e Innovación Educativa es un claro exponente de este reconocimiento si se tiene en cuenta que valida las prácticas de aula, fomenta la investigación y la innovación, promueve la creación de comunidades académicas, difunde los resultados de las acciones educativas, otorga incentivos simbólicos, de visibilización social, pecuniarios, y promueve nuevas representaciones y valoraciones de la labor del docente.

Análisis microdiscursivo: la puesta en escena del Premio a la Investigación e Innovación y la representación de lo factible

En el nivel microdiscursivo se analizan las convocatorias del Premio a la Investigación e Innovación del 2007 al 2012, con el propósito de valorar sus logros y dificultades y establecer las relaciones entre lo deseable, promovido en la

creación del Premio; lo posible, representado en el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, que sirve de escenario a la ejecución del Premio, y la realización de las distintas convocatorias.⁹

El balance del Premio permite entender cuáles son las motivaciones e intereses de los docentes en las dos modalidades, qué problemáticas orientan su accionar y cómo se reflejan en las propuestas presentadas las representaciones e imaginarios docentes sobre su labor educativa, la escuela y su contexto social, pensamiento del docente que permite establecer las correlaciones necesarias entre políticas educativas de incentivos, pensamiento y acción del docente, y realidad educativa.

Se busca con la reflexión contribuir en la definición de políticas de formación continua y orientación a los programas de formación docente, a nivel de pregrado y posgrado. En este sentido, el informe es fundamental para el estudio de incentivos, pues el trabajo también se postula como referente necesario de la definición de políticas en este campo.

El balance de la Universidad Nacional (UNAL) analizó aspectos relevantes de las propuestas que manifiestan tendencias recurrentes a lo largo de la historia del Premio o particularidades relacionadas con las políticas educativas en marcha en los distintos periodos de gobierno. En el primer caso, como caracterización general se plantea la transformación de las concepciones del docente sobre el estudiante, que pasa de ser un sujeto pasivo, receptor de conocimientos, a sujeto creador de sus propios aprendizajes a través de la mediación de la acción del docente.

De la misma manera, se considera como avance la transformación de la concepción del conocimiento, que va más allá de los contenidos de las disciplinas, hacia la comprensión de sus finalidades por parte de los alumnos, la articulación con la vida y el predominio que se otorga a los aprendizajes, más allá de los métodos de enseñanza. En cuanto a los cambios que se presentan en torno a los énfasis derivados de las políticas en el escenario educativo, se registra como preponderante la alusión a los ciclos educativos en las convocatorias posteriores a esta política educativa.

El análisis de las convocatorias, realizado en el balance, permite entender los premios como espacios de reflexión, cualificación y formación docente. La investigación realizada por Fabio Jurado registra como aspectos relevantes de las propuestas de la convocatoria de 2008, los siguientes:

9. El análisis tiene como fuentes documentales el estudio “Premio a la Investigación e Innovación Educativa”, del Instituto de Educación de la Universidad Nacional, con coordinación de Fabio Jurado; las publicaciones del IDEP sobre los premios 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, las reseñas de los premios del *magazín Aula Urbana*, al igual que otros documentos teóricos y conceptuales sobre incentivos docentes y premios.

- Se trata de experiencias de largo desarrollo que han evolucionado en el tiempo y, por tanto, han estado relacionadas o han sido determinantes en la formación de los maestros.
- Definen una metodología investigativa de trabajo, es decir, sistemática y organizada, que permite dar cuenta de todas las fases de un proyecto.
- Abordan la reflexión sobre el papel del currículo en la escuela y su funcionalidad en relación con problemáticas y particularidades de la realidad escolar, es decir, que consideran el papel social del currículo y, asimismo, de la escuela (p. 24).

En lo referido con la categoría de innovación, se establecen las siguientes relaciones:

- Nuevas formas de acercarse al currículo y a la naturaleza de las áreas y sus manifestaciones.
- La vinculación de estrategias novedosas otorgando un lugar secundario a los contenidos.
- La idea del aprendizaje permanente y conjunto, es decir, la exploración y la construcción continua del conocimiento de las áreas a través de actividades extracurriculares, así como reconocer que los recursos del aprendizaje están también fuera del aula y de la escuela.¹⁰
- La producción de los estudiantes como forma del aprendizaje: aprender haciendo (p. 26).

En términos de los enfoques pedagógicos se advierte el predominio del aprendizaje significativo, con énfasis en los papeles específicos de estudiantes y docentes, el primero como actor de sus propios procesos y el segundo como guía y orientador de las búsquedas derivadas de las propuestas didácticas. De esta manera, es notoria la presencia de trabajos que involucran estrategias de construcción del conocimiento como los de secuencia didáctica, que ponen en interrelación los procesos metacognitivos y los discursivos en el desarrollo de competencias en el área de lenguaje (Convocatoria 2011).

Otra característica de los trabajos presentados es el énfasis en los procesos de asociación de los docentes y estudiantes para el desarrollo de experiencias, tanto de innovación como de investigación, que promueven las comunidades de práctica, tales como los clubes, grupos, escuelas de pensamiento, entre otros, que dan cuenta de la necesidad del trabajo colectivo para el desarrollo del conocimiento escolar. Desde el punto de vista de las temáticas asumidas, hay énfasis en las de convivencia, interculturalidad, diversidad, resolución de conflictos; uso de tics y proyectos interdisciplinarios; medios de comunicación, como la emisora escolar (Convocatoria 2011).

10. Esta alternativa guarda relación con las propuestas del Plan Sectorial de Formación y el Programa Aprender la Ciudad: Escuela-Ciudad-Escuela.

También se ponen de presente en las convocatorias la incidencia de las políticas educativas distritales y nacionales en lo relacionado con la organización escolar por ciclos, en el proyecto “Organización por ciclos y campos de conocimiento: una opción de mejoramiento del proceso educativo” (Jiménez, 2011, p. 79), que alude a conceptos como la transformación pedagógica en la reconceptualización de los tiempos, espacios y procesos y su sustento en la pedagogía de los derechos, en concordancia con el Plan Sectorial de Educación y el Territorial de Formación. De la misma manera, se hace evidente la incidencia de los proyectos transversales de lectura, escritura y oralidad Pileo.

A manera de resumen se establece la relación con la política de incentivos en los siguientes términos:

Todos estos puntos dejan ver que el Premio a la Investigación e Innovación es una estrategia muy importante para el mejoramiento de la educación oficial en el Distrito Capital [...] que se convierte en un ejercicio evaluativo que permite visibilizar lo que se está haciendo en las instituciones educativas oficiales tanto en fortalezas como en oportunidades de mejoramiento. Igualmente es un insumo importante y estratégico dentro de la implementación de políticas de mejoramiento educativo que, sin lugar a dudas, debe seguir creciendo con el respaldo de la SED (IDEP, Premio 2011, p. 59).

El balance plantea que “en los trabajos se concibe la investigación como un proceso en el que se sistematiza un conjunto de acciones y estrategias pedagógicas articuladas en una metodología y una fundamentación teórica que sirve de orientación al proceso investigativo y educativo”. Esta sistematización y fundamentación se organiza en torno a unas problemáticas específicas del mundo escolar, especialmente la tendencia a abordar problemas de aprendizaje de conceptos, el desarrollo de competencias propias, requeridas o asociadas con las áreas (Convocatoria 2012, Balance, UNAL, 2013, p. 224).

Se resalta la concurrencia cada vez mayor de proyectos que asumen como objeto de investigación los procesos investigativos, situación que manifiesta mayores niveles de conceptualización de la acción investigativa y sus especificidades, tal como se presenta en las siguientes propuestas: “Enculturación científica a través de la interdisciplinariedad de las cuestiones socio-científicas” (Salazar, 2012, p. 143), que aborda aspectos relacionados con las relaciones ciencia, tecnología y sociedad; articulación del lenguaje cotidiano y el lenguaje científico; interdisciplinariedad, cuestiones sociocientíficas; interacciones discursivas y enculturación científica.

En este mismo propósito se ubica la propuesta “Los contextos de la enseñabilidad como escenario para la formación del espíritu científico en niños, niñas y jóvenes” (Ramírez, 2012, p. 209), que enfatiza en la investigación como soporte de la transversalidad curricular y la creación del espíritu científico en el conocimiento

escolar, a través de la creación de redes de saberes para la formación investigativa en el contexto escolar, con énfasis en la pregunta como motor de los desarrollos conceptuales e interaccionales de la acción educativa.

El recorrido por las convocatorias a los Premios de Investigación e Innovación Educativa 2007-2012, permite constatar el incremento en la participación de los docentes en cada uno de los años, con mayor número en la modalidad de innovación y la inclusión de temáticas y problemáticas que asumen nuevos enfoques educativos para la consolidación de estrategias pedagógicas, didácticas, de gestión institucional y social, cada vez más comprometidas con los propósitos educativos de los niveles local, nacional e internacional.

El balance de la Universidad Nacional plantea como aspectos sobresalientes del análisis la presencia de autores recurrentes en la fundamentación teórica y las diferencias en profundidad y alcance entre las propuestas de investigación y de innovación. Se reconoce como aspecto importante la presencia de propuestas relacionadas con la gestión institucional de autoría de directivos docentes y la necesidad de investigar cómo ha incidido este hecho en las dinámicas institucionales, aspecto que será tenido en cuenta en la investigación testimonial del estudio de incentivos. Por el contrario, se resalta la escasa investigación e innovación sobre transversalidad curricular, aunque la mayoría de las propuestas plantean que asumen el enfoque por ciclos. Lo anterior manifiesta la distancia entre el discurso y la acción, aspecto importante para la investigación sobre los incentivos.

También es significativo que la mayoría de las propuestas son individuales y en consecuencia la incidencia de los procesos es menos significativa que cuando se generan comunidades de prácticas, que además de compartir horizontes de sentido, generan identidades que fortalecen los proyectos.

Sin embargo, hay algunos aspectos que es necesario someter a la discusión, como la caracterización que se hace de la innovación y la investigación, pues no existe claridad al respecto, ya que la diferencia a veces se plantea en términos de las prácticas y este rasgo diferenciador, a nuestro modo de ver, no es el adecuado. Es necesario no mirar las dos categorías como dicotómicas, sino como articulaciones de una perspectiva general de la acción educativa donde lo que existen son articulaciones y diferenciaciones entre investigación e innovación. Esto significa que, para que haya innovación, es necesaria la investigación que sustenta los cambios en los paradigmas, modelos, actividades, acciones.

Sobre las relaciones entre innovación e investigación resultan muy pertinentes las consideraciones del artículo de Gloria García, del equipo de la Universidad Nacional, que no son vistas por la autora como dicotómicas, sino de mutua interrelación. De acuerdo con esta perspectiva, la innovación está relacionada con el cambio y este no puede estar desligado de la investigación. Al respecto plantea: “la innovación responde a un por qué y un para qué derivados de una política educativa, y se asocia con la introducción de un nuevo proceso educativo” (p. 242).

Sobre el sentido y alcances de las propuestas plantea: “En los trabajos presentados, no hay claridad sobre lo que se quiere cambiar, ni las situaciones de innovación, ni las razones o motivos del cambio” (p. 243) [...] y es necesario que se relacione la innovación con comunidades de aprendizaje”.¹¹

De los anteriores planteamientos se deduce que la innovación también requiere de la investigación para poder situarse en un campo de conocimiento y establecer los procesos de cambio que la caracterizan. García plantea que los trabajos presentados en la modalidad son más propuestas de carácter didáctico “pero sin revisión del campo de estudio” y en este sentido no es posible identificar si aportan en la producción de nuevo conocimiento, como lo demanda la convocatoria.

Hay aspectos que exigen mayores niveles de precisión, como las de transversalidad curricular, la inter- y la transdisciplinariedad y el enfoque por ciclos educativos, en cuyas conceptualizaciones no se advierten las distinciones necesarias. En relación con la autoría de las propuestas se considera importante incentivar el trabajo colectivo y la construcción de comunidades de prácticas que permitan incidir en los contextos institucionales y sociales.

El documento de balance plantea como tendencias manifiestas, en la historia del Premio, el compromiso de los docentes al asumir la relación entre las propuestas educativas y los contextos extraescolares en sus problemáticas sociales. Sin embargo, también advierte la falta de articulación de “la actualización teórica con la dinámica práctica de la escuela, es decir, todavía falta dar el paso hacia una relación armónica entre investigación-innovación” (Sayra Benítez).

Los anteriores planteamientos permiten establecer cómo se asumen las políticas en el espacio de realización de las convocatorias de los premios y cómo los planteamientos derivados de las interpretaciones presentan correspondencias o distancias en relación con lo deseado en las formulaciones de la política de los premios como incentivos docentes; las representaciones de lo posible, derivadas de los distintos Planes de Desarrollo, Sectoriales de Educación y Territoriales de Formación, y las representaciones de lo factible, lo ejecutado, a través de las convocatorias a los premios, en el contexto del análisis documental.

En términos generales, el anterior recorrido por las distintas convocatorias a los premios y la contrastación entre las modalidades de los mismos permite concluir que en ellos se reflejan las políticas educativas de cada momento histórico, las cuales se evidencian en las prácticas pedagógicas, didácticas, curriculares e institucionales socializadas.

11. Gloria García. “A manera de una coda: entre la innovación y la investigación. Reflexiones sobre las propuestas presentadas a la convocatoria IDEP: Premio a la Investigación e Innovación Educativa y Pedagógica 2012. El caso de las propuestas en educación matemática”.

Los premios, al igual que las otras modalidades de incentivos analizadas, contribuyen de manera significativa en la creación de representaciones e imaginarios sociales sobre la educación como derecho, los docentes como impulsores de las transformaciones educativas y sociales y las instituciones escolares como espacios privilegiados de la construcción cotidiana de ciudad y nación.

5. Análisis testimonial de las políticas de incentivos docentes: balance y perspectivas

En este capítulo el análisis de las políticas se realiza a partir de las voces de los beneficiarios y de los hacedores, planeadores e implementadores de las políticas, con el fin de explorar la dimensión de lo necesario, es decir, de aquello que se requiere incorporar, fortalecer o transformar en las políticas de incentivos para lograr el cumplimiento de las metas educativas.

El análisis se centra, por una parte, en la identificación de las tensiones, las rupturas y los logros existentes entre los distintos planos de representación de las políticas (lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario). Por la otra, a examinar las relaciones entre los marcos de política, los programas y los sujetos participantes, para derivar recomendaciones que contribuyan al mejoramiento de esta política en el Distrito Capital.

Nivel microdiscursivo: representación de lo necesario a partir de las voces de los docentes

El presente apartado condensa los resultados de las respuestas dadas por los beneficiarios de los programas de formación a partir de dos grupos focales conformados por docentes de diversas áreas que laboran en la Secretaría de Educación. El primero de ellos, integrado por beneficiarios de PFPD y el segundo por quienes han recibido apoyos para la formación posgradual. Este ejercicio participativo se acompañó del diligenciamiento de un instrumento en el cual se sistematizan sus puntos de vista sobre estas estrategias de formación y cualificación profesional.

Dichos instrumentos fueron sometidos a validación previa (prueba piloto) con el fin de verificar la coherencia entre la formulación de las preguntas y los resultados esperados y su pertinencia frente a los propósitos del estudio. Las respuestas individuales y su posterior confrontación con colectivos docentes posibilitaron conocer sus puntos de vista, y al mismo tiempo identificar las constantes para darle consistencia a los resultados obtenidos.

Igualmente se presentan los resultados de las narrativas elaboradas por docentes ganadores del Premio a la Investigación e Innovación, en sus distintas versiones, tendientes a la exploración de las subjetividades, mediante la reconstrucción de

la experiencia y la valoración de la política, en términos de su incidencia en las prácticas profesionales e institucionales, en el reconocimiento social e institucional, y las proyecciones y recomendaciones, entre otros aspectos:

Grupo focal 1, centrado en los Programas de Formación Permanente del Docente

Caracterización del grupo focal 1

Esta estrategia metodológica se implementó en el Instituto Técnico Distrital con la participación de dieciséis docentes y se orientó a la indagación de puntos de vista a partir de preguntas relacionadas con la valoración de sus expectativas, experiencias, resultados y proyecciones en torno a los PFPD, con el fin de analizar los alcances, los vacíos y las proyecciones de esta política¹² (anexo 1).

La pluralidad para la selección de la muestra se expresó en la diversidad de áreas y asignaturas (Naturales, Sociales, Matemáticas, Humanidades (Lengua Castellana e Idiomas), Técnica (Mecánica industrial y Dibujo Técnico) y Tecnología Informática, además de la Orientación Escolar. Igualmente se tuvo en cuenta la participación de docentes que se desempeñan en distintos niveles y ciclos (Básica Primaria, Básica Secundaria y Media), hombres y mujeres de distintos rangos de edad y sus respectivos escalafones. Esta diversidad de factores confiere representatividad a la muestra, tal como se aprecia en la tabla 13.

Los aspectos contenidos en la tabla 13 son importantes para comprender las visiones de los docentes sobre los incentivos docentes e indican la necesidad de establecer acciones diferenciadas teniendo en cuenta, por ejemplo, los escalafones, las expectativas generacionales y las áreas de desempeño, como se apreciará en el análisis y sistematización de sus respuestas. La existencia de una comunidad educativa heterogénea y regulada por diferentes tipos de normas explica la diversidad de representaciones individuales y colectivas frente a los incentivos.

El gráfico 5 muestra la distribución de la participación de docentes pertenecientes a distintas áreas y también de algunos orientadores escolares.

Los docentes participantes se desempeñan en los niveles de Básica Primaria, Básica Secundaria y Educación Media, aunque mayoritariamente en Básica y Media, lo cual da algunos matices a las respuestas en relación con los intereses variados según los niveles preponderantes, como también su adscripción institucional por tratarse de docentes vinculados mayoritariamente a una institución técnica (ver gráfico 6).

12. Esta estrategia fue planeada conjuntamente y su ejecución estuvo a cargo principalmente de Martha Camelo, apoyo técnico del presente estudio.

Tabla 13
Grupo focal 1
Instituto Técnico Industrial Francisco José de Caldas
Docentes beneficiarios PFPD

| No. | Inst. | Escalafón | Edad | Gén. | Área | Nivel desempeño |
|------------|--------------|------------------|-------------|-------------|----------------------------------|---------------------------|
| 1 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | F | Cs. Sociales | Básica Secundaria |
| 2 | ITI | 2277-14 | 40-50 | M | Técnica (Dibujo Técnico) | Educación Media |
| 3 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | M | Técnica (Mecánica Industrial) | Básica Secundaria y Media |
| 4 | ITI | 2277-14 | 40-50 | F | Tecnología Informática | Básica Secundaria y Media |
| 5 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | M | Técnica | Básica Secundaria y Media |
| 6 | ITI | 2277-14 | 40-50 | F | Humanidades | Básica Secundaria y Media |
| 7 | ITI | 2277-14 | 40-50 | F | Humanidades | Básica Secundaria y Media |
| 8 | ITI | 2277-13 | 40-50 | F | Humanidades | Básica Secundaria y Media |
| 9 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | F | Orientación Escolar | Básica Secundaria y Media |
| 10 | ITI | 2277-14. | 40-50 | F | Humanidades | Básica Secundaria y Media |
| 11 | CAB | 2277-14 | 40-50 | F | Cs. Naturales | Básica Secundaria y Media |
| 12 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | F | Cs. Naturales | Básica Secundaria |
| 13 | ITI | 2277-14 | ≥ 50 | F | Humanidades | Primaria |
| 14 | VEC | 2277- 14 | 31-40 | M | Matemáticas | Primaria |
| 15 | ITI | 2277 -12 | 40-50 | M | Técnica (Mecánica Industrial) | Básica Secundaria |
| 16 | ITI | 2277- 14 | 40-50 | F | Orientación escolar | Básica Secundaria |

Instituto Técnico Distrital Francisco José de Caldas (ITI)

Villemar El Carmen (VEC)

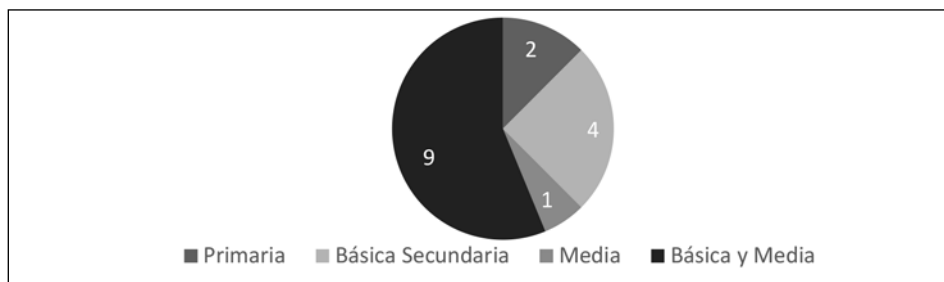
Colegio Andrés Bello (CAB)

Fuente: elaboración de las autoras.

Gráfico 5
Distribución de la participación de docentes por áreas

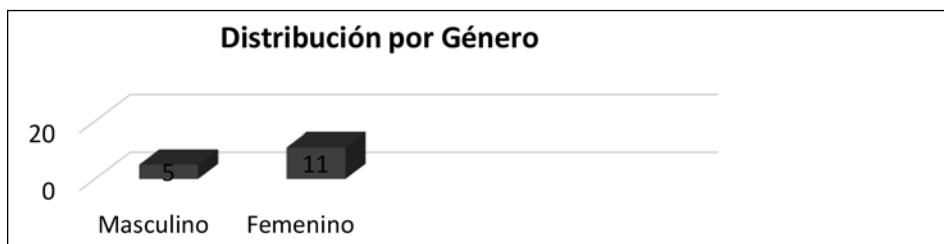


Gráfico 6
Participación de los docentes por niveles



La presencia femenina es mayor que la masculina, al igual que el predominio de edades entre los 40 y 50 años y mayores de 50 frente a quienes se sitúan entre los 30 y 40 años (ver gráfico 7).

Gráfico 7
Distribución por género



El predominio de docentes mayores de 40 años (56%) y 50 años (38%) que se encuentran en categorías altas del escalafón 2277 y no requieren para su ascenso presentar créditos por PFPD, explica cierto desinterés por este tipo de cursos, dado que no tienen para la mayoría de los antiguos, y menos aún para los nuevos docentes, implicaciones en la remuneración (ver gráfico 8).

En consonancia con las edades de los participantes, se observa el predominio de los profesores que pertenecen al escalafón 2277 (16) y ninguna representación de adscritos al nuevo escalafón 1278 (0), como se muestra en el gráfico 9.

Gráfico 8
Distribución por rangos de edad

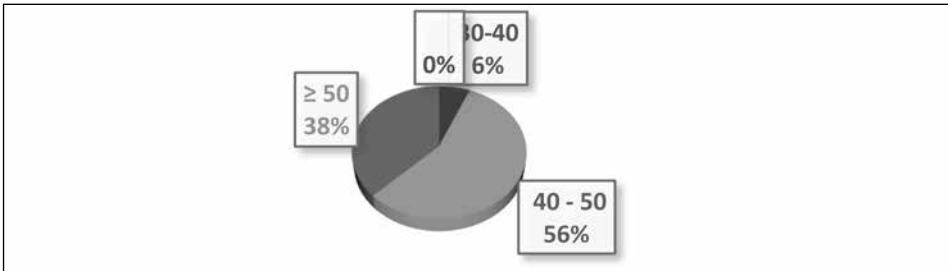
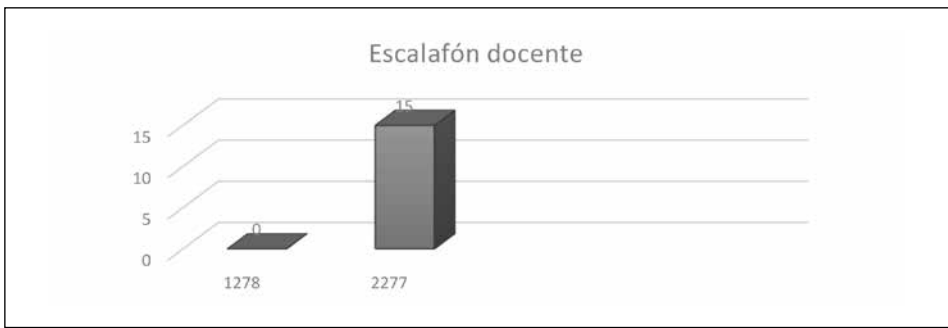


Gráfico 9
Escalafón docente



Según se infiere de las respuestas del grupo focal 1, los PFPD comienzan a perder interés para los docentes tanto del antiguo como del nuevo escalafón, ya que para ellos no tienen incidencia alguna en su clasificación y escala salarial, con lo cual se estaría también señalando la importancia de contar con otro tipo de incentivos que cumplan el doble papel de los PFPD: posibilitar el mejoramiento salarial a partir de los créditos obtenidos a través de los cursos (incentivo monetario) y el mejoramiento profesional ligado a la actualización, la investigación y la innovación (incentivo no monetario, referido a la profesionalización).

RESULTADOS ESPERADOS A PARTIR DE LA INFORMACIÓN TESTIMONIAL SOBRE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES

Los resultados esperados, en función de los objetivos del estudio, se condensan en la tabla 14, que contiene las preguntas formuladas en el instrumento y los tópicos de análisis, balance de la política (1-5) y las perspectivas de la política (6-10), tomando como tales las recomendaciones y proyecciones sobre lo necesario enunciadas por los docentes. Con base en estos criterios se identificarán las tensiones, rupturas, avances y limitaciones de la política en el plano institucional y educativo; las convergencias o complementariedades, a partir de la contrastación entre lo planteado y lo alcanzado, y las recomendaciones en torno a la continuidad o reorientación de los PFPD.

Tabla 14
Aspectos metodológicos

| Preguntas formuladas | Resultados esperados | Dimensiones del análisis | Tópicos de análisis |
|--|--|---|--|
| ¿Qué esperaba de los PFPD y cuál es el balance de sus experiencias? | Contraste entre las intenciones de la política, las ejecuciones de la política y las necesidades y deseos de los docentes. | Balance de la política de incentivos docentes en Bogotá, 1996-2013, a partir de sus beneficiarios | Tensiones entre intenciones y ejecuciones de los PFPD frente a necesidades y deseos de los docentes. |
| ¿Cuáles han sido los impactos de los PFPD en su vida profesional, en su proyecto personal y en su identidad docente? | Identificación de impactos de la política en el plano de la institucionalidad y la subjetividad de los docentes. | | Impactos de los PFPD en la vida profesional, el proyecto personal y la identidad docente. |
| ¿Ha contribuido la formación recibida en los PFPD a su empoderamiento como transformador del entorno social y educativo? | Grado de incidencia de la formación en el empoderamiento de los sujetos y su relación con las prácticas pedagógicas. | | Empoderamiento del docente como transformador del entorno educativo y social. |
| ¿Qué impactos ha logrado en su institución como consecuencia de los PFPD en los que ha participado? ¿A qué atribuye dichos resultados? | Grado de incidencia de los docentes en el plano institucional. | | Impactos logrados en la institución y razones que motivan los resultados. |
| ¿En qué sentidos la estrategia de PFPD ha contribuido a la construcción de su experiencia pedagógica? | Grado de incidencia de la formación en el plano de la subjetividad y el papel transformador del docente. | | Aporte de los PFPD en la construcción de la experiencia pedagógica. |

| Preguntas formuladas | Resultados esperados | Dimensiones del análisis | Tópicos de análisis |
|--|---|---|--|
| Si estuviera en su poder diseñar algún tipo de estrategia de formación distinta a los PFPD, ¿cuál o cuáles propondría? | + | Proyecciones y perspectivas posibles según los beneficiarios de la política pública de incentivos docentes en Bogotá, 1996-2013 | Propuestas alternativas para la cualificación docente. |
| ¿Qué consideraría fundamental incorporar para que mejoren los PFPD en consonancia con las necesidades de la escuela y el contexto? | Participación de los sujetos en la identificación de vacíos, necesidades y estrategias para fortalecer la formación docente. | | Recomendaciones para la cualificación de los PFPD. |
| ¿Conoce los planes de incentivos impulsados por la SED? | Identificación del grado de divulgación, reconocimiento y apropiación de la política por la comunidad educativa. | | Recomendaciones para la divulgación de la política. |
| ¿Está satisfecho(a) con ese plan de incentivos? | Identificación del grado de satisfacción a partir del contraste entre el reconocimiento y la valoración de la política. | | Recomendaciones para la apropiación de la política. |
| ¿Qué incentivos considera importantes para su inclusión en un nuevo plan de incentivos docentes? | Reconocimiento de la experiencia pedagógica y el saber construido e identificación de nuevos contextos en la formación docente. | | Recomendaciones sobre nuevos incentivos docentes. |

BALANCE DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS DOCENTES A PARTIR DE LAS VOCES DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES

Se realizó la tabulación y sistematización de las respuestas (1-5) consignadas por los participantes en los cuestionarios que acompañaron la realización del grupo focal 1 y los resultados obtenidos se organizan siguiendo el orden del mismo, como se muestra en los anexos 1 y 2. Se tomó como referencia la propuesta de formación permanente de docentes elaborada por el IDEP en 1996, consignada como política nacional en el Decreto 709 de 1996 del MEN y los lineamientos para la oferta de los PFPD, con el fin de contrastar sus intencionalidades con las opiniones de los participantes.

El enfoque de los PFPD transformó el tradicional modelo de “capacitación” con la introducción del concepto de formación permanente como proceso continuo para ampliar y fortalecer el horizonte conceptual del docente, al igual que cualificar su práctica pedagógica y su dominio en el campo del saber a partir de la estructuración de los programas de formación en tres campos: la actualización, la investigación y la innovación.

La actualización se orientó a la profundización y conocimiento de teorías en el campo de la educación, la pedagogía y las disciplinas involucradas en la actividad docente de forma articulada a la investigación. Se asignó a las universidades la responsabilidad de propiciar la participación de los docentes en actividades de investigación desarrolladas por las instituciones oferentes y la promoción de relaciones con las instituciones escolares a partir de la vinculación de los docentes a dichos proyectos. La innovación se orientó hacia la transformación de las prácticas pedagógicas mediante la asesoría y el acompañamiento directo en el aula o la institución. Todo esto, inscrito en el proyecto de construcción y consolidación de una Comunidad Académica de Educación, integrada por todos los docentes e investigadores que trabajan en el campo educativo y por quienes desarrollan actividades de carácter científico en otros campos disciplinarios, o están interesados en la problemática educativa (Alcaldía Mayor – SED - IDEP, 1997, p. 13).

TENSIONES ENTRE INTENCIONES Y REALIZACIONES DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES FRENTE A NECESIDADES Y EXPECTATIVAS, Y DE LOS DOCENTES

Las intencionalidades de la política se focalizaron en el impulso de acciones transformadoras de la enseñanza mediante la fusión de la investigación y la formación permanente de docentes, con el fin de renovar los procesos educativos, articulando la producción de conocimientos y la construcción de una comunidad académica, plural y abierta.

Por su parte, los docentes manifestaron opiniones diversas en términos de lo que esperaban sobre la formación en los PFPD (necesidades y expectativas) y sobre su valoración de la experiencia en el PFPD (realizaciones). Se ubicaron tres grupos de docentes: los que indican un balance positivo, los que expresan un balance negativo y los que manifiestan no tener ninguna opinión (ver tabla 15).

Tabla 15
Relación entre intenciones y valoraciones de la política

| Valoraciones sobre los PFPD | Promedio | Razones |
|-----------------------------|----------|---|
| Positivas | 50% | Hay correlación entre sus necesidades y deseos y los resultados positivos alcanzados como resultado de los cursos. |
| Negativas | 31% | Mala preparación de los docentes, la escolaridad forzada, la orientación teórica de los cursos y su escasa o nula aplicabilidad en el aula. |
| Ninguna | 19% | Los programas no han sido pertinentes según su papel en la institución educativa, como en el caso de la orientación escolar. |

Como se observa, las valoraciones favorables y desfavorables se encuentran equilibradas frente a la orientación, los contenidos y los resultados alcanzados en los PFPD.

En cuanto al contraste entre las intenciones y las realizaciones de la política hay coincidencia en las necesidades de actualización y fortalecimiento de las prácticas pedagógicas, apropiación de nuevas metodologías que cualifiquen los desempeños docentes y favorezcan los aprendizajes, así como también en la valoración positiva de las instituciones oferentes de los PFPD por ser universidades reconocidas. Junto con la buena formación recibida resaltan la importancia de este incentivo para el ascenso en el escalafón.

Sin embargo, se evidencian vacíos en los cursos en cuanto a la investigación, la innovación, la transposición teórica a las prácticas de aula y la proyección a largo plazo de las nuevas metodologías por ausencia de comunidades académicas que acompañen y consoliden los procesos iniciados. Por tal razón, manifiestan que se cae rápidamente en la rutina, la desmotivación y el aislamiento. Por otra parte, se insiste en que la oferta de programas no cubre todas las necesidades de la institución y, en ciertos casos, los contenidos de los cursos son inaplicables en la escuela.

En síntesis: los PFPD no logran la intención inicial de conformar comunidades académicas que posibiliten la formación permanente de los docentes, ni su articulación a comunidades investigativas convocadas por las universidades oferentes, como tampoco se evidencian transformaciones significativas en las prácticas de

aula, debido a la débil relación entre teoría y práctica, actualización y transposición didáctica, formación investigativa y sistematización de experiencias significativas, integración de la comunidad educativa y realizaciones que trasciendan el ámbito escolar.

IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES EN LA VIDA PROFESIONAL, EL PROYECTO PERSONAL Y LA IDENTIDAD DOCENTE

Frente a este tópico se evidencia alta correspondencia entre los propósitos de la política dirigida a la actualización pedagógica y la cualificación profesional en el campo de la educación, aunque se aprecian mayores impactos en la dimensión personal que en la colectiva y, en menor medida, se conjuga la dimensión profesional con un proyecto de vida que rescate su identidad docente y su sentido de pertenencia a una comunidad.

Por consiguiente, la intencionalidad de la política en lo que respecta a la conformación de comunidad académica y profesional alcanza una valoración menor a la esperada, teniendo en cuenta los datos contenidos en la tabla 16.

Tabla 16
Impactos en la vida profesional y la identidad docente

| Valoraciones sobre la política | Prom. | Razones |
|---|--------------|---|
| Ninguna relevancia de los PFPD en el plano profesional y subjetivo. | 19% | No se hacen explícitas. |
| Positivas respecto a los impactos en la vida profesional. Cumplen parcialmente con las intenciones de la política. | 56% | Los PFPD han sido valiosos para su formación profesional, su actualización y profundización teórica, la adquisición de pluralidad de visiones sobre su campo de conocimiento, el mejoramiento de su desempeño profesional mediante la apropiación de metodologías aplicables a su área de desempeño, la adquisición de seguridad profesional y su ascenso en el escalafón. |
| Positivas por su impacto en el plano profesional y subjetivo (proyecto personal). Cumplen en la doble dimensión de la política. | 25% | Resaltan el mejoramiento profesional, al tiempo que destacan su sentido de pertenencia e identidad con una comunidad, su integración y participación en un colectivo del cual se sienten orgullosos de compartir el proyecto de vida al: “Reconocer que tengo la mejor profesión”. “Este desarrollo de mi vida profesional de igual manera ha contribuido a mi proyecto personal ya que gran parte de mi vida diaria está dedicada a mi trabajo y a realizarlo de la mejor manera posible”. |

A manera de conclusión, los PFPD han tenido repercusiones importantes en la actualización docente y en su remuneración (dimensión individual) y menor incidencia en su identidad profesional y sentido de pertenencia a una comunidad académica (dimensión colectiva).

EMPODERAMIENTO DEL DOCENTE COMO TRANSFORMADOR DEL ENTORNO EDUCATIVO Y SOCIAL

Se aprecia en el grupo 1 un gran reconocimiento al papel de los PFPD como estrategia para promover relaciones efectivas entre los procesos de formación y el reconocimiento del entorno social y educativo, siempre y cuando estos propicien contextos adecuados para el reconocimiento y autorreconocimiento de sus potencialidades y su capacidad para promover transformaciones en el aula, la escuela y su entorno. Esta valoración se aprecia en la tabla 17.

Tabla 17

Ponderación del empoderamiento del docente como transformador de su entorno educativo y social

| Valoraciones sobre la política | Promedio | Razones |
|---|-----------------|---|
| Ninguna relevancia de los PFPD en el plano profesional y subjetivo. | 19% | No se hacen explícitas. |
| Positivas respecto a los impactos en la vida profesional. Cumplen parcialmente con las intenciones de la política. | 56% | Los PFPD han sido valiosos para su formación profesional, su actualización y profundización teórica, la adquisición de pluralidad de visiones sobre su campo de conocimiento, el mejoramiento de su desempeño profesional mediante la apropiación de metodologías aplicables a su área de desempeño, la adquisición de seguridad profesional y su ascenso en el escalafón. |
| Positivas por su impacto en el plano profesional y subjetivo (proyecto personal). Cumplen en la doble dimensión de la política. | 25% | Resaltan el mejoramiento profesional, al tiempo que destacan su sentido de pertenencia e identidad con una comunidad, su integración y participación en un colectivo del cual se sienten orgullosos de compartir el proyecto de vida al: “Reconocer que tengo la mejor profesión”. “Este desarrollo de mi vida profesional de igual manera ha contribuido a mi proyecto personal ya que gran parte de mi vida diaria está dedicada a mi trabajo y a realizarlo de la mejor manera posible”. |

El autorreconocimiento de las capacidades para pensar, argumentar y actuar en una perspectiva educativa que promueva efectivamente la democracia, expresado por la mayoría de los participantes, se liga al reconocimiento del contexto social, el entorno familiar y educativo, y las posibilidades de actuación fuera de la institución y articuladas a ella.

Los cambios operados en el aula y su incidencia en el entorno de los estudiantes se destacan como resultado del empoderamiento logrado a partir de un mayor dominio cognitivo y metodológico, de la apropiación de herramientas para transformar problemas del entorno a partir de la investigación y la innovación, y la puesta en marcha de acciones pertinentes. Se resalta la importancia del trabajo por proyectos, en tanto articulan los nuevos conocimientos con las acciones dentro y fuera del aula y posibilitan también la integración entre diversas áreas.

Se concluye que las valoraciones sobre la capacidad de empoderamiento docente a partir de los PFPD dependen del enfoque utilizado para la formación, resaltando la eficacia de aquellos programas que promueven la argumentación, el análisis de las condiciones sociales y culturales, la búsqueda de articulación entre la escuela y la sociedad, como lo expresan los siguientes enunciados:

Si ha contribuido en tanto las investigaciones realizadas en los PFPD permiten conocer realidades sociales y particulares del entorno en el cual se trabaja y de este modo es posible proponer otras alternativas de trabajo acordes con el contexto y con miras a transformarlo o modificarlo. La formación recibida en los PFPD ha permitido la transformación de prácticas en el aula, lo cual ha significado un cambio en el entorno educativo y de alguna forma en el entorno social inmediato de los estudiantes (Anexos 1 y 2).

Por el contrario, la poca valoración de este tópico deriva de la escasa pertinencia de los programas, su carácter meramente teórico e instruccional y la poca relación con las prácticas situadas. La escasa posibilidad de poner en práctica lo aprendido, por ejemplo en las áreas técnicas, al igual que la excesiva tramitología para emprender cambios en las formas tradicionales de operar en las aulas, se atribuye en parte a las políticas educativas, al entorno social que no posibilita los espacios para ampliar la acción del docente y a las limitaciones institucionales para la implementación de las experiencias.

IMPACTOS LOGRADOS EN LA INSTITUCIÓN Y RAZONES QUE MOTIVAN TALES RESULTADOS

Frente a este tema, las opiniones de los docentes también varían, dependiendo de las posibilidades de aplicación de los conocimientos adquiridos en los programas, la apertura o cierre de las instituciones para la introducción de cambios en las prácticas y su articulación al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Los mayores impactos se relacionan con la socialización de las experiencias en la

comunidad y las mejoras en los aprendizajes de los estudiantes, ya que estos se benefician directamente con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Al respecto se tienen los resultados contenidos en la tabla 18.

Tabla 18
Impactos de los PFPD en el plano institucional

| Grado de impacto | Promedio | Razones |
|-------------------------|-----------------|--|
| Ninguno | 6% | Dificultades para aplicación práctica y operar cambios en las instituciones. |
| Existen avances | 31% | Se han presentado avances como resultado de los cursos, pero estos no tienen los impactos esperados debido a la ausencia de comunidades de práctica, pues prima el aislamiento y el trabajo solitario del docente o los cursos no responden a las necesidades de todas las áreas. |
| Altos impactos | 62,5% | Se ha logrado articulación de los PFPD al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional; el mejoramiento en la fundamentación científica y disciplinar de las asignaturas, la conformación de semilleros como resultado de los procesos de investigación y actualización de los profesores, así como mayor entusiasmo y participación de los estudiantes en actividades planeadas. |

Por otra parte, se perciben impactos cuando se empodera al docente, se desarrolla su liderazgo y se le dan las herramientas para avanzar en tal sentido, como se señala en los siguientes enunciados:

“Un acercamiento a nuevas formas de enseñanza. Estos resultados se atribuyen a los resultados de los proyectos investigativos que se realizan en los programas de formación y en la socialización de los mismos en reuniones de docentes”. “El impacto inmediato ha sido en los estudiantes a mi cargo, en la forma y calidad de trabajo con ellos y algunas veces en el trabajo de los docentes de mi área, ya que hemos participado varios integrantes de la misma. Cuando se ha dado apoyo por parte de las directivas de la institución a los proyectos realizados se han podido dar a conocer las actividades y los resultados obtenidos” (Anexos 1 y 2).

Se reconocen impactos significativos en aquellas instituciones que posibilitan la realización de proyectos de investigación, conformación de semilleros, socialización y divulgación de experiencias, relacionados con las intencionalidades de la política que inspiró los PFPD. Por el contrario, la baja pertinencia de algunos cursos, especialmente para áreas especializadas del currículo escolar, el aislamiento de los profesores y el escaso trabajo en grupo, limitan las posibilidades de alcanzar resultados.

Se presentan tensiones entre teoría y práctica, dada la inclinación de los PFPD hacia lo teórico con poca aplicabilidad en el escenario de la escuela y la ausencia de comunidades de práctica y comunidades de aprendizaje que hagan posible avanzar a partir de los conocimientos adquiridos, puesto que, como señala una docente, “una sola golondrina no hace verano”, lo que expresa muy bien la soledad del docente que quiere desarrollar acciones institucionales pero carece de apoyo del colectivo.

APORTE DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA PEDAGÓGICA

Los resultados corroboran la existencia de rupturas entre lo planeado y lo alcanzado en la implementación de la política de formación.

Por una parte, debido a la escasa o nula integración de los planos de actualización, investigación e innovación en los PFPD; por otra, debido a la interpretación de la actualización y la fundamentación, en la práctica limitadas a la información sobre autores y teorías, sin interrelación en las acciones formativas y las prácticas efectivas de aula. Asimismo, la planeación y organización de las actividades, el mejoramiento de las prácticas de enseñanza mediante la incorporación de estrategias dinámicas y la construcción de mejores ambientes de aprendizaje, son aspectos destacados del aporte de los PFPD en la construcción de la experiencia pedagógica (ver tabla 19).

En cuanto a la investigación, existe una gran distancia entre lo planeado y lo realizado, ya que no se logra la conformación de comunidades de investigación y los esfuerzos en tal sentido son fragmentarios y aislados, y en algunos casos se limitan al plano de la teoría, pero no se logra su contextualización ni su aplicación.

La investigación se concibe en dos dimensiones: en torno a la disciplina de enseñanza y a los procesos pedagógicos y didácticos. En este tipo de investigación se contemplan aspectos relacionados con el análisis de situaciones y problemas, la etnografía del aula, la formación de espíritu investigativo en los estudiantes, la planeación de actividades, la creación de ambientes favorables para el aprendizaje y la elaboración de materiales didácticos. Sin embargo, no se evidencia la posibilidad de realizar innovaciones con base en los avances de la investigación.

Según el anterior balance, los PFPD alcanzaron un cierto nivel de desarrollo en la actualización teórica y didáctica, algunos avances en la investigación y pocos logros en la innovación y la conformación de comunidades académicas.

Tabla 19
Aportes de los Programas de Formación Permanente de Docentes
a la construcción de la experiencia pedagógica

| Ponderaciones | Promedio | Razones |
|--|-----------------|--|
| Ningún aporte pedagógico | 12,5% | Sin argumentos explícitos. |
| Aporte como incentivo económico | 6% | Se resalta la facilidad de la oferta, la financiación y la estabilidad de los programas. |
| Bajos aportes pedagógicos | 6% | Se cuestiona su escasa pertinencia con las áreas de actuación del docente y, en consecuencia, las limitadas oportunidades para aplicar los conocimientos adquiridos en el aula. |
| Avances limitados en la formación | 31% | Contribuyó a la actualización teórica aunque con escasa o nula transposición didáctica. |
| Aportes significativos en la formación | 44% | Permitió realizar investigación pedagógica y didáctica. Uno de los docentes señala al respecto: “Cuando el trabajo ha sido planificado y se realiza un acompañamiento al proceso y un análisis de los resultados obtenidos, se fortalece la experiencia pedagógica”. |

Para algunos docentes, regidos por el escalafón 2277, estos programas han perdido interés, puesto que no cuentan para su ascenso en el escalafón debido a su ubicación en las categorías más altas. Por otra parte, los cursos no cuentan para el ascenso de los docentes del nuevo escalafón (1278), de modo tal que es evidente la necesidad de plantear alternativas más atractivas y acordes con las necesidades actuales del profesorado.

PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS NECESARIAS SEGÚN LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE INCENTIVOS DOCENTES

En este apartado se condensa el resultado y análisis de las preguntas 6-10 sobre las propuestas de los docentes para el mejoramiento de los PFPD o estrategias alternativas para la formación, el grado de conocimiento y satisfacción frente al plan de incentivos y, en general, recomendaciones dirigidas propiciar cambios en el reconocimiento, visibilidad y acciones que contribuyan al mejoramiento de los programas de formación docente.

PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA CUALIFICACIÓN DOCENTE Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO Y CUALIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES

Sobre la pregunta relacionada con la posibilidad de presentar alternativas diferentes a los PFPD se observa una proporción casi igual entre quienes consideran que se debe reorientar esta estrategia y quienes opinan que ya está agotada y necesita un cambio que favorezca otras opciones (ver tabla 20). Sin embargo, coinciden en que los programas de formación, bien sean PFPD u otra modalidad, deben ser válidos para el ascenso en el escalafón.

Tabla 20
Proyecciones y perspectivas deseables para la formación docente

| Proyecciones | Perspectivas | Nuevos tópicos | Condiciones | Prom. |
|---|---|---|--|-------|
| Continuidad y reorientación de los PFPD | Diversificación de modalidades (presencial/virtual). | Problemas de la ciencia, la técnica y la tecnología aplicadas (12,5%). | Que los docentes escojan los PFPD y se puedan aplicar en la institución (12,5%). | 43,8% |
| | Diversificación de contenidos y metodologías e inclusión de nuevos tópicos. | Formación en valores y convivencia escolar (6%) | Que los temas sean pertinentes al campo de desempeño profesional para que se constituyan en espacios de actualización, profundización y especialización (12,5%). | |
| | Organización que dé prioridad a las afinidades entre los participantes y los campos de formación y enseñanza. | Problemas centrados en la interacción, las prácticas y la experimentación de nuevos modelos pedagógicos (6%). | Que se congreguen docentes del mismo perfil y especialidad para formar comunidad (16%). | |
| | Pertinencia frente a necesidades del entorno, las instituciones y los estudiantes. | Redacción y corrección de estilo (6%). Formación virtual (6%). | | |
| Sin respuesta | Ninguna | Ninguno | Ninguna | 6% |

Los partidarios de los PFPD plantean algunas condiciones para que estos tengan mayor relación con los campos de enseñanza, sean aplicables en el aula y produzcan algún impacto. En cuanto a las propuestas alternativas a los PFPD se encuentran aquellas que favorecen la articulación interinstitucional y la formación de comunidades, tal como se observa en la tabla 21.

Tabla 21
Propuestas alternativas a los PFPD

| Proyecciones | Perspectivas | Acciones alternativas | Prom. 50% |
|---------------------------------|--|---|-----------|
| Cambio en la estrategia de PFPD | Apertura hacia modalidades de formación que favorecen la interinstitucionalidad y la conformación de comunidades | Asistencia a cátedras abiertas ofrecidas por las universidades. | 6% |
| | | Generación de grupos de trabajo y profundización sobre las disciplinas y áreas para llegar a la investigación con acompañamiento y financiación de la SED y el IDEP. | 6% |
| | | Desarrollo de proyectos contextualizados con las dinámicas que se viven actualmente en la escuela y con el acompañamiento, asesoría y orientación de las universidades que ofrecen estos programas. | 6% |
| | | Seguimiento, asesoría y estimulación para los docentes que trabajan en nuevas propuestas. | 6% |
| | | Divulgación y socialización de los resultados en las instituciones. | 6% |
| | | Intercambios con docentes de otros países para ampliar el horizonte cultural y compartir escenarios educativos con otros contextos. | 6% |
| | | Formación en especializaciones y maestrías financiadas por la SED. | 6% |
| | | Creación de comunidades educativas en las que participen estudiantes, padres de familia y docentes | 6% |

ASPECTOS QUE SE PUEDAN MEJORAR EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES

Las respuestas amplían algunas de las opciones indicadas en el anterior punto, tales como la conformación de los grupos y el acompañamiento al proceso, pero adicionan algunas relacionadas con la pertinencia de los temas tratados a tono con el contexto y las necesidades identificadas en las comunidades, énfasis en las prácticas, mayor rigor y exigencia en los cursos, la inclusión de nuevos temas y creación de nuevos incentivos para la formación. Las propuestas para mejorar los PFPD se consignan en la tabla 22.

Tabla 22
Aspectos que se pueden mejorar en los PFPD

| Criterios | Acciones | Prom. |
|----------------------------------|--|--------------|
| Ampliación de cobertura | Asistencia a programas de esta modalidad, de todos los directivos docentes. | 6 % |
| | Vinculación a las convocatorias de grupos de docentes de la misma institución. | 6% |
| Continuidad de la formación | Acompañamiento y seguimiento a los procesos iniciados en el PFPD. | 12,5% |
| | Socialización de experiencias. | 6% |
| Pertinencia en temas y problemas | Focalización según necesidades del aula. | 12,5% |
| | Prioridades según necesidades y problemas cotidianos de la institución. | 19% |
| | Articulación con resultados de investigaciones sobre necesidades de la educación para el siglo XXI. | 6% |
| | Mayor coherencia entre las formulaciones de la política y los cursos ofrecidos. | 6% |
| | Apoyo al trabajo de campo en las instituciones educativas. | 6% |
| Renovación temática | Incorporación de nuevos métodos pedagógicos y didácticos. | 6% |
| | Incorporación de las TIC. | 6% |
| Reorientación de los componentes | Más conocimiento práctico que teórico. | 6% |
| | Aumento del número de horas de práctica frente a las teóricas. | 6% |
| Grado de exigencia | Incremento en el rigor y exigencia por parte de los tutores. | 6% |
| Ampliación de incentivos | Generar incentivos para docentes ubicados en categorías altas del escalafón que no tienen motivaciones de ascenso. | 6% |

CONOCIMIENTOS SOBRE LOS PLANES DE INCENTIVOS IMPULSADOS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

Frente a este tópico se aprecia un alto porcentaje de profesores que desconoce la existencia del Plan de Incentivos Docentes o tienen una referencia fragmentada sobre las modalidades ofrecidas por la SED, como se aprecia en la tabla 23.

El poco conocimiento de los incentivos indican la necesidad de divulgar más ampliamente las políticas de incentivos a la formación, investigación e innovación para lograr un mayor grado de apropiación y reconocimiento de las mismas. Asimismo, la visibilidad del plan aclararía las confusiones que existen entre derechos laborales (comisiones o licencias remuneradas), incentivos, derechos y expectativas.

Tabla 23
Conocimiento sobre los planes de incentivos

| Grado de conocimiento | Prom. total | Tipo de incentivo | Porcentaje relativo |
|-----------------------|-------------|--|---------------------|
| Ninguno | 50% | Sin respuesta. | |
| Pleno | 12,5% | Conoce de manera fragmentada el Plan de Incentivos. | |
| Parcial | 38% | Apoyo a la formación en programas de posgrado. | 44% |
| | | Premios a la investigación e innovación. | 25% |
| | | Programa de formación permanente de docentes (PFPD). | 19% |
| | | Condonación de la deuda. | 12% |
| | | Realización de estudios en el exterior. | 6% |
| | | Otorgamiento de año sabático. | 6% |
| | | Licencias remuneradas. | 6% |
| | | Publicaciones. | 6% |

GRADO DE SATISFACCIÓN FRENTE AL PLAN DE INCENTIVOS

En consonancia con los temas anteriores, se expresan las respuestas consignadas en la tabla 24.

Tabla 24
Grado de satisfacción frente al Plan de Incentivos

| Ponderación | Prom. | Posibilidades de mejoramiento |
|------------------------|-------|--|
| Sin respuesta | 38% | No aporta ninguna. |
| Puede mejorarse | 50% | Ampliación de la cobertura a todos los docentes (1278 y 2277) (31%). Intercambios en el exterior (6%). Agilización de trámites burocráticos (6%). Considera que las actuales son pertinentes. |
| Llena sus expectativas | 12,5% | |

Con este resultado se ratifica la necesidad de hacer una mayor divulgación del Plan de Incentivos y lograr su apropiación por la comunidad docente, con lo cual se ampliaría la visibilidad de las políticas y se garantizaría un mayor acceso a sus beneficiarios.

RECOMENDACIONES DE NUEVOS INCENTIVOS

Como propuestas para la ampliación del Plan de Incentivos (ver tabla 25) se señalan: el ofrecimiento de programas en el exterior mediante la cooperación interinstitucional e internacional y la realización de programas interinstitucionales a nivel local y nacional con el fin de ampliar el horizonte profesional de los docentes.

Tabla 25
Recomendaciones derivadas de los participantes

| Recomendaciones | Porcentajes |
|---|--------------------|
| Modificación y unificación del escalafón. | 19,0 |
| Mejoramiento salarial como reconocimiento social y económico. | 12,5 |
| Apoyo a maestrías y doctorados. | 12,5 |
| Pasantías. | 12,5 |
| Becas y programas de formación en el exterior. | 12,5 |
| Financiación de proyectos y publicaciones. | 6,0 |
| Premios a proyectos. | 6,0 |
| Ninguna recomendación. | 19,0 |

Las respuestas dadas frente a este tópico confirman el desconocimiento de los planes y programas que se encuentran en funcionamiento debido a la falta de divulgación y apropiación.

El desconocimiento del Plan de Incentivos se expresa en la inclusión de opciones que ya existen en él y cuentan con una adecuada financiación y regulación, tales como los premios, las publicaciones, el apoyo a maestrías y doctorados, entre otros.

Por otra parte, se aprecia que la propuesta de modificación y unificación del escalafón está más vinculada a las posibilidades o no de ascenso en el escalafón por quienes ya se encuentran en la categoría 14, que a la búsqueda y reconocimiento de la identidad profesional, aspecto relacionado también con el mejoramiento salarial que redundaría en un mayor reconocimiento social y económico.

SÍNTESIS SOBRE BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PERMANENTE DE DOCENTES SEGÚN LOS TESTIMONIOS DE DOCENTES

Atendiendo la sistematización de la información suministrada por los grupos focales, se pueden concluir los siguientes aspectos frente al balance y perspectivas de los PFPD.

CONVERGENCIAS ENTRE INTENCIONALIDADES Y EXPECTATIVAS

Se reconoce el impacto de los PFPD en la actualización y fundamentación de las prácticas, la ampliación del horizonte cultural y la apropiación de nuevos conocimientos.

Tensiones: aparecen en relación con el mayor peso otorgado a la teoría y el lugar preponderante de la actualización frente al escaso desarrollo de la investigación y la innovación y las bajas posibilidades de aplicabilidad y pertinencia de los contenidos ofrecidos en los cursos.

También se presenta una tensión entre los dos tipos de escalafón docente y las posibilidades de acceder o no a mayores incrementos salariales como producto de la formación. Hay un predominio de lo individual frente a lo colectivo, por lo cual el proyecto profesional e institucional se debilita frente a las realizaciones personales que conllevan una mejora salarial y un reconocimiento social.

No se reconocen avances en la construcción de comunidades como resultado de la relación entre universidad y escuela, como tampoco entre instituciones o grupos de una misma institución.

RECOMENDACIONES

- La introducción de cambios en los PFPD en las orientaciones, contenidos, modalidades, organización y articulaciones.
- La apertura de nuevos escenarios de formación que posibiliten ir más allá de los cursos, pero que otorguen puntaje en los escalafones y sean válidos para todos los profesores.
- Darle mayor visibilidad a las políticas de formación para que se dé un mayor reconocimiento y utilidad por sus beneficiarios.

Grupo focal 2, centrado en los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual

Caracterización del grupo focal 2

Esta estrategia metodológica se implementó en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas —Sede Posgrados— con la participación de 20 docentes y su función se orientó a la confrontación de puntos de vista a partir de preguntas relacionadas con la valoración de sus expectativas, experiencias, resultados y proyecciones en torno a los PAFP, especialmente en maestrías (18) y doctorados (2), con el fin de analizar los alcances, los vacíos y las proyecciones de esta política (Ver Tabla 26).

Tabla 26
Grupo focal Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Docentes beneficiarios del Programa de Apoyo a la Formación Posgradual

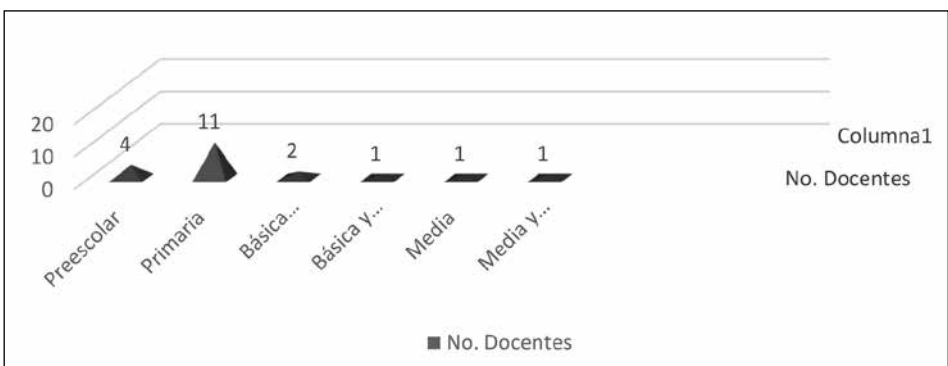
| | Institución | Escal. | Edad | Gén. | Pos- gra- do | Área de desempeño | Nivel de desempeño |
|----|-------------------------------------|--------|-------|------|--------------------|--|-------------------------------|
| 1 | Ciudadela Educativa Bosa | 1278 | 30-40 | F | M | Primaria (todas) | Primaria (4.º) |
| 2 | Liceo Femenino Mercedes Nariño | 1278 | 40-50 | F | M | Lengua Castellana, Matemáticas, Filosofía para Niños | Primaria |
| 3 | IED Altamira Suroriental | 1278 | 30-40 | F | M | Preescolar | Preescolar |
| 4 | Instituto Técnico Rodrigo de Triana | 1278 | 40-50 | F | M | Español y Tecnología | Primaria |
| 5 | INEM Santiago Pérez | 1278 | ≥ 50 | F | M | Primaria (todas) | Primaria |
| 6 | Colegio Distrital Arborizadora Alta | 1278 | 30-40 | F | M | Primaria (todas) | Primaria |
| 7 | Colegio San Pedro Claver | 1278 | 30-40 | F | M | Preescolar | Preescolar |
| 8 | Colegio Montebello | 1278 | 40-50 | F | M | Preescolar | Preescolar |
| 9 | Colegio Orlando Fals Borda | 1278 | 40-50 | F | M | Humanidades (Lengua Castellana) | Básica Secundaria (6.º y 7.º) |
| 10 | IED Prado Veraniego | 1278 | 40-50 | F | M | Humanidades (Lengua Castellana) | Básica Secundaria y Media |
| 11 | CED La Concepción | 1278 | 40-50 | M | M | Humanidades (Lengua Castellana) | Básica Secundaria (6.º) |
| 12 | Colegio Virrey Solís | 1278 | 30-40 | F | M | Preescolar | Preescolar |
| 13 | IED Nueva Colombia | 1278 | 20-30 | F | M | Primaria | Primaria (2.º) |
| 14 | Atabanzha | 1278 | 30-40 | F | M | Primaria (todas) | Primaria |

| | | | | | | | |
|----|----------------------------|------|-------|---|---|--|--|
| 15 | Arborizadora Alta | 1278 | 20-30 | F | M | Humanidades y Artes | Primaria |
| 16 | Colegio Orlando Fals Borda | 1278 | 30-40 | F | M | Primaria (todas) | Primaria |
| 17 | Colegio Gerardo Paredes | 1278 | 40-50 | F | M | Primaria | Primaria (4.º) |
| 18 | Kennedy | 1278 | 30-40 | M | M | Ciencias Sociales y Humanidades | Primaria |
| 19 | Pablo Neruda | 2277 | ≥ 50 | F | D | Filosofía | Educación Media |
| 20 | Normal María Montessori | 1278 | 40-50 | F | D | Humanidades (Lengua Castellana y Literatura) | Educación Media y Ciclo Complementario |

El criterio de pluralidad para la selección de la muestra se expresa en la diversidad de las instituciones a las cuales están vinculados los docentes que reciben (18) o han recibido recientemente este apoyo para la formación (2). Asimismo, se tuvo en cuenta el nivel en el que se desempeñan, la participación de hombres y mujeres de distintos rangos de edad y la diferencia de escalafones. Esta diversidad de factores confiere representatividad a la muestra, como se aprecia en la tabla 26.

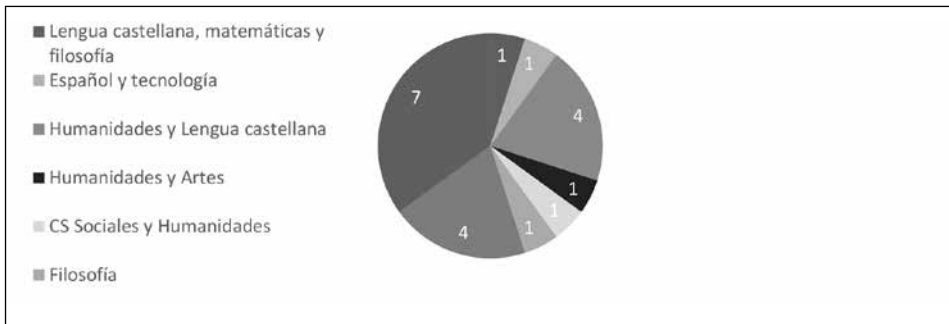
Al igual que en el grupo focal 1, se advierte el predominio femenino en la muestra; en cuanto al tipo de escalafón al que se encuentran vinculados, se destaca el peso de los vinculados al 1278. En los rangos de edad se destaca la presencia de docentes más jóvenes en los PAFP, oscilando su mayoría entre 30 y 50 años, el número de mayores de 50 años es mínimo. También se aprecia en el grupo focal 2 el predominio de docentes que laboran en Educación Preescolar y Primaria, a diferencia del grupo de PFPD, en el que la participación mayoritaria se situaba en Básica Secundaria y Media (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Distribución por niveles de desempeño



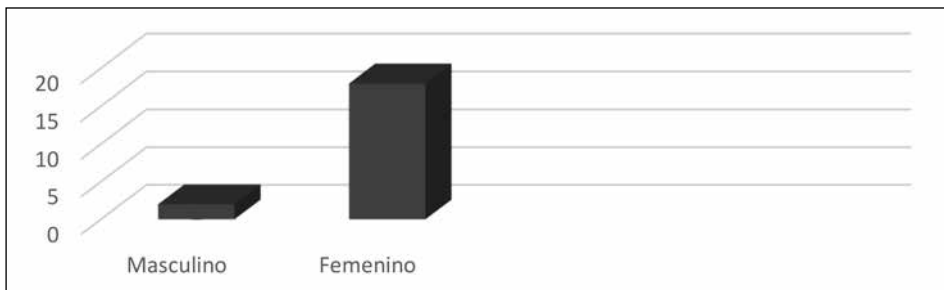
En cuanto a las áreas de conocimiento, se hacen explícitas entre quienes se desempeñan en Básica Secundaria, Media y Ciclo Complementario, donde los profesores algunas veces combinan dos áreas aparentemente afines como Sociales y Humanidades; Lengua Castellana y Tecnología; Humanidades y Artes. Por el contrario, en Primaria tan solo se registran dos casos de distribución por áreas en Humanidades y Artes; Español y Tecnología. En los demás casos asimilan Preescolar y Primaria como áreas integradas. Precisamente por estar adscritos a una maestría orientada hacia la investigación en Lenguaje, en los profesores de Básica Secundaria, Media y Ciclo Complementario se reconoce el predominio de las áreas de Humanidades y Lengua Castellana, como se aprecia en el gráfico 11.

Gráfico 11
Áreas de conocimiento. Distribución



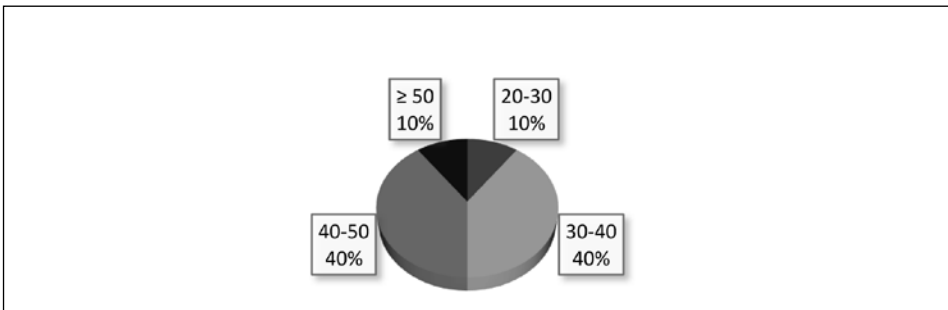
En relación con el género, la presencia femenina es sustancialmente mayor que la masculina, con lo cual se mantiene la tendencia revelada en los PFPD (ver gráfico 12).

Gráfico 12
Distribución por género



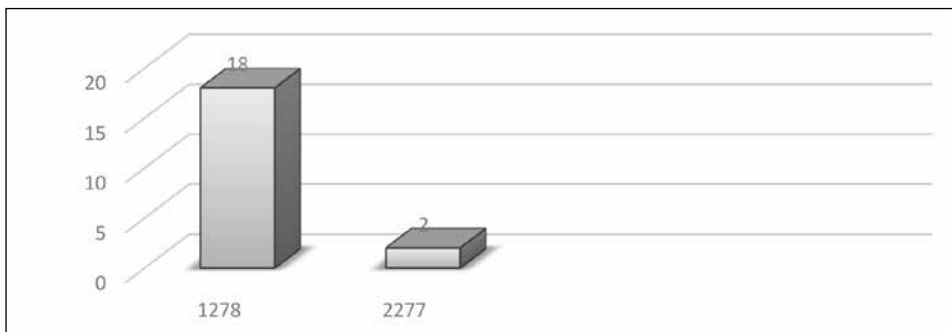
En cuanto a las edades, se aprecia una variación en la tendencia. La formación posgradual es acogida ampliamente por profesores que oscilan entre los 20 y los 40 años y declina entre quienes se sitúan por encima de 40 y 50 años. Estos datos pueden ser relevantes en cuanto a los intereses diversos según los rangos de edades, seguramente asociados también al tipo de escalafón, la remuneración y el ascenso derivados del mismo (ver gráfico 13).

Gráfico 13
Distribución por rangos de edad



Asimismo, predominan los profesores que pertenecen al escalafón 1278 (18) frente a los docentes adscritos al escalafón 2277 (2), como se muestra en el gráfico 14.

Gráfico 14
Distribución por escalafón docente



RESULTADOS ESPERADOS A PARTIR DE LA INFORMACIÓN TESTIMONIAL SOBRE PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL: MAESTRÍAS Y DOCTORADOS

Los resultados esperados a partir de la información testimonial se condensan en la tabla 27. La sistematización y análisis de los cuestionarios diligenciados permiten la identificación de tensiones, rupturas y aciertos de la política en el plano institucional y educativo; la búsqueda de contradicciones o complementariedades entre las políticas, la contrastación entre lo planteado y lo alcanzado, la ubicación de fisuras o quiebres en el plan de formación y la política de incentivos, en correspondencia con los propósitos del estudio.

Tabla 27
Aspectos metodológicos

| Preguntas formuladas | Resultados esperados | Dimensiones del análisis | Tópicos de análisis |
|--|--|---|--|
| ¿Qué esperaba de los procesos de formación posgradual y cuál es el balance de sus experiencias? | Contraste entre las intenciones de la política, las ejecuciones de la política y las necesidades y deseos de los docentes. | Balance de la política de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013 | Tensiones entre expectativas y realizaciones de la formación posgradual. |
| ¿Cuáles han sido los impactos de sus estudios de posgrado en su vida profesional, en su proyecto personal y en su identidad docente? | Identificación de impactos de la política en el plano de la institucionalidad y la subjetividad de los docentes. | | Impactos de la formación posgradual en la vida profesional, el proyecto personal y la identidad docente. |
| ¿Ha contribuido la formación posgradual a su empoderamiento como transformador del entorno social y educativo? | Grado de incidencia de la formación en el empoderamiento de los sujetos y su relación con las prácticas pedagógicas. | | Empoderamiento del docente como transformador del entorno social y educativo. |
| ¿Qué impactos ha logrado en su institución como consecuencia de la formación posgradual en la que ha participado? ¿A qué atribuye dichos resultados? | Grado de incidencia de los docentes en el plano institucional. | | Impactos logrados en la institución y razones que motivan los resultados. |
| ¿En qué sentidos la estrategia de formación posgradual ha contribuido a la construcción de su experiencia pedagógica? | Grado de incidencia de la formación en el plano de la subjetividad y el papel transformador del docente. | | Aporte de la formación posgradual en la construcción de la experiencia pedagógica. |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>Si estuviera en su poder diseñar algún tipo de estrategia de formación distinta a la formación posgradual ¿cuál o cuáles propondría?</p> | <p>Identificación de proyecciones y perspectivas deseables.</p> | <p>Perspectivas de la política pública de incentivos docentes en Bogotá, 1996-2013</p> | <p>Propuestas alternativas para la cualificación docente.</p> |
| <p>¿Qué consideraría fundamental incorporar para que mejoren los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en consonancia con las necesidades de la escuela y el contexto?</p> | <p>Participación de los sujetos en la identificación de vacíos, necesidades y estrategias para fortalecer la formación docente.</p> | | <p>Recomendaciones para la cualificación de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual.</p> |
| <p>¿Conoce los planes de incentivos impulsados por la SED?</p> | <p>Identificación del grado de divulgación, reconocimiento y apropiación de la política de incentivos por la comunidad educativa.</p> | | <p>Recomendaciones para la divulgación de la política.</p> |
| <p>¿Está satisfecho(a) con ese plan de incentivos?</p> | <p>Identificación del grado de satisfacción a partir del contraste entre el reconocimiento y la valoración de la política.</p> | | <p>Recomendaciones para la apropiación de la política.</p> |
| <p>¿Qué incentivos considera importantes para su inclusión en un nuevo plan de incentivos docentes?</p> | <p>Reconocimiento de la experiencia pedagógica y el saber construido e identificación de nuevos contextos en la formación docente.</p> | | <p>Recomendaciones sobre nuevos incentivos docentes.</p> |

BALANCE DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS DOCENTES A PARTIR DE VOCES DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL

Para tal efecto se tomó como referencia el Plan Territorial de Formación Docente 2009-2012, en el cual se definen los aspectos normativos que rigen la formación docente (Constitución Política de 1991, Ley 115 de 1994) y de forma puntual el capítulo 2 de esta última, que hace referencia a la formación de educadores y sus finalidades:

- a) Formar un educador de la más alta calidad científica y ética; b) Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador;
- c) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, y d) Preparar educadores a nivel de pregrado y posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo (art. 109).

[...] El Gobierno Nacional creará las condiciones necesarias para facilitar a los educadores su mejoramiento profesional, con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad. La responsabilidad de dicho mejoramiento será de los propios educadores, de la Nación, de las entidades territoriales y de las instituciones educativas (art. 110).

La formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado [...] (art. 111).

Con base en este marco normativo, el Plan Territorial de Formación Docente señala los referentes para alcanzar una educación de calidad:

El compromiso de todos los actores involucrados en la materialización del derecho a la educación, entre los cuales están los docentes y directivos docentes como sujetos fundamentales en los procesos de enseñanza y aprendizaje, dada su condición de profesionales e intelectuales de la educación (PTFD, 2009-2012, p. 5).

El Plan Territorial traza una guía para que los programas de formación docente “se reviertan en el desarrollo de una educación de calidad para nuestros niños, niñas y jóvenes de los colegios de la ciudad” (PTFD, 2009-2012, p. 5), en el marco del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, aprobado mediante Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, del Concejo de Bogotá.

A su vez, el Plan Sectorial de Educación, en su programa “Educación de Calidad y Pertinencia para Vivir Mejor” incluyó el proyecto “Desarrollo Profesional y Cultural de los Docentes y Directivos Docentes”. La finalidad de dicho proyecto es:

Fortalecer y actualizar la formación profesional de los educadores con el fin de contribuir a crear condiciones que permitan consolidar las transformaciones pedagógicas requeridas para alcanzar una educación de calidad a nivel de la ciudad y para que en los diferentes colegios se puedan concretar procesos de adecuación institucional y dinámicas de enseñanza y aprendizajes pertinentes (PTFD, 2009-2012, p. 6).

Dentro de los contenidos y acciones del proyecto se encuentra la formación presencial a docentes y directivos docentes en sus diferentes modalidades, en el ámbito del Decreto 709 de 1996, “por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional” y el Decreto 884 de 2001, que define las funciones y el reglamento interno del Comité Distrital de Capacitación Docente.

En relación con el proyecto de formación presencial, la Secretaría de Educación Distrital

Considera fundamental que la oferta de formación esté ligada a la praxis educativa, así los proyectos de investigación derivados de los programas de formación a nivel de especializaciones, maestrías y doctorados deben tener como objetivo aportar conocimiento y contribuir al desarrollo de los procesos pedagógicos que se dan en el colegio. [...] Esta concepción interdisciplinar debe incluir una formación relacionada con las diferentes áreas y disciplinas del conocimiento en que se desempeñan los docentes, en las didácticas y en el saber pedagógico de los profesionales de la educación y la realización de proyectos educativos en los colegios que permitan generar dinámicas de enseñanza que se traduzcan en más y mejores aprendizajes de sus estudiantes y por tanto mejores resultados en lo referente a la interacción social, los conocimientos y el hacer para la vida presente y futura, ampliando así las oportunidades con respecto a los proyectos de vida que deben enfrentar los niños y niñas en el contexto de su formación académica y los jóvenes tanto en la educación postsecundaria como laboral (PTFD, pp. 26-27).

El Plan Sectorial de Educación Distrital y Plan Territorial de Formación Docente 2008-2012 constituyó el Fondo de Formación Avanzada de Docentes (Fofad) a fin de promover la formación y actualización de los docentes, para lo cual se suscribió un convenio entre la SED y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), dirigido a “manejar los recursos de la SED, girar los incentivos a universidades (en nombre de cada beneficiario) y garantizar el debido cumplimiento de los beneficiarios”. Disponible en <http://www.redacademica.edu.co/index.php/formacion-docente/maestros-01/postgrados-docentes/item/716-postgrados-para-docentes-fofad>

Finalmente, el Plan Sectorial de Educación 2012-2016 “Bogotá Humana” propone el fortalecimiento de las instituciones educativas mediante

El empoderamiento de nuestros maestros y maestras, promoviendo la formación de excelencia, la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente. Por esta razón, la Secretaría de Educación ha diseñado el proyecto “Maestros empoderados con bienestar y mejor formación”, que tiene como objetivo principal garantizar a los docentes y directivos docentes condiciones laborales y motivacionales para su empoderamiento como sujetos protagonistas de las transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación y el reconocimiento social de su labor. Uno de los proyectos prioritarios del componente “Mejor formación”, es el apoyo

para la financiación de programas de posgrado de excelencia en los niveles de Especialización, Maestría y Doctorado; esperando beneficiar a más de 8.000 docentes en programas de alto nivel académico y que respondan a los retos del sistema educativo actual, a las necesidades de los colegios y a los programas prioritarios de esta administración. (<http://www.redacademica.edu.co/index.php/formacion-docente/maestros-01/postgrados-docentes/item/716-postgrados-para-docentes-fofad>)

Con esta política se proyecta la generación de experiencias de innovación y proyectos de investigación en educación que permitan ampliar el número de docentes y directivos docentes con formación de alto nivel que contribuyan desde sus instituciones y localidades a la generación y desarrollo de proyectos pedagógicos que beneficien a la comunidad educativa y a la sociedad en general y aporten a la transformación pedagógica para la calidad de la educación.

Los anteriores referentes permitirán contrastar sus intencionalidades con las opiniones de los docentes participantes en el grupo focal 2 para el análisis del balance y las proyecciones de los PAFP, actualmente desarrollados mediante alianzas con las universidades de la ciudad.

TENSIONES ENTRE INTENCIONES Y REALIZACIONES DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL FRENTE A NECESIDADES Y EXPECTATIVAS DE LOS DOCENTES

Al establecer comparaciones entre las intenciones de la política de formación docente y sus modos de instrumentación a partir de los PAFP, se encuentra una alta convergencia entre los dos.

Por una parte, la política responde a las necesidades de cualificación profesional docente y constituye el fundamento para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes. Se busca entonces que los programas de formación docente articulen la teoría y la praxis educativa mediante la profundización en las áreas y las disciplinas, la investigación y la realización de proyectos que aporten al conocimiento y al desarrollo de mejores procesos pedagógicos en las instituciones.

Según las respuestas de los docentes, sus expectativas de formación en los PAFP se sitúan en cuatro dimensiones: una dimensión institucional relacionada con el aporte de la formación a la reconstrucción o fortalecimiento del PEI; una dimensión personal relacionada con su autorreconocimiento como docente e investigador y sus capacidades de transformación de las prácticas pedagógicas; una dimensión disciplinar e interdisciplinar asociada con los conocimientos propios de su campo formativo; una dimensión pedagógica y didáctica que remite a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En la formación de maestría se encuentra plena concordancia entre las intenciones de los PAFP, las expectativas y deseos de los docentes y las prácticas de formación en las que están inmersos. Por el contrario, los participantes en los programas de doctorado no hacen referencia a las expectativas ante su formación o al cumplimiento de sus propósitos en el plano del conocimiento y la investigación, sino a problemas relacionados con la remuneración salarial y los trámites administrativos.

En el primer caso, se esperaría contar con incrementos salariales producto de la titulación, ya que por tratarse de docentes del escalafón 2277 y encontrarse en las categorías más altas no tienen posibilidades de mejorar su remuneración. En el segundo caso, se mencionan aspectos administrativos tales como la gestión de los convenios en los que se establezcan con claridad las condiciones requeridas para la formación, tales como los tiempos y recursos que demanda la investigación, la disponibilidad de tiempo para el desarrollo de los seminarios y otras consideraciones sobre las cuales aún no se tiene clara comprensión y afectan el proceso. Estos aspectos se condensan en la tabla 28.

IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL EN LA VIDA PROFESIONAL, EL PROYECTO PERSONAL Y LA IDENTIDAD DOCENTE

Frente a este aspecto se evidencia una alta correspondencia entre los propósitos de la política dirigida a la actualización pedagógica y la cualificación profesional, aspecto reconocido por el 85% de los participantes.

Al mismo tiempo, 60% de la muestra expresa cambios significativos en el plano de la subjetividad a partir del autorreconocimiento y el afianzamiento de un proyecto personal que reivindica su identidad docente. En un 45% se articula la dimensión profesional y la dimensión subjetiva mediante la concepción de que el conocimiento y la capacidad de investigar y transformar obra cambios en su función como sujetos políticos que hacen parte de una comunidad educativa, como se expresa en los datos contenidos en la tabla 29.

De nuevo se aprecia una mayor valoración por parte de los beneficiarios de maestría que por los de doctorado. Los beneficiarios de doctorado manifiestan que se desaprovechan los conocimientos y capacidades adquiridas en su formación debido a la ausencia de una política clara respecto al papel de los posgraduados en el sistema educativo y en la institución escolar para continuar con la investigación y promover efectivamente cambios institucionales. Por consiguiente, no se revierte la inversión, por lo cual “se requiere crear las condiciones para que un profesor realmente pueda incidir en el cambio educativo y social” (anexos 3 y 4).

Tabla 28
Relación entre intencionalidades, realizaciones y valoraciones de PAFP

| Intencionalidades y realizaciones de la política | Necesidades y deseos | Balance |
|--|---|--|
| <p align="center">Intencionalidades</p> <p>Formar un educador de la más alta calidad científica y ética.</p> <p>Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador.</p> <p>Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico.</p> <p>Preparar educadores a nivel de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.</p> <p align="center">Realizaciones</p> <p>Cualificación profesional docente en cuanto esta constituye el fundamento para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes.</p> <p>Impulso a perspectivas de formación docente que articulen la teoría y la praxis educativa.</p> <p>Profundización en las áreas y las disciplinas, la investigación y el desarrollo de proyectos que aporten al conocimiento y mejoramiento de procesos pedagógicos en las instituciones.</p> | <p align="center">Mejoramiento de las prácticas pedagógicas</p> <p>Estrategias de enseñanza y aprendizaje innovadoras.</p> <p>Fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Actualización pedagógica y didáctica.</p> <p>Actualización en sistemas de evaluación</p> <p>Actualización en investigación pedagógica y educativa</p> <p>Ampliación de puntos de vista sobre la enseñanza</p> <p>Adquisición de conocimientos transferibles a la práctica con los estudiantes</p> <p>Perfeccionamiento de competencias pedagógicas, didácticas e investigativas</p> <p>Apropiación de herramientas aplicables en el aula</p> <p align="center">Reconstrucción o fortalecimiento del PEI</p> <p>Participación en el mejoramiento y desarrollo institucional a partir de la investigación.</p> <p align="center">Actualización y profundización disciplinar e interdisciplinar</p> <p>Comprensión de lectura.</p> <p>Investigación articulada a las necesidades del aula.</p> <p>Conocimientos teóricos, y didácticos concernientes al estudio, análisis y enseñanza de la lengua.</p> <p align="center">Subjetividad y desarrollo personal</p> <p>Autorreconocimiento como docente investigador.</p> <p>Cualificación y desarrollo personal.</p> | <p align="center">Positivo 90%</p> <p>Responde a las expectativas.</p> <p>Ha superado las expectativas.</p> <p>Cuenta con apoyo frente a dificultades del proceso.</p> <p>Gratificante.</p> <p>Positiva para la práctica profesional.</p> <p>Experiencia positiva para la formación docente.</p> <p>Ha sido mejor de lo que imaginaba.</p> <p>Responde de forma directa a la labor docente.</p> <p>Útil para fortalecer la labor docente.</p> <p align="center">Negativo 10%</p> <p>La formación doctoral no ha tenido efectos en su calidad de vida y remuneración salarial.</p> <p>Se presentan problemas en la planeación y gestión para el trámite oportuno de los convenios, los desembolsos de la financiación y conocimiento de los tiempos que demanda la investigación.</p> |

Tabla 29

Impactos de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en la vida profesional y la identidad docente

| Valoraciones sobre la política | Prom. | Impactos percibidos |
|--|--------------|--|
| Positivas en el plano profesional | 85% | <p>Formulación de propuestas de proyectos a nivel institucional y local.</p> <p>Desarrollo de investigaciones en el ámbito escolar.</p> <p>Participación en eventos pedagógicos y académicos.</p> <p>Transformación de las prácticas escolares a partir de la apropiación de nuevas herramientas.</p> <p>Aprendizaje y profundización en metodologías para la investigación y desarrollo de estrategias docentes.</p> <p>Afianzamiento de la capacidad analítica y crítica frente a los procesos de enseñanza y los aprendizajes.</p> <p>Actualización profesional teórica e investigativa.</p> <p>Aproximación a los problemas educativos desde nuevas perspectivas.</p> <p>Planificación y reestructuración de la actividad.</p> <p>Fortalecimiento de las competencias comunicativas.</p> |
| Positivas en el plano de la subjetividad | 60% | <p>Fortalecimiento de capacidades y descubrimiento de los propios talentos.</p> <p>Apertura mental hacia el cambio.</p> <p>Retos a la superación personal a partir de la autorreflexión.</p> <p>Empoderamiento en la función docente como sujeto político.</p> <p>Observación crítica de los procesos personales.</p> <p>Disciplina académica y postura política. Fortalecimiento de la identidad docente. Reconocimiento del papel transformador del docente.</p> |

EMPODERAMIENTO DEL DOCENTE COMO TRANSFORMADOR DEL ENTORNO EDUCATIVO Y SOCIAL

Se aprecia en el grupo 2 un total reconocimiento (100%) del papel que ha cumplido su adscripción a los PAFP para promover y afianzar su papel transformador, a partir de la apropiación de nuevos conocimientos en el campo disciplinar, pedagógico y didáctico, así como su capacidad para comprender mejor el entorno social y educativo y proponer acciones para incidir en las prácticas.

En todos los casos se percibe que la reflexión colectiva y la autorreflexión sobre sus prácticas son herramientas potentes para que los docentes asuman con convicción y responsabilidad su labor, puesto que adquieren seguridad personal, capacidad argumentativa y el poder que confiere el saber. Pesa en estas valoraciones la relación entre los dominios del saber y el querer.

Por el contrario, frente a las posibilidades de lograr cambios efectivos en el entorno educativo y social solamente un 45% reconoce que se han empezado a operar cambios significativos a partir de la incorporación de nuevas estrategias pedagógicas, didácticas e investigativas en su comunidad educativa.

Esto se explica, en el caso de los beneficiarios de maestrías, por el nivel inicial de la formación en el que se encuentran, mientras que para los participantes de doctorado las razones remiten a las condiciones de trabajo que les impiden un desarrollo de acciones derivadas de sus avances en el conocimiento y la investigación, aspectos relacionados con el dominio del poder hacer. Las anteriores valoraciones se aprecian en la tabla 30.

IMPACTOS LOGRADOS EN LA INSTITUCIÓN Y RAZONES QUE MOTIVAN TALES RESULTADOS

Las opiniones de los docentes sobre el particular varían dependiendo de sus avances en el proceso de formación posgradual y las posibilidades de aplicación de los conocimientos adquiridos según las condiciones de apertura o cierre de las instituciones para la introducción de cambios.

Como ya se indicó antes, en la muestra se encuentran dos situaciones, la de quienes apenas inician el proceso de formación posgradual y la de quienes ya lo han concluido. Para los primeros los impactos se manifiestan más en el plano personal y en las expectativas generadas en el colectivo docente, lo cual se aprecia en enunciados como: “En la institución donde laboro hay gran expectativa de todos los maestros que estamos haciendo maestrías”, o “Todavía no puedo hablar de impacto ya que hasta ahora se va a iniciar el desarrollo de la propuesta de intervención”.

Quienes han concluido su formación posgradual manifiestan tensiones entre la obtención de títulos y la ausencia de reconocimiento institucional a su nuevo papel como docente investigador; al respecto, señala una docente: “Los impactos

Tabla 30
Ponderación del empoderamiento del docente como transformador de su entorno educativo y social

| Criterios | Prom. | Razones que motivan el empoderamiento docente |
|-----------------------------------|-------|---|
| Alta incidencia de empoderamiento | 100% | <p><i>En el dominio del saber</i></p> <p>La reflexión constante de la realidad social.</p> <p>Rigor teórico y metodológico que afianza las convicciones y el reconocimiento del colectivo.</p> <p>Acercamiento consciente para entender las problemáticas y lograr ese cambio.</p> <p>Reconocer la importancia de la planeación.</p> <p>Mayor conocimiento sobre el área de enseñanza.</p> <p>Reconocimiento del papel del conocimiento y la significación en la comprensión y transformación de la realidad.</p> <p>Apropiación de visiones que amplían el horizonte profesional.</p> <p><i>En el dominio del querer</i></p> <p>Autorreconocimiento de las capacidades de transformación.</p> <p>Beneficio personal y colectivo derivado de la posibilidad de compartir las experiencias.</p> <p>Mayor compromiso y exigencia consigo mismos y con su profesión.</p> <p>Mejoramiento de la seguridad personal y adquisición de criterios para argumentar las posturas frente a los procesos de enseñanza.</p> <p>Participación en contextos dialógicos que posibiliten la discusión de puntos de vista, saberes y el enriquecimiento del trabajo institucional.</p> <p>Convicción sobre la importancia de la investigación para incidir en la transformación institucional.</p> <p>Articulación de las prácticas educativas al contexto social.</p> <p>Acercamientos a la comunidad para comprender y transformar el entorno.</p> <p>Reconocimiento del papel transformador del docente y su incidencia en la comunidad.</p> |

| | | |
|---|-----|---|
| | | <p>Reconocimiento del grado de responsabilidad y posibilidades de transformación de la práctica profesional y del entorno.</p> <p>Autoevaluación permanente de las prácticas personales para la formación de ciudadanos críticos.</p> <p>Mayor responsabilidad social en los escenarios de desempeño.</p> |
| Bajos impactos en prácticas pedagógicas | 63% | <p><i>Dominio del poder</i></p> <p>Repensar y proponer alternativas de solución para el cambio.</p> <p>Proponer secuencias didácticas en las que los y las docentes del grado han participado.</p> <p>Transferencia de nuevas prácticas a los estudiantes.</p> <p>Ampliar los aprendizajes de los niños en lo oral y en lo escrito.</p> <p>Comprensión del entorno de los niños.</p> <p>Conocer e implementar otras formas de comprender y estudiar el lenguaje y la lengua, así como de reconocer los procesos de significación y comprensión de la realidad</p> <p>Cualificación de la relación docente/comunidad educativa.</p> <p>Las instituciones de Educación Básica y Media no cuentan con recursos y condiciones para la investigación. No existen políticas públicas para el desempeño de los docentes investigadores</p> <p>No existen espacios institucionales para poner en práctica los conocimientos de la formación doctoral.</p> |

son pocos en relación con mi condición de docente de aula, no logra uno ser profeta en su tierra, existe una cultura que no valida el saber del otro”.

Los mayores impactos se relacionan con la socialización de las experiencias en la comunidad y los aprendizajes de los estudiantes, pues estos se benefician directamente con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza (ver tabla 31).

Igualmente se advierten tensiones por el no otorgamiento de puntajes e incrementos salariales para los docentes del escalafón antiguo y se reitera la inconformidad

Tabla 31
Impactos de los Programas de Formación Permanente Docente
en el plano institucional

| Grado de impacto | Prom. | Razones |
|---|--------------|---|
| Ninguno | 5% | Falta de apoyo institucional que legitime al docente investigador en el contexto de la vida escolar. Por el contrario, muchas veces se es objeto incluso de agresiones. |
| Se registran avances institucionales | 65% | Propuesta de iniciativas de investigación e innovación pedagógica. Participación en sistematizaciones de investigaciones con el IDEP y eventos académicos de socialización. Aportes en la reconstrucción del PEI y el currículo institucional. Motivación al grupo de compañeros de la institución a la autoformación. Fortalecimiento del campo de pensamiento comunicativo, arte y expresión. Acompañamiento al proyecto Pileo. Cambios en la planeación de las clases, en los temas y en la manera de abordarlos. Conocimientos adquiridos impactan en las prácticas pedagógicas con los estudiantes. Socialización de las experiencias con colegas. |
| Se reconocen avances en el plano personal | 30% | Inicio con la transformación propia. Impacto personal en el plano del conocimiento. Interés y motivación por el inicio del proceso. |

por la ausencia de políticas sobre el nuevo papel de los doctores y la no existencia de espacios para las actividades de investigación, lo cual los obliga a la búsqueda de nuevos espacios profesionales en las universidades, como lo expresa una de las participantes:

Los colegios del Distrito no consideran en la asignación académica del docente horas para investigación o para la participación en proyectos dentro y fuera de la institución, por tanto, un profesor con maestría o doctorado tiene la misma asignación académica y continua con el mismo ingreso salarial (para los docentes del escalafón 1278), por tanto, la formación de alto nivel en este sentido no aporta a la dignificación laboral, ni al reconocimiento social de la profesión. Esta es una de las razones que tienen muchos profesores para desvincularse de la SED e ir a las universidades en busca de mejores incentivos.

Este tipo de valoraciones son constantes en la muestra y corroboran la tensión existente entre los propósitos de cualificación y desarrollo de la investigación en la escuela, la inversión del Estado en la formación posgradual y las condiciones efectivas para el cumplimiento de tales finalidades. Por lo tanto, una recomendación importante es la necesidad de lograr una mayor coherencia entre los planes, las ejecuciones y los impactos de la política.

APORTE DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA PEDAGÓGICA

Los resultados son altamente significativos en la ponderación positiva de los efectos logrados en la construcción de la experiencia pedagógica a partir del PAFP en el plano personal y profesional. Se destaca el inicio de cambios en las concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje, la investigación y el contexto social y cultural de los estudiantes, el papel del conocimiento y su poder transformador, especialmente cuando se logra la articulación entre la teoría, la investigación y las acciones pedagógicas, de modo tal que se puedan integrar la actualización, la profundización y la planeación de estrategias de mejoramiento escolar. Por consiguiente, se demuestra que existe alta correspondencia entre lo planeado y lo alcanzado¹³.

Por otra parte, es notorio el peso de la formación en el afianzamiento de la identidad profesional, el fortalecimiento de su autoestima, el reconocimiento de su función como transformador y muy especialmente el papel de la comunidad académica en la posibilidad de compartir experiencias, proponer alternativas de solución a problemas comunes, con base en la investigación y otros desarrollos ligados a la interacción y el pensamiento crítico.

La comparación frente a los PFPD muestra resultados completamente contrarios en cuanto a la ponderación de los aportes a la construcción de la experiencia pedagógica de los beneficiarios de los PAFP, como se aprecia en la tabla 32:

A continuación se presentan los resultados de las preguntas (6-10) a través de las cuales se buscaba la participación del grupo en la proyección de nuevas estrategias de formación.

13. Es importante precisar que la mayoría de los docentes participantes en el grupo focal están en el primer semestre del proceso de formación de la maestría y ya manifiestan logros que se corresponden con las metas de formación en el Plan.

Tabla 32
Aportes de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual en la construcción de la experiencia pedagógica

| Ponderaciones | Prom. | Ámbitos de la acción pedagógica |
|---|-------|---|
| Positivas como consecuencia de los aportes de los PAFP en la construcción de la experiencia pedagógica que se expresa en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas | 100% | <p>Capacidad para proponer y ejecutar proyectos a fines de fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>Implementación de estrategias derivadas de la investigación etnográfica.</p> <p>Apropiación de conocimientos para argumentar y mejorar las acciones pedagógicas.</p> <p>Comprensión de la incidencia del campo de conocimiento (la lengua y el lenguaje) en todos los aspectos de la vida social y en particular en los aprendizajes</p> <p>Actualización, actitud investigativa, acercamiento a la realidad social, innovación.</p> <p>Desarrollo de habilidades para la integración de la teoría, la práctica y la realidad escolar a través de la investigación.</p> <p>Actualización y fortalecimiento de los conocimientos con la finalidad de plantear nuevas estrategias pedagógicas para desarrollar con los estudiantes.</p> <p>Reconocimiento de la capacidad transformadora de las prácticas docentes a partir de la investigación.</p> <p>Fortalecimiento teórico de las prácticas y su reestructuración.</p> |
| Positivas como consecuencia de cambios en las actitudes, concepciones y relaciones en la institución y la comunidad | | <p>Cambio en las concepciones sobre los procesos educativos como resultado de la investigación.</p> <p>Transformación de concepciones y modos de comunicación del conocimiento.</p> <p>Incidencia en el plano personal, profesional y social, especialmente relacionado con la seguridad en el ejercicio de su función.</p> <p>Apropiación y sentido de pertenencia de la institución.</p> <p>Adquisición de conciencia sobre la responsabilidad del docente frente a los resultados de sus estudiantes</p> <p>Reconocimiento al apoyo de la SED y la calidad de la formación.</p> <p>Compartir con otros docentes en el debate interdisciplinario sobre nuevas perspectivas y problemáticas en la escuela.</p> <p>Reconocimiento de los problemas de la comunidad educativa y búsqueda compartida de soluciones desde el aula.</p> <p>Análisis crítico de los procesos pedagógicos y la posibilidad de crear comunidades de investigación al interior de la institución.</p> |

PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS EN LA DIMENSIÓN DE LO NECESARIO SEGÚN LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE INCENTIVOS DOCENTES

En este apartado se condensa el análisis de las preguntas relacionadas con las proyecciones y propuestas de los docentes frente a los PAFD o planteamientos alternativos, el grado de conocimiento y satisfacción frente al Plan de Incentivos y, en general, recomendaciones orientadas a propiciar cambios significativos en el reconocimiento, visibilidad y desarrollo de acciones que contribuyan al mejoramiento educativo.

PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA FORMACIÓN DOCENTE Y RECOMENDACIONES PARA LA CUALIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL

De la pregunta relacionada con la presentación de alternativas diferentes a los PAFP o propuestas para su óptimo funcionamiento e impacto, se derivan aportes interesantes tendientes al mejoramiento y diversificación de las modalidades, así como la formulación de estrategias en beneficio de las instituciones educativas.

En tal sentido, al mismo tiempo que resaltan su importancia y ratifican la necesidad de mantener los PAFP, los maestros entrevistados plantean la necesidad de diversificar y ampliar la oferta, de modo tal que responda de manera pertinente a sus realidades individuales, sociales y normativas y se garantice el cumplimiento de las exigencias en la formación posgradual.

Por otra parte, proponen recomendaciones que apuntan a la generación de escenarios para el despliegue, visibilidad, socialización e impacto de los resultados alcanzados, de manera tal que se conformen y fortalezcan las comunidades académicas.

De forma explícita, 85% de los profesores consideran que los PAFP son estrategias formativas fundamentales e incluso irremplazables. El 15% de ellos no ponderan su importancia, aunque tampoco los descartan.

Entre quienes avalan la pertinencia de los PAFP y consideran que dicha modalidad no puede sustituirse por otra, recomiendan cambios en la ampliación de la oferta y la cobertura, creación de escenarios para la conformación de comunidades académicas derivadas, generación de condiciones para el mejor aprovechamiento de los resultados, acciones complementarias y mecanismos de evaluación. Tales recomendaciones se contemplan en la tabla 33.

Tabla 33
Propuestas alternativas a los PAFP

| Proyecciones | Perspectivas | Recomendaciones |
|---|--|--|
| Mantener y fortalecer la estrategia de PAFP | Revisión de la política para que se favorezcan el seguimiento e impactos a la formación en los términos deseables. | <p><i>Ampliación y diversificación de los PAFP</i></p> <p>Inclusión de programas de artes.</p> <p>Ofrecimiento de programas para niños con dificultades de aprendizaje.</p> <p>Programas que focalicen las didácticas y las herramientas tecnológicas.</p> <p>Ofrecimiento de programas virtuales.</p> <p>Generación de escenarios para la conformación de comunidades académicas.</p> <p><i>Retroalimentación de las prácticas significativas en el aula.</i></p> <p>Encuentros entre los beneficiarios de los programas para intercambiar experiencias y fortalecer los mutuos aprendizajes.</p> <p>Trabajo con el colectivo de docentes de cada institución alrededor de problemas específicos.</p> <p>Grupos de discusión en campos afines.</p> <p><i>Creación de condiciones favorables al óptimo desempeño de los docentes en los PAFP</i></p> <p>Revisión de los tiempos destinados al estudio y los horarios laborales.</p> <p>Consideración de la situación de las madres con niños menores, que deben atender debidamente el estudio y la familia.</p> <p>Revisión de costos y facilidades de acceso para la totalidad del profesorado.</p> <p>Revisión y cambio de la exigencia del escalafón que restringe las opciones de especializaciones y otras modalidades de actualización que son más cortas, económicas y eficientes.</p> |

Sigue Tabla 33

| | | |
|--|---|---|
| <p>Mantener y fortalecer la estrategia de PAFP</p> | <p>Revisión de la política para que se favorezcan el seguimiento e impactos a la formación en los términos deseables.</p> | <p>Modificación del Estatuto Docente a fin de que se considere la categoría de docente investigador y se generen las condiciones para el ejercicio de la formación posgradual como un incentivo a la investigación.</p> <p>Apoyo y acompañamiento de los tutores en las investigaciones que se adelantan directamente en las aulas.</p> <p><i>Ofrecimiento de formación complementaria mediante:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Diplomados y PFPD. Cursos libres que amplíen el horizonte cultural y educativo. Actualización en el exterior. Intercambios interinstitucionales. Cursos virtuales. <p><i>Mecanismos de evaluación e impacto de los PAFP</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Seguimiento al proceso adelantado en las maestrías. Evaluación de los impactos de los PAFP en la comunidad educativa. Evaluación de los desempeños de los beneficiarios de esta política por su incidencia en la comunidad. Mayor exigencia y compromiso por parte de los docentes en sus espacios laborales. Revisión de los criterios para la selección de universidades y programas. Relación entre diagnósticos por localidades y oferta de programas para que se responda a los problemas recurrentes en las instituciones. Articulación entre las políticas de formación y las políticas de incentivos para que se logre coherencia y cambios significativos en las instituciones. |
|--|---|---|

| Proyecciones | Perspectivas | Recomendaciones |
|---|--|--|
| Mantener y fortalecer la estrategia de PAFP | Revisión de la política para que se favorezcan el seguimiento e impactos a la formación en los términos deseables. | <p><i>Mecanismos de evaluación e impacto de los PAFP</i></p> <p>Articulación entre las políticas de formación y las políticas de incentivos para que se logre coherencia y cambios significativos en las instituciones.</p> <p>Planeación de las proyecciones y condiciones del desempeño de los docentes posgraduados por las instituciones para que haya una incidencia focalizada.</p> <p>Elaboración por la SED y el IDEP de un plan de impactos esperados con la formación para que la investigación sea útil.</p> <p>Reformulación de las políticas de apoyo a la investigación a partir de una alianza entre el IDEP y la SED para que las investigaciones posgraduales cuenten con recursos, publicaciones y espacios de divulgación.</p> <p>Articulación entre las políticas de formación y las políticas de incentivos para que se logre coherencia y cambios significativos en las instituciones.</p> |

ASPECTOS QUE SE PUEDEN MEJORAR EN LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA FORMACIÓN POSGRADUAL

Frente a este tópico se propone la articulación entre teorías y contextos de práctica e investigación, el diálogo interinstitucional y la generación de condiciones más favorables para la formación y la transferencia de resultados a los colegios y a sus entornos. Las propuestas para mejorar los PFPD se consignan en la tabla 34.

CONOCIMIENTOS SOBRE LOS PLANES DE INCENTIVOS IMPULSADOS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

Se aprecia un alto porcentaje de profesores que desconocen la existencia del Plan de Incentivos Docentes de la SED o que tienen una referencia fragmentada sobre sus modalidades y posibilidades (ver tabla 35).

Tabla 34
Aspectos que se pueden mejorar en los PAFP

| Criterios | Acciones |
|---|--|
| Articulación pertinente entre teoría y práctica | <p>Reconocimiento de la realidad de la escuela y los sujetos principales: los estudiantes.</p> <p>Actualización de las teorías en relación con los contextos de la escuela.</p> <p>Mayor trabajo en los contextos de desempeño para aportar a los problemas y necesidades específicos.</p> <p>Fortalecimiento de la relación entre las teorías y la práctica pedagógica.</p> <p>Actualización y reconocimiento de las necesidades actuales y latentes de la realidad educativa.</p> <p>Mayor énfasis investigativo en el quehacer docente, más práctica y menos teoría.</p> <p>Mayor pertinencia de la propuesta de formación docente.</p> |
| Apoyo a la investigación posgradual | <p>Otorgamiento de becas.</p> <p>Acceso a la información.</p> <p>Acceso a la población.</p> <p>Interacción permanente entre las instituciones de Educación Básica y Media y las instituciones que están formando para que las líneas de investigación que se generan en cada uno de los posgrados repercutan en la escuela.</p> <p>Inclusión en el convenio entre la universidad y las entidades de apoyo a la formación, no solo de la financiación económica, sino también de las líneas y temas de investigación, vinculadas a las problemáticas institucionales, y los resultados en relación con la realidad y con el desarrollo profesional de los docentes participantes.</p> <p>Definición de criterios y condiciones para la formación docente antes, durante y después de la titulación.</p> <p>Seguimiento a las investigaciones posterior a la culminación de la maestría.</p> <p>Relación más efectiva entre la universidad y la escuela.</p> |
| Mejoramiento de las condiciones laborales | <p>Concertación con las instituciones sobre la oferta de horarios favorables según necesidades de cada jornada.</p> <p>Cambio de condiciones relacionadas con los horarios y el plan de trabajo que permitan espacios para la consulta, la participación en eventos y la realización de la investigación.</p> <p>Disminución de la presencialidad en la universidad a uno o dos días con horarios más flexibles.</p> <p>Prioridad en las instituciones para llevar a cabo las propuestas.</p> |

| | |
|---|---|
| Mejoramiento de las condiciones laborales | <p>Unificación del escalafón docente.</p> <p>Ampliación de estímulos relacionados con vivienda, salud, mejores salarios.</p> <p>Acompañamiento de la SED, el MEN, el Icetex y el IDEP a los docentes que participan en el programa de formación.</p> |
| Diversificación de la oferta de maestrías | <p>Relación con las necesidades efectivas de la educación.</p> <p>Inclusión de programas artísticos y culturales.</p> <p>Inclusión de programas en valores y competencias ciudadanas.</p> <p>Ampliación de la cobertura para que todos puedan acceder a los PAFP.</p> <p>Inclusión de un idioma extranjero en los PAFP.</p> <p>Incorporación de estrategias evaluativas como las Pruebas Saber y las PISA para relacionarlas con los procesos de formación.</p> |

Tabla 35
Conocimiento sobre los planes de incentivos

| Grado de conocimiento | Prom. Total | Tipo de incentivo | % relativo |
|-----------------------|-------------|--|------------|
| Ninguno | 25% | No conoce la existencia de un Plan de Incentivos. | |
| Pleno | 10% | Conoce completamente el Plan de Incentivos y sus diversas opciones. | |
| Parcial | 65% | Conoce de manera fragmentada el Plan de Incentivos o solamente el incentivo Fofad. | |
| | | Apoyo a la formación en programas de posgrado. | 55% |
| | | Estímulos a docentes e instituciones según el Acuerdo 273 de 2007. | 5% |
| | | Premio a la Investigación e Innovación Educativa | 5% |

El bajo conocimiento de los incentivos a los cuales tienen derecho y más aún, el escaso conocimiento de que existe un Plan de Incentivos que contempla diferentes modalidades de apoyo a la formación, indica la necesidad de divulgar más ampliamente las políticas existentes para el fomento a la formación, la investigación y la innovación a fin de lograr un mayor grado de apropiación y reconocimiento de las mismas.

Quienes tienen algún conocimiento sobre el Plan lo han adquirido a través de la página web o de los Centros Administrativos de Educación Local (Cadeles).

Paradójicamente, algunos señalan no conocer ningún incentivo pese a estar en un programa apoyado financieramente por la SED.

GRADO DE SATISFACCIÓN FRENTE AL PLAN DE INCENTIVOS

En consonancia con las respuestas al anterior interrogante, los resultados en relación con el grado de satisfacción frente al Plan de Incentivos de la SED se resumen en la tabla 36.

De este punto se infiere la necesidad de hacer mayor divulgación del Plan de Incentivos y lograr una mayor apropiación por la comunidad docente, con lo cual se ampliaría la visibilidad de las políticas y se garantizaría un mayor acceso de sus beneficiarios.

Asimismo, es conveniente la revisión de los tiempos de dedicación al trabajo y el estudio, puesto que la formación posgradual demanda trabajo autónomo que no ha sido considerado en los planes actuales. Por otra parte, se reitera la importancia de la financiación plena de los estudios teniendo presente los ingresos económicos de los maestros.

Tabla 36
Grado de satisfacción frente al Plan de Incentivos

| Ponderación | Prom. | Posibilidades de mejoramiento |
|-----------------------------------|--------------|---|
| Sin respuesta | 10% | No aporta ninguna valoración. |
| Puede mejorarse | 25% | Mayor divulgación para que sean verdaderos incentivos. Financiación plena (gratuidad) que permita acceso de todos los interesados. Ajuste conveniente de los horarios de trabajo y de estudio. Mejoramiento de los procesos administrativos. Mejoramiento de las condiciones laborales, que estimule la permanencia de los posgraduados en las instituciones al finalizar el proceso. |
| Llena plenamente sus expectativas | 55% | Considera que las actuales son pertinentes. |
| No llena sus expectativas | 10% | No plantea ninguna valoración. |

RECOMENDACIONES DE NUEVOS INCENTIVOS

El ofrecimiento de programas en el exterior mediante la cooperación interinstitucional e internacional y la realización de programas interinstitucionales a nivel local y nacional con el fin de ampliar el horizonte profesional de los docentes.

Las respuestas dadas frente a este tópico (ver tabla 37), reiteran en buena medida el desconocimiento de los planes y programas que se encuentran en funcionamiento, debido a la falta de divulgación y apropiación.

Tabla 37
Recomendaciones derivadas de los participantes en PAFP

| Recomendaciones | Porcentajes |
|--|-------------|
| <p style="text-align: center;">Ampliación de ofertas de incentivos</p> <p>Formación para el concurso de ascenso y reubicación.</p> <p>Incentivos a la investigación.</p> <p>Ascenso en el escalafón sin entrar nuevamente a concurso.</p> <p>Mayor tiempo para dedicación a los estudios a fin de no interferir la labor del colegio.</p> <p>Otorgamiento de año sabático con remuneración a los mejores docentes de los diferentes planes y programas.</p> <p>Fortalecimiento de los actuales con ampliación de cobertura y divulgación.</p> <p>Mejoramiento salarial acorde al nivel de formación.</p> <p>Comisiones remuneradas.</p> <p>Pasantías en el exterior.</p> <p>Modificación y unificación del escalafón.</p> <p>Generación de debates sobre la proyección e impacto de los docentes y directivos docentes que aspiran a una formación de alto nivel.</p> <p>Disposición de oportunidades para dar respuesta a las problemáticas sociales y educativas.</p> <p>Formulación de políticas integrales de formación docente que aseguren la formación de maestros para mejorar la calidad de la educación, su desarrollo personal y profesional.</p> <p>Reconocimiento de la capacitación a los docentes del Decreto 2277 para ascenso en el escalafón.</p> <p>Nivelación salarial con el Decreto 1278.</p> <p>Apoyo para publicaciones (revistas, libros).</p> <p>Fondo para participación en eventos nacionales e internacionales.</p> <p>Organización de eventos permanentes sobre educación para el posicionamiento en el contexto nacional, latinoamericano y universal.</p> <p>Apertura del index de las revistas producidas científicamente por investigadores de la Educación Media y Básica.</p> <p>Fortalecer el papel de los doctores en el contexto de la escuela y de la ciudad.</p> | 75% |
| Ninguna otra opción. | 10% |
| Sin respuesta. | 15% |

El desconocimiento del Plan de Incentivos se expresa en la inclusión de opciones que ya existen en el plan y cuentan con la adecuada financiación y regulación, tales como los premios, las publicaciones, el apoyo a maestrías y doctorados, entre otros.

Se aprecia como una constante la necesidad de superar la existencia de dos escalafones, se reclama la unificación y reformulación de los mismos para no generar divisiones y tensiones entre los docente. Los doctores demandan mayores espacios para el desarrollo de la investigación y solicitan más incentivos acordes con su nueva función en las instituciones.

Síntesis sobre balance y perspectivas de la política pública de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual según los testimonios de docentes

CONVERGENCIAS ENTRE INTENCIONALIDADES Y EXPECTATIVAS

Se encuentra correspondencia entre los deseos de mejoramiento individual y colectivo y las posibilidades de lograrlo mediante el acceso a tales programas. Las intencionalidades de los docentes en formación y de quienes ya la han concluido, especialmente en el nivel doctoral, muestran el interés por la investigación y la incidencia de sus resultados en las instituciones donde laboran.

Sin embargo, no se han generado políticas que contribuyan a hacer realidad las acciones derivadas de la investigación y por lo tanto se marcan nuevas necesidades en relación con las condiciones laborales y salariales, la infraestructura y los apoyos para poder lograr el impacto esperado en las instituciones escolares.

Igualmente, se encuentran diferencias importantes en cuanto a las expectativas y el balance sobre la política de apoyo a la formación posgradual teniendo en cuenta el escalafón, la edad y el nivel de maestría o doctorado.

TENSIONES

Se destaca la tensión derivada de la existencia de dos tipos de escalafones y las posibilidades de acceder o no a ascensos y al consiguiente mejoramiento salarial. No se reconocen avances en la construcción de comunidades científicas como resultado de la relación entre universidad y escuela, como tampoco entre instituciones o grupos de una misma institución. Esto, en parte, derivado de la ausencia de políticas sobre los impactos esperados, la definición de líneas de trabajo e investigación en correspondencia con las necesidades de las comunidades, la falta de articulación significativa y efectiva entre universidad y escuela, así como por la carencia de oportunidades reales para la investigación en los colegios.

En los beneficiarios de los programas de maestría, seguramente por encontrarse al inicio del proceso, se mantiene el interés, el entusiasmo y el deseo por aprender, transformar y desarrollar procesos de investigación conducentes al mejoramiento de la práctica profesional a partir de los nuevos conocimientos y el reconocimiento de sus potencialidades como sujetos políticos.

Por el contrario, los beneficiarios de los programas de formación doctoral expresan gran inconformidad con relación a las realizaciones derivadas de su formación, la carencia de condiciones para el desarrollo de la investigación, la falta de incentivos salariales por la imposibilidad de ascender en el escalafón puesto que se encuentran en el nivel más alto, pero sobre todo, por las condiciones de trabajo que limitan e impiden el desarrollo profesional luego de su cualificación. Asimismo, hacen recomendaciones sobre la gestión de los trámites y procesos administrativos para acceder a dichos incentivos y plantean la necesidad de cambios que les garantice continuidad en las acciones de investigación dentro de sus instituciones.

LAS RECOMENDACIONES SE RELACIONAN CON:

- La introducción de cambios en los PAFP en cuanto a la articulación entre teoría y práctica y el otorgamiento de un mayor peso a los problemas del contexto y la pertinencia de las teorías en la resolución de los problemas de la enseñanza .
- La formulación de políticas claras de articulación entre la SED, el IDEP y las instituciones formadoras con el fin de definir líneas de investigación pertinentes, acciones compartidas, apoyo e interacciones durante la formación y con posterioridad a ella.
- La ampliación de incentivos relacionados con la producción de publicaciones y eventos, al igual que reconocimiento a la labor institucional, entre otros, y la apertura de nuevos escenarios de formación nacional e internacional que les permitan ir más allá de los cursos.
- Darle una mayor visibilidad y divulgación a la política de formación para que tenga mayor reconocimiento y apropiación por parte de los maestros y muy especialmente para que participen en las estrategias y programas que se encuentran en funcionamiento y orientados al mejoramiento de la calidad educativa.

Grupo de docentes ganadores del Premio a la Investigación e Innovación

La estrategia metodológica para indagar sobre el Premio a la Investigación e Innovación estuvo centrada en la elaboración de narrativas escritas orientadas al propósito de hacer aflorar las subjetividades de los docentes, la expresión de su pensamiento y concepciones, al igual que la valoración sobre los premios como incentivos docentes y la formulación de recomendaciones para fortalecerlos o transformarlos. El ejercicio de producción de las narrativas estuvo orientado por un conjunto de preguntas que indagaron por aspectos relacionados con el balance y las perspectivas de la política de los Premios a la investigación e Innovación como incentivos docentes (ver tabla 38).

Tabla 38
Grupo de narrativas. Ganadores del Premio
a la Investigación e Innovación Educativa y Pedagógica

| No. | Institución | Localidad | Escala-fón | Edad | Género | Área | Nivel de desempeño |
|-----|----------------------------|-----------|------------|-------|--------|--|---------------------------------------|
| 1 | Domingo Faustino Sarmiento | 12 | 2277 | > 50 | F | Ciencias Naturales y Educación Ambiental | Educación Básica Secundaria |
| 2 | Altamira Sur Oriental | 4 | 1278 | 31-40 | F | Primaria | Básica Primaria |
| 3 | Magdalena Ortega de Nariño | 10 | 1278 | 31-40 | M | Primaria | Básica Primaria |
| 4 | Alexander Fleming | 18 | 2277 | > 50 | F | Lenguaje | Básica Primaria |
| 5 | República de Colombia | 10 | 2277 | 31-40 | F | Primaria | Básica Primaria y Media Especializada |
| 6 | Arborizadora Alta | 19 | 2277 | 40-50 | F | Humanidades | Educación Básica y Media |
| 7 | Colegio San Bernardino | 7 | 2277 | 40-50 | F | Coordinación | Educación Básica |

CARACTERIZACIÓN DEL GRUPO DE DOCENTES GANADORES

El grupo está constituido por siete docentes ganadores del Premio, que respondieron a la solicitud de elaborar narrativas con la finalidad de reconstruir el proceso que los condujo a la obtención de él, a través de un relato (historia de vida), teniendo como referente preguntas orientadoras, que se especifican en el anexo 3.

Los docentes participantes laboran en colegios y localidades de Bogotá, solo dos de ellos corresponden a la misma localidad (10). Predominan los docentes (5)

del escalafón 2277. Por rango de edad, tres profesores se ubican entre 31-40 años, le siguen dos mayores de 50 y por último dos docentes entre 40-50 años. Es relevante la participación del género femenino frente al género masculino. Las áreas en las cuales predomina la investigación son Primaria, Humanidades, Ciencias Naturales y Educación Ambiental. Los participantes se desempeñan en los niveles de Básica Primaria, Básica Secundaria y Educación Media, con mayor predominio de la Primaria. Igualmente, se ubica en el grupo una directiva docente, quien desempeñó el cargo de rectora en el momento de obtención del Premio y en la actualidad es docente pensionada, aunque aún en ejercicio del desarrollo de propuestas investigativas.

RESULTADOS ESPERADOS A PARTIR DEL ANÁLISIS TESTIMONIAL DE LOS PREMIOS

En correspondencia con la perspectiva metodológica del estudio, los resultados esperados se ubican en dos dimensiones: el balance y las perspectivas y proyecciones. En la tabla 39 se explicitan las preguntas orientadoras de las narrativas, en correspondencia con los resultados del estudio y las dimensiones y tópicos de análisis, que en su conjunto configuran el mapa del balance y perspectivas que se derivan del testimonio de los docentes sobre los premios como incentivos.

BALANCE DE LA POLÍTICA DE LOS PREMIOS COMO INCENTIVOS DOCENTES A PARTIR DE LAS ESTRATEGIAS NARRATIVAS: ARTICULACIONES ENTRE INTENCIONES Y REALIZACIONES DE LOS PREMIOS FRENTE A NECESIDADES Y DESEOS DE LOS DOCENTES

Las respuestas de los docentes en torno a la indagación sobre las motivaciones e intereses para participar en las convocatorias a los premios refleja una valoración positiva de la política de incentivos, tal como se deduce de los siguientes conceptos explicitados en sus respuestas:

— La ampliación de la acción educativa del proyecto para consolidar resultados anteriores y poder contar con recursos materiales para el proyecto.

— El reconocimiento de la importancia de reflexionar sobre las propias prácticas, valorar la experiencia docente como “digna de ser reconocida y premiada” y resignificarla compartiendo con otros procesos individuales y colectivos de construcción de conocimiento.

— Asumir retos relacionados con la capacidad de producción textual académica y el “autorreconocimiento” de la actividad investigativa que se desarrolla en la práctica cotidiana.

— Validar el espacio de participación en el Premio como escenario de nuevos aprendizajes y cualificación de los procesos de formación de niños, jóvenes y maestros.

— Consolidar los resultados de las prácticas investigativas en el aula a partir de la sistematización de las experiencias y socialización en otros espacios educativos.

Tabla 39
Aspectos metodológicos de los premios

| Preguntas formuladas | Resultados esperados | Dimensiones del análisis | Tópicos de análisis |
|---|--|---|--|
| ¿Qué esperaba de los procesos de formación posgradual y cuál es el balance de sus experiencias? | Contraste entre las intenciones de la política, las ejecuciones de la política y las necesidades y deseos de los docentes. | Balance de la política de incentivos docentes en Bogotá (1996-2013) | Tensiones entre expectativas y realizaciones de la formación posgradual. |
| ¿Cuáles han sido los impactos de sus estudios de posgrado en su vida profesional, en su proyecto personal y en su identidad docente? | Identificación de impactos de la política en el plano de la institucionalidad y la subjetividad de los docentes. | | Impactos de la formación posgradual en la vida profesional, el proyecto personal y la identidad docente. |
| ¿Ha contribuido la formación posgradual a su empoderamiento como transformador del entorno social y educativo? | Grado de incidencia de la formación en el empoderamiento de los sujetos y su relación con las prácticas pedagógicas. | | Empoderamiento del docente como transformador del entorno social y educativo. |
| ¿Qué impactos ha logrado en su institución como consecuencia de la formación posgradual en la que ha participado? ¿A qué atribuye dichos resultados? | Grado de incidencia de los docentes en el plano institucional. | | Impactos logrados en la institución y razones que motivan los resultados. |
| ¿En qué sentidos la estrategia de formación posgradual ha contribuido a la construcción de su experiencia pedagógica? | Grado de incidencia de la formación en el plano de la subjetividad y el papel transformador del docente. | | Aporte de la formación posgradual en la construcción de la experiencia pedagógica. |

— Construcción de ambientes favorables de aprendizaje para la transformación de concepciones y prácticas en los procesos de apropiación de los saberes escolares y en la generación de formas de convivencia en la interacción escolar y social.

— La transformación de los modelos educativos “clásicos”, “tradicionales”, y la adopción de nuevas metodologías de enseñanza y desarrollo de procesos de

aprendizaje en los niños, tales como el sistema Waldorf y su sistematización a través de procesos escriturales de los docentes.

— La socialización de experiencias de articulación entre la universidad y la escuela en los procesos de formación docente, mediante el desarrollo de proyectos de investigación e innovación y la creación de semilleros de investigación.

— Otras motivaciones para la participación están asociadas con la vocación de ser docente y la articulación de la labor de organización de los aprendizajes escolares con los procesos de formación de los niños.

De lo anterior se deduce que en las motivaciones de la participación se articulan seis dominios discursivos: el primero relacionado con la adquisición de conciencia sobre la práctica y su representación como generadora de conocimiento. En segundo lugar, la autorrepresentación del docente como sujeto protagónico de los procesos educativos y valoración de su propia producción; la conciencia de los procesos requeridos para pasar del hacer a la reflexión, sistematización y socialización de resultados.

En un tercer dominio, las motivaciones relacionadas con el mejoramiento de los aprendizajes de los niños a través de la construcción de ambientes propicios, la transición de modelos educativos tradicionales a otros que involucran nuevas concepciones (de la educación, del docente, de la escuela), nuevas estrategias y metodologías. En cuarto lugar, la valoración del Premio como un espacio de socialización de las experiencias de los docentes para la construcción de conocimiento compartido. El quinto, alude a la necesidad de articulación entre la universidad y la escuela, por medio de la orientación de las prácticas de estudiantes de pregrado y la vinculación de estudiantes a semilleros de investigación interinstitucionales. El sexto, sitúa el tópico de la vocación docente, entendida como intencionalidades de los procesos, no solo de construcción de conocimiento, sino de formación de los estudiantes.

La interpretación de los motivos y razones de la participación de los docentes en el Premio a la Investigación e Innovación Educativa permiten entender su articulación con los propósitos del Acuerdo 273 de 2007 y cómo las convocatorias han respondido a las necesidades y expectativas de los docentes y a su reconocimiento como sujetos protagónicos de los procesos educativos y los cambios educativos.

ARTICULACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN, LAS ACCIONES EDUCATIVAS EN EL AULA Y LA PARTICIPACIÓN EN COMUNIDADES DE PRÁCTICA

En relación con la pregunta sobre el origen del interés por la investigación o las propuestas de innovación, las respuestas se sitúan en los siguientes ámbitos:

— En las prácticas de formación de pregrado de las universidades, a través de temáticas específicas como el desarrollo de competencias comunicativas a partir

de la discusión y el desarrollo de procesos argumentativos en los niños sobre los contenidos de la televisión (Hilda Mercedes Ortiz). Igualmente, en la articulación de estudiantes de pregrado a semilleros de investigación de las escuelas tendientes a dilucidar las relaciones entre conocimiento cotidiano, conocimiento escolar y conocimiento científico y la construcción de escenarios de aprendizaje lúdico. Lo anterior plantea la importancia de relacionar el mundo real con los saberes escolares y potenciar el desarrollo de procesos de pensamiento en los niños, con didácticas dialógicas interdisciplinarias y transversales para potenciar el desarrollo de los procesos del pensamiento en ellos (Ana Brizet Ramírez).

— En los procesos de formación posgradual de los docentes, en los cuales se han apropiado de modelos epistemológicos y pedagógicos tales como la pedagogía de proyectos, la enseñanza para la comprensión, el aprendizaje significativo y la pedagogía crítica, entre otros, y su aplicación en el escenario escolar.

— La participación en comunidades de conocimiento y de práctica, como los grupos de investigación, y en redes académicas. Estos procesos autoformativos sirven de contexto para la realización de actividades conjuntas en el aula y su correspondiente proceso evaluativo.

— La reflexión de los docentes sobre su propia experiencia educativa en la educación básica y media y la constatación de los factores que inciden en el fracaso escolar, entre los cuales se registran la rigidez curricular, el predominio de unas asignaturas sobre otras y la falta de motivación de los docentes y estudiantes.

— La búsqueda deliberada de alternativas pedagógicas como la no focalización en los contenidos y el desarrollo de estrategias didácticas para propósitos de aprendizaje específicos.

— La necesidad de afrontar situaciones de la vida escolar precarias como la falta de espacios físicos para la docencia y el reto de convertir este problema en oportunidad de aprendizaje para desarrollar con los niños un proyecto de “huerta escolar” de grandes logros, por las vivencias involucradas, al igual que la de relaciones entre la teoría y la práctica. Los desarrollos del proyecto fueron reconocidos por el Premio del Bicentenario de José Celestino Mutis, organizado por el Ministerio de Educación Nacional.

Los planteamientos reflejan, a diferencia de los PFPD y PAFP, articulaciones entre los procesos de formación universitaria como generadores de intereses investigativos. De la misma manera, se registra como aspecto relevante que dos de las docentes participantes, a la vez que del nivel universitario, ejecutan acciones educativas tendientes al establecimiento de nexos entre la universidad y la escuela, tal como se refleja en las respuestas.

También inciden en los procesos de articulación los estudios de posgrado cursados por los docentes que contribuyen a la reflexión y apropiación de nuevos modelos educativos, en el campo de la pedagogía y la didáctica, como la enseñanza para la comprensión, la pedagogía de proyectos, el aprendizaje significativo, que han contribuido a superar la enseñanza basada en los contenidos y la adopción de estrategias didácticas más centradas en los aprendizajes de los niños.

También adquiere importancia, como generadora de intereses investigativos, la participación de los docentes en comunidades de práctica (comunidades de conocimiento, comunidades académicas) como las redes, grupos de investigación, colectivos de trabajo, que han recibido un fuerte apoyo de la SED y del IDEP y tienen como rasgo característico la creación de relaciones de horizontalidad, sin jerarquías preestablecidas, que ayudan al desarrollo de las iniciativas de los docentes surgidas de sus propias experiencias de aula y compartidas con otros.

TENSIONES ENTRE LA REPRESENTACIÓN DE SÍ MISMO Y LAS DERIVADAS DE LAS RELACIONES INTERSUBJETIVAS

En este grupo se sitúan las reflexiones relacionadas con la valoración del componente experiencial y subjetivo de la acción educativa, por medio de preguntas que indagan por la noticia del Premio, el sueño del reconocimiento y las anécdotas sobre el proceso, que se registran a continuación:

La noticia del Premio se asocia, por una parte, con la angustia, la ansiedad y la incertidumbre de la decisión, y finalmente la alegría, el júbilo por el éxito, a veces compartido por la comunidad académica a la cual se pertenece y en otras con poco reconocimiento. También, se registran como hechos de poco disfrute el diligenciamiento de los formatos de la convocatoria y los de cesión de los derechos de autor.

El sueño del reconocimiento: con excepción de una docente que señala soñar con el reconocimiento y ser activa participante en las convocatorias, dos de las cuales ha ganado, los demás se mostraron escépticos al comienzo y ganaron confianza cuando fueron avanzando en el proceso. Es significativa la confianza en sí mismo y la recibida por los pares, por los estudiantes y padres de familia involucrados en los procesos. Un docente denomina a los participantes como “soñadores de profesión”. Las concepciones de incentivos docentes se construyen con fundamento en el logro del reconocimiento y en la posibilidad de contar con recursos financieros para el desarrollo de los proyectos educativos de aula, institucionales o personales.

Las anécdotas sobre el proceso: las narrativas relacionadas con las anécdotas se sitúan en dos dominios referenciales: las dudas e incertidumbres de los docentes para participar en las convocatorias, derivadas del escaso apoyo institucional, en

algunos casos, en contraste con las respuestas de los alumnos, en los procesos de sustentación de las experiencias educativas y las celebraciones y expresiones de júbilo de los mismos en las ceremonias de reconocimiento.

La mayoría de las anécdotas valoran el escenario de los premios como espacio de generación de confianza en sus prácticas investigativas y de innovación para la construcción de conocimiento escolar y de transformaciones educativas y sociales.

TENSIONES ENTRE LA CELEBRACIÓN PARCIAL O TOTAL DEL PREMIO EN EL NIVEL INSTITUCIONAL Y LA AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO

Otra de las tensiones que se evidencia es la diferencia que se da, en el ámbito institucional, cuando el Premio es obtenido por un directivo docente y cuando es recibido por un docente, pues los reconocimientos y valoraciones no son iguales. En efecto, en el primer caso se tiene mayor poder de decisión y se destinan los dineros para la compra de equipos, celebración del Premio y repartición entre el grupo de trabajo, en el caso de uno de los participantes.

En el segundo caso, los docentes manifiestan que sienten rechazo por parte de los colegas y directivos, quienes demeritan el trabajo y se muestran renuentes a las opciones pedagógicas premiadas, tal como se deduce del escepticismo manifiesto en la siguiente expresión: “[...] pero si en el salón no aprenden los chicos, ¿qué aprenderán en la calle o en esos parques a donde los llevan?” (rectora de la institución).

En consecuencia, los docentes participantes manifiestan temores, sumados al “poco apoyo pedagógico de directivos docentes y las dificultades para lograr espacios para socializar la experiencia en el propio colegio”. Por otra parte, registran la existencia de apoyos parciales, fundamentalmente por parte de colegas de los ciclos en los cuales se desarrollan las propuestas, que tienen mayores niveles de conocimiento de los proyectos; y comentarios descomedidos de colegas que se muestran recelosos frente a los éxitos alcanzados.

En un tercer escenario se sitúan los docentes que reciben plenamente el apoyo institucional, el cual es determinante, ya que los evaluadores del Premio realizan visitas a los contextos de ejecución de las propuestas y es este un factor decisivo en el otorgamiento de él.

Los docentes celebran con satisfacción el reconocimiento de los estudiantes, que son los mejores aliados para continuar los proyectos, y el apoyo de los padres de familia, que en algunos de los proyectos son partícipes de la experiencias de investigación o innovación y en otros se sienten orgullosos por la distinción porque consideran el Premio no como logro individual, sino de las instituciones educativas.

Las anteriores situaciones permiten evaluar los procesos de circulación institucional del conocimiento derivado de los premios, que en los casos de rechazo impiden que las experiencias sean conocidas y reconocidas en el ámbito institucional e incidir en los desarrollos educativos de otros docentes de la institución y de la localidad. Igualmente, la situación de rechazo lesiona el componente emotivo, esencial para que los docentes quieran emprender nuevas búsquedas en los dominios pedagógicos y didácticos.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LAS PRÁCTICAS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN PEDAGÓGICAS

Los docentes participantes en el Premio a la Investigación e Innovación Educativa manifiestan una gran claridad en torno a la relación entre los trabajos galardonados y las políticas públicas del Plan de Desarrollo del Sector Educativo y de los Planes de Formación de la SED y el IDEP.

Se alude a los siguientes: el proyecto sectorial 2004-2008 “Bogotá: Una Gran Escuela” y “Escuela - Ciudad - Escuela”, en cuyo contexto se ubica el trabajo “Estudio etnobotánico preliminar de algunas especies vegetales en el barrio Los Andes de Bogotá y su valor sociocultural en la comunidad”, el cual utiliza el territorio de la ciudad como espacio de aprendizaje, permitiendo a los niños construir no solo nuevos conocimientos, sino representaciones de ciudad, territorio, sentido de pertenencia a la ciudad y la vinculación de otras instituciones como la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Distrital y el Jardín Botánico.

De la misma manera opera el proyecto “Liga de niños televidentes”, que se relaciona con los proyectos “Herramientas para la vida” y “Maestros que aprenden de maestros”, en cuyos contextos se socializaron los resultados de las experiencias investigativas en aspectos tales como: pedagogía del lenguaje, la argumentación, la realización audiovisual y la formación ciudadana. También se articuló la propuesta del Premio con los programas de formación de la Subdirección de Ciencia y Tecnología de la SED Bogotá (2005-2007) en el campo de conocimiento referido al “uso pedagógico del video escolar”.

Las políticas de pertinencia y relevancia educativa se manifiestan en la propuesta de Ana Brizet, quien señala: “el mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje de las comunidades promueve el uso de las nuevas tecnologías, las habilidades comunicativas, la apropiación de los saberes científicos y el trabajo interdisciplinario, entre otros aspectos”. Otras voces docentes otorgan importancia a la política sectorial que erige el docente

como parte esencial de la política de cambio educativo y social, la instauración de programas de formación profesional y actualización pedagógica, sustentados en la reflexión sobre la propia práctica, los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPPD), seminarios de investigación y estudios posgraduales. (Yolanda Rojas).

Lo anterior confirma que el Premio a la Investigación e Innovación, como incentivo docente, promueve en los docentes el reconocimiento de los marcos de política, el accionar conjunto de los docentes en el proceso de desarrollo de la convocatoria y el aprendizaje derivado de la socialización de las experiencias desarrolladas.

REPRESENTACIÓN DEL PREMIO COMO FACTOR DE EMPODERAMIENTO PROFESIONAL, INTELLECTUAL Y SOCIAL DE LOS DOCENTES

Sobre la valoración del Premio a la Investigación y la Innovación y su incidencia en el desarrollo profesional, los docentes plantean como aspectos significativos los siguientes: la oportunidad de tener reconocimiento en el campo profesional y social y demostrar que ellos sí pueden hacer transformaciones educativas. En este mismo sentido resaltan la motivación para continuar el desarrollo de los proyectos y emprender otros nuevos, con la confianza en sus propios conocimientos y los generados en los colectivos. Igualmente evalúan como esencial la participación en procesos de formación permanente de docentes como “maestros que aprenden de maestros” por la aceptación de los colegas y la oportunidad de seguir progresando en los aprendizajes compartidos. Algunas de las voces manifiestan al respecto:

Menciono el cuarto puesto Premio IDEP-2009 como si fuera el primer puesto, como si se tratara de un Premio Nobel. Aunque ya estoy pensionada continúo desarrollando el proyecto en colegios distritales de manera voluntaria. (Hilda Mercedes Ortiz)

Las oportunidades logradas con el Premio me convencen cada día más de que es posible hacer investigación en la escuela, a pesar de las limitaciones del sistema oficial, de los tiempos y espacios escolares, de la poca credibilidad que muchas veces estos espacios crean al interior del cuerpo docente institucional. (Yolanda Rojas)

El haber sido merecedora del Premio, en dos ocasiones, con proyectos diferentes y en la misma modalidad, me ha permitido un reconocimiento a nivel académico y profesional en diferentes ámbitos institucionales universitarios. (Ana Brizet Ramírez)

Ha sido el mayor incentivo para seguir el camino de la tarea diaria de construir conocimientos desde las aulas de clase, para el desarrollo educativo de la ciudad, a pesar de las dificultades (Rubén Darío).

En las narrativas anteriores se plantea como aspecto fundamental el empoderamiento del quehacer pedagógico, del trabajo en equipo y la posibilidad de superar las dificultades e inseguridades derivadas de la incomprensión del trabajo docente que, a veces, se presenta en la institución. Es general la solicitud de los docentes para socializar los proyectos y obtener apoyo para asistencia a eventos e intercambios educativos nacionales e internacionales (Ceneida Fajardo).

El análisis del discurso de los ganadores de premios permite precisar que los docentes los representan como una oportunidad de vencer los obstáculos institucionales que generan indecisiones, dudas y falta de confianza en sus propias realizaciones.

REPRESENTACIONES DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

En el análisis testimonial de las narrativas de los participantes se definen y abordan los conceptos de investigación e innovación desde diferentes perspectivas:

De acuerdo con Hilda Mercedes Ortiz, “la investigación no tiene fronteras delimitadas, la innovación también tiene un componente investigativo que ayuda a estructurarla y en consecuencia la innovación tiende a convertirse en investigación”.

Por su parte, Brizet Ramírez delimita los campos de las dos actividades adscribiendo a la investigación un carácter más sistemático en su dinámica: “proyecto que se planifica con rigurosidad, estableciendo una pregunta, objetivos, referentes conceptuales, contextuales, metodológicos, a la luz de técnicas e instrumentos”. En relación con la innovación considera que “no surge de una planificación tan rigurosa, sino de intuiciones y propósitos que no se sistematizan de manera procesual”. La anterior diferenciación se corresponde con las contenidas en el Acuerdo 273 de 2007, que con el propósito de diferenciar los dos ámbitos del Premio asimila la innovación con “experiencia demostrativa”, lo que plantea una contradicción con otras conceptualizaciones sobre la innovación, que le otorgan un nivel superior de consolidación de resultados, asociada con las transformaciones y cambios educativos.

En la perspectiva de Rubén Darío González, se asocia la investigación a la creación de nuevo conocimiento, pero advierte que no se puede innovar sin hacer investigación, pues los referentes teóricos de la investigación son esenciales para explorar sobre los nuevos territorios. En el mismo sentido se expresa Cenaida Fajardo cuando sostiene que las dos actividades tienen como estrategia compartida la sistematización de experiencias y en este sentido se establecen entre las dos relaciones de complementariedad.

La reflexión de Ana Brizet Ramírez, además de las distinciones anteriores, la lleva a expresar:

Los proyectos que he adelantado implican procesos de renovación de las prácticas escolares en ciertos aspectos. Si no fuera así, solo quedarían en investigaciones de lápiz y papel. Trato de combinar la investigación y la innovación en una bina, que así como se pregunta por el conocimiento y los sujetos, permita contribuir al mejoramiento de sus condiciones, de su calidad de vida, y es la educación la que puede incidir en ello.

Igualmente, se plantea que la investigación es inherente a la praxis docente, pues ser maestra es “ser investigadora”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, no se advierte una clara diferencia entre investigación e innovación y en consecuencia es este un aspecto fundamental de la discusión de resultados que serán abordados en las conclusiones y recomendaciones.

En términos generales el balance manifiesta articulaciones entre lo deseable, expresado en los objetivos del Acuerdo 273 de 2007, en torno a la valoración de la producción pedagógica de los docentes derivada de sus prácticas cotidianas, las representaciones de lo posible derivadas de la articulación de los premios con los Planes de Desarrollo, Sectoriales y Territoriales, lo factible representado en las ejecutorias de las convocatorias y lo necesario representado en las voces de los participantes, anteriormente analizadas. Desde esta perspectiva se valora positivamente el Premio, para la puesta en escena de sus deseos de consolidar propuestas y las necesidades de reconocimiento y apoyo a los procesos de investigación e innovación en el aula.

PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS SEGÚN LOS GANADORES DE PREMIOS

Es indiscutible que la participación en los premios y ser declarado ganador se constituye en una experiencia significativa para los docentes que los anima a dar continuidad a los proyectos o emprender nuevas acciones investigativas y de innovación. En este apartado se condensan los aspectos de las narrativas referidos a la continuidad de los procesos y las recomendaciones a docentes y directivos docentes para la institucionalización, mejoramiento y consolidación de las actividades de investigación e innovación.

CONTINUIDAD EN LOS PROCESOS Y NUEVOS ESCENARIOS DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Con relación a la continuidad en los proyectos, a partir de las narrativas analizadas se registran avances de los proyectos como la “Liga de Televidentes”, que evolucionó de la indagación sobre la percepción activa de la televisión y la formación ciudadana hacia un nuevo proyecto, y el “Uso pedagógico de contenidos audiovisuales y el desarrollo emocional y social de niños y adolescentes”, que por su trayectoria cuenta con exalumnos que hoy son estudiantes de periodismo, cine y televisión. Se tienen relaciones interinstitucionales con el Canal Capital y la Comisión Nacional de Radio y Televisión. La coordinadora del proyecto, rectora pensionada, sigue activa en el proyecto, que ha logrado vincular a otras instituciones.

En la misma línea de la continuidad, algunas propuestas han sido replicadas en las instituciones, en la localidad, el Distrito Capital y a nivel nacional, a través

de las acciones desplegadas por los docentes premiados, como es el caso del proyecto “Contextos de enseñabilidad del conocimiento científico”, de Ana Brizet Ramírez. Igualmente, el proyecto de Yolanda Rojas, quien en el ámbito institucional ha ampliado su marco de acción abordando los procesos de lectura y escritura y oralidad, así como la evaluación de los aprendizajes. La experiencia del Premio también ha derivado en nuevos proyectos, como es el caso del “Proyecto Waldorf”, que ha dado paso a otro que pretende, mediante la actividad artística, generar espacios de construcción de conocimiento.

En relación con el proyecto de Etnobotánica, que tenía poca aceptación institucional, ha sido acogido por otros cursos, por el área y el nivel institucional para el fomento de la cultura ambiental, con énfasis en cada curso del colegio, en correspondencia con los intereses de los estudiantes (reordenamiento escolar, agricultura urbana, economía solidaria). También se desarrolla en una perspectiva de trabajo interdisciplinario de equipos pedagógicos institucionales.

En términos generales, las propuestas investigativas y de innovación avanzan en sus propósitos, consolidan resultados y construyen nuevos escenarios de acción y divulgación, aspectos esenciales para el mejoramiento de los aprendizajes escolares y el desarrollo del conocimiento escolar

RECOMENDACIONES A PLANEADORES DE POLÍTICA PARA GENERAR CONDICIONES E INCENTIVAR Y PROMOVER LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN EL AULA

El testimonio de los docentes participantes permite precisar recomendaciones a los planeadores de política, agrupadas en las siguientes categorías: normativas, organizacionales, de planeación educativa y desarrollo, de divulgación, generación de comunidades de práctica, reconocimiento de saberes, tal como se representan en la tabla 40.

RECOMENDACIONES PARA DESARROLLAR ACCIONES INVESTIGATIVAS Y DE INNOVACIÓN ARTICULADAS A LAS PRÁCTICAS DE AULA Y A LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Los testimonios de los docentes participantes coinciden en plantear como recomendaciones las siguientes actividades: reflexión sobre la acción, sistematización de las prácticas y desarrollo de proyectos. Asocian la elaboración de narrativas como el primer paso para iniciar la reflexión sobre su propio quehacer. También es recurrente la alusión a las ventajas del trabajo en equipo por ciclos, disciplinar o interdisciplinar, de acuerdo con los avances, la valoración del propio trabajo y la evaluación y socialización de las acciones desarrolladas.

En relación con los dos últimos aspectos se expresa:

Valorar el propio trabajo y compartirlo con otros para que también se animen y efectuar la valoración (Rubén Darío González).

Tabla 40
Recomendaciones a los planeadores de política

| Dominio de la acción | Recomendaciones |
|--|---|
| Normatividad | <p>La institucionalización de la actividad de la investigación e innovación a través de los consejos y su inclusión en la carga académica semanal del docente. De esta manera no se constituyen en acciones circunstanciales, sino inherentes a la función docente ligada a las prácticas cotidianas del aula.</p> <p>Crear la categoría de docente investigador y otorgar créditos o puntajes por las ejecutorias, válidos para ascensos en el escalafón.</p> |
| Organización escolar | <p>Reconsiderar el exceso de trabajo de los docentes y la multiplicidad de programas y proyectos que, si bien responden a políticas educativas nacionales y distritales, se asumen por el cumplimiento de la normatividad y directrices pero no logran incidir sobre los aprendizajes de los niños. Además, el gran número de los mismos no permite concentrar esfuerzos y propósitos. Es necesario establecer articulaciones.</p> |
| De planeación y desarrollo educativo | <p>Generar políticas a largo plazo que logren trascender los periodos de gobierno y dar continuidad a las acciones a partir de programas y proyectos específicos en marcha.</p> <p>Asegurar la continuidad de proyectos que han demostrado logros en la construcción del conocimiento escolar y eliminar la proliferación de programas y proyectos dirigidos a cumplir normas: “A veces no se alcanza a iniciar uno cuando ya toca empezar otro” (Ceneida Fajardo). Es preferible la evaluación de los alcances y logros de aquellos que involucran a las comunidades educativas.</p> |
| Reconocimiento de los saberes del docente y confianza en sus ejecutorias | <p>Propender por la acentuación de la confianza en el docente y sus ejecutorias eliminando la tramitología y promoviendo el reconocimiento de sus saberes desde las prácticas, pues se plantean políticas y se generan proyectos cuya ejecución se encomienda a las universidades y otras instituciones “teniendo en los docentes el recurso humano requerido” (González, Rubén Darío). Lo anterior es valorado como poca confianza en los docentes.</p> <p>Seguir avanzando en la política de reconocimiento al docente como motor de los procesos educativos, como lo ha hecho Bogotá en los últimos diez años, no solo a través de programas de formación, sino también culturales y recreativos para incentivar a los docentes a la valoración de su profesión.</p> |

| | |
|---|---|
| Divulgación y socialización de resultados del Premio | Propender aún más por la socialización de las experiencias distinguidas en los premios, para articular a otros docentes a los proyectos institucionales, locales y distritales, y promover la transferencia de conocimiento pedagógico y didáctico. |
| Dignificación y reconocimiento del docente | Profesionalizar y dignificar la carrera docente otorgando mejores incentivos para el ingreso y permanencia en ella y promoviendo su reconocimiento social. Seguir avanzando en la política de reconocimiento al docente en su condición de motor de los procesos educativos, como lo ha hecho Bogotá en los últimos diez años, no solo a través de programas de formación (PFPD, PAFP, seminarios, redes), sino también culturales y recreativos para promover la valoración de la profesión y su desarrollo cultural e intelectual. |
| Construcción y fortalecimiento de comunidades de práctica | Generar programas que permitan el intercambio pedagógico con otros pares e instituciones, involucrando un mayor número de docentes. |

Crear en lo que se hace y no dejar que otros subestimen el trabajo (Ceneida Fajardo).

Valorar la propia experiencia, sistematizarla y compartirla con otros a través de la elaboración de textos, ya que es a través de la interacción social y en el diálogo que se construye el conocimiento (Yolanda Rojas).

Traspasar las fronteras de la escuela hacia las comunidades educativas para establecer las necesarias relaciones con el contexto (Ceneida Fajardo).

Cobra importancia el planteamiento de Ana Brizet con relación a la necesidad de desarrollar acciones investigativas en el aula, expresada en los siguientes términos: “la investigación educativa es inherente al ejercicio docente y es necesario fundamentar la pertinencia de las perspectivas educativas dialógicas, interdisciplinarias y transversales” como forma de avances en el desarrollo de conocimiento escolar. Desde este punto de vista, se otorga a la investigación un carácter esencial y no aleatorio en la acción educativa y la transformación de la escuela.

SÍNTESIS SOBRE BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LOS PREMIOS COMO INCENTIVOS DOCENTES SEGÚN LOS TESTIMONIOS DE LOS GANADORES DE PREMIOS

El análisis testimonial de los docentes ganadores del Premio a la Investigación e Innovación Educativa permite establecer el balance y perspectivas de esta modalidad de incentivos. En relación con el balance, los docentes consideran los premios como una oportunidad de avanzar en el desarrollo de propuestas de investigación e innovación. Los procesos de socialización derivados de los premios les permiten también avanzar en el desarrollo de las propuestas e inciden signifi-

cativamente en las nuevas representaciones que construyen sobre su producción intelectual y su pertinencia educativa y social.

Se puede concluir que los propósitos e intencionalidades de las políticas, en sus niveles macro- (lo deseable: Decreto 273 de 2007, Concejo de Bogotá), meso- (lo posible: planes de desarrollo, sectoriales y territoriales) y microdiscursivo (lo factible: las convocatorias de los premios) se corresponden con las necesidades y expectativas de los docentes en materia de formación e incentivos docentes. Lo anterior se manifiesta en las articulaciones que se establecen entre las propuestas investigativas y de innovación con los planes, programas y proyectos de las políticas educativas, en las cuales advierten la intencionalidad de valorar, dignificar y reconocer la labor docente.

Nivel microdiscursivo: representación de lo necesario a partir de las voces de actores clave de la educación en Bogotá

En este apartado se analizan los resultados de las entrevistas en profundidad con actores clave de la educación en Bogotá durante el periodo de estudio (1996-2013). Las entrevistas se asumieron como estrategias de interacción dirigidas a indagar sobre las valoraciones de actores educativos representativos: formuladores, planeadores, ejecutores de políticas y representantes de los docentes. Se consideró conveniente este instrumento para contrastar aspectos derivados del análisis documental y profundizar sobre las intencionalidades, logros y proyecciones de la política de incentivos docentes, en un contexto dialógico y flexible.

Con tal fin se elaboró un cuestionario semiestructurado dirigido a la comprensión del entorno político de los incentivos docentes, sus intencionalidades y convergencias, sus avances y limitaciones, las tensiones y rupturas derivadas de su puesta en marcha. Las entrevistas se focalizaron en las ejecutorias de las políticas de incentivos docentes y el mejoramiento, cambio o transformación de estas a partir del balance de las acciones e inacciones, según su experiencia, y la exploración de recomendaciones que contribuyan al mejoramiento de las prácticas pedagógicas y el fortalecimiento de la educación en la ciudad.

Caracterización del grupo de actores clave

El grupo estuvo conformado por personas responsables de la dirección y orientación de la educación en Bogotá que tuvieron un papel protagónico como formuladores, ejecutores o miembros de organismos de participación en el diseño y ejecución de las políticas. Se seleccionaron once actores significativos en las actividades de formulación, planeación y realización de la política de incentivos docentes (ver tabla 41).

Tabla 41
Entrevistas focalizadas (en profundidad)

| Entrevistado | Su papel en la política pública | Cargo actual |
|------------------------|---|---|
| Abel Rodríguez | Secretario de Educación, hacedor y planeador de política pública. | Consultor |
| Fernando Rincón | Planeador y ejecutor de política pública. | Consultor IDEP |
| José Luis Villaveces | Secretario de Educación, hacedor y planeador de política pública. | Asesor, Universidad de los Andes |
| María Teresa Gutiérrez | Planeadora y ejecutora de política pública. | Profesional especializada, Subdirección Formación SED y secretaria del Comité Distrital de Capacitación |
| Nancy Martínez | Planeadora y ejecutora de política pública. | Directora del IDEP |
| Francisco Cajiao | Secretario de Educación, hacedor y planeador de política pública. | Rector de la Universidad Cafam |
| Andrés Cubides | Planeador de política pública. | Representante de docentes, Comité de Capacitación |
| Miguel Pardo | Dirigente sindical. | Fiscal de la Asociación Distrital de Educadores |
| Irene Rodríguez | Planeadora y ejecutora de política pública. | Consultora del IDEP |
| Carlos Galán | Docente directivo. | Rector del Colegio Distrital |
| Cecilia Rincón B. | Planeadora y ejecutora de política pública. | Docente universitaria y consultora |

Resultados esperados en cuanto al balance y proyecciones de la política de incentivos a partir de las entrevistas con actores clave

Los resultados esperados a partir del diálogo con este grupo de expertos se condensan en la tabla 42, en la cual se integran las preguntas orientadoras, que se ampliaron o variaron según el contexto de la interlocución; se definen los resultados esperados en función de los objetivos del estudio, los tópicos de análisis dirigidos al balance de la política y aquellos orientados hacia las perspectivas, proyecciones y recomendaciones.

Tabla 42
Aspectos metodológicos que orientan
la recolección y análisis de las entrevistas

| Preguntas guía | Resultados esperados | Tópicos de análisis |
|---|--|--|
| <p>¿Cuál fue la intencionalidad con la que se generaron las políticas de incentivos docentes?</p> <p>¿Qué relaciones se establecen entre las recomendaciones de organismos internacionales en educación y la implementación de las políticas en el contexto nacional y local?</p> <p>¿Cómo fueron recibidas, en su momento, estas propuestas por directivos, docentes y asociaciones gremiales?</p> <p>¿Qué peso le atribuye al movimiento pedagógico en la formulación de estas políticas?</p> | <p>Definición de las intencionalidades implícitas y explícitas de las políticas de incentivos. Referencias sobre los contextos políticos, sociales, culturales y económicos en los cuales emergen.</p> | <p>Relaciones entre intencionalidades y contextos de emergencia de las políticas de incentivos: convergencias, tensiones y rupturas.</p> |
| <p>¿Qué diferencias encuentra entre la formulación inicial de las políticas de incentivos y sus desarrollos posteriores?</p> <p>¿Qué distancia se aprecia entre lo planeado y lo efectivamente realizado?</p> <p>¿Qué obstáculos han impedido o limitado la plena realización de estas políticas?</p> | <p>Reconocimiento de avances y limitaciones; tensiones y rupturas entre lo planeado y lo efectivamente realizado.</p> | <p>Avances y limitaciones para el cumplimiento de las intencionalidades de la política.</p> |

Balance de las políticas públicas de formación e incentivos docentes

RELACIONES ENTRE INTENCIONALIDADES Y CONTEXTOS DE EMERGENCIA DE LAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS

En las entrevistas emergieron referencias al trasfondo social, político y económico, en los ámbitos distrital, nacional e internacional durante el periodo de análisis, y su incidencia en las políticas de incentivos docentes.

Por una parte, se percibe el efecto de las reformas orientadas al mejoramiento de la calidad educativa tendientes a alcanzar mayores desarrollos en la región y el país, uno de cuyos puntales es el mejoramiento de los sistemas educativos nacionales, las regulaciones de las relaciones entre el Estado y los docentes mediante escalafones, la ampliación de la cobertura educativa y el mejoramiento de los aprendizajes. Estas ideas, tal como se registra en la revisión de literatura, fueron impulsadas por la banca multilateral y las organizaciones internacionales relacionadas con la educación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE, la Unesco y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI). Tales medidas tienen en común la búsqueda de una menor inversión en educación y mayor cobertura, al igual que la consideración del docente como un asalariado que debe responder por los resultados de la producción representada en indicadores de logro en los aprendizajes de los estudiantes, con bajos salarios, inadecuadas condiciones de trabajo y pocos incentivos a la profesión.

Paralelamente, se registra la emergencia de movimientos alternativos en el ámbito latinoamericano que enfrentan las medidas de corte neoliberal en materia educativa, las cuales comienzan a desarrollarse especialmente en los países del Cono Sur. En Colombia se destaca el surgimiento del Movimiento Pedagógico, que reivindica el papel del docente como intelectual con capacidad para incidir en la realidad educativa y social del país, a partir del reconocimiento de su condición de sujeto político. Se plantea una relación entre el saber profesional y su condición como intelectual y trabajador de la cultura, como propio del ser docente. El Estatuto Docente 2277, expedido en 1978, fruto de la movilización del magisterio, contribuyó a la concreción de dicha aspiración y al logro de la estabilidad laboral, el ascenso en la carrera docente y estímulos para su profesionalización. Al respecto Rodríguez Céspedes señala:

El antecedente más importante de incentivo para el ejercicio profesional de la enseñanza es el Estatuto Docente 2277, que se expidió en 1978. El punto de vista entonces era que el escalafón fuera tan amplio en grados como las posibilidades que tenía el maestro de ejercer la docencia, es decir, 20 años de servicio, que era el tiempo requerido para obtener la pensión, en lo concerniente a requisito de tiempo de servicio. Con el estatuto se reglamentaron las

categorías para que durante todo el tiempo el docente tuviera la oportunidad de ascender y de mejorar su salario. Desde este punto de vista considero que si hay un instrumento que haya incentivado el ejercicio del magisterio este fue el escalafón docente. No me estoy refiriendo tanto al estatuto, entendido como régimen docente, sino a la parte del escalafón, a los ascensos. Porque la carrera docente tiene un doble sentido: por un lado, mejorar y promocionar a los maestros tanto en grados como en cargos directivos, pero de otro lado está el criterio de estabilidad, la permanencia, que también juega un gran papel. En términos generales considero que el escalafón anterior fue un incentivo que sirvió no solamente para mejorar los salarios de los maestros, sino que sirvió también para incentivar y estimular el desarrollo de la profesión (2014, E8).

En este contexto se articulan lo gremial-sindical con lo profesional, aunque termina prevaleciendo la acción sindical, dada la urgencia de mejorar las condiciones de trabajo y alcanzar reivindicaciones profesionales de tipo salarial, lo cual predomina frente a las aspiraciones propia del campo del saber intelectual docente. El surgimiento de la política de incentivos se caracteriza, así, en las voces de los participantes:

Era un pacto entre Fecode y Ernesto Samper, quien había adquirido con el magisterio unos compromisos que eran públicos, relacionados con el mejoramiento de los salarios. Entonces la discusión que hubo en ese tiempo entre Fecode y el Gobierno era el monto global del presupuesto que dedicaría el Gobierno nacional para mejorar el salario de los maestros y se concertó un aumento sucesivo por encima de la inflación, que constituyó un aumento realmente significativo en el salario real. El tema de confrontación fue, además de la partida global que se incluía en el plan de desarrollo para la Salud de los Maestros, el presupuesto destinado para incentivos (Rodríguez, 2014, E8).

La participación política del magisterio tiene un papel fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente, que concluye con la expedición de la Constitución Política de 1991, en la cual se incorporan principios y normas constitucionales importantes sobre la educación y la pedagogía, las cuales se desarrollan posteriormente en la Ley 115 de 1994.

Con relación a los incentivos docentes en Bogotá, como producto de la actividad de la DIE-CEP, que da lugar a la creación posterior del IDEP, se impulsan concepciones sobre el papel transformador del docente y la necesidad de promover la formación permanente desde estrategias que articulen la actualización, la investigación y la innovación en la escuela. Esta iniciativa, profundamente ligada con las aspiraciones del Movimiento Pedagógico, es acogida en el orden nacional y se expide el Decreto 709 de 1996, mediante el cual se establecen los PFPD con una doble función: la profesionalización y el reconocimiento del papel fundamental del docente, y el otorgamiento de créditos para ascenso en el escalafón mediante su realización y el consiguiente mejoramiento salarial.

CONVERGENCIAS EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA DOCENTE

Los entrevistados, pese a la pluralidad de visiones, reconocen el papel de los marcos normativos y la importancia de la formación docente en las políticas educativas distritales.

Por una parte, la existencia de un marco legal que reconoce el papel del docente en la sociedad y la cultura y proporciona las herramientas para su dignificación y su estatus. La influencia del Movimiento Pedagógico y el impacto de la normatividad derivada de la Constitución de 1991, tuvo efectos importantes no solo en el plano de los derechos y en el cambio de concepciones sobre la educación, sino también en la subjetividad de los docentes.

Asimismo, los entrevistados subrayan la importancia de la Ley 115 en el reconocimiento de los docentes como sujetos pedagógicos. Así lo expresan varios de los entrevistados: “La Ley 115 da las herramientas legales para la dignificación de los docentes y la materialización del derecho a la educación” (Pardo, 2014, E5).

Por otra, el impulso de programas dirigidos a la cualificación permanente del profesorado y el desarrollo de acciones como la actualización, la investigación y la innovación, la integración de grupos de reflexión sobre las prácticas de la escuela y la conformación de comunidades académicas. El reconocimiento del estatus profesional y la formación permanente también obedecen a las necesidades del Estado y su obligación de generar condiciones adecuadas para responder a los crecientes retos educativos de la sociedad (ver tabla 43).

La convergencia en el papel que cumplió el Movimiento Pedagógico en las concepciones docentes y su incidencia en la expedición de la Ley 115 de 1994 se pone de relieve por los entrevistados:

El Movimiento Pedagógico le ofreció al maestro la posibilidad de que ocupara un nuevo lugar. La actividad docente representaba en ese momento “una ubicación laboral, más que una ubicación profesional, como tal, ni tan ligada con lo académico”. Con el Movimiento Pedagógico se produce una transformación en la que se pasa de la concepción de “maestro del oficio” al reconocimiento de su “estatus profesional docente”, puesto que el Movimiento Pedagógico emerge preguntándose “por el lugar del docente” en la sociedad y la cultura. Como consecuencia, se asume que el maestro es profesional y “sujeto pedagógico”, pero también “trabajador” y, por lo tanto, “es sujeto político [...] Es en ese momento cuando se mira esa tríada: pedagogía –ser trabajador de la cultura– y ser sujeto de política, cuando el maestro adquiere un estatus más completo. Se acoge la “concepción de derecho” ligado a la defensa de la educación pública frente a la educación privada. Empezamos a tener sindicatos fuertes con una orientación desde la pedagogía (Rincón, 2014, E1).

Tabla 43
Convergencias en relación con la política pública docente

| Tópicos | Referencias |
|--|---|
| Existencia de marcos adecuados para la dignificación docente en el plano normativo y de las representaciones del docente | Constitución Política de 1991, Ley 115 de 1994 y Plan Decenal de Educación 1996-2005: Herramientas legales para la dignificación de los docentes y la materialización del derecho a la educación. Reconocimiento del estatus profesional docente. Movimiento Pedagógico, acciones políticas y educativas. |
| Creación del IDEP y de programas de formación; estímulos a la cualificación profesional docente | Creación del IDEP (Acuerdo 26 de 1994). Creación de Programas de Formación Permanente de Docentes (Decreto 709 de 1996). Premio a la Investigación e Innovación Educativa (Acuerdo 273 de 2007, Concejo de Bogotá). Actividades de actualización, investigación e innovación. Créditos para ascenso en el escalafón 2277. Financiación estatal de los cursos. Generación de contextos adecuados para la conformación de comunidades académicas. |
| Valoración del Programa de Ciclos de Formación | Transformación de las prácticas e integración curricular. |

La Ley General de Educación es hija del Movimiento Pedagógico. [...] Y no hay que olvidar que una persona que trabajó allí, por lo menos unos años en el Movimiento Pedagógico, se llama Antanas Mockus. Muchos de ellos estaban alrededor de Federicci y entonces, claro, ahí había bastante de esa forma de pensar y bastante sensibilidad hacia eso, así se tradujera en formas distintas de entenderlo. [...] Es muy interesante ver que el Movimiento Pedagógico como una comunidad pensando la escuela y la pedagogía haya tomado distintas vías. Unos se fueron por la vía sindicalista, otros se fueron por la vía de continuar en la escuela el trabajo. Y otros en la administración. O sea, la convicción de que había que hacer las cosas mejor y que había un compromiso social se fue desarrollando de distintas maneras y las tres son formas de ejercer el compromiso social: en el movimiento social, en la Administración Pública y en el trabajo en el aula. Yo creo que tiene esa gran ventaja, no se quedó ahí y logró la Ley 115, que es hija del Movimiento Pedagógico, y al quedar allí ya no se quedaba en el sindicato, sino que obligó al país entero a hacer una cantidad de cambios y ajustes que fueron importantes y creo que lo son (Villaveces, 2014, E4).

En la línea de la historia pedagógica, es importante aludir a lo que ha representado para la educación de Bogotá y del país el Movimiento Pedagógico, como hito particular de la reflexión sobre la formación de los maestros y de la necesidad de ir

generando condiciones no solamente en lo institucional, sino también en lo gremial y en lo sindical, de reconocimiento por el maestro, por su condición de intelectual. Este discurso, que se mantuvo de una manera muy fuerte durante la década de los ochenta, logra su máxima expresión en la sustentación de la creación del IDEP, pues en la exposición de motivos se plantea una posición diferente frente al reconocimiento de los maestros y se constituye en una modalidad no explícita de los incentivos hacia los maestros.

Una segunda línea es la derivada de la normatividad representada en la Constitución del 91, y de manera más específica, en lo que se planteó en la Ley General de Educación y en los dos Planes Decenales de Educación, que dejan huella muy clara de lo que significa el reconocimiento al carácter intelectual y a la formación de los maestros y plantea ya la necesidad de un reconocimiento a través de diferentes modalidades de estímulos: a la investigación, estímulo a la producción, que se han hecho mucho más evidentes en algunas entidades territoriales y, particularmente, en Bogotá. Si uno lo mira desde el desarrollo de esa normatividad diríamos que el país está en deuda de poder generar una verdadera política de incentivos a docentes y a directivos y que esa deuda histórica es la que de alguna manera compensa el desarrollo de políticas como las que ha hecho Bogotá, en el marco de los reconocimientos a los maestros y a su formación profesional. Entonces, en el plano de la normatividad es fundamental poner en relieve lo que plantea la Constitución, la Ley General 115, pero también lo que ha estado plasmado en la discusión de los dos Planes Decenales de Educación, que marcan un derrotero (Martínez, 2014, E11).

Los Planes Decenales de Educación también han tenido gran incidencia, pues acogen la necesidad de transformar la pedagogía, la cultura ciudadana y el empoderamiento de los maestros a partir del conocimiento y su desarrollo cultural:

Llegué al Ministerio de Educación Nacional después de haber estado discutiendo y proponiendo el primer Plan Decenal de Educación (1996-2005), en el cual el tema de incentivos tuvo una gran importancia. Lo hicimos en el año 1995..., 96, antes de que fuera nombrada María Emma Mejía como ministra de Educación. Así, aparece como criterio de valoración de los mejores maestros, para la asignación de incentivos, tener en cuenta a aquellos que se destacaran en el desarrollo de proyectos, por los resultados de los mismos y por la ejecución de investigaciones. En este sentido, no se tienen como referentes de la calidad educativa solamente los resultados de las pruebas Icfes, sino un conjunto de factores de la actividad pedagógica de los docentes. Igualmente, se ligó el tema de incentivos con el de desarrollo docente, que se denominó en el Plan Decenal de Educación “Ampliación del horizonte cultural del maestro”. Se trataba de ofrecer oportunidades al maestro para ponerse en relación con la cultura, a la par que con el mejoramiento de su conocimiento, trabajo pedagógico, y de las disciplinas del saber; todo esto, aunado al reconocimiento, valoración y apropiación de los bienes culturales, de la historia nacional. Esta perspectiva incluía las oportunidades para que participaran en actividades pedagógicas, eventos académicos y culturales y de interacción social (Rodríguez, E8).

En el contexto de Bogotá, las políticas públicas generadas desde 1996 y sustentadas en la Ley 115 también son producto del Movimiento Pedagógico, que

como se deriva de las anteriores consideraciones, tomó distintas vías de acción: la sindical, la pedagógica propiamente dicha y la administrativa. Asimismo, tuvieron repercusión pensadores de la pedagogía crítica que reivindicaba el papel intelectual del docente y su capacidad transformadora, tesis acogidas no solamente por el Movimiento Pedagógico en Colombia, sino también en otros países latinoamericanos.

Aquí se leía mucho a todos estos autores (Giroux, Freire, entre otros) y a veces también algunos venían y a veces los nuestros iban y los escuchaban. Sí, eso fue un movimiento mundial que tuvo gran influencia y esa influencia se sintió en Colombia, menos tal vez que en otros países, porque aquí somos un poquito más parroquiales, pero lo hubo, claro (Villaveces, 2014, E4).

Otras voces también registran la incidencia de estos pensadores, pero no como expresión de un criterio local de valoración de lo foráneo, sino como tendencia mundial aún vigente. Al respecto se plantea por parte de un directivo docente:

Participé en (2012) en la convocatoria de incentivos docentes del IPE (Instituto Internacional de Educación para la Paz), y allá también trabajan con los principios de Freire: “nadie aprende solo”, “nadie enseña solo”, “todos aprendemos en comunidad”, “tú me enseñas, yo te enseño”. Así, todos aprendemos en comunidad y se celebra entre todos. Las actas son actas que expresan tanto el sentir como el pensar; no se opera solamente desde la razón (Galán, 2014, E7).

La valoración del Movimiento Pedagógico y su incidencia en los desarrollos educativos, en el contexto de la ciudad y en las políticas de incentivos docentes es sustentada por los entrevistados en los siguientes términos:

El IDEP ha desarrollado investigaciones justamente para identificar y caracterizar un grupo de experiencias pedagógicas cuyos orígenes están en el ideario pedagógico de maestros y maestras que fueron formados en su momento o que participaron en el Movimiento Pedagógico. Lo que se muestra y justamente lo que se hace también en la política de incentivos es desarrollar muchas ideas que estaban en el Movimiento Pedagógico que están plasmadas en las primeras revistas *Educación y Cultura*, cuando se buscaba la transformación del maestro, la transformación de la escuela, para sacarla de las prácticas de la tecnología educativa que nos habían limitado tanto, en el campo profesional y personal. Lo que hace el Movimiento Pedagógico es recuperar el trabajo del maestro, darle voz para desarrollar proyectos que luego son tomados como referentes en los planes decenales y en las políticas educativas de la Secretaría de Educación. [...] Se hace énfasis en el reconocimiento del docente, sus saberes y la necesidad de apoyo para lograr una formación de alta calidad. Este mismo sistema de pensamiento se encuentra en el estudio “Sistematización de experiencias alternativas en Bogotá”, realizado entre los años 2012 y 2013 (Rincón, 2014, E9).

En relación con la formación docente se presentan convergencias en la valoración positiva de los PFPD como espacios para la reflexión, la sistematización y la cualificación profesional, el mejoramiento salarial y profesional, al igual que

sus proyecciones para la generación de comunidades académicas que piensan la escuela desde la escuela. Hay convergencia en la concepción de la formación permanente como inherente a la condición intelectual de los docentes y estrategia adecuada para la articulación entre la escuela y la universidad.

Los PFPD como política de formación son producto del encuentro entre el enfoque de cultura ciudadana de Mockus y la Ley 115. La formación permanente de docentes mediante la participación de las universidades se plantea como un modelo de formación necesario para el mejoramiento de la educación, en cuyo centro está la formación de docentes. No fue visto como un incentivo, aunque posteriormente, con la asignación de créditos y que estos, a su vez, tengan repercusiones salariales, se constituyeron como tales. Porque un trabajo importante sí era el de la formación de los docentes. Yo nunca pensé eso como incentivo, yo creo que eso debe formar parte de la vida cotidiana de los docentes. No es para que se sientan contentos, ni más animados a hacer su trabajo. Es porque forma parte de su trabajo, de su quehacer. Un docente debe estar en formación permanente, de ahí el nombre que le escogimos. Lo que sí se pensó bastante es que los programas de formación permanente debían, de alguna manera, acomodarse a la realidad de los docentes. Que a veces las universidades hacen programas de formación de docentes pensando desde la universidad, pero se necesitaba un diálogo mayor con la vida de la escuela y con la vida de los docentes. Y por lo tanto, se trataba era de buscar compaginar los dos (Villaveces, 2014, E4).

Los PFPD en aquel momento nos invitaban a trabajar tres grandes categorías que se convertían en el incentivo y en el reto al reconocer al maestro como un intelectual, como un sujeto capaz de producir conocimiento, de reflexionar sobre la práctica y transformar la cultura desde la reflexión que hacía sobre la práctica. Entonces, esa ruta que definía al maestro como un intelectual, lo recogía de la DIE-CEP que nos antecedía, y le decía: “usted tiene tres grandes rutas que va a recorrer, que son la actualización, la investigación y la innovación”. La actualización venía de ser la categoría más conocida para los maestros, ellos inclusive lo traducían en una palabra más pragmática que era la capacitación. La capacitación se traducían en un conocimiento que se administraba de manera actualizada en un tiempo específico, tiempo que se les descargaba de su horario académico para que ellos fueran a capacitarse y que se les traducían en créditos (Rodríguez, 2014, E6)

Los créditos para el escalafón se convirtieron en incentivos, tal como se había planteado anteriormente, en tanto permitían ascender en el escalafón, articulando los objetivos de mejoramiento salarial y los de cualificación profesional.

La Ley General de Educación señaló la necesidad de vincular la formación al escalafón y de que los profesores estuvieran progresando en el escalafón pero que ese progreso reflejara su mejor preparación para el trabajo. [...]. Tienen que coordinarse los unos y los otros. Tampoco tenía sentido estudiar y estudiar algo; y por el otro

lado, que existiera un escalafón que no se movía con eso, pues no. Y modificar cosas, no que se estuviera siempre repitiendo lo mismo. Pero también había una cosa vista desde las juntas de escalafón. Había la preocupación de que los profesores, naturalmente, tienen un escalafón y quieren subir en él, y uno de los mecanismos de ascenso en el escalafón es mostrar que están mejor preparados. Pero se quería que estuvieran mejor preparados para lo que quieren hacer (Villaveces, 2014, E4).

Bajo el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (1995-1998) la formación docente se asumió como central y se crearon incentivos como el Premio Galdón Santa Fe de Bogotá, para estimular el trabajo en las instituciones. También existía la posibilidad de acceder a maestrías, pero en muy escaso número.

El concepto de comunidad y la valoración de las posibilidades de transformación a partir del conocimiento tomaron fuerza, ligados al reconocimiento del sujeto pedagógico y sus potencialidades. Con un gran debate de mucho fondo, la “conformación de comunidades” (académicas, científicas, pedagógicas, etc.) constituye un concepto central que se mantiene a lo largo de todo el periodo analizado, aunque con distintas estrategias y expresiones:

Investigar era un reto que se les planteaba a los maestros en aquel 1998, que esto venía de la formulación de Antanas, de José Luis Villaveces y de Alejandro Álvarez, se les planteaba para poder ser una comunidad científica, y nos preguntábamos si la pedagogía era un saber científico, qué significa investigar en educación y qué significa investigar para producir conocimiento en un campo, qué significa investigar en el aula, qué significa investigar en una línea, qué significa investigar de manera focalizada y cuál era el papel que desempeñaban los maestros al investigar desde el aula, adscribirse a temas o problemas que eran focalizados desde un instituto de investigación y que les daban el soporte de teóricos y académicos que fundamentaban la línea, y qué se podía hacer con los resultados obtenidos en esos procesos investigativos para producir conocimientos en educación. En el tercer desafío, en ese momento, entonces, para la investigación, se tomó la decisión de asumir dos políticas: fomento y apoyo. Fomento a la investigación desde la reflexión sobre las prácticas o experiencias exitosas: destinaron unos recursos financieros importantes, se ofreció una comunidad de pares académicos e interlocutores que acompañaban este proceso y se dejó la promesa del investigador, que es la publicación y la producción de teoría o producción de conocimiento en un campo. Para la innovación el apoyo era para aquellos que formularan un proyecto que respondía a los términos de referencia y a las exigencias; se les daba, en un fondo concursable, hasta veinte millones de pesos, asociados a desarrollar capacidad tecnológica, a fuentes de consulta, a la elaboración de estados del arte, etc. El tercer componente que nos dieron para administrar fue el concepto de innovación pedagógica, en un debate muy interesante con la investigación (Rodríguez, 2014, E6).

Los siguientes testimonios también coinciden en la valoración de las actividades de la investigación e innovación, a partir del Decreto 273 de 2007 del Concejo de Bogotá, que plantea una política sobre los premios como incentivos docentes y establece las líneas de continuidad con otras modalidades de incentivos:

Dentro de lo que fue el programa de incentivos, con posterioridad, en el año 2007, podemos mencionar, con mucho entusiasmo, el Premio de Investigación e Innovación del Concejo de Bogotá, la SED y IDEP, que es reconocido como el verdadero incentivo a los docentes, a su trabajo de aula o institucional. Entonces, los maestros que han tenido este tipo de apoyo en la formación de posgrado son también los que presentan después sus experiencias pedagógicas y sus innovaciones educativas pedagógicas al Premio de la Investigación e Innovación que desarrolla justamente el IDEP. [...] Empezamos en el 2007 y de ahí en adelante los profesores siguen presentando sus experiencias, y ese es un resultado importantísimo de las acciones de formación emprendidas, porque los profesores documentan sus experiencias, que deben tener como requisito más de tres años de consolidación de la experiencia.

Lo más interesante en el caso del Premio es que se valora la producción del maestro, su saber profesional, la manera técnica y profesional como organiza, desarrolla y sistematiza una experiencia de aula, recurre a la didáctica y a la pedagogía para resolver un problema teórico, de una disciplina o un problema propio del aula de clase, tales como las relaciones sociales, desarrollos psicosociales y emocionales, los problemas de conflicto escolar. Lo que hemos visto es que ahí empezaron a conocerse muchas experiencias significativas para trabajar el conflicto escolar, la convivencia en la institución y en el aula de clase. Entonces, de lo que dan cuenta aquí los maestros, es de alguna manera esa formación profesional que están realizando o ya culminaron (Rincón, 2014, E9).

La estrategia de creación y consolidación de comunidades académicas, también denominadas “comunidades de aprendizaje, de conocimiento, de prácticas”, con avances evidentes en el periodo 1995-1998, se dispersa posteriormente por los cambios de gobierno, que focalizan otros problemas y, en consecuencia, plantean nuevas soluciones de política y otros modelos de profesor. Sin embargo, su impulso se retoma en el periodo 2004-2008 y siguientes. Las voces de los entrevistados sobre el particular señalan:

En el periodo 2004-2008 una de las estrategias de los programas de formación fue precisamente la de fortalecimiento de las redes y los colectivos de maestros, que en su momento fue clave desarrollar, a partir de un trabajo muy articulado con las universidades,¹⁴ que es uno de los grandes vacíos en los procesos de formación docente. Es un hecho que desde la investigación e innovación de los docentes, desde el aula se puede mejorar la calidad de la educación y fortalecer precisamente las comunidades académicas. Actualmente (en los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual) tenemos 103 programas, en los cuales están matriculados los docentes, y entonces lo primero es organizar equipos de trabajo policategoriales (docentes y estudiantes) e interinstitucionales (de la universidad y de las escuelas), que se articulan a través de la actividad investigativa.

14. En el desarrollo de las políticas de formación e incentivos se creó el Seminario Permanente de Facultades de Educación de Bogotá y la SED y se construyeron redes académicas en las áreas de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Sociales, Educación Artística. Algunos de los grupos de investigación conformados se adscribieron a redes académicas nacionales e internacionales.

Esto apunta a la construcción de redes y comunidad académica. Esto tomará tiempo, pero es el primer paso y de esta manera vamos subsanando el divorcio y vamos haciendo grupos, colectivos de trabajo, con líneas de investigación que orienten los procesos de formación tanto inicial, en las universidades, y en los programas de posgrado. Esto debe tener repercusión también en las prácticas de los estudiantes de pregrado en los colegios, para actuar coordinadamente. Es un tema complejo, pero lo estamos retomando para asegurar mejores logros en la formación de los docentes. De esta manera se van construyendo instancias de articulación entre las líneas de investigación de las universidades y los proyectos de investigación que desarrollan los docentes. Eso para la SED es un trabajo muy importante en este momento, el fortalecimiento de las redes académicas nacionales y su inserción en las redes internacionales, también de maestros (Gutiérrez, 2014, E10).

Por tratarse de un cambio educativo y esencialmente cultural, este tipo de transformaciones requerirían un trabajo sostenido en el tiempo para que se consolidaran las comunidades.

El desarrollo de la política de organización curricular por ciclos se valora como un intento de transformación de las prácticas de aula, promoción del trabajo colectivo y un intento de romper con los modelos educativos fundamentados en las disciplinas del conocimiento y la búsqueda de relaciones interdisciplinarias:

Cuando implementamos el proyecto de reorganización curricular por ciclos trabajamos a dos asesores muy interesantes porque lograron mostrar cambios y transformación en sus países. Fueron María Inés Agerrondo, ministra de Educación, argentina, quien implementó en Argentina todo lo relacionado con núcleos de aprendizaje o en aprendizajes básicos, que es lo que también trabaja el proyecto de ciclos, y Philippe Perrenoud. Se mostró cómo efectivamente el éxito escolar se logra en periodos de cinco a diez años, o sea, se implementa una política que promueve la articulación curricular y el trabajo colectivo como incentivo, pero los logros no son inmediatos. Los resultados, en realidad, empezaron a hacerse visibles a los tres o a los cinco años, y en este momento yo creo que a los colegios de Bogotá les sigue yendo muy bien, porque justamente lo que hace una política de incentivos y con la filosofía que se trabajó, fue hacer que los maestros y los directivos docentes se hicieran responsables de la transformación de la calidad en su colegio independiente de que tuvieran acompañamientos de universidades o no la tuvieran, porque para esto también se estaba formando un grupo significativo de docentes, de profesionales en las instituciones educativas universitarias (Rincón, 2014, E9).

Sobre la continuidad o no de los programas de reestructuración curricular por ciclos en las administraciones siguientes, se sostiene:

(En el Plan de Bogotá, 2012-2016) se sigue trabajando en este propósito y se siguen monitoreando y apoyando los colegios que han asumido este programa. En efecto, la propuesta de currículo para la excelencia (de la administración 2012-2016) está articulada al tema de ciclos, se ha respetado el proceso que llevan los colegios y que con mucha fuerza empezaron a trabajar en lo de ciclos y ya tienen una propuesta

discutida y superestructurada y tienen organizado el trabajo de los docentes en esta perspectiva. Se ha respetado tanto este trabajo por ciclos, que los colegios que están en el Programa 40 x 40 son los que tienen un nivel avanzado en la implementación de los ciclos, tal como lo demostró el estudio que realizó el IDEP. Pero todo esto se ha venido articulando a lo que ya se venía trabajando en relación con los “colegios públicos de excelencia” de “campos de conocimiento” “de ciclos”, de “herramientas para la vida” y que ha demostrado niveles de mejoramiento en los aprendizajes escolares (Gutiérrez, 2014, E10).

Se atribuye, entre otros factores, al trabajo por ciclos, el avance de Bogotá en las Pruebas Icfes, teniendo en cuenta que de los 359 colegios del Distrito Capital, 66% han alcanzado los niveles alto y muy superior:

La ventaja, en el caso de Bogotá, es que de acuerdo con la siembra se recoge. Pero hay que tener en cuenta que este progreso ha sido fruto del trabajo que se viene desarrollando aproximadamente desde hace unos diez años, cuando los colegios lograron concentrarse en asuntos clave y se hizo un mayor esfuerzo para que los colectivos de maestros, en cada colegio, se reunieran. El proyecto de ciclos, por ejemplo, fue un buen motivador de ese trabajo colectivo que redundó en beneficio de los aprendizajes escolares. Bogotá ha dado muestras de que la inversión en educación, el mejoramiento de las condiciones en infraestructura física y dotación en cuanto a materiales educativos, los programas de alimentación escolar, los incentivos a los maestros para el mejoramiento de las prácticas de aula, los espacios de encuentros y discusión, la movilización social alrededor de los derechos de niños y niñas, trae resultados. Sin tener como prioridad los resultados, sino los procesos, hay que decir que Bogotá sí marca la diferencia (Martínez, 2014, E11).

Frente a la importancia de la formación docente y el desarrollo de la investigación no se presentan divergencias. Sin embargo, hay matices en cuanto al peso exclusivo del movimiento político y la labor de los sindicatos para la generación de políticas de formación y profesionalización docente, puesto que se requiere reconocer que estas obedecen a necesidades del Estado para mejorar su capacidad de respuesta ante los crecientes retos de la sociedad.

Si uno piensa en 1970, probablemente, pues en 1970 todavía había un porcentaje del 30-35% de los maestros que eran normalistas, que no habían ido nunca a la universidad. Entonces, todo el esfuerzo de profesionalización de los maestros tiene dos caras: de un lado, sí, una lucha política, porque los maestros evidentemente empezaron a dar una pelea desde finales de los setenta y los ochenta, una pelea que concluyó con la constitución del Movimiento Pedagógico ya en el 86..., 87, y que le dio mucho valor a la profesionalización, pensando en aquellos que no eran profesionales y que requerían el título profesional, y entonces eso cambió mucho la oferta educativa [...] Eso también influyó en que el Estado hiciera grandes inversiones en las universidades públicas en la formación de maestros. Entonces no es que la formación se representa solamente en el aporte individual y personal a un maestro, también en el reconocimiento a la formación de los maestros. Es que hay una enorme confluencia de intereses (Cajiao, 2014, E3).

Los anteriores planteamientos muestran las convergencias de los actores entrevistados, que articulan las intencionalidades de las políticas con los contextos de realización de las mismas y valoran los logros alcanzados.

TENSIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DOCENTE

Pese a la existencia un marco legal y normativo que dignifica la profesión docente, se advierten tensiones entre el sentido de las políticas y los mecanismos de implementación, derivadas de la desviación de los propósitos iniciales, de las relaciones Estado/docentes, las concepciones sobre sus funciones y las dificultades para el reconocimiento de sus derechos.

También se señalan tensiones relacionadas con la pertinencia de la formación impartida en las universidades y en los programas de formación continua, debido al predominio de la teoría frente a la práctica, la focalización en las competencias y el abandono de la profundización en todas las áreas del currículo, así como en las concepciones sobre investigación e innovación y sus posibilidades de realización bajo los contextos laborales de la escuela. La más fuerte de las tensiones se origina en la evaluación del desempeño docente, su función y efectos entre el profesorado (ver tabla 44).

En el cuatrienio 1994-1998 se dio inicio a una política de incentivos económicos a los colegios y a docentes destacados, a partir de los resultados Icfes y los logros de los docentes individuales. Sin embargo, el testimonio de un entrevistado permite precisar, por una parte, que se presentan tensiones alrededor del concepto de incentivos que se quiere implementar y se desvirtúa el verdadero sentido de los incentivos docentes cuando se hacen acuerdos para obtenerlos, y no se otorga como distinción en las actividades docentes. Al respecto se plantea:

Yo recuerdo que no había mucha claridad ni en Fecode ni en el Gobierno sobre qué se entendía como incentivos; sin embargo, Carlos Gerardo Molina (viceministro de la época) tenía unas ideas tomadas de las políticas en boga, tanto del Banco Mundial como del BID, en las cuales se promovía una concepción empresarial de la educación y los incentivos. [...] Realmente en ese momento el incentivo era un incentivo de carácter eminentemente económico, aunque había también una consideración de incentivo que yo compartía, y que podríamos llamar mixto, es decir, con un componente profesional y un componente económico. Desgraciadamente el Consejo Directivo de Fecode se opuso radicalmente a la diversificación de los incentivos, pues se quería que todos los recursos asignados para incentivos se representaran en salarios y que, de esta manera, el incentivo fuera igual para todos. Se manejó un concepto de igualdad completamente equivocado, y cuando se dieron las definiciones sobre la asignación presupuestal para los incentivos a la producción docente la cifra inicial, que era de 500.000 millones, fue paulatinamente reducida por el Gobierno, por solicitud de Fecode, y terminó en 80.000 millones. Se consideró que la mayor parte del rubro debía ser destinada para salarios.

Tabla 44
Tensiones relacionadas con la implementación de la política pública docente

| Planos | Relaciones |
|---|--|
| Concepciones sobre incentivos y destino de los rubros presupuestales | Incentivos económicos, de desarrollo profesional e institucional, e incentivos mixtos. |
| Concepciones del Estado sobre la función de los docentes y de los directivos docentes | Establecimiento de derechos - desconocimiento del estatus profesional. |
| Concepciones sobre la formación docente | Pertinencia de la relación teoría - práctica en los programas de formación. |
| Establecimiento de prioridades en la formación | Focalización de competencias básicas - necesidades de formación según las áreas curriculares establecidas en la Ley 115 de 1994 o en propuestas interdisciplinarias. |
| Concepciones sobre la investigación y la innovación en la escuela | Viabilidad para el desarrollo de la investigación y la innovación - condiciones efectivas en los contextos actuales de las instituciones. |
| Concepciones sobre la evaluación docente | Orientaciones de la evaluación - efectos en la permanencia y ascenso en el sistema. |
| Valoración de la pertinencia de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual | Reconocimiento como derecho - no deber del Estado. |

Yo defendía como asesor del MEN que era muy importante que, por primera vez, hubiera una política de incentivos más allá de los económicos representados en el salario, y se estudiara cuáles serían los factores determinantes de ese incentivo. Fue en ese momento que el Gobierno asignó un presupuesto con destino a premiar los mejores colegios y el criterio adoptado para otorgar la distinción fueron los mejores resultados en las Pruebas Icfes. Considero que este fue un fiasco muy grande, porque los dineros llegaron a los colegios, pero lo que hicieron directivos y maestros fue recibir los recursos y repartirlos entre todos, distribuirlos por igual. De alguna manera yo creo que el Gobierno toleró eso y, de esta manera, el tema de incentivos pues no funcionó, ya que los recursos que llegaron a las instituciones no se destinaron a mejorar la biblioteca, comprar textos pedagógicos, apoyar proyectos, que era la idea inicial que sosteníamos. Se los repartieron. Posteriormente, se estableció que ya el incentivo no fuera para los mejores colegios, sino para los mejores maestros. Sin embargo, también se trasgredió el sentido, pues eran escogidos por los propios maestros y de esta manera pasó exactamente lo mismo que en el incentivo anterior, pues los maestros escogían a uno de ellos como el mejor maestro, pero se distribuía el premio entre todos. De esta manera, cualquiera podía ser el mejor, pues el premio iba a quedar para todos. Desde mi punto de vista, esa primera experiencia de incentivo, con recursos significativos, terminó en dinámicas equívocas (Rodríguez, 2014, E8).

Algunas voces consideran que el estatus alcanzado por el maestro a partir del Movimiento Pedagógico ha sido desvalorizado por parte del Estado. Esto se expresa en el desconocimiento de los docentes como sujetos de derechos y en el escaso relieve que se otorga a su actividad en el sistema educativo, según lo manifiesta un representante profesoral:

La desvaloración (docente) por parte del Estado, que lo mira de una manera limitada a cumplir con unos requisitos mínimos de lo que ofrece el Estado hacia los docentes y de lo que puede ofrecerle el sistema educativo a sus educandos (Cubides, 2014, E2).

Otros testimonios manifiestan la tensión entre las representaciones del docente que promueve el Movimiento Pedagógico y las representaciones que el docente tiene de sí mismo, derivadas de las valoraciones sociales de la profesión:

Yo creo que Colombia tuvo la fortuna de tener un grupo de pensadores al cual se vincularon inclusive personas de las universidades, no solamente era Fecode, sino fue un movimiento que promovió la transformación pedagógica, para que se diera en la práctica, en la realidad. El Movimiento Pedagógico dejó muchas cosas, resistió muchas cosas y, fundamentalmente, reivindicó el protagonismo del docente. [...] Considero, con Paulo Freire, que los educadores son fundamentales en las transformaciones sociales, ya que a través de su accionar pueden transformar la cultura, pueden transformar las condiciones sociales y políticas. En este sentido considero que hay que trabajar mucho la autoestima de los docentes, el trabajo de valorarse un poco más, de que se miren como agentes profundamente transformadores y darles el status que se merecen. Porque el profesor sigue siendo visto como de tercera categoría. No hay un respeto por el educador y, por el contrario, socialmente es visto como un problema (Galán, 2014, E7).

Una segunda línea (en torno a las políticas de incentivos docentes) es la derivada de la normatividad representada, en la Constitución del 91, y de manera más específica en lo que se planteó en la Ley General de Educación y en los dos Planes Decenales de Educación, que dejan huella muy clara de lo que significa el reconocimiento al carácter intelectual y la formación de los maestros y plantea ya una tensión sobre la necesidad de un reconocimiento a través de diferentes modalidades de estímulos: a la investigación, estímulo a la producción, estímulo que se ha visto pues mucho más evidente en algunas entidades territoriales y, particularmente, en Bogotá. Si uno lo mira desde el desarrollo de esa normatividad diríamos que el país está en deuda de poder generar una verdadera política de incentivos a docentes y a directivos y que esa deuda histórica es la que de alguna manera compensa el desarrollo de políticas, como las que ha hecho Bogotá, en el marco de los reconocimientos a los maestros y a su formación particular (Martínez, 2014, E11).

Ha sido tal la incidencia del Movimiento Pedagógico en las representaciones individuales y sociales, que se sigue manteniendo su ideario por los efectos positivos de la Ley 115 de 1994 en la actividad docente. “Si bien no ha habido un trabajo de manera continua y de gran volumen, de todas maneras los maestros tenemos en nuestra intención continuar trabajando en ese sentido (del Movimiento Pedagógico), pero es que se presentan muchos obstáculos” (Cubides, 2014, E2).

Otra tensión que se percibe sobre la formación docente es la perspectiva desde la cual las universidades enfrentan el reto de articular la actualización, la investigación y la innovación. La disparidad de criterios entre oferta y necesidades de formación genera tensiones debido al predominio de cursos teóricos, alejados de la realidad educativa, y su poca pertinencia para la comprensión de los problemas del aula, la sistematización de las experiencias y la proyección de acciones sustentadas en las experiencias docentes.

¿Qué obstáculos impidieron o limitaron la plena realización de las políticas? Yo solamente sobre este tema diría que no hemos tenido un debate lo suficientemente amplio con los ejecutores de política pública de formación. O sea, el incentivo siempre se asocia a una capacidad instalada que tiene la institucionalidad y las universidades, los grupos de estudio. Sin embargo, el perfil de las universidades, facultades de educación, para acompañar procesos, a veces no es el más adecuado. Nos ha parecido mucho más fuerte el acompañamiento en el mismo espacio escolar, lo que llamamos acompañamiento *in situ*, y el trabajo colaborativo entre pares académicos. Es importante que la universidad no se sienta como la capacitadora ni el maestro como receptor de esa capacitación, sino que sea más bien un diálogo entre dos instancias que pueden producir conocimiento pedagógico articuladamente. Esas tensiones son muy difíciles, pues generalmente se plantean unos proyectos y al final no se obtienen los resultados que uno esperaría. Hay una cierta desesperanza de los maestros y también de los ejecutores de la política (Martínez, 2014, E11).

De la misma manera, se advierten tensiones entre el discurso y la acción en la implementación de las políticas de incentivos derivadas de la falta de continuidad y el escaso tiempo otorgado para el desarrollo de proyectos.

Sé que el IDEP hace cosas muy interesantes, pero este esfuerzo no ha mejorado la implementación de las políticas. Igual, estuvimos en el proyecto del IDEP con el trabajo que hicimos con ustedes sobre la Investigación Pedagógica en el Aula (IPA), que fue también una experiencia maravillosa. Pero los docentes lo ven como agentes externos. Yo trato de que se mantengan las propuestas que se desarrollaron, pero la institución los ve como algo que llega, es interesante pero se va pronto. Es ahí donde está el tema de fondo, en el sentido de que hay que dar continuidad a los procesos, pues aunque se generan relaciones extraordinarias con los equipos externos (en el caso de IPA), ya que había una sinergia, una conexión muy especial, de intereses similares [...] al final uno (como directivo docente) vuelve y se queda con los actores que tiene cuando ustedes llegaron. Desde luego, lo alimentan a uno, es como una bomba de oxígeno, lo oxigenan a uno, entonces uno tiene más aire, tiene más energía, pero ustedes se van y como que quitaron la bala de oxígeno, entonces siga con lo que tiene usted y defiéndase y aprenda y luche y tenga los resultados que tiene que obtener y transforme y haga todas las cosas de la puesta en ejecución de las propuestas.

Porque la realidad es que las propuestas llegan en una forma muy desarticulada, se plantean acciones y acciones y proyectos y proyectos que uno al final no sabe cómo aterrizar tanta cosa que llega. Entonces se siente uno agobiado y en un momento

uno dice: ¿yo para dónde cojo?, ¿qué hago? Entonces yo lo que he querido hacer siempre es que las políticas que llegan con el apoyo del IDEP y la SED o de otras entidades se mantengan y se realicen en un largo plazo. Y largo plazo son cinco, diez años, como mínimo; veinte sería una maravilla. [...] Tal como funcionan los organismos internacionales (no gubernamentales) de políticas educativas y de incentivos (Galán, 2014, E7).

En el mismo sentido se advierten las tensiones entre el número de docentes de Bogotá, alrededor de 31.000, y las acciones de formación y de incentivos, que resultan insuficientes para un universo tan amplio.

Toda formulación de incentivos es limitada, pues depende de recursos de inversión que asigne cada plan de gobierno y al ser limitada por el tema económico requiere una movilización social muy fuerte, que los maestros y maestras den cuenta de los resultados, de las transformaciones, no tanto evaluar el resultado sino valorar por el reconocimiento social de la escuela, la familia por qué quiere su colegio, por qué quieren esos maestros, por qué quieren ese proyecto educativo, eso marca una diferencia grande en lo que ha pasado en Bogotá (Martínez, 2014, E11).

Uno de los aspectos relevantes de los PFPD fue las relaciones estrechas que estableció entre la actualización, la investigación y la innovación como actividades propias del profesor, que pueden ser mejoradas con el apoyo de las universidades, mediante acciones flexibles y según los problemas del entorno escolar. Sin embargo, no siempre se dan las condiciones para el logro de estos objetivos:

Y (los PFPD) debían, por lo tanto, ser programas flexibles, que no fueran estables, que no se dijera “es que estos son los programas, los que ya se ofrecieron durante muchísimos años” y que “vengan acá y los toman los que quieran, y los que no los quieran pues no los toman y ya”, sino que el programa debía irse adecuando a las necesidades de los docentes para permitirles encontrar interés, más que incentivo, encontrar interés en los programas. Eso sí estaba en la formulación original, o mejor, en el deseo original, pero había que compaginar una cantidad de cosas allí: buscar universidades que se interesaran; como segunda medida, hacer que los docentes se interesaran por hacer el curso; en tercera medida, hacer que las juntas de escalafón se convencieran de que eso les sirviera para el escalafón, que es cuando se convierte en incentivo (Villaveces, 2014, E4).

Actualmente los PFPD tienen el incentivo de la gratuidad y el mejoramiento de la remuneración salarial por el ascenso en el escalafón para los docentes del 2277; quienes están adscritos al Escalafón 1278 pueden tomarlos, pero no representan créditos para ascenso. Según los profesores entrevistados, los PFPD son un derecho y, por lo tanto, una obligación del Estado estructurarlos y ofrecerlos gratuitamente. En el caso de Bogotá, el Comité de Capacitación estructura los programas y selecciona las universidades.

En cuanto a los efectos de los PFPD en las condiciones laborales y el reconocimiento social, político e intelectual de los docentes era importante que estos

programas combinaran el deseo de mejorar profesionalmente con la oportunidad de mejorar salarialmente. Los créditos para el escalafón se convirtieron entonces en el atractivo principal.

Pero claro que tienen que coordinarse los unos y los otros. Tampoco tenía sentido estudiar y estudiar algo y por el otro lado, que existiera un escalafón que no se movía con eso, pues no. Y modificar cosas, no que se estuviera siempre repitiendo lo mismo. Pero también había una cosa vista desde las Juntas de Escalafón. Había la preocupación de que los profesores, naturalmente, tienen un escalafón y quieren subir en él; y uno de los mecanismos de ascenso en el escalafón es mostrar que están mejor preparados. Pero se quería que estuvieran mejor preparados para lo que quieren hacer (Villaveces, 2014, E4).

En la administración distrital 1998-2001 la focalización de la formación en las competencias básicas, y no en todas las áreas del conocimiento establecidas en la Ley 115, generó una gran tensión entre los docentes y la administración. Esta tensión permanece aún y ha sido reiterada por los actuales beneficiarios de PFPD:

La SED señalaba que el presupuesto que había para la formación docente debería ser invertido especialmente en las denominadas competencias básicas. O sea, matemáticas, lengua materna, ciencias y competencias ciudadanas. Nosotros señalamos que eso no correspondía al derecho a la formación. La Ley 115 tiene nueve áreas y los maestros están formados en esas áreas y más y no tenía sentido decir, en primer lugar, que por razones de las restricciones fiscales en cambio de enseñar lo más avanzado en las áreas del conocimiento, tanto de los contenidos como de la metodología, pasáramos a focalizar en cuatro competencias. O sea, matemáticas, lengua materna, ciencias y competencias ciudadanas.

Nosotros decíamos: tiene que haber formación docente en todas las áreas, para los maestros de todas las áreas. Por ejemplo, el presupuesto de 1999 fueron como 2.000 millones, de los cuales solo 600 millones fueron para diferentes áreas, los demás eran para las cuatro competencias, 95 millones para áreas como artes, sociales, etc. Nosotros decíamos que no podíamos limitar nuestro papel como maestros a las competencias básicas. La Junta Distrital de Educación discutía el tema de la formación docente así ganáramos las votaciones, o las perdiéramos, y se hicieron unas propuestas, en todo caso importantes, para salir de programas de formación completamente inadecuados, es decir, que no contribuían absolutamente en nada, y en ese sentido se inició el proceso de organizar los programas de formación permanente de docentes, los PFPD, que en su estructura tuvimos diferencias pero que permitió adicionalmente que los maestros que fueran a ascender pudieran tener claridad de que esos cursos eran de buen nivel y que los maestros no fueran asaltados en su buena fe porque los programas que conducían a créditos quedaban registrados en el Comité Distrital de Capacitación. El Comité registra los programas y eso es muy importante (Pardo, 2014, E5).

Otra tensión relacionada con la orientación de la política de formación docente se relaciona con la prioridad otorgada a las acciones focalizadas en competencias según los resultados de las pruebas:

Cecilia María Vélez había hecho una evaluación en la que, vía formación permanente de docentes, las instituciones educativas no mejoraban ocho puntos en las pruebas de competencias básicas. Pero vía acciones focalizadas, vía acompañamiento a la institución en pleno, los resultados sí mejoraron los ocho puntos esperados. Entonces saca una conclusión: “formar al maestro no mejora nada, acompañar a la institución lo mejora todo”. Luego lo que hay que hacer es acciones focalizadas, nivelación para la excelencia, atención al bajo logro, aceleración del aprendizaje, pequeños científicos, meter estrategias de choque a la escuela, y cuando la escuela toda la integra a la gestión de currículo esa escuela, esos niños, ese rector, toda esa gente mejora. Entonces salieron las escuelas punto óptimo, todas las concepciones de calidad, ambientes enriquecidos de aprendizaje, ambientes y mediaciones, OVAS [objetos virtuales de aprendizaje], AVAS [ambientes virtuales de aprendizaje], todo lo que fueron ambientes enriquecidos, porque nos empezaron a preguntar por el número de ambientes de aprendizaje que habíamos sido capaces de diseñar en los que los niños con necesidades educativas especiales, con ritmos diferenciales de aprendizaje, con inteligencias múltiples, estaban aprendiendo; como decía Bernardo Toro, en el Plan Decenal 1, “lo que tienen que aprender, cuando lo tienen que aprender, como lo tienen que aprender y en felicidad” (Rodríguez, 2014, E6).

El debate conceptual sobre la investigación y la innovación, el carácter de la investigación en la escuela, y en qué momento se constituye en innovación, expresa otra tensión, relacionada con las posibilidades efectivas de hacer investigación e innovación desde un espacio tan breve como el de un curso de actualización. Investigar e innovar no solamente demanda tiempo y condiciones sino, muy especialmente, dominio teórico y metodológico, procesos de reflexión y acompañamiento de pares académicos que contribuyan a la sistematización de las experiencia. Tales tensiones derivan de las divergencias de concepciones epistemológicas, teóricas y metodológicas sobre la investigación y la innovación entre la comunidad educativa:

El tercer componente que nos dieron para administrar fue el concepto de innovación pedagógica, en un debate muy interesante con la investigación. Si la investigación producía teoría, la innovación reflexionaba sobre las prácticas. Si la reflexión sobre las prácticas era la base para el planteamiento de una teoría, o si una práctica no tenía fundamentación teórica, no se podía reconocer como una práctica. Entonces fue un debate muy interesante entre la teoría y la práctica que nos llevó al estimular el diálogo entre la universidad y las comunidades académicas, científicas, teóricas, y las escuelas como comunidades de prácticas, y a conformar grupos. Esto lo criticaron durísimamente, que si eran acciones focalizadas, que si eran acompañamiento, que si además se acompañaba era a los de bajo logro, que si entonces la ruta era focalización (privatización), desaparición, en fin (Rodríguez, 2014, E6).

Las concepciones, modalidades y efectos de la evaluación del desempeño constituyen una gran tensión en la implementación de las políticas docentes:

Esta variable pienso que fracturó el tema de la formación de los maestros, volvió a la evaluación la práctica más temida, poderosa, perversa, sospechosa, porque:

“si me evalúan me sancionan, si me evalúan me ascienden o me descienden, si me evalúan me trasladan”. La evaluación apareció con un protagonismo dramático que casi nos estamos dedicando es a invalidar la evaluación: que el ítem no quedó bien construido; que el que evaluaba no sabía de educación; que evaluaron en un contexto en el que los niños no se habían formado; que vinieron el día que no estaban preparados [...] (Rodríguez, 2014, E6).

Asimismo, el traslado de las responsabilidades de los resultados de los estudiantes a los docentes ha constituido un factor de clasificación y enmarcación de su actividad profesional:

Lo último entonces en estas políticas es asociarle al maestro los resultados de los estudiantes o lo que podríamos llamar los resultados de las pruebas de competencias y empezar a cruzar resultados de los estudiantes con la ruta pedagógica de los maestros. Eso hizo que el niño se hizo responsable de que llamáramos al maestro “bueno o malo” [...] Y los maestros no se dejaron evaluar nunca por eso, porque asociaron evaluación a sanción; y sanción a salida del servicio. Y el 1278, que ya fue el remate de esta filosofía, les mostró que ese era “el monstruo con las diez cabezas que habíamos construido en diez años atrás”. Les dijo cómo ingresar, permanecer, ascender, y salir del servicio; les dijo cómo ubicarse en niveles y además ser profesionales de la educación, profesionales y no maestros. Entonces ese es el nuevo mapa que tenemos hoy de profesionales de la educación, ya es un mapa distinto en el que en la escuela estamos “ingenieros, todas las profesiones, dictando la asignatura que sea” (Rodríguez, 2014, E6).

Los entrevistados señalan como un aspecto importante las tensiones derivadas de la ausencia o baja presencia del trabajo colectivo en la actividad educativa y escolar, las dificultades para el desarrollo curricular integrado y los resultados que la dirección educativa espera de las evaluaciones censales. Así se registra en el siguiente testimonio de un directivo docente:

En el libro *La escuela inteligente*, del grupo de la escuela de Harvard, del Proyecto Cero, se plantea que la escuela debe tener tres características: “Estar informada”, “ser flexible” y “trabajar en equipo”. Esto significa que no haya una orientación vertical, sino que se trabaje desde una construcción colectiva, entre todos. Pero no hay algo más difícil que integrar dos áreas en un currículo, mirar un tema que incluya dos áreas ya es un tema complicado. Entonces, la articulación o conexión entre las áreas no es fácil. [...]

El desarrollo del currículo sigue siendo muy sectorizado y parcializado: el docente de matemáticas enseña matemáticas; el de química, química, seguimos todavía en el espacio de la disciplinariedad y es que eso lleva historia, lleva mucho tiempo. [...] fuimos formados así y al dar el paso siguiente a hacer un currículo integrado no es tarea fácil, además de que tampoco da resultados frente a las Pruebas Saber. Entonces usted hace un proceso de innovación bien importante, pero los resultados del Icfes pueden bajar porque está fundamentado en lo disciplinar, y esto es grave. Pero esta es una tensión que está ahí, que esa política no se cambia, entonces uno

puede generar muchos procesos de investigación de innovación pero al estudiante finalmente le preguntan los contenidos de cada una de las asignaturas, entonces hay que manejar esa doble tensión ahí, en los colegios (Galán, 2014, E7).

Se manifiestan tensiones derivadas de la consecución de apoyos internacionales para las instituciones educativas de Bogotá y su integración con las políticas de incentivos locales:

Las organizaciones internacionales apoyan mucho los trabajos en países y ciudades que tienen tantas complejidades como Bogotá y Colombia; pero lo que yo no veo es que haya una muy buena articulación entre esos apoyos internacionales con las políticas nacionales o distritales de incentivos. Existen muchas; entre otras, el Instituto Internacional de Educación para la Paz, con sede en Estados Unidos; la Universidad de Columbia, que desarrolla el programa de Escuelas de Paz, es una organización mundial que convoca miembros de la educación de todo el mundo y promueve, sobre todo, acciones de transformación de las prácticas en el aula de clase y en la escuela. Se trata de cambiar los ambientes de violencia, de agresión, de maltrato, no solamente del contexto escolar, sino del contexto familiar y social.

Entonces, el instituto promueve encuentros anuales en los cuales he tenido la fortuna de participar como colombiano, fuera del país y aquí en Colombia, en Bogotá, en Cartagena y en otros escenarios. Otro es la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, que también apoya procesos de formación de pensamiento crítico, de participación, de defensa de derechos de los niños, de consolidación y conformación de grupos de investigación para compartir experiencias y aprender de otros, y con ellos también hemos hecho un proyecto acá en el colegio con los niños de Preescolar a 5.º de Primaria, tendiente a buscar estrategias para resolución de conflictos tanto dentro como fuera del aula del clase, y ellos también nos apoyan mucho esos procesos de investigación. [...]

Otra organización es la Fundación Juventud, que es colombiana, es bogotana [...] son opciones de afuera que no han podido entrar a la política pública. La propuesta que deseo mencionar es con un proyecto de la Fundación Juventud y la Fundación Santa Cruz. Se trata de promover talleres de liderazgo sobre educación experiencial, para trabajar la rectitud de carácter, la coherencia de la vida, la confianza, vincular experiencias formativas para que los estudiantes se reconozcan a sí mismos, aprendan a compartir con otros niños y jóvenes. En Bogotá están participando cuatro colegios, entonces hay niños de Ciudad Bolívar, de Patio Bonito, de Usaqué, y nos damos cuenta que son perezas imaginarias las que tienen los jóvenes, y por eso vamos a conversar con otros muchachos (Galán, 2014, E7).

Los planteamientos expresados en los anteriores testimonios dan cuenta de las tensiones entre los propósitos de las políticas de formación y de incentivos, los mecanismos para su realización y las distintas miradas que hacen formuladores, ejecutores, directivos docentes, y los docentes como destinatarios de las políticas.

RUPTURAS EN LAS CONCEPCIONES Y LOS AGENCIAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOCENTES

En el análisis de las entrevistas se identifican rupturas importantes en las concepciones sobre la educación y el sistema educativo, la función docente y los agenciamientos de las políticas públicas, de acuerdo con los distintos gobiernos. Para la representación profesoral y algunos ejecutores de políticas se precisa hacer la diferencia entre los derechos de formación continua de los docentes, consagrados en la ley, y otros incentivos; para otros, los verdaderos incentivos son estímulos a la productividad en el orden individual o colectivo (ver tabla 45).

Tabla 45
Rupturas entre concepciones y agenciamientos de las políticas públicas docentes

| Tópicos | Orientaciones |
|--|---|
| Regulación del ejercicio docente | Escalafón 2277 de 1979 / Escalafón 1278 de 2001. |
| Concepciones sobre la educación | Educación como servicio / Educación como derecho. |
| Concepciones sobre el sistema educativo | Ley General de Educación – 115 de 1995 / Ley de Educación Superior – 30 de 1992. |
| Concepciones sobre la función docente y asignación presupuestal para su desarrollo | Profesional que ejerce la docencia / Profesional de la cultura y sujeto pedagógico. |
| Concepciones sobre los incentivos | Estímulos y reconocimientos a la productividad individual o institucional / Derechos adquiridos |

Fuente: elaboración de las autoras.

Una ruptura notoria en las políticas públicas dirigidas a docentes es la *existencia de dos escalafones docentes*. Uno, que tuvo su importancia en la estabilidad, la profesionalización y el mejoramiento salarial, pero que actualmente resulta insuficiente por su imposibilidad para reconocer el ascenso por nuevos estudios; otro, que privilegia las disciplinas y las profesiones, restando importancia a la formación pedagógica para el ejercicio docente.

En efecto, el Estatuto Docente 2277 de 1978 ya no ofrece alternativas para ascender y tener una mejor remuneración, y los incentivos dirigidos a estudios de maestrías y doctorado no inciden en su mejoramiento salarial, ni les da un nuevo lugar a estos docentes en la escuela.

Un profesor que esté en categoría 14 hace el doctorado, pero eso no le sirve ya en sus ingresos, sino en su posicionamiento. Entonces (tenemos casos cercanos), les toca ir a “piratear” y el Ministerio y la Secretaría no aprovechan esos profesores y les da otro lugar por cuestiones legales y financieras [...] Con esa lógica del sistema no se sale de ahí, no se cambia la función (Rincón, 2014, E1).

El nuevo estatuto, el 1278 de 2001, es un reflejo de las políticas neoliberales: competencias, autogestión, abandono de lo estatal en la asignación de recursos, engorrosos requisitos para los ascensos que, aunado a los métodos y criterios de evaluación, hacen que las opciones se reduzcan: “es una falsa ilusión, es un espejismo que el Estado hizo con ese estatuto”, señala el representante de los profesores al Comité de Evaluación (Cubides, 2014, E2).

En este contexto normativo los docentes deben asumir su propia formación posgradual, con lo cual se va en contravía de la Ley General de Educación y el postulado constitucional sobre el papel docente y educativo en la transformación social.

De allí que se abogue por un cambio en la regulación que posibilite nuevos roles docentes, una mejor utilización de la inversión en formación y un desarrollo más sistemático de la investigación en la escuela, de modo tal se logren impactos institucionales y no se limite al reconocimiento individual de los docentes:

El Estatuto Docente de 1979 resuelve problemas ligados a la lucha por el oficio a partir de unificación de salarios y la necesidad de ascender hasta llegar a la categoría 14, hizo que el maestro se profesionalizara. En consecuencia, algunos maestros se asumen como sujetos de la pedagogía con un saber particular y muchos maestros empezaron a escribir sobre pedagogía y se acercaron a algunos autores. [...] (Rincón, 2014, E1).

El antiguo escalafón fue producto de una concertación; el nuevo escalafón fue producto de una imposición que limita los ascensos a la disponibilidad de recursos, evaluaciones y demás que hacen casi imposible que se haga realidad [...] En el Estatuto 1278 se evidencia la pérdida del estatus de la pedagogía como saber fundante, en consecuencia, no se valida el saber pedagógico construido, sino las competencias técnicas de las profesiones distintas al campo pedagógico (Cubides, 2014, E2).

Estas rupturas tienen su origen en las maneras de aprobación e instrumentación de la política pública. Mientras que el Estatuto 2277 de 1979 fue producto de una negociación y concertación entre el Gobierno y la Federación Colombiana de Educadores, el Decreto 1278 de 2001 fue resultado de una reforma unilateral aprobada por el Congreso.

Entonces el texto del Estatuto 2277 contiene una serie de reivindicaciones y de consideraciones que en ese momento fueron muy válidas y que fueron negociadas. Hoy en día el 1278, que fue producto de una cadena de reformas en el Estado, comenzando por el Acto Legislativo 01, con el Decreto 215 de 2002 que dio la vida al 1278 de manera “unilateral”, tiene una estructura de escalafón que si bien presenta unas diferencias de tipo salarial, en la práctica es imposible que los maestros accedan a esos ascensos, entendido que los ascensos se dan únicamente allí por títulos pero también por concurso, limitado por la capacidad presupuestal que dedique el Gobierno en cada convocatoria que hace. Entonces son muy poquitos los maestros que en ese “codo a codo” con sus demás compañeros pueden acceder a lo que se llama el ascenso o la reubicación salarial en la escala de los tres grados del 1278, por lo que muy acertadamente lo llamamos de “la desprofesionalización docente”.

[...] Entonces eso caracterizó el Estatuto del 1278, más dirigido a los profesionales, y eso da a entender que, por ejemplo, para el ascenso o la reubicación donde los docentes presentan un concurso, esos exámenes están dirigidos más a profesionales de otras áreas que a la misma pedagogía (Cubides, 2014, E2).

Para los docentes, los pilares de una política pública educativa bien encaminada reposan en dos acciones fundamentales: la formación de docentes y la existencia de un estatuto único que dignifique la profesión y genere las condiciones adecuadas para el ejercicio profesional.

¿Y por qué la formación docente es pilar de la política educativa pública y pilar del Estatuto Docente? Porque el docente hace parte de la masa crítica de una nación y el sector educativo tiene como propósito, en cualquier nación desarrollada, proporcionarle a la sociedad una masa crítica desde sus bachilleres, técnicos, tecnólogos, hasta su más alto nivel, profesionales y científicos, para que se apropien del conocimiento y con esos conocimientos desarrollen la nación. Las fuerzas democrático-burguesas dijeron que “para desarrollar la nación”, nosotros decimos que adicionalmente para buscar el bienestar social, y el conocimiento contribuye a eso, no solo al desarrollo de las fuerzas productivas. Y en esa masa crítica pues quienes por lo menos debemos estar permanentemente actualizados somos los docentes, ya que tenemos la doble condición de miembros de la masa crítica, pero adicionalmente de enseñar (Pardo, 2014, E5).

Por consiguiente, los requisitos de profesionalización establecidos en los dos escalafones vigentes, particularmente en lo que respecta a la exigencia de títulos de posgrado en el 1278, se interpreta o como reconocimiento y profesionalización, o como autofinanciación de la educación en el marco del neoliberalismo que transfiere a los docentes las obligaciones del Estado en materia de formación posgradual:

Sin pasar de pregrado a posgrado no hay ascenso, por más que la evaluación sea buena, entonces si alguien hizo reconocimiento a la importancia de la formación fue precisamente el propio Estado. Con esto no estoy diciendo que el Estado haya sido “ni generoso, ni acertado” sino que lo necesitaba, del mismo modo que ha necesitado mejorar la formación de los médicos, de los abogados, en general de todas las profesiones. Pero hay una confluencia de intereses. Si algo es neoliberal es formar a los maestros y pagarles poquito. Lo que no es neoliberal es no formar a los maestros, puesto que, en la medida en que le estás dando formación a los maestros estás mejorando sustantivamente la formación de los chicos, que es mejorar la mano de obra, que es formar capital social (Cajiao, 2014, E3).

En el plano normativo se presenta una ruptura en el sistema educativo, expresada en la expedición por separado de la Ley 30 de 1992, sobre Educación Superior, y la Ley 115 de 1994, que regula la Educación Básica y Media.

La Escuela Básica y Media va por un lado, la Educación Superior va aparte y la Educación Inicial no existe o desapareció. Se pedagogizó la ciudad, pero se despe-

dagogizó la escuela y viene una ruptura muy grande entre la gremialidad y la política de los docentes desde el ámbito parlamentario, dado que es por la vía política como se logra incidir en la política, más que por la pedagogía (Rincón, 2014, E1).

La organización del sistema educativo, la falta de un ciclo de Preescolar y de Educación Media bien estructurado, así como la ausencia de relaciones efectivas entre todos los componentes del sistema, incluida la universidad, se reitera de diversos modos:

¿Cuál es el problema? Que nosotros hemos dicho que es estructural, es que no hay Preescolar de tres grados, no hay Educación Media especializada y los niños de Colombia no tienen derecho a tener maestros en todas las áreas, ni en Preescolar ni en Primaria (Pardo, 2014, E5).

En buena medida las justificaciones respecto a la estructuración de los programas de formación permanente de docentes radicó en el interés por superar esa ruptura entre la escuela y la universidad, por reconfigurar las relaciones entre la formación impartida en las Facultades de Educación, muchas veces alejada de los problemas concretos de las instituciones, tanto que sus egresados salen a conocer la escuela ya en su ejercicio profesional. Se genera un choque entre la formación teórica y las prácticas pedagógicas: “Ese era también uno de los puntos que había detrás de los PFPD, se formularon para acercar la escuela a la universidad. Pero sobre eso no se logró mucho.” (Villaveces, 2014, E4).

Otro punto crítico en el plano de las concepciones es el papel que se asigna al docente en el sistema educativo y sus instituciones. Trabajador de la cultura o asalariado docente, expresan polos opuestos de visiones sobre la actividad docente, sus compromisos y responsabilidades:

Aquí no hay espacio de parte de las instituciones educativas, de las Secretarías de Educación, ni del Ministerio de Educación, para darles facilidades a los docentes para que hagan trabajos relacionados con el Movimiento Pedagógico. Lo que se confronta ahí es el modelo neoliberal, es la figura economicista que le pone el Estado al sistema educativo, mientras que nosotros defendemos el modelo pedagógico, defendemos los fines de la educación que están consagrados en la Ley 115, que compartimos totalmente (Cubides, 2014, E2).

Se quedan en discursos porque la práctica es una cosa totalmente diferente. Hoy lo que se tiene en la práctica es recarga de trabajo, es un desmejoramiento en las condiciones laborales, hasta el punto que nosotros hoy tenemos una consigna izada que es la del “trabajo digno”, la del “trabajo decente”, porque ya llegamos a etapas en las cuales nuestra dignidad está minada, donde las condiciones de los maestros cuando salen lo hacen en unas condiciones de salud deplorables, no hay disfrute de la vejez y sí están trabajando es con una salud deteriorada y afrontando unas condiciones supremamente difíciles. Entonces, con niños hacinados, sin recursos en las instituciones educativas, sin construcciones educativas adecuadas. Pero en eso hay que hacer unas diferenciaciones, porque Bogotá vive unas condiciones diferentes a las del resto del país. Pero yo puedo generalizar que en el resto del país las condiciones son pésimas (Cubides, 2014, E2).

Por supuesto que las concepciones sobre la función del educador también se expresan en los planes de gobierno, en las estrategias y en los efectos y alcances de su aplicación. Así, por ejemplo, la restricción del presupuesto en educación y al mismo tiempo las metas de ampliación de cobertura, conllevan también al diseño de políticas que poco focalizan al docente.

Con el fortalecimiento de las tendencias neoliberales en la gestión pública se impulsa fuertemente la privatización y se debilita la formación docente, según testimonios de los planeadores de política y representantes de los docentes:

Yo creo que es a partir del noventa cuando entra de manera ya más profunda la apertura en todos los sentidos, que en aquella ocasión se llamó la “apertura educativa”. Entonces comienza a haber un cambio. En la apertura educativa el factor presupuesto comienza a ser el limitante fundamental de las políticas educativas hasta en las cosas más mínimas del desarrollo pedagógico (Cubides, E2).

El neoliberalismo irrumpe en la escuela mediante la privatización de la financiación de la educación pública, la alianza público-privado y la formalización de todos los procesos. Entonces nos acusaron de que habíamos convertido al maestro en un enfermo mental por la cantidad de formatos, registros y cosas que entraban. Que apenas se estaban anunciando porque después de que entraron posmodernos, centrados en la lógica del deseo, vino con toda su fiereza la lógica de las normas ISO, Icontec, EFQM, y ahí si el viraje fue total. La gente empezó a formarse con Líderes Siglo XXI, con Empresarios por la Educación... Entonces nos empezaron a preguntar desde el Banco Mundial, desde el BID, desde todas estas agencias multilaterales, cuántos eran los niños que estaban aprendiendo lo que tienen que aprender, cuándo lo tienen que aprender, cómo lo tienen que aprender y en felicidad, y cuántos ambientes de aprendizaje teníamos para lograr esos aprendizajes (Rodríguez, 2014, E6).

En esa perspectiva, lo más importante es la mejora escolar, y aparecen los galardones como la estrategia considerada pertinente para tales fines, con el consiguiente énfasis en la dimensión tecnocrática de la actividad docente:

Del 2002 para acá la lógica fue la de la mejora escolar, Galardón a la Gestión Escolar, Galardón a la Calidad, Galardón a la Excelencia, galardón a todo lo galardonable, la mejora escolar. Ya el maestro se dedicó fue a hacer planes de mejora; el plan de mejora se dedicó a medir resultados, los resultados se dedicaron a buscar alianzas y apoyos y entonces ya me formaban era en el Proyecto Pequeños Científicos, me forma la Empresa de Energía de Bogotá. Ahí el sector productivo pasa a ser el gran interventor, con toda su fuerza. ¿Entonces quiénes nos desarrollaban los proyectos? Entonces era Martha Senn, el grupo no sé qué para artes, el grupo de Codensa y no sé quién para Pequeños Científicos y otro grupo de Telefónica para los trabajos que estaban haciendo con el Proyecto Ondas. Entonces entran Pequeños Científicos, el Proyecto Ondas, Investigar en el Aula, entran todos los paquetes técnicos para aprender a leer y escribir más rápido, para aprender la segunda lengua, para el bilingüismo [...] (Rodríguez, 2014, E6).

Los anteriores testimonios confirman los resultados del análisis del Premio Galardón a la Excelencia, consignados en el análisis documental de este estudio, donde se sustenta que las cartillas que convocan a la participación en el Premio Galardón tienen el carácter de un manual de funciones para homogeneizar la gestión escolar y promover el modelo educativo empresarial, desligado de las dinámicas institucionales.

El Premio Galardón a la Excelencia es un premio que evalúa la gestión institucional. Cuando nosotros llegamos, en el 2004, este premio ya tenía siete años de existencia. Es un premio que se crea como producto de un acuerdo, de una concertación entre el grupo o la Mesa de Empresarios por la Educación, de la Cámara de Comercio de Bogotá, dirigida en ese momento por María Fernanda Ocampo, la actual ministra de Educación, y la secretaria de Educación de la época, Cecilia María Vélez. Me corresponde liderarlo en la Dirección de Evaluación y Calidad. Lo primero que percibí fue un choque conceptual con la visión de los maestros, de la gestión y de los procesos educativos presentes en el Plan Sectorial de Educación [...]. La coordinación técnica del Premio la ejerce la Corporación Calidad, que está relacionada con la Mesa de Empresarios por la Educación. Hay que resaltar que se hace un trabajo continuo durante todo el periodo de la convocatoria y desarrollo del proceso del Premio (Rincón, 2014, E9).

Para mí es un ejercicio de autoevaluación interesante, a partir del cual se puede mirar cómo está la institución, mirarse un poco autorreflexivamente y que esos elementos sirvan para fortalecer los aspectos que de pronto aparecen como dificultades o debilidades. Es un ejercicio que yo lo veo como interesante. [...] Considero que el ejercicio debe salir más del interior de la escuela. Yo creo que debe ser un ejercicio más de autorreflexión y autocrítica frente a lo que se hace en la escuela, y los instrumentos pueden ser muy válidos también, tomarlos como beneficio más que otra cosa, pero sí puede servir (Galán, 2014, E7).

En el segundo gobierno de Mockus se incorpora la financiación por parte del sector privado, considerada como el inicio de “una inédita cruzada” tendiente a trasladar las responsabilidades del Estado a empresas privadas como Gas Natural. Frente a tales orientaciones de corte neoliberal, es notorio el cambio ocurrido en la política educativa en Bogotá a partir de 2004 bajo la administración de Lucho Garzón y la Secretaría de Educación orientada por Abel Rodríguez Céspedes.

Esta política apuntó a un cambio en las concepciones sobre el papel de la educación, la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus fines, el estatus del profesor como transformador de la realidad social y educativa, el reconocimiento del derecho a la educación y el esfuerzo por mejorar las condiciones para el ejercicio de la práctica pedagógica.

Después de la Ley 115 de 1994 y hasta el año 2003 la agenda pública de la Secretaría de Educación de Bogotá, en relación con la formación de maestros, estuvo muy ligada a lo mínimo que deberían cumplir las entidades territoriales, reduciendo el gasto de la inversión frente a un grupo humano, tan importante en la educación,

como son los maestros y las maestras. Esta situación se produjo por la poca capacidad que tuvo el magisterio y, particularmente, las instancias que estaban definidas en la ley para haber hecho un control llamémoslo de tipo político y de tipo social sobre las obligaciones que tenían delegadas las entidades territoriales para cumplir con esa ruta que había establecido la Ley General de Educación. [...]

En el gobierno de “Bogotá sin Indiferencia” y, particularmente, en la responsabilidad que asumió el profesor Abel Rodríguez como secretario de Educación y que quedó expreso en el Plan Sectorial de Educación “Bogotá: una Gran Escuela”, fue explícito el propósito de la dignificación del maestro y del reconocimiento que debería hacerse de su trabajo y su relación con la política de incentivos. Este propósito también fue canalizado por el Concejo de la ciudad para la creación del Premio a la Investigación e Innovación Educativa, liderado por concejales del magisterio, pero también pensado desde las políticas que venía desarrollando “Bogotá sin Indiferencia” y el Plan sectorial “Bogotá: una Gran Escuela”. Entonces diríamos que el IDEP logra ser depositario de una política que en su momento (2004-2008) marca una diferencia fuerte en relación con el tema de incentivos. Tan es así que hoy podemos proponer este tipo de estudios como el de incentivos docentes que muestran la política distrital como desarrollo de la normatividad vigente, pero también como un potencial de lo que podría y debería hacer la Secretaría de Educación para aprovechar ese cúmulo de experiencias que se generan desde el aula y desde la escuela (Martínez, 2014, E11).

(En el periodo 2004-2008) se partió de la premisa de que son los maestros el principal factor que produce y transforma la calidad de la educación. [...] En consecuencia, el Plan tiene como propósito visibilizar a los maestros, mostrar su trabajo y desarrollar programas y proyectos que aporten a esa formación y contribuyan a elevar la calidad de la educación. En ese sentido se desarrolla un Plan de Incentivos para los maestros, que tiene que ver, en primer lugar, con formar a los maestros en los niveles de posgrado, maestría y doctorado, porque creemos efectivamente que los maestros pueden ser grandes investigadores de la escuela y de los problemas educativos. Entonces se empiezan a desarrollar convenios con las universidades públicas y después se integran las universidades privadas. [...]. Los docentes eligen los programas y las universidades, de acuerdo con sus intereses profesionales; y obviamente se desarrolla pues toda una infraestructura para ejecutar y llevar a cabo estos convenios (Rincón, 2014, E8).

Bogotá asumió desde el gobierno de Garzón la responsabilidad de atender de manera muy especial a la educación, hay una serie de factores de la ciudad que Bogotá atiende, pero en educación nosotros vimos cómo se emprendió de manera fundamental con la revisión de las plantas físicas y sus estructuras, con la construcción de colegios nuevos y con el reforzamiento de aquellos que estaban un poco débiles y que realmente lo permitían. A su vez, con el acompañamiento de una atención a los niños en la cuestión alimentaria, porque sin pena podría decir que antes los niños se nos desmayaban en clase (Cubides, 2014, E2).

También se advierten rupturas entre las políticas educativas del nivel nacional y distrital en los sistemas de evaluación. La dirección educativa distrital no está de acuerdo con la evaluación por competencias, acepta su realización, pero aplica sus propias pruebas: las Pruebas Comprender.

Efectivamente, se entregó la evaluación por competencias al Ministerio de Educación Nacional y nosotros desarrollamos una prueba complementaria que es la Prueba “Comprender”, más centrada en el sentido y no tanto en los contenidos. Entonces, eso demuestra el interés, el énfasis de cada gobierno. Lo que se hace es trasladar los dineros de la evaluación de competencias, que constituían una cifra representativa, ya que los programas de evaluación por competencias y el de bilingüismo eran los prioritarios de la anterior dirección de la SED, de Cecilia María Vélez, y se fortaleció el rubro de formación de docentes, la nueva prioridad (Rincón, 2014, E8).

Finalmente, se aprecia la ruptura en cuanto a las *concepciones sobre los incentivos docentes*. Para la representación profesoral, los incentivos son la expresión del modelo neoliberal trasladado a la educación, mediante el cual se busca sustituir los derechos de los profesionales de la educación consagrados en la Constitución Política y la Ley General de Educación.

El primer asunto que nosotros debemos señalar es que la formación docente no es un estímulo, ni es un incentivo, es un derecho. Esa es la diferencia entre el viejo estatuto y el nuevo estatuto. El 1278 de 2002 convierte la formación docente en un incentivo, lo condiciona; para nosotros si bien el 2277 de 1979, el viejo Estatuto no lo coloca tan claro, sí coloca la formación docente en el plano de los derechos. ¿Cómo se materializa el derecho? El derecho se materializa garantizando la financiación estatal y adecuada de la profesión. No solamente la financiación estatal, sino también adecuada. El monto de los recursos (Pardo, 2014, E5).

Nosotros tenemos una diferencia en los términos de lo que son “incentivos” que desconocen los derechos, porque en la ley están contenidos una serie de derechos que han venido a ser reemplazados por incentivos. Porque los derechos son una “obligación del patrón”, en este caso, “una obligación del Estado” en proveer a los docentes de capacitación, que eso está contenido en el art. 53 de la Constitución Política nacional y en el Código del Trabajo, que sin que haya sido reglamentado, porque ha sido el interés del Estado en no reglamentarlo para desconocer los derechos de todos los trabajadores, allí el espíritu de la norma sí habla de que hay un deber de prestarle todos los recursos y todas las facilidades a los trabajadores para se formen, para que se capaciten y para que se mantengan actualizados de forma permanente (Cubides, 2014, E2).

En ese sentido, se considera una ganancia para el cumplimiento del derecho a la educación la financiación total de los PFPD para ascenso en el escalafón, que antes eran financiados en un 70% por la SED y 30% por los docentes.

Se evidencian en el análisis testimonial rupturas entre los planteamientos relacionados con el Premio a la Investigación e Innovación Educativa y otros estímulos creados por el Acuerdo 273 de 2007 del Concejo de Bogotá, e implementados por el IDEP y la SED:

Más o menos hacia el año 2006, un acuerdo del Concejo crea un enorme paquete de estímulos. Es decir, en tanto acuerdo son estímulos y son estímulos que responden a un desempeño, pero estos estímulos se convierten, obviamente, en un derecho al

cual puede acceder el que cumpla con los requisitos. Esto ya empezó a contemplar una ampliación de estas maestrías, de los tiempos de licencias, de doctorados y de unos premios específicos a la producción intelectual, a los colegios, a la investigación e innovación, pero también a las instituciones, que comenzó a hacerlas el IDEP. En el año 2006 nos correspondió hacer la reglamentación y se empezaron a otorgar, si mal no estoy, a partir del 2007. De manera que hoy por hoy el IDEP tiene la obligación de hacer ese Premio a la Investigación y a la Innovación, la Secretaría tiene la obligación de hacer las reservas presupuestales para las maestrías, doctorados, etc. Pero ya el estímulo, al ser consagrado de esta manera, no está atado, de ninguna forma, a ningún factor de productividad (Cajiao, 2014, E3).

Empezamos a hablar más de incentivos, a partir del Acuerdo 273 de 2007, promovido desde el Concejo de Bogotá. Como lo sabes, empezamos a trabajar desde la dirección con la llegada del profesor Abel Rodríguez a la Secretaría y se empezó a trabajar con mayor fuerza, a diferencia de otras administraciones, la posibilidad, sí, de empezar a hablar de estímulos, de incentivos a los docentes, y desde esta dirección se solicitó una propuesta como una posibilidad de que cuando habláramos de incentivos o de estímulos a la labor docente se diferenciara de lo que eran derechos. Diseñamos una propuesta en su momento (2004, 2005) que fue muy discutida en la Subsecretaría de Formación, que finalmente se tradujo en lo que quedó en el Acuerdo 273, con todos los matices y todos los cambios que eso conllevó. Esa propuesta que nosotros empezamos a trabajar en el 2005 fue puesta a discusión en las mesas de trabajo con grupos de docentes, del sindicato y con el Concejo de Bogotá, y finalmente fue una realidad. Nosotros desde acá, como área técnica, dimos algunos elementos, pero realmente es una iniciativa del Concejo de Bogotá y de algunos concejales que habían trabajado en el sector educativo, quienes finalmente promovieron y llegaron a lo que hoy en día es el Acuerdo 273. Nosotros como área técnica formulamos algunas fichas, dimos algunos elementos, dimos algunas ideas frente a lo que se podía considerar como estímulos, a diferencia de lo que ya veníamos trabajando. Se decidió diferenciar las políticas de formación de las de incentivos ya que consideramos que las primeras son una obligación nuestra, de la Subdirección de Formación.

[...] Desde el 2007 estamos trabajando el Premio de la Investigación e Innovación Educativa con el IDEP, esta ha sido la estrategia de incentivos más visible y pienso que mayores logros ha tenido, pues ha permitido estimular la actividad de los docentes y reconocerlos como protagonistas de toda la producción académica que han hecho. Es más, la mayoría de docentes que tenemos ahorita en programas de posgrado tienen como historia de vida su participación en Programas de Formación Permanente de Docentes, los PFPD, y muchos se han presentado al Premio. Pienso que estos dos espacios les han posibilitado la valoración de su propia experiencia de aula y la necesidad e importancia de socializar sus desarrollos (Gutiérrez, 2014, E10).

Otro programa reconocido por los actores entrevistados como uno de los más significativos por su sentido y sus resultados, es el de “Maestros que aprenden de maestros”:

La SED hizo una cosa muy interesante, ese sí fue un gran estímulo y no estaba codificado en ninguna parte, que fue un ejercicio que hicimos en el 2007, me parece, o entre 2006 y 2007, a raíz de la norma que decretó la semana de receso de octubre. Entonces nosotros organizamos una cosa que la llamamos “Maestros que aprenden de maestros” y el gran estímulo era decirle a un maestro que tenía un desarrollo, que había hecho a lo largo de su vida, que es un saber propio sobre cómo se enseña la física o cómo se trabaja con teatro, en primera infancia o lo que sea, que tuviera una semana entera para compartir con otros compañeros que desearan y eligieran el tema porque les era pertinente, que tendrían una semana completa, 40 horas, para hacer eso y, además, se le pagaba. Porque de la misma manera que se contratan 1.000 universidades que no saben nada de ninguna cosa de esas y se les paga mucho más, ¿por qué no se reconoce el saber del maestro? Entonces era un estímulo, no solo individual, sino profesional y colectivo. Eso fue una experiencia valiosísima. Ese era un estímulo a la profesión en su conjunto, a la valoración del saber del maestro, que es romper un poco “el paradigma del mendigo” que es el maestro que recibe todo, recibe todo, recibe todo sin que él lo haya pedido (Cajiao, 2014, E3).

En el 2007-2008, cuando estuvimos con el proyecto, se implementó una estrategia que no estaba en el Acuerdo 273, el Proyecto “Maestros que aprenden de maestros”, donde se les reconoció a los docentes su saber profesional, como una modalidad de incentivo que podía compartirlo con los pares. Esta fue una experiencia muy exitosa, porque avanzaron todos: los docentes que lideraban el proyecto, porque recibieron un estímulo económico, y los participantes, porque se dieron cuenta de que ellos también tenían saberes que podían comunicar y desarrollar. Fue una experiencia de tres años que es bueno volver a mirar; hay que analizarla y reestructurarla, pues fue una estrategia que nos dejó bastante satisfacción y de la cual salieron muchos maestros que participaron, posteriormente, en el Premio de Investigación e Innovación: algunos ganaron premio, otros quedaron en un muy buen lugar y otros continuaron con el proceso de posgrados para perfeccionar el trabajo que estaban realizando. Muchos han llevado sus trabajos a eventos internacionales. Fue exitoso el proyecto. [...]

“Maestros que aprenden de maestros” generó una dinámica que se la apropiaron los maestros, la sentían no como de la Dirección de Formación o de la Secretaría, sino de ellos, la tenían apropiada porque se sentían parte de todo el proceso. Si bien se destinaron recursos para los docentes que lideraban, era más el propio reconocimiento de sus ejecutorias lo que los motivaba. La estrategia alcanzó a tener impacto en las localidades, se expandió. Yo creo que ese es un ejemplo de incentivo fundamentado en la confianza, que se le puede dar al maestro para que pueda desarrollar sus iniciativas y surgir. Lo mismo ocurrió con las redes de maestros, las que se han logrado sostener es porque el maestro mismo se hace parte de ese proceso y no lo mira como una respuesta obligatoria a una administración, a una política, sino que se hace partícipe y lo toma como algo nuevo y propio para poder seguir construyendo sus propuestas desde el aula (Pinzón, 2014, E10).

También se advierten rupturas en las políticas de formación e incentivos, representadas en las distancias entre el nivel macro- y mesodiscurso (políticas, planes y programas) y las acciones para su implementación:

Las políticas no llegan con el espíritu y el sentido con el cual se hacen. Son muy tenues, son muy débiles y no se mantienen y no se incrustan en el tejido de lo que pasa en la escuela, entonces quedan como tangenciales. Yo lo digo porque ayer hablábamos con el chico del PIEC (Proyectos Integrales de Educación para la Convivencia y la Ciudadanía) de este gobierno de Petro, pero esto no ha aterrizado, o sea, ellos vienen como a buscar en la escuela: “vengo a hacer esta actividad”, pero nosotros nos preguntamos: ¿en qué tiempos?, ¿en qué espacios?, ¿cómo así?, ¿con base en qué? O sea, son cosas que aterrizan, que vienen de afuera, pero no conocen las instituciones.

Al respecto, yo pongo la analogía de la manzana, en un mundo de planos, cuando llega una manzana y toca la mesa se perciben solo puntos, pero no toda la dimensión de la manzana, eso mismo pasa con las políticas públicas en Bogotá y en Colombia. Nosotros en el plano de lo real estamos haciendo una cantidad de cosas diferentes que muchas veces no son conocidas por la dirección educativa, pero las hemos construido auténticamente.

La desconexión entre lo que son las políticas públicas y los proyectos institucionales, obedecen a tres razones. Una, a la falta de continuidad en los procesos porque las políticas dependen del alcalde de turno o del secretario de turno, entonces de pronto hablamos del tema de ciclos y la comprensión que se tiene del mismo varía con los equipos de cada administración; es uno, inicialmente, y otro el que llegó con el gobierno siguiente, y el actual es otro, cada cual le da una forma diferente y entonces eso genera incertidumbre y falta de credibilidad porque cada uno lo hace de manera diferente, ese es el primer factor. El segundo factor es que muchas veces eso no se inserta en las dinámicas y los trabajos y las acciones que se están llevando a cabo por parte de la institución educativa. Y lo tercero es que son agentes externos que no son parte de una dinámica institucional y, en consecuencia, vienen, dejan algo y se van. Entonces eso no queda, digamos, incrustado en la trama y en la consolidación de un proceso auténtico y discutido por todos. Entonces, en ese sentido los diálogos y la comunicación entre las políticas centrales, la acción del directivo docente y de este con los profesores es como un diálogo de sordos ¿no?, un diálogo de autistas (Galán, 2014, E7).

Los anteriores planteamientos manifiestan rupturas y convergencias alrededor de las concepciones de incentivo: en la nueva concepción (a partir de 2004) se le considera como un derecho que no está condicionado a ningún factor de productividad y aplicable a todos sin distinción alguna, que se diferencia de los estímulos y reconocimientos de orden honorífico o monetario que se obtienen como retribución adicional o recompensa por una labor destacada o por la productividad intelectual, en el plano individual o el institucional (ver tabla 46). Sin embargo, se advierte la importancia de contar con una política estable y financieramente sostenible, con una remuneración digna como corresponde al nivel de formación profesional docente y la generación de las condiciones físicas y ambientes institucionales adecuados para la enseñanza y el aprendizaje.

Tabla 46
Rupturas en la conceptualización de los incentivos

| Derechos docentes | Incentivos | | |
|---|---|--|---|
| Apoyo total o parcial a la formación de alto nivel (especializaciones, maestrías y doctorados) Financiación total, estatal y adecuada para los programas de formación permanente y otros. | Compensaciones económicas por labor destacada, adicional al plan de trabajo docente (bonificaciones individuales/colectivas). | Compensaciones simbólicas y reconocimientos honoríficos representados en diplomas, medallas, galardones. | Motivaciones y estímulos a la productividad y la actividad profesional: premios, publicaciones, generación de condiciones para el desarrollo de la investigación y la innovación. |
| Condiciones salariales correspondientes con el nivel de formación profesional. Condiciones de trabajo adecuadas y dignas para el ejercicio de la docencia. Sostenibilidad financiera y estabilidad. | | | |

AVANCES Y LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVOS DOCENTES

Los avances y limitaciones se relacionan directamente con la ponderación de las acciones e inacciones en la aplicación de las políticas. Se trata, por consiguiente, de identificar los avances y las condiciones que limitan la plena realización de estas.¹⁵

Dos aspectos se destacan como avances en la implementación de las políticas de incentivos docentes. Por una parte, la financiación que genera estabilidad, cobertura y sostenibilidad en la ejecución de los programas, que se alcanzó plenamente en el caso de los PFPD. Por otra, la participación e incidencia de la representación docente en la orientación y diseño de las políticas de formación y reconocimiento docente.

Para los representantes profesoraes la financiación total de los cursos para ascenso en el escalafón es producto del paro de 1997, pues antes el 70% era cubierto por la SED y el 30% por los docentes. Asimismo, señalan que mediante la lucha sindical se avanzó en la representación y la participación profesoral en organismos de toma de decisiones en materia de formación.

15. Se acoge la definición propuesta por Velásquez (2009) sobre las políticas públicas como “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática [en] un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (2009, p. 156).

Por lo tanto, la puesta en marcha de mecanismos de participación y representación garantiza el cumplimiento de los programas de formación: “La realización de los PFPD contó con un seguimiento por parte del Comité de Capacitación, como garantía de que se impartían bajo las condiciones esperadas y fueran adecuados a las necesidades y expectativas de los docentes” (Pardo, 2014, E5).

En cuanto a los PFPD, se resaltan los cambios derivados de los encuentros entre pares, la sistematización de sus experiencias, las posibilidades de compartirlas y de trasladarlas a las instituciones y a las aulas:

De la época en la que los maestros se reunían por núcleos, centros de interés, grupos de discusión, más de la época de la DIE-CEP, queda como gran balance lo importante que es para el maestro el encuentro con los pares y el encuentro cara a cara y el acto, el rito del encuentro. A ese nos lo valoran como el gran éxito de la época y a ese no quieren renunciar. Después lo rescataré en Red-p, que es el reclamo principal que nos hicieron. De la época en que nos ponemos en contacto con comunidades académicas, científicas, que investigan y que innovan de los PFPD, queda la capacidad del maestro de valorar al que sabe y la capacidad también de exigirle al que no sabe que no lo engañe. O sea, el maestro se volvió muy, muy exigente para valorar a otro que dice ser también educador como él y además los juzgaban durísimo. “Es que usted no es maestro. Es que a usted se le nota que nunca ha sido maestro”. Y viene el debate entre ser normalista, que se les notaba mucho, y los que no eran normalistas, los que eran licenciados. Entonces yo diría que de esa época el maestro aprendió a exigir dominio conceptual, dominio en el saber fundante que es la pedagogía, y le quedó muy claro qué era hacer parte de una comunidad de saber, que era la pedagogía, y de la cual él tenía que dar cuenta y podía exigirle al que no sabía que no se metiera a hacer desorden en ese campo. Entonces nos decían muy rápidamente qué universidad era buena, qué profesor era pésimo, qué profesor era bueno, a cuál no volvían, de cuál se retiraban, y ellos arbitaban, como quien dice, la calidad (Rodríguez, 2014, E6).

Si nosotros no reconocemos a los maestros como pares, como intelectuales, como capaces de generar unas condiciones educativas diferentes, a partir de la reflexión sobre sus prácticas, con las acciones ejecutadas, pues difícilmente vamos a poder garantizar que este tipo de iniciativas de incentivos tenga sentido. A veces solamente quedan los logros documentados como datos estadísticos, pero los aspectos relacionados con la transformación del maestro, de su práctica, de lo que se hace en el aula, generalmente no son valorados, entre otras cosas por la misma dificultad que se tiene de demostrar los logros. Nosotros estamos convencidos de que la mejor forma de incentivar a los docentes es mostrar aquello que hace, propiciar la reflexión sobre los saberes involucrados y hacerlos evidentes, incluso para el mismo maestro y para otros. De hecho pienso que ahí reside la importancia de lo que ha hecho el IDEP, a través de los diferentes estudios y en las propuestas de formación desde las prácticas y en la ejecución de las políticas de los premios como incentivos (Martínez, 2014, E11).

En relación con otra modalidad de incentivos, en los PAFP se reconocen avances en la apropiación de formas de trabajo en equipo y especialmente del desarrollo de capacidades propias de las comunidades académicas:

Es bueno porque a veces tiene que trabajar con otros y eso es una ganancia, porque eso es lo que no sabemos nosotros, trabajar en equipo. Otra cosa, hay que leer; otra, hay que escribir, y eso no está dentro de las lógicas de los maestros. (Rincón, 2014, E1)

Igualmente, se muestran avances en cuanto al desarrollo de capacidades profesionales ligadas al saber pedagógico, la sistematización de experiencias y la comunicación de tales experiencias:

Yo pienso que en un momento el incentivo era saber. ¿Saber qué? Saber enseñar. Después fue, ¿saber qué? Saber una disciplina, ser científico, porque había unos que eran científicos y otros que no. Después era saber estar en la escuela, ser parte de una comunidad, de una organización. Después era saber evaluar, eso se volvió una tarea dispendiosísima. Después fue saber escribir, eso parece irónico, pero el saber escribir se volvió una exigencia, inclusive a los que más nos criticaban, a los que trabajamos en educación: “es que usted no escribe, es que usted es muy buena en la oralidad, pero usted no escribe y cuando escribe, escribe mal”. Entonces la escritura se volvió muy importante. Nos daban curso todos los expertos, mejor dicho, Fundación Santillana, nos dieron curso sobre cómo aprender a escribir, a escribir el plan de trabajo, a escribir el aula. El proyecto de aula, escribir para comunicar, escribir para... Entonces vinieron todos los comunicadores a enseñarnos a escribir y el desafío era saber escribir. (Rodríguez, 2014, E6)

En este mismo sentido, otros testimonios hacen una clara defensa de los PAFP, resaltando la pertinencia en la continuidad de los mismos y su impacto en los avances educativos de Bogotá, en los siguientes términos:

En concordancia con los cambios en la política educativa (2004-2008), sobre la concepción del maestro, [...] como intelectual de la educación, productor de conocimiento pedagógico desde su actividad cotidiana [...], el Plan de Desarrollo Sectorial se propone visibilizar a los maestros, mostrar su trabajo y desarrollar programas y proyectos que aporten a esa formación y contribuyan a elevar la calidad de la educación.

En ese sentido se desarrolla un Plan de Incentivos que tiene que ver, en primer lugar, con formar a los maestros en los niveles de posgrado, maestría y doctorado, porque creemos efectivamente que los maestros pueden ser grandes investigadores de la escuela y de los problemas educativos. Entonces se empiezan a desarrollar convenios con las universidades públicas y después con las privadas La Secretaría paga un porcentaje de la matrícula y los profesores se responsabilizan de pagar el resto. Igualmente se genera una dinámica de interacción con las universidades; se hacen muchas reuniones para analizar las propuestas educativas que se están ofreciendo para hacerles seguimiento. (Rincón, 2014, E9)

En la tabla 47 se resumen los avances en las políticas de incentivos, explicitados anteriormente, con las inacciones y limitaciones en la puesta en ejecución de las políticas de formación e incentivos docentes.

Tabla 47
Avances y limitaciones en la implementación de las políticas

| Avances | Acciones | Inacciones | Limitaciones |
|--|---|---|--|
| Financiación estatal a incentivos | Estabilidad, cobertura en programas de formación y sostenibilidad, reconocimiento en otorgamiento de premios. | Planeación y adecuación a condiciones del docente investigador. Definición de campos estratégicos de formación. Reconocimiento a la importancia de la formación posgradual y prácticas investigativas, y otorgamiento de nuevos papeles. Generación condiciones para el desarrollo de actividades no lectivas. Regulaciones concordantes. | Obstáculos institucionales, cognitivos y normativos que impiden la transposición de avances en la formación y resultados de investigación para la solución de problemas en la escuela. |
| Participación e incidencia profesoral | Orientación y diseño de las políticas. | Fortalecimiento de relaciones entre escuela y universidad. Pertinencia de la formación universitaria. Articulación y generación de confianza entre niveles de formación. | Interinstitucionalidad, papel de la universidad e instituciones formadoras de docentes. |
| Orientación de los programas de formación permanente de docentes | Articulación de la actualización, la investigación y la innovación. | Imaginario y representaciones sobre la escuela y el papel docente. Articulación entre saber, querer y poder. Individualismo y subalternidad. Organizaciones profesionales autónomas. | Cultura profesoral y concepciones dominantes sobre la profesión docente. |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Fortalecimiento de las prácticas pedagógicas a partir de la formación posgradual | Apropiación de formas de trabajo en equipo, sistematización y comunicación de experiencias. | Fortalecimiento de estrategias significativas. Continuidad, visibilidad y estabilidad de las formas organizativas pertinentes. | Conformación de comunidades académicas con mayor incidencia en los contextos. |
|--|---|---|---|

El análisis de los hacedores, planeadores, ejecutores de políticas y la representación profesoral, anteriormente explicitado, identifica los siguientes *avances* en la implementación de las políticas: la financiación estatal a incentivos docentes, la participación e incidencia profesoral, la orientación de los PFPD y el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas a partir de la formación posgradual, articulados con acciones específicas.

Sin embargo, el estudio también pone de manifiesto las inacciones y limitaciones: se identifican obstáculos en la gestión de articulación interinstitucional; obstáculos cognitivos, normativos y regulativos; ausencia de un verdadero sistema de formación que mantenga el diálogo entre sus agencias y agentes.

La mayor limitación es la ausencia *de planeación* de la inversión en formación e investigación al no preverse la creación de espacios para el ejercicio de los docentes como docentes-investigadores.

De igual manera, la formación de alto nivel no obedece a un análisis de los campos en los cuales se requiere con urgencia la profundización y la investigación, con lo cual se pierde la oportunidad de orientar la investigación a la resolución de problemas prioritarios de las instituciones y la educación: “No son muchos los logros y tampoco se pueden cuantificar. Hay experiencias exitosas que no trascienden y estrategias que no tienen continuidad” (Rincón, 2014, E1).

Por lo anterior, no se pueden ponderar adecuadamente los resultados de la formación posgradual a través de la correlación entre el plan inicial y las acciones de seguimiento, tampoco se realizan evaluaciones de impacto sobre el desarrollo de los programas. Sin embargo, es importante precisar que a pesar de las anteriores falencias también se presentan testimonios de planeadores y ejecutores de política que señalan avances en este sentido:

A esas propuestas de formación (Programas de Formación Posgradual), se les hacen también evaluaciones de impacto para mirar los cambios, las modificaciones y las transformaciones que esos maestros están generando en las instituciones educativas, que se pueden medir a través de los proyectos ejecutados y sus desarrollos. Por ejemplo, muchos maestros que se estaban formando en las universidades eran

los maestros y son los maestros que todavía lideran proyectos educativos en sus instituciones educativas, pues asumían ese compromiso. Los maestros firmaban un compromiso con la Secretaría de Educación y había actas y pólizas, pero ante todo había el compromiso de liderar proyectos y ser generadores del cambio y de la transformación educativa al interior de sus instituciones. [...] La evaluación del programa estuvo centrada en el número y calidad de proyectos desarrollados; o en los aportes a los PEI institucionales, su revisión y modificación; los aportes en la organización y desarrollo de propuestas curriculares en las diferentes áreas de estudio o del saber pedagógico; en la participación en proyectos pedagógicos de cada institución y el ejercicio de liderazgo.

Justamente, si miramos el número de docentes que posteriormente han tenido reconocimiento en los diferentes premios, los que se destacan por sus proyectos, vemos la relación con la formación posgradual propiciada por la Secretaría. Además, no solo fue esta modalidad de incentivo docente, sino que también se propició la formación investigativa en seminarios específicos, la conformación de comunidades académicas como las redes y otros apoyos importantes.

Además, por la misma época (2004-2008) se empezó a desarrollar en Bogotá el Premio “Compartir al Maestro”. Yo estuve como seis años siendo jurado del Premio y era notable la participación de los maestros de Bogotá, y cuando se miraban los antecedentes, la hoja de vida del profesor, nos encontrábamos con la grata sorpresa de que esos maestros habían cursado estudios de maestría o de especialización apoyados por la Secretaría. Esos datos se pueden precisar en el Premio “Compartir”, que tiene también un buen seguimiento a la participación de los maestros (Rincón, 2014, E9).

En este mismo propósito, se sitúan como logros de las políticas de formación e incentivos docentes los resultados de las evaluaciones masivas:

Un estudio más serio sobre el impacto de la formación de los docentes en los progresos de los niños es el que se hizo sobre los resultados de las evaluaciones masivas. Cuando nosotros llegamos a la Secretaría en el 2004, teníamos muchos colegios en la categoría inferior, en los resultados de las Pruebas Saber. Pero los incentivos a los docentes, junto con otros proyectos que también atendían a la calidad de la educación, como el Proyecto Escuela-Ciudad-Escuela, el de la reorganización curricular por ciclos, el proyecto BiblioRed, eran proyectos sobre los cuales se trabajaba mucho, se intervenía y se trabajaba en los currículos, pero además también se daban herramientas, libros, bibliografía, materiales para que los estudiantes pudieran tener mejor rendimiento en sus evaluaciones, en sus aprendizajes.

En resumen, hubo muchos programas, como el programa de subsidios, condicionados también a la asistencia. Todos esos programas que atendían a la propuesta, es decir, que buscaban mejorar las condiciones pedagógicas de una institución junto con las condiciones materiales y de infraestructura de los colegios, pues es lo que hace que los colegios más o menos desde el año 2006 para acá vienen elevando los promedios en las pruebas masivas, como Icfes, las Pruebas Saber y en las Pruebas

Comprender que hacía la Secretaría, pues es una política de calidad que se alcanza en un largo periodo, no se logran cambios en la calidad de la educación de un momento a otro. Las cifras del 2013 demuestran que en las pruebas Icfes ya prácticamente Bogotá no tiene el resultado en categoría inferior. De los 359 colegios de Bogotá la mayoría están en “alto y muy superior”, y estoy segura de que el principal factor ha sido maestros motivados al desempeño de la docencia responsable y creativa (Rincón, 2014, E9).

Por el contrario, un aspecto recurrente en el balance de las políticas de incentivos docentes es *la falta de reconocimiento de la formación posgradual* por parte de mismas instituciones educativas, situación que lleva a desaprovechar el potencial de los docentes, sumado a las regulaciones existentes:

Las instituciones casi que se quedan sin capacidad para hacer ese tipo de reconocimiento. No lo tienen, no lo hacen. En una institución educativa da lo mismo ser doctor que ser licenciado porque hay una exigencia profunda, es al cumplimiento de la hora de clase, es así como lo dijo la ministra: “son 60 minutos de clase efectivos”. Pero, ¿dónde se ve la diferencia?, cuando el maestro comprometido con esos altos estudios los pone en práctica y los aplica en el desarrollo de su ejercicio docente (Cubides, 2014, E2).

Esto hace que los resultados se sitúen más en el plano individual y el prestigio social de los docentes que en el institucional, debido, en parte, a la ausencia de condiciones para el desarrollo investigativo, el diálogo con pares, la interacción con otras comunidades.

Otra limitación es la *organización y gestión académica de las instituciones*, supe-
ditadas a normas y regulaciones que no consultan la realidad actual de la escuela y de los docentes. Por lo tanto, se presentan contradicciones entre las expectativas de mejoramiento a partir de la formación y la imposibilidad de desarrollar las acciones esperadas, por la ausencia de condiciones laborales diferentes a dictar las horas lectivas.

En efecto, al cruzar las opiniones de los entrevistados con las de los docentes de PFPD, de formación posgradual y los ganadores de Premios a la Investigación y la Innovación, se encuentra coincidencia en señalar obstáculos institucionales, la falta de los espacios necesarios para el desarrollo de la investigación, un plan de trabajo que no posibilita la conformación de comunidades, etcétera:

Hay cosas muy buenas; una, primero porque se les pide que tengan un proyecto allá, pero entonces se tiene ese problema del tiempo (Rincón, 2014, E1).

Se requiere, entonces, otorgamiento de mayores roles a los docentes formados, pero eso implica contar con un sistema de investigaciones semejante al de Colciencias, tarea fundamental que debe cumplir el IDEP (Pardo, 2014, E5).

Es claro que se necesita movilidad, flexibilizar el plan de trabajo docente, diversificarlo para que los maestros puedan ampliar su actividad intelectual, compartir

con otros, sistematizar sus experiencias, comunicarlas, participar en comunidades, transferir los conocimientos a otros, validarlos y funcionar como lo hacen las comunidades académicas.

Movilidad, menos estatismo, más capacidad de moverse y estar un tiempo con los niños y estar otro tiempo, por ejemplo, sentado escribiendo o participando más en seminarios, en reuniones, pero de ida y vuelta. No escapándose del aula ni viendo el aula como de lo que hay que escaparse. Pero qué maravilla que un profesor que ha escrito un libro bueno vuelva al aula a tratar de aplicarlo y a compartirlo [...] (Villaveces, 2014, E4).

El mejoramiento de las condiciones para el ejercicio profesional debe relacionarse más directamente con el mejoramiento de los aprendizajes escolares desde acciones coherentes. Entre mayores niveles de formación, mejores resultados profesionales. Una observación importante para fomentarlos es la vinculación de los estímulos o incentivos con la productividad.

Los Premios a la Investigación y la Innovación, que son los dos que concede el IDEP, tienen una relación con la productividad. Todo lo demás tiene relación con un mejoramiento laboral, pero no tiene ninguna relación con el resultado frente al rendimiento de los estudiantes, al mejoramiento de las instituciones. Es como una convicción mágica de que: “si usted estudia más, el colegio en el que está va a ser mejor y los chicos van a aprender más”, lo cual no está demostrado para nada, no hay un solo estudio de evaluación de impacto que muestre que la formación de maestros en general sea la rutinaria que deben hacer todas las Secretarías de Educación en el tema de la capacitación (Cajiao, 2014, E3).

En esta misma perspectiva se sitúan *los reconocimientos al saber pedagógico* a partir del programa “Maestros que aprenden de maestros”, que implicaba una retribución económica al trabajo profesional y un cambio en las concepciones, en las actitudes y en los modos de asumir la actividad profesional el docente, pero que desafortunadamente no ha tenido continuidad en la política de incentivos.

Los anteriores planteamientos ponen de manifiesto los obstáculos que se presentan para que la política de incentivos cumpla el propósito fundamental de solucionar problemas del contexto escolar y social. Esto plantea la necesidad de poner en marcha nuevas estrategias para que los conocimientos adquiridos mediante la formación posgradual se redistribuyan y los docentes que hayan recibido dicho apoyo formen otros profesores y este incentivo tenga una trascendencia institucional:

Claro, un apoyo a sus compañeros que no tienen esos estudios, mediante la conformación de redes, dando el tiempo, las condiciones y todo el apoyo posible hasta para el mismo desplazamiento. Cuando hay redes de maestros de diferentes instituciones educativas o diferentes ciudades, ¿por qué no? (Pardo, E5).

Otra limitación es el papel *de las universidades en los procesos de formación*, su desarticulación con las prácticas y necesidades de las instituciones educativas. En

la universidad y en las normales se necesita introducir cambios que repercutan en el ser, el querer y el hacer de los docentes. Al respecto se plantea la ausencia de debate como uno de los obstáculos de la plena realización de las políticas:

Yo solamente sobre este tema diría que no hemos tenido un debate lo suficientemente amplio con los ejecutores de política pública de formación. O sea, el incentivo siempre se asocia a una capacidad instalada que tienen la institucionalidad y las universidades, los grupos de estudio. Sin embargo, el perfil de las universidades, Facultades de Educación, para acompañar procesos, a veces no es el más adecuado. Nos ha parecido mucho más fuerte el acompañamiento en el mismo espacio escolar, lo que llamamos acompañamiento in situ, y el trabajo colaborativo entre pares académicos. Es importante que la universidad no se sienta como la capacitadora ni el maestro como receptor de esa capacitación, sino que sea más bien un diálogo entre dos instancias que pueden producir conocimiento pedagógico articuladamente. Esas rupturas son muy difíciles, pues generalmente se plantean unos proyectos y al final no se logran los resultados que uno esperaría. Hay una cierta desesperanza de los maestros y también de los ejecutores de la política (Martínez, 2014, E11).

Asimismo, algunos testimonios plantean *el escaso reconocimiento a la formación posgradual*, bien sea por su poca pertinencia para la escuela, por la ruptura entre los niveles de formación, o porque el propio Estado no tiene confianza en dicha formación.

Ahora, lo actual es otra locura, porque entonces dentro de la política es claro que hay que formar mejor a los maestros; no es claro que formar mejor a los maestros significa que tengan maestrías. Eso no está demostrado en ninguna parte y casi podría decirse que es aleatorio, pero, especialmente, no es claro que las maestrías que se ofrecen hoy en las Facultades de Educación sean pertinentes para mejorar la educación, sean pertinentes para otorgar títulos pero no para mejorar la educación (Cajiao, 2014, E3).

Dicha situación se relaciona con la *falta de vínculos efectivos entre las universidades y la escuela*, ruptura que impide una mayor interacción y pertinencia. Justamente, uno de los problemas de los PFPD era encontrar universidades que ofrecieran cosas interesantes y pertinentes para la escuela:

Yo creo que también las Facultades de Educación tienen que repensarse mucho, las Facultades no tienen una inteligencia de este siglo; las Facultades siguen formando en la lógica de la modernidad y yo creo que las cosas cambian. Y uno dice: los maestros siempre están ocupados. Listo. El Estado está poniendo la plata, pero las Facultades deberían hacer más sus apuestas. ¿Pero las Facultades qué hacen? Aprovechar la oportunidad del mercado (Rincón, 2014, E1).

Las Facultades de Educación deberían ayudar a que eso fuera más efectivo, que no se contenten solo con recibir la plata. El maestro también debería preocuparse más por la pertinencia de lo que hacen. Yo creo que a veces en eso, entre entidades formadoras —maestros en formación— y Estado, uno puede decir que siempre el Estado es el que más está poniendo (Rincón, 2014, E1).

La ausencia de diálogo pedagógico entre las universidades y las instituciones educativas es consecuencia de la desarticulación del sistema educativo, no hay continuidad ni corresponsabilidad y los impactos y las transformaciones son fragmentadas y aisladas: “La escuela debe contribuir a que las personas se relacionen de otra manera consigo mismas, con el otro, con el medio ambiente natural y artificial” (Rincón, 2014, E1).

El trabajo del profesor que se atreve a hacer investigaciones e innovaciones es más solitario que colectivo, cuenta con pocos apoyos de la SED y de los rectores. De allí que se considere héroes a quienes desarrollan investigaciones e innovaciones bajo condiciones como las actuales.

Yo pienso que aquí el reconocimiento a los maestros es mínimo y casi ni se da. El maestro, a través de todos sus años, que son varias décadas, pasa sin pena ni gloria. Yo no puedo negar que existen instituciones que apoyan a los maestros y que esos maestros estructuran proyectos institucionales y tengan ese acompañamiento institucional, pero son muy contados, esos que denomino héroes, que tienen resultados visibles. [...] Hasta ahora está comenzando ese impacto pero yo diría también que es más el compromiso de esa legión de docentes que contra viento y marea desarrollan las asignaturas, los contenidos y con sus estudiantes realizan proyectos, ¿sí? Y tenemos maestros que se atreven a hacer innovación, en un porcentaje mínimo, pero son unos héroes. Yo siempre los he calificado de héroes porque sin el apoyo de rectoría, sin el apoyo de Secretaría, sin tiempo de nada, sin el apoyo económico de nadie, son capaces de sacar resultados (Cubides, 2014, E2).

Yo creo que esos incentivos le ayudan a la persona, en algunos casos quizá menos de lo que debieran, pero no genera un cambio de pensamiento. [...] Los beneficios de los incentivos se quedan en el plano individual y no trascienden debido a los problemas del sistema. Un profesor que esté en categoría 14 hace el doctorado, pero eso no le sirve ya en sus ingresos, sino en su posicionamiento. Entonces (tenemos casos cercanos), les toca ir a “piratear” y el Ministerio y la Secretaría no aprovechan esos profesores y les da otro lugar por cuestiones legales y financieras [...]. Con esa lógica del sistema no se sale de ahí, no se cambia la función [...] Yo creo que el Estado en Bogotá, más que en ninguna otra parte, está haciendo un esfuerzo grandísimo, gigantesco, pero debería dar más resultados (Rincón, 2014, E1).

Clemencia Chiape lo decía de manera muy brutal, cuando empezamos a apoyar la investigación en el aula lo primero que quiere hacer un maestro que investiga es salirse del aula, de su lugar habitual de trabajo. Se va para los textos, se va para la universidad, se va para la biblioteca, se va para la calle, se va para el trabajo de campo, se va a hacer etnografía, cartografía, análisis del discurso. O sea, lo primero que nos pasaba, apenas anunciábamos la promesa de la investigación, es que el maestro ya no quería dictar clase (Rodríguez, 2014, E6).

Los anteriores testimonios plantean realidades de las políticas de incentivos docentes. Sin embargo, es importante precisar que las actitudes del profesor que termina su formación posgradual y considera que su nuevo estatus debe situarlo profesionalmente ya no en la Educación Preescolar, Básica o Media, sino en la

Educación Universitaria, obedece más a las expresiones de la cultura que menosprecia las funciones del docente en los ciclos de Básica y Media y no valora la secuencialidad de los procesos educativos:

La idea de creer que estar en la universidad es mejor que estar en la escuela está muy anclada en nuestra cultura. El confundir la Educación Superior pues porque está por arriba de la Básica, Primaria, Media, pero el que va escalando es el estudiante, no el profesor. La educación en la universidad no es superior a la educación en el colegio; ni el trabajo en la universidad es mejor que el trabajo en el colegio, que desafortunadamente se paga mejor y eso hace pensar que es mejor. Pero mientras no nos convenzamos de que los buenos profesores, o mejor dicho, de que debe haber muchos buenos profesores en Primaria y en Secundaria y en la universidad... porque la labor docente es importante en todas partes, pero nuestra cultura no lo acepta y eso hace que la gente pues trate de escaparse. Yo sí creo que un incentivo maravilloso sería ayudar a que el trabajo fuera más dinámico, aunque te voy a decir que lo más difícil es estar en el aula y estar en el aula con niños chiquitos. Eso me parece difícilísimo y es un reto enorme. Pero así como es un reto enorme, pues hay que estar un rato ahí y otro rato en otras actividades que también pueden ser muy interesantes (Villaveces, 2014, E4).

Después otros querían era saber trabajar en bachillerato. Era una meta en la que ascender era subir de la Primaria, de la Básica, a la Secundaria. Eso era un reto, un desafío muy importante porque “allá están los que más ganan, los que más saben, los que son licenciados. Tiene mucho más prestigio ser de Secundaria, y después aparece un desafío de que el maestro se quiere ir a la universidad. El maestro quiere formar a otros maestros. Entonces se quiere ir a dictar clases en la universidad porque es allá donde está el saber, la pasión, el conocimiento, el ascenso. Eso no está allá con peladitos y allá entre otros que no saben, sino está es en la universidad. Entonces, “yo tengo clases en la universidad y soy un científico, soy un académico, soy un intelectual, soy mejor”. Y entonces el reto era salir volado de la jornada para la universidad a dictar la clasecita, a “piratear”, ¿cierto? Entonces sale el “profesor taxista”, el profesor que “tiene horitas en todas partes”, que “corre por toda la ciudad”, que trabaja en tres jornadas. Después el reto se volvió entrar a la planta oficial del Distrito y esa era “la gran promesa para la educación” y para el maestro. Pasar y quedar de planta: “que no me echen, y ascender”. Es que todo el que venía con doctorado lo primero que quería era irse de la escuela y pasarse a la universidad (Rodríguez, 2014, E6).

En contraste con estos testimonios, otros consideran como justo que los docentes de Básica y Media deseen desempeñarse en la universidad:

El hecho de que los docentes se vayan para la universidad no puede constituirse en razón para disminuir o negar esta clase de incentivos. Nosotros desde un principio consideramos que es natural que el maestro como intelectual, como profesional, busque otros contextos para el desarrollo de su labor educativa y quiera acceder a trabajar en una universidad, en programas de investigación distintos a los que se desarrollan en el colegio, pues eso también significa mayores grados de desarrollo. [...] Conozco muchos casos de maestros que se han retirado de las instituciones pero son casos exitosos porque igual siguen trabajando vinculados a la investiga-

ción educativa y pues eso es más un factor de éxito que de fracaso. Están en el derecho intelectual que tiene cualquier profesional de definir el campo de acción de su vida profesional. Muchos se quedan y lo que hay que mirar es en qué trabajan los que se van y en qué trabajan los que se quedan, cómo contribuyen a la transformación de sus instituciones, pues no es justo que queramos que solo dicten clases y no tengan la posibilidad de proponer y dirigir proyectos (Rincón, 2014, E1).

En relación con la construcción de comunidades académicas el siguiente testimonio considera que otra expresión cultural que limita la acción es la subalternidad docente y falta de autonomía que no le ha permitido al magisterio construir su propia organización profesional, independiente del Estado y de las luchas sindicales, con espacios para pensar desde las disciplinas la solución a los problemas propios de la profesión.

Las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación les organizan todo a los maestros para no perder el control, pero no hay una agremiación que los convoque. Eso es la subalternidad. Como no lo han hecho nunca, pues no funciona. Entonces cuando se reúnen empiezan a ser molestos tanto para el establecimiento como para el sindicato, porque ahí les da por pensar. Si uno quiere crear un incentivo que mejore sustancialmente la calidad y fomente que haya una agremiación para que haya el Congreso de Profesores de Matemáticas, el Congreso de Profesores de Lenguaje, el Congreso de Profesores de Educación Física... pero la red termina volviéndose otro instrumento de la administración. Lo que se necesita es una agremiación, autónoma, con personería jurídica (Cajiao, 2014, E3).

Al respecto es importante precisar que si bien es pertinente eliminar las relaciones de subordinación, es necesario reconocer que en el caso de Bogotá, en el periodo 2004-2008, los programas de apoyo a las redes académicas en las áreas de lenguaje y matemáticas que se desarrollaron lograron la consolidación de grupos que posteriormente se articularon en su gran mayoría, a redes profesionales como la RED Colombiana para la Transformación de la Formación Docente en Lenguaje (Redlenguaje) y la Asociación Colombiana de Matemáticas Educativas (Asocolme), las dos articuladas a redes latinoamericanas e iberoamericanas en los respectivos dominios de la acción educativa.

En la voz de algunos entrevistados, la dependencia y el peso de la cultura del individualismo ha sido una limitante fuerte en la conformación de comunidades académicas que reflexionen y participen más decididamente en las transformaciones de la educación, lo cual a su vez impide dar pleno cumplimiento a los fines de las políticas.

Entonces también uno dice “que el maestro también se piense en otro lugar” y se prepare para ese lugar. Que se prepare, pero que también dialogue con los otros y con la realidad y con los otros maestros. Porque los diálogos entre los maestros son absolutamente importantes y necesarios. Creo que eso es clave. Que él se relacione con los otros, pero también que lea la realidad y consigo mismo. Yo creo que se ganaría mucho con un maestro que hable consigo mismo (Rincón, 2014, E1).

Uno de los problemas de nuestro sistema educativo colombiano, en general, es la falta de comunidad académica. No la falta, si existe, pero la debilidad de la comunidad académica... toca fortalecerla mucho más (Villaveces, 2014, E4).

El problema de los incentivos se desvió hacia el logro de metas individuales, reconocimientos personales, y no trasciende a la construcción colectiva, institucional: “Yo creo que lo que hay hoy en el tema de incentivos es una concepción perversamente individualista y, por lo tanto, del más puro y brutal sentido capitalista” (Cajiao, 2014, E3).

Al respecto, el siguiente testimonio plantea la necesidad de que los incentivos docentes estén dirigidos no solo a proyectos individuales, sino a logros colectivos e institucionales que pongan de manifiesto la articulación de acciones situadas y que construyan comunidades educativas:

En la política del IDEP cada día toma mayor fuerza que la investigación tiene mayor sentido cuando se formula desde las prácticas del maestro y no solo desde la formalidad del asunto de investigar. [...] No estamos diciendo que no sean importantes las reflexiones desde las teorías de las ciencias básicas, pero la investigación de la cual es responsable el Instituto es la investigación situada que se promueve desde la práctica del maestro y que estamos seguros puede contribuir en la construcción de conocimiento pedagógico y educativo. Pero además, deberíamos orientarlos no solo hacia la individualidad del maestro, sino al trabajo colectivo sobre lo que debe pasar en la escuela y con un compromiso del Gobierno, como es el caso de Bogotá. Si la prioridad es el derecho a la educación y ese derecho se materializa en lo que hace la escuela, pues la investigación que se promueve, los incentivos que se proponen o se otorgan, deben estar en esa misma línea.

Partimos del planteamiento de que si queremos transformar la educación de la ciudad, del país, y transformar la escuela, pues hay que pensar en algunos asuntos que se vuelven absolutamente estratégicos y se constituyen en claves como las siguientes: ¿qué tanto escuchan los maestros y las maestras en la escuela a los niños, a los jóvenes, a las comunidades, a las familias?; ¿qué tanto se atienden las necesidades del contexto y qué tanto eso se vuelve parte del ejercicio en el aula? Entonces, una primera hipótesis que uno podría arriesgar es la siguiente: los colegios que escuchan a los niños, las familias y las comunidades, que los hacen partícipes del acto educativo, son colegios diferentes; en esos colegios seguramente hay proyectos, hay mejores resultados y no solamente los resultados de las evaluaciones institucionales normales, las evaluaciones del Estado, sino evaluaciones que el mismo colegio se propone. Es posible que en esos colegios los niños sean más analíticos, aprendan a leer y a escribir con otro sentido, aprendan a resolver problemas, aprendan a convivir, entonces uno dice: “algo pasa en esos colegios”, ese es el reconocimiento social que vale la pena mirar y por supuesto que ahí hay un reconocimiento político asociado a por qué la familia y los niños quieren esos colegios, por qué las familias quieren que esos niños estén en esos colegios, y ahí yo creo que eso son unas pistas para también orientar el tema de los incentivos.

En otras palabras, el incentivo no debería estar orientado de manera general, sino que debería estar más asociado a iniciativas que promueve el maestro desde su formación, desde su práctica, en articulación con el contexto particular de su acción educativa. Si solamente damos incentivos porque el maestro escribe sobre un tema, este se vuelve personal y nos olvidamos de que la docencia es una praxis situada. Pero cuando el incentivo está asociado a una experiencia situada en el aula de clase, en un equipo de trabajo, en la escuela o en alguna red, y que el trabajo tenga que ver con la vida y la experiencia vital del maestro, creeríamos que es de mucho mayor impacto (Martínez, 2014, E11).

PROYECCIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LAS ENTREVISTAS CON ACTORES CLAVE

A partir del anterior balance, se ponen también de manifiesto, por parte de los entrevistados, las proyecciones y recomendaciones para los desarrollos futuros de las políticas de incentivos en los siguientes aspectos:

Proyecciones sobre utilización de recursos financieros:

- Se plantea la necesidad de articular cobertura con calidad estableciendo un menor número de niños por aula.
- Destinación de más recursos a las actividades lúdicas y de ampliación del horizonte cultural de docentes y estudiantes.
- Mayores actividades extracurriculares que permitan articular el conocimiento escolar y social.
- Sistematización y divulgación de experiencias exitosas que incluyan la explicitación de los aspectos teóricos y metodológicos utilizados.
- Articulación interinstitucional y gestión de fuentes de recursos en los niveles nacional e internacional, con definición de mecanismos para la ejecución.

Proyecciones sobre reglamentación y reconocimiento de nuevos papeles docentes y de directivos docentes:

- Apoyo a nuevos modos de organización profesional.
- Definir concertadamente nuevas funciones docentes derivadas de la formación posgradual, de las prácticas investigativas y de innovación y la consecución de reconocimientos en estos campos.

Proyecciones sobre relaciones interinstitucionales:

- Fortalecimiento de la cooperación e intercambios académicos locales, nacionales e internacionales.
- Acciones articuladas escuela-universidad-sociedad y articulación del sistema educativo.

— Integrar las propuestas de fundaciones internacionales no gubernamentales.

Recomendaciones sobre planeación y administración:

— Planeación a largo plazo de las políticas, que deben ser de Estado y no solamente de gobiernos, evitando la proliferación desorganizada de acciones.

— Definición de los alcances y objetivos de la formación posgradual.

— Realización de estudios de impacto sobre la formación posgradual.

— Reasignación de las funciones docentes y de directivos docentes.

— Introducción de cambios fundamentales en la institucionalidad: responsabilidad y compromiso directivos y docentes.

— Definición de estímulos al trabajo colectivo para la creación y consolidación de comunidades académicas.

— Otorgamiento de nuevas funciones a los docentes que se correspondan con su formación posgradual e investigativa (evaluadores de obras).

— Reorientación de los PEI y validación de la autonomía escolar.

— Flexibilización del plan de trabajo y el tiempo escolar.

— Organización de un sistema de necesidades docentes.

— Mayor trabajo con la comunidad, la cultura y el fortalecimiento de la relación sociedad-escuela.

— Adecuada metodología de política pública de identificación de problemas, selección de prioridades, análisis y discusión de programas y proyecto y propuestas de solución.

Recomendaciones sobre normas y regulaciones:

— Replanteamiento de la evaluación docente: métodos, sentido, impactos institucionales e individuales.

— Reglamentación de los estímulos y reconocimientos a la investigación: año sabático, conformación de equipos de trabajo, grupos de investigación y redes.

— Inclusión de las políticas de estímulos y reconocimientos en una perspectiva de derechos.

— Fortalecimiento de la participación docente en los organismos de formulación, orientación y seguimiento de las políticas públicas de formación.

Recomendaciones sobre gestión académica e investigativa:

- Fortalecimiento del IDEP y su reorientación hacia un Instituto de Altos Estudios Pedagógicos.
- Organización del sistema de investigación e innovación del IDEP.
- Articulación escuela–universidad bajo criterios de cooperación, reconocimiento mutuo, continuidad, pertinencia y respeto.
- Reconceptualización del acompañamiento institucional.
- Orientación de la formación desde criterios que articulen las teorías con las experiencias prácticas.
- Coherencia y pertinencia entre lo que los docentes desean, la escuela necesita y las universidades ofrecen, en la formación posgradual.

Recomendaciones sobre formación docente y organización profesoral:

- Fortalecimiento de la autonomía e identidad profesional de los maestros tendiente a la superación de la subalternidad.
- Implementación de estrategias que reconozcan el saber pedagógico, dignifiquen la labor docente y le den estatus a la profesión: “Maestros que aprenden de maestros”, por ejemplo.
- Cambios en las relaciones entre conocimiento y cultura.
- Construcción y consolidación de comunidades académicas con base en las experiencias efectivas y significativas.
- Apoyo al fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones profesionales autónomas.
- Definición de líneas de investigación prioritarias que estén articuladas a la formación en maestría y doctorado y a la investigación e innovación.
- Generación de alternativas de formación en correspondencia con los nuevos contextos, retos actuales de la educación y las necesidades de las comunidades.
- Ampliación de la programación cultural y académica para la generación de vínculos en las comunidades educativas.
- Reflexión sobre el papel de las Facultades de Educación y las instituciones formadoras en cuanto a la identidad profesional docente, su compromiso y responsabilidad en la educación.

Recomendaciones sobre estímulos, reconocimientos e incentivos:

— Generación, ampliación y diversificación de estímulos y reconocimientos colectivos que fortalezcan la institucionalidad, la cooperación, el diálogo entre pares, la definición de metas comunes y la autorregulación.

— Generación de estímulos profesionales asociados a la productividad docente.

— Diferenciación del sentido de los estímulos y reconocimientos económicos y honoríficos como premio a un trabajo destacado, sobresaliente y excepcional, el incentivo asociado al campo de la economía y los derechos como beneficios establecidos por la Constitución y las leyes.

Sobre la evaluación del impacto de las políticas de incentivos:

— Valorar acciones puntuales a corto plazo y efectos a largo plazo.

— Promover el monitoreo y las evaluaciones de efectos para valorar los resultados reales en los estudiantes y en las dinámicas institucionales, la calidad de los aprendizajes e incidencia en sus proyectos de formación profesional y de vida.

— Considerar la escuela en su conjunto y no solamente la acción docente aislada, asociando los incentivos a metas institucionales y no solo al reconocimiento de los individuos.

— No eliminar los estímulos a los resultados, sino articularlos con otros procesos educativos y establecer parámetros de comparación con los niveles regional y nacional.

En términos generales, se plantea trabajar en la perspectiva de transformar los imaginarios sociales de subvaloración del docente socializando sus logros en materia educativa, resaltando los desarrollos en los procesos de profesionalización, de investigación e innovación en las prácticas de aula.

6. Triangulación de resultados, conclusiones y recomendaciones

La triangulación de los resultados derivados de las estrategias de análisis documental y testimonial fue concebida en la ruta metodológica del estudio como el espacio de encuentro e integración de los resultados parciales obtenidos en cada uno de los ámbitos de análisis.

Finalidades de la triangulación

Mediante la triangulación se identifican los puntos de vista sobre los niveles de análisis y planos de la representación respecto de lo deseable, lo posible, lo factible y lo necesario. Asimismo, se establecen las convergencias, las distancias

(rupturas y tensiones) entre los diversos niveles y relaciones del objeto de estudio, con el fin de formular recomendaciones y proyecciones para el mejoramiento o transformación de las políticas públicas.

El uso de la triangulación es coherente con la perspectiva interdisciplinaria propia del análisis del discurso, del enfoque interpretativo y dialógico que lo sustenta y de la pluralidad de estrategias metodológicas implementadas. De este modo se atenúan los sesgos en la interpretación del corpus documental y testimonial y se matizan los resultados obtenidos por diversas vías mediante la identificación de conceptos conectivos que posibilitan su correlación para obtener conclusiones generales.

Principales resultados de la triangulación

Los discursos interpretados en la revisión documental y la consulta testimonial expresan que la formación del profesorado es el fundamento para la cualificación de los procesos de enseñanza y en general el mejoramiento de la calidad educativa. Igualmente, destacan la conformación de comunidades académicas que articulen los niveles del sistema educativo, fortalezcan el diálogo entre instituciones y campos de conocimiento, impulsen la investigación y la innovación y contribuyan a la solución de problemas de la educación.

Por consiguiente, el fortalecimiento de las capacidades profesionales de los docentes, su reconocimiento profesional y su cualificación permanente se sitúan en el nivel macrodiscursivo de las políticas y constituyen el centro de la representación sobre *lo deseable*.

Estas aspiraciones se materializan en los planes de gobierno, los planes territoriales de formación y los planes de capacitación en los cuales se identifica la representación de *lo posible*, aquello que en cada periodo se destaca como una prioridad en la política.

La puesta en marcha de Programas de Formación Permanente de Docentes, el apoyo a la formación posgradual y los incentivos dirigidos a estimular la productividad y las acciones sobresalientes en el plano institucional e individual expresan la representación de *lo factible* en la política pública.

Por su parte, la participación de los docentes (beneficiarios de programas de formación y ganadores de premios) y de los actores representativos en la formulación y ejecución de políticas públicas en las diversas estrategias metodológicas del estudio sobre incentivos docentes (entrevistas, narrativas, grupos focales) permite la identificación en sus discursos de *lo necesario*, en cuanto se sistematizan sus valoraciones (balance) y recomendaciones (perspectivas) para el fortalecimiento de estas políticas en el Distrito Capital.

En el presente estudio los PFPD y las políticas de apoyo a la formación avanzada, a través del Fofad (especializaciones, maestrías y doctorados), junto con los Premios a la Investigación y la Innovación constituyen estrategias pertinentes dirigidas a fortalecer el desarrollo profesional docente mediante la generación de nuevos espacios de construcción del conocimiento escolar, como la participación en redes y otros espacios de comunidades de prácticas, al igual que en eventos académicos institucionales, distritales, nacionales e internacionales. Se consideraron fundamentales por su aporte a la profesionalización, al empoderamiento de los docentes y al despliegue de sus potencialidades. Estos fueron puntos de convergencia presentes en la mayor parte de los discursos analizados.

En relación con el Premio a la Investigación e Innovación Educativa, creado por el Acuerdo 273 de 2007, del Concejo de Bogotá, se considera clave por la mayoría de actores en las entrevistas focalizadas y por el grupo de docentes ganadores de premios como verdadero incentivo docente, debido a su protagonismo en la construcción de representaciones positivas sobre la función docente y su incidencia en el desarrollo de la autoestima de los docentes y la valoración de su producción académica e investigativa.

En el caso del Premio Galardón a la Excelencia se plantean interrogantes sobre el modelo educativo que orienta las evaluaciones de la gestión institucional, muy ligados a los parámetros de las políticas internacionales y del MEN, referidas al logro de la eficiencia y la eficacia, en concordancia con la gestión empresarial. Sin embargo, en el análisis testimonial de actores clave, aunque se reconocen las anteriores caracterizaciones, también se valora este premio como un espacio de reflexión sobre la vida institucional y oportunidad de propender por el trabajo colectivo para su mejoramiento.

La triangulación de información pone de manifiesto asimismo la existencia de divergencias, tensiones o rupturas en relación con la concepción e implicaciones semánticas del “incentivo” en el marco de las políticas públicas en educación. Mientras que en el diseño de las políticas nacionales se consignan los incentivos como sinónimos de estímulos, motivaciones o reconocimientos, los voceros sindicales del magisterio rechazan dicha denominación por su asociación con las perspectivas neoliberales y su adscripción al campo de la producción industrial. Para ellos, los programas y apoyos a la formación no son incentivos, sino derechos consagrados en la Constitución y la Ley General de Educación.

Surgen matices sobre el incentivo como compensación monetaria adicional al salario y su relación con la productividad y el reconocimiento profesional docente, destacándose en este campo los Premios a la Investigación y la Innovación anteriormente referidos.

En el caso de los PFPD, para algunos formuladores de política estos no fueron concebidos como incentivos, sino como actividades inherentes a la labor profe-

sional de los maestros que demanda su actualización permanente, pero los docentes lo asumen como incentivo por la gratuidad y oferta. En general, estas dos modalidades de incentivos se consideran valiosas para el mejoramiento educativo.

También se plantean como problemas centrales de la política educativa la ausencia de equidad de la labor docente, derivada de la coexistencia de dos escalafones, cada uno de los cuales se sustenta en un modelo distinto de educación y de profesor. Este aspecto guarda relación con la necesidad de generación de condiciones dignas para el ejercicio docente, representado en un reconocimiento salarial acorde con su formación y producción profesional, espacios físicos adecuados para la labor educativa, tiempos en el plan de trabajo que posibiliten la construcción de comunidades, el desarrollo de la investigación, la participación en actividades profesionales no contempladas en la carga horaria semanal. Los anteriores resultados se condensan en la tabla 48.

Como se ha señalado, las políticas públicas expresan un conjunto de programas, proyectos, acciones y metas, concebido con el fin de dar respuesta a necesidades urgentes y promover cambios significativos en la acción pública. En general, las políticas de incentivos han sido impulsadas para alcanzar metas en la calidad de la enseñanza y el mejoramiento de los aprendizajes escolares, el ambiente escolar y la institucionalidad, con base en la cualificación de las capacidades y desempeños docentes.

La revisión de literatura posibilitó la identificación de discursos predominantes en los planos macrodiscursivo (lo deseable) y el plano de lo mesodiscursivo sobre planes en los cuales se sitúa lo que se está en capacidad de ofrecer como incentivos (lo posible) a través de programas concretos (lo factible), como estrategias que se ponen en funcionamiento para estimular la labor docente y contribuir a su profesionalización a fin de responder a necesidades docentes que aporten a la calidad de los aprendizajes escolares.

¿Qué tantas ideas y concepciones en relación con los planos macro-meso y microdiscursivo de la política pública emergen en los discursos de los planeadores y beneficiarios de política? Las respuestas de los entrevistados (nivel microdiscursivo del discurso) sobre balances, proyecciones y recomendaciones a las políticas de incentivos docentes dieron cuenta del nivel de lo necesario para su fortalecimiento o transformación, a partir de sus deseos y expectativas como sujetos.

Así, en el plano macrodiscursivo lo deseable para los Estados latinoamericanos, incluidos Colombia y los organismos internacionales con el auspicio de la banca multilateral, era relacionar los incentivos de forma directa con los salarios. Una mejora en los salarios de los profesionales docentes se convertía en un mecanismo idóneo para atraer a los mejores profesionales y comprometerlos con el proyecto educativo hegemónico; retener los maestros que respondan al ideal

Tabla 48
Triangulación de los resultados sobre las dimensiones de la representación

| Componentes de la perspectiva de estudio sobre la política de incentivos docentes | | | | |
|--|---|--|---|---|
| Dimensiones del análisis del discurso | Representación de lo deseable: prioridades en los marcos de política. | Representación de lo posible: acciones proyectadas en los planes. | Representación de lo factible: metas alcanzables en los programas de incentivos. | Lo necesario para mejorar las políticas. |
| Propósitos que orientan la política y los programas de incentivos | 1996- 2003 | | | Propuestas de profesionalización alternativas a los PFPD. Ampliación de las estrategias de formación mediante: intercambios nacionales e internacionales. Pasantías. Cursos de posgrado en el país y en el exterior. Mayor reconocimiento a su labor profesional e impacto en las transformaciones sociales. Categorías de docente-investigador. Escalafón. |
| | Mejoramiento de la calidad educativa, competitividad y desarrollo en un mundo globalizado. | Actualización permanente de los docentes; incentivos para mejorar los resultados de la calidad educativa. | Cualificación profesional mediante la actualización, la investigación y la innovación. Articulación entre la escuela y las universidades a través de los grupos de investigación para construir comunidades académicas. | |
| | 2004-2013 | | | |
| | Reconocimiento e identidad profesional del docente, empoderamiento de los docentes en sus prácticas pedagógicas e impacto en el contexto social y cultural. | Reconocimiento a los logros institucionales e individuales en el plano de la investigación y la innovación derivados del compromiso e identidad profesional docente. | Identidad y reconocimiento profesional del docente como intelectual de la educación y la pedagogía. | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | 1996-2003 | | |
| Manera como se conciben los actores educativos beneficiarios de la política de incentivos docentes | Profesionales que demandan actualización en investigación, y competencias básicas para mejorar los resultados escolares. | Profesionalización y mejoramiento de las capacidades de los docentes para investigar, sistematizar e impactar en el entorno educativo. | Profesionales con la responsabilidad de mejorar los resultados de las evaluaciones educativas y el desarrollo de la educación. | Sujetos transformadores que aportan al desarrollo de los planes educativos, a partir de su compromiso profesional y dedicación al trabajo con los estudiantes. |
| | 2004-2013 | | | |
| | Sujetos de derechos con capacidades para transformarse y transformar su entorno. | Conformación de comunidades académicas que posibiliten el diálogo, el intercambio, la participación y la construcción plural y permanente de la acción educativa. | Profesionales con capacidad para empoderarse de su papel transformador en la educación. | |
| 1996-2003 | | | | Unificación y mejoramiento del escalafón docente. Reconocimiento a nuevos desarrollos profesionales. Creación de condiciones favorables para la investigación. |
| Criterios valorativos sobre la necesidad y beneficio de esta política | Eficiencia, efectividad y compromiso docente en la política pública educativa frente a la inversión estatal. | Necesidad de ampliación del número de docentes con títulos de posgrado. | Mejoramiento de la planeación estratégica, organización gerencial de instituciones educativas, y la convivencia. | |

| Criterios valorativos sobre la necesidad y beneficio de esta política | 2004-2013 | | | Mejoramiento de la remuneración y bienestar, ampliación de incentivos. Difusión de los planes de incentivos para acceder a sus beneficios. Articulación interinstitucional (universidad- escuela-sociedad) para el fomento y el desarrollo de la investigación sobre problemas de la educación y de la escuela |
|---|---|--|--|--|
| | Cumplimiento de una política de derechos humanos con criterios de equidad, calidad y reconocimiento de los sujetos. | Ampliación del presupuesto para apoyo a la formación posgradual. Creación del Fopad y convenios con Icetex y universidades para garantizar el desarrollo de la política. | Cualificación de los procesos de investigación e innovación. Reformulación del PEI. Articulación entre teoría y práctica para el cumplimiento de los fines educativos. | |

de eficiencia y la calidad educativa; propiciar el establecimiento de rangos que mostraran diferenciaciones a partir de la experiencia calificada, los estudios, los resultados alcanzados en las pruebas estandarizadas, las certificaciones de calidad de las instituciones y la visibilidad de la investigación mediante reconocimiento al mérito.

Las recomendaciones derivadas de este enfoque señalaron el otorgamiento de incentivos a la labor docente como el mecanismo adecuado para el mejoramiento de la competitividad y el desarrollo de la región, la promoción de mejores resultados en la educación, garantizar el retorno a la inversión realizada por los Estados por medio del mejoramiento de la infraestructura educativa, la ampliación de la planta docente, las mejoras salariales y la estabilidad generada por las regulaciones de los escalafones docentes.

Pese a la diversidad de perspectivas, en los distintos periodos estudiados está presente la necesidad de un mejoramiento de la formación de los profesores para alcanzar más elevados resultados en la educación y el desarrollo de los países de la región, el mejoramiento de la infraestructura, la cobertura educativa y, en general, la superación de las dificultades reconocidas en la década de los años ochenta en la educación.

Por otra parte, en el plano mesodiscursivo, la revisión documental relacionada con las políticas públicas en Bogotá indicó la emergencia de concepciones favo-

rables al otorgamiento de incentivos en el plano monetario, al igual que el reconocimiento social y simbólico de instituciones y docentes destacados en la gestión escolar y la convivencia, la investigación, la innovación, la sistematización de experiencias significativas y el mejoramiento de los resultados educativos, entre otros factores. En tal sentido, se destacaron las políticas públicas dirigidas a la cualificación y el mejoramiento del saber profesional, la construcción de comunidades y el fomento e impulso a la actualización, la investigación y la innovación.

En el periodo analizado (1996-2013) se institucionalizaron los programas de formación permanente de docentes, los Premios a la Investigación y la Innovación, los galardones y los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual, en gran medida como respuesta a los mandatos de la Ley 115 de 1994, al creciente desarrollo de concepciones relacionadas con la transformación de la cultura escolar y la idea fuerza de que la profesión docente demanda actualización constante de los conocimientos en relación con las prácticas concretas de la escuela y sus contextos.

El enfoque de derechos ha sido el mayor reto trazado por el sector educativo del Distrito Capital a partir del Plan de Desarrollo “Bogotá: Una Gran Escuela” (2004-2008), el cual se ha refrendado por los gobiernos que lo siguieron.

Las políticas educativas de las últimas tres administraciones han más allá de las propuestas centradas en la remuneración y la evaluación, aunque estas sean importantes y nada desdeñables, procurando nuevas búsquedas a tono con las expectativas, las proyecciones, las necesidades y los deseos de los principales protagonistas del proceso: los docentes. Se adelantaron programas concretos de incentivos como los Premios a la Investigación e Innovación y se amplió sustancialmente el presupuesto destinado a los programas de formación docentes, especialmente dirigidos a las PFPD y los PAFP, y otras estrategias de profesionalización y mejoramiento docente.

Conclusiones, proyecciones y recomendaciones

Sobre las concepciones y el concepto de incentivos, en el contexto internacional, regional y nacional

En el presente estudio las políticas públicas expresan un conjunto de programas, proyectos y metas concebidas con el fin de dar respuesta a necesidades urgentes y promover cambios significativos en la acción pública. Dentro de ellas las políticas de incentivos se interpretan como estrategias planeadas para contribuir a la consolidación de metas en la calidad de la enseñanza y el mejoramiento de los aprendizajes escolares, el ambiente escolar y la institucionalidad.

En concordancia con lo anterior, las referencias a incentivos, reconocimientos y estímulos hacen parte del campo de la educación y la profesionalización docente, algunas de las cuales se confunden por su proximidad semántica o se emplean

indistintamente en los documentos de política consultados, aunque también se delimitan en cuanto a su alcance ideológico y político.

En la literatura consultada se registra que la década de 2000 fue fructífera en la formulación e implementación de medidas tendientes a “mejorar” las finanzas del Estado mediante reformas en el campo laboral, la salud y la educación, en el contexto económico global de la crisis financiera y ajuste fiscal, consignado en las recomendaciones de organismos de cooperación y la banca multilateral dirigidas a “poner orden en la economía”. Esta perspectiva se aprecia en el estado actual de los estudios de caso impulsados por el BID y otras organizaciones, con un marcado sesgo económico en la adopción del “esquema” de incentivos destinados a procurar la mejora en los resultados educativos como factor de desarrollo económico y social de la región y la búsqueda de mecanismos para que “la inversión en educación” exprese niveles de rentabilidad cuantificables y verificables a través de la evaluación.

De esa manera, en este periodo se consolidan las reformas educativas emprendidas desde los noventa por recomendación de la banca internacional para garantizar el equilibrio entre financiación y desarrollo de los países de la región, conocidas como las reformas de primera y segunda generación. Estas reformas tienen en común la relación entre “financiamiento y evaluación educativa” con base en el rendimiento de los estudiantes, como mecanismo para la supervisión de la calidad de la educación; la descentralización de la administración de los establecimientos escolares del sector público y la incorporación del sector privado como oferente de educación.

En concordancia con lo anterior, la propuesta sobre incentivos docentes planteada, en el nivel nacional, por parte del Ministerio de Educación Nacional (2012) se edifica en la teoría de la motivación, según la cual un incentivo se convierte en estímulo e incita una actividad que genera satisfacción intelectual o material dentro del ámbito social, institucional o personal. Este planteamiento remite al campo de la economía, donde el incentivo es un motivador y motivar equivale a poner en movimiento, impulsar a realizar determinado tipo de acciones que se intentan ejecutar o se ejecutan, ya fuere por necesidades del actor o por las expectativas que el resultado de la acción genere.

Esta teoría se traduce, en el campo práctico de los incentivos docentes, en la compensación basada en el desempeño. Particularmente, los resultados de las Pruebas Saber (3, 5, 9 y 11) se consideran fundamentales para que los gobiernos de los entes territoriales, los padres de familia y la comunidad en general establezcan la realidad sobre la calidad de la educación impartida. Sin embargo, se advierte el peso de la medición, la evaluación de resultados, no de los procesos, la estandarización de pruebas para medir los desempeños de los estudiantes y determinar el desempeño profesional de los docentes a partir de tales resultados, con lo cual se

desvía el sentido de la evaluación para mejorar en cuanto excluye del análisis sobre la calidad educativa otros factores que inciden en los aprendizajes escolares.

Sin embargo, las concepciones del incentivo basadas en el retorno a la inversión no son las únicas presentes en la documentación analizada y estas varían según el periodo en el cual se elaboraron, la entidad que impulsa la investigación y el contexto en el cual se producen los documentos de política y los jurídicos que dan cuenta de su implementación en los marcos vigentes. Otras propuestas comienzan a incorporar las recompensas simbólicas como dimensión fundamental para el ejercicio profesional, teniendo en cuenta la relación entre desempeño laboral y satisfacción profesional, lo cual implica, no solamente una remuneración digna, sino también condiciones físicas adecuadas para la transmisión y producción del nuevo conocimiento y la innovación. Estos aspectos son importantes para la incorporación y retención en el sistema educativo de los mejores profesionales, cuya motivación se relaciona con las recompensas monetarias y simbólicas.

Estas últimas tienen gran incidencia en el estatus y las condiciones de trabajo, el prestigio de la profesión y los apoyos para el mejoramiento continuo, especialmente en lo concerniente a los premios y a la capacitación en maestría y doctorado. Sin embargo, también se requiere prever que las motivaciones simbólicas para algunos docentes pueden resultar poco atractivas para otros, cuyas representaciones pueden estar centradas en mejor remuneración y mayores condiciones laborales.

Por lo tanto, los propósitos relacionados con una ponderación y retribución de los esfuerzos docentes demanda la conformación del sistema de información robusto que sirva de soporte para el desarrollo de las políticas y programas relacionados con la selección, formación y actualización docente que, a su vez, permita monitorear y evaluar oportunamente los resultados de la acción pública.

Son menores las referencias sobre el diseño de incentivos en el ámbito de la dignificación docente y el desarrollo de las subjetividades, destacándose en esta perspectiva las propuestas de Colombia en el marco del Movimiento Pedagógico, la Constitución Política, la Ley General de Educación, la Asamblea Nacional por la Educación y otras instancias de participación, así como la política agenciada por Bogotá desde la Secretaría de Educación y el IDEP, en una perspectiva de derechos y, en este caso, en concordancia con las nuevas políticas mundiales de la Unesco y la Declaración de Jomtien de “Educación para Todos”.

En su conjunto, los documentos consultados señalan la importancia de los incentivos para mejorar la actividad docente, generar identidades profesionales y reconocer sus aportes a los procesos educativos, lo cual explica la amplia gama de situaciones que se pretende estimular y reconocer, como también la oportunidad que brindan para establecer diferencias en el desempeño profesional y sus

impactos educativos. En general, en este marco los documentos coinciden en un concepto referido a la retribución adicional o recompensa por la labor comprometida y los resultados obtenidos, bajo el presupuesto de condiciones de trabajo adecuadas, retribución laboral equivalente a las demás profesionales, reafirmación de un estatus profesional y mejora permanente de sus capacidades.

Los incentivos pueden ser de diverso tipo y abarcan tanto los pagos adicionales (incentivos monetarios) como los reconocimientos simbólicos (no monetarios); individuales (por la labor destacada de un docente o directivo) y los colectivos (por el desempeño institucional). Sin embargo para que su otorgamiento tenga el impacto necesario y respondan a las expectativas, todos ellos requieren de sostenibilidad financiera, estabilidad y valoración sistemática de sus efectos.

El estudio de Vegas y Umansky (2005) propone una amplia tipología de incentivos y los relaciona con las particulares condiciones de los contextos de enseñanza, recomendando el otorgamiento de aquellos que beneficien a la mayor parte de la comunidad, privilegiando los colectivos, sin abandonar los aspectos salariales, técnicos y políticos que demanda la implementación eficaz de una política de este tipo, según las enseñanzas derivadas de las experiencias en la región.

En términos generales, en el presente estudio se destaca la diferencia entre las concepciones dominantes sobre incentivos en el contexto regional, nacional y mundial, frente a las políticas de incentivos impulsadas en el Distrito Capital, fundamentadas en el derecho a la educación y el reconocimiento de los maestros como sujetos de derechos, trabajadores de la cultura e intelectuales en pleno ejercicio de su profesión.

A diferencia de las demás experiencias, esta política reivindica el papel estratégico del docente para elevar la calidad educativa, mediante el mejoramiento de los procesos pedagógicos, aunque también se destinan incentivos para los estudiantes, directivos docentes y colegios distritales oficiales, teniendo en cuenta que la meta es la lucha contra la segregación y la defensa de lo público, sin olvidar que los incentivos académicos y pecuniarios están en la base de la profesionalización y dignificación de los docentes. Los planteamientos de la Asamblea Nacional por la Educación focalizan la política implementada por la Secretaría de Educación en un escenario de derechos dentro de los cuales se cuentan los incentivos docentes.

Se recomienda que la política de incentivos se articule de manera amplia, sistémica y coherente con otras políticas dirigidas al mejoramiento de la educación, para que los esfuerzos monetarios y no monetarios que realicen las instituciones estatales tengan los resultados esperados. Se trata, por lo tanto, de combinar las concepciones sobre lo individual con lo colectivo, lo profesional con lo institucional, y dentro de estas dimensiones contar con sistemas y criterios de evaluación confiables que permitan, efectivamente, establecer los impactos y debilidades de

estas políticas, diseñar políticas participativas en las que los actores educativos cuenten para la toma de decisiones, el seguimiento y el reconocimiento de los alcances de una política sostenible en el tiempo y con los recursos necesarios para establecer sus logros.

Asimismo, se requiere diferenciar los incentivos de los derechos consagrados frente a la formación y la educación pública, dentro de los cuales se cuentan la financiación adecuada y sostenible de los programas tendientes a la cualificación docente, la generación de condiciones dignas y el reconocimiento del papel del docente como intelectual de la educación y la pedagogía.

Igualmente, se recomienda diferenciar la formación como proceso inherente al quehacer profesional de los reconocimientos y estímulos a la producción intelectual de los profesionales de la educación, tales como los premios, las publicaciones, la conformación de redes y, en general, la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo de la investigación y la innovación. Ni las compensaciones simbólicas a la labor destacada de los docentes y directivos docentes representadas en galardones, medallas y otras formas de reconocimiento y dignificación, ni las compensaciones económicas como consecuencia de labores destacadas en favor de la educación, más allá del plan de trabajo docente, pueden sustituir los deberes y derechos consagrados.

Sobre las concepciones de incentivos, en las políticas educativas de Bogotá; la articulación entre lo deseable, lo posible y lo factible

En síntesis, el análisis de los planes sectoriales permiten establecer dos grandes bloques en relación con lo deseable. Las políticas desarrolladas entre 1996-2003 hacen énfasis en el papel de la educación y su capacidad de transformación a partir de la eficacia, la eficiencia y la articulación con el contexto con base en promover la investigación y la innovación.

Por su parte, las políticas desarrolladas entre 2004 y 2013 tienen un enfoque declarado de derechos de primera y segunda generación que focalizan el reconocimiento y estatus profesional de los docentes, así como su identidad, atendiendo criterios derivados de la política internacional, especialmente relacionada con la equidad, la capacidad transformadora de los docentes y su papel como intelectuales de la educación y la pedagogía, haciendo factibles los postulados del Movimiento Pedagógico.

RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL Y TESTIMONIAL

El estado actual de los incentivos docentes indica que en las experiencias regionales y nacionales sobre ellos se presentan dificultades y limitaciones para su otorgamiento. Por lo tanto, se recomienda ponderar si los incentivos pueden ope-

rar de manera focalizada o aislada, o preferiblemente deban hacer parte de una reforma que contemple modificaciones a la carrera docente y al sistema educativo.

Asimismo, se recomienda la adopción de medidas tendientes al mejoramiento, no solo de quienes se encuentran vinculados al sistema, sino también de quienes esperan ingresar a la docencia, por lo cual la combinación de incentivos monetarios y reconocimientos simbólicos puede ser un atractivo para convocar, vincular, atraer y retener a los mejores docentes y contribuir al mejor desempeño escolar.

No basta con generar incentivos monetarios sin mejorar las condiciones docentes, como tampoco generar incentivos sin atender la formación inicial y el ingreso de los jóvenes a la carrera docente. Se requiere contar con mecanismos que retribuyan la mejora en la remuneración al servicio de acuerdo con los criterios que establezcan las comunidades en un proceso participativo incluyendo variadas dimensiones de la acción educativa. La incorporación de las representaciones sobre el papel profesional y la subjetividad del docente son fundamentales para lograr cambios en las prácticas, ya que las reformas se han desarrollado en un plano supraestructural, sin tomar en consideración las representaciones del docente.

Los sistemas de incentivos basados en la evaluación del desempeño docente pueden generar resistencias, tensiones y rupturas, puesto que las escalas de remuneración salarial han estado centradas especialmente en los niveles, el perfeccionamiento y la antigüedad de los profesores, sin tener en cuenta medidas sobre su desempeño. Por consiguiente, los docentes pueden responder de manera positiva o negativa a la implementación de incentivos.

Por lo anterior se recomienda que los incentivos hagan parte de una política integral, integrada y participativa, que incorpore de forma simultánea, no fraccionada o desarticulada, todas las dimensiones que inciden en la calidad de los aprendizajes. Es fundamental contar con el punto de vista de los sindicatos de profesores y trazar estrategias de participación de la comunidad educativa.

Se requieren transformaciones en las prácticas pedagógicas para lograr cambios significativos en los aprendizajes de los estudiantes, lo cual implica la articulación entre la universidad y la escuela, las entidades formadoras, las Secretarías de Educación y, en general, la comunidad educativa. En dicha formación la autonomía del docente, su reconocimiento y estatus profesional, y su identidad, desempeñan un papel determinante.

Por lo tanto, es necesario avanzar en la formación profesional e investigativa de los docentes para que se construyan conocimientos que promuevan nuevas representaciones sociales e imaginarios sobre la educación y la pedagogía, mediante el desarrollo de su creatividad y de sus capacidades para generar acciones pertinentes en sus contextos, con compromiso y responsabilidad. La formación

permanente, el trabajo en equipo, el intercambio de experiencias, la reflexión y discusión entre pares, constituye el espacio para su empoderamiento y consolidación como intelectuales.

En esta vía se recomienda el fortalecimiento del IDEP y su reorientación hacia un Instituto de Altos Estudios Pedagógicos que organice y fortalezca el Sistema de Investigación e Innovación, defina líneas de investigación prioritarias y articuladas a la formación en maestría y doctorado y las nuevas prácticas de investigación e innovación.

El balance sobre los PFPD destaca los avances en cuanto a la actualización teórica y didáctica, la investigación, la innovación, la ampliación de su horizonte cultural y la conformación de comunidades académicas. Sin embargo, para algunos docentes, adscritos al escalafón 2277, estos programas han perdido interés puesto que no cuentan para su ascenso en el escalafón y a su vez no constituyen aspectos que redunden en el ascenso de los docentes del nuevo escalafón (1278), lo que evidencia la necesidad de plantear alternativas más atractivas y acordes con las necesidades actuales del profesorado.

Es indispensable ejecutar acciones tendientes a construir espacios propicios para las acciones educativas que convoquen a colectivos de docentes y directivos en propuestas institucionales. De esta manera se puede contrarrestar la soledad de los docentes en los proyectos exitosos y la construcción de comunidades de prácticas que benefician a las comunidades educativas; igualmente, la articulación entre las universidades y las instituciones educativas para el desarrollo de proyectos de investigación e innovación conjuntos que pongan en ejecución las políticas de investigación educativa.

Las principales recomendaciones se relacionan con:

- La introducción de cambios en los PAFP, en lo que respecta a la articulación entre teoría y práctica y el otorgamiento de un mayor peso a los problemas del contexto y la pertinencia de las teorías para su solución.
- La generación de políticas claras de articulación entre la SED, el IDEP y las instituciones formadoras con el fin de definir líneas de investigación pertinentes, acciones compartidas, apoyo e interacción durante la formación y con posterioridad a ella.
- La ampliación de incentivos relacionados con la producción de publicaciones, eventos, reconocimiento a la labor institucional, etc., y la apertura de nuevos escenarios de formación nacional e internacional que les posibiliten ir más allá de los cursos.

En relación con las funciones asignadas a los directivos docentes, se plantea la necesidad de impulsar una reorganización de la institución escolar que otorgue el sentido a la pedagogía como razón de ser de la escuela, libere a los directivos docentes de la diversidad de acciones administrativas y se asuman los propósitos de la acción educativa en los siguientes términos:

En términos generales, las dos dimensiones del estudio, el balance y las perspectivas, permiten demostrar cómo a través del análisis del discurso se ponen de manifiesto las relaciones existentes entre los discursos, las representaciones sociales que se promueven y los imaginarios sociales que se crean en las prácticas sociales que ponen en ejecución las políticas de incentivos docentes. En este sentido es claro que las representaciones sobre el docente y sus funciones en la sociedad tienen correspondencias con la falta de valoración social de los docentes, derivada, entre otros factores, de la diferenciación salarial que se da en la práctica entre la profesión docente y las demás profesiones y entre la Educación Básica y Media y la Universitaria.

Lo anterior requeriría de políticas implementadas en otros países que han promovido la valoración social del trabajo docente representada en mejores salarios y la motivación a los egresados de la Educación Media con mayores puntajes para optar a la profesión docente. Asimismo, el establecimiento de la prioridad de que los que tienen los más altos niveles en el sistema educativo sean quienes ocupen los cargos en la Educación Preescolar e Inicial y a quienes se les motiva con mejor remuneración. De esta manera, no tendría el docente de nuestro país baja autoestima y las representaciones e imaginarios sociales de la profesión docente tendrían otros niveles de significación.

Referencias Bibliográficas

Abramovich, V. (abril de 2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la Cepal, 88, 35-50.

Actas de los comités de capacitación y balances realizados sobre los programas de incentivos.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1995). Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en: http://institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Plan_Desarrollo_Bogota_1995-1998_Mockus_Antanas.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/ PorlaBogotaqueQueremos>.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Plan de Desarrollo “Bogotá: para Vivir Todos del Mismo Lado”. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos PDF/pd-bogotá distrito capital-2001-2004- \(44 pág. - 100 kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos PDF/pd-bogotá distrito capital-2001-2004- (44 pág. - 100 kb).pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008). Recuperado el 10 de diciembre de 2013 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. Recuperado el 11 de diciembre de 2013 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2016). Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/proyectos%20de%20inversion/2013/junio/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (1995). Plan Sectorial de Educación del Distrito Capital Santa Fe de Bogotá. Recuperado el 1 de diciembre de 2013 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2457>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (1997). Plan de Formación Permanente del Personal Docente y Administrativo en el Servicio Educativo del D. C. de Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, Centro de Documentación de la SED.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (1998). Plan Sectorial de Educación 1998-2001. Recuperado el 9 de diciembre de 2013 en: www.sedbogota.edu.co/.../Centro.../PlanSec1998%20-%202001.doc

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (1999). Plan de Formación Permanente del Personal Docente, Directivo y de otros agentes educadores en el Servicio Educativo de Santa Fe de Bogotá, 1999-2000. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2000). Plan Territorial de Formación Permanente de Docentes y Directivos Docentes, 2000-2001. Apertura hacia nuevas estrategias de formación permanente. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2001). Plan Sectorial de Educación Distrital, 2001-2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2001). Plan Territorial de Formación de Educadores, 2001-2002. Formación para el mejoramiento de la calidad de la educación. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2002). Plan Territorial de Formación, 2003. Hacia la transformación de las prácticas educativas en el aula. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2004). Plan Sectorial de Educación “Bogotá: Una Gran Escuela”. Para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Recuperado el 29 de noviembre de 2013 en: http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2004). Plan Territorial de Formación, 2004. Formación permanente de docentes y estímulos al ejercicio profesional de la enseñanza. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2006). Plan Territorial de Formación Docente, 2006-2007. Una oportunidad de transformación pedagógica de la escuela. Recuperado el 9 de diciembre de 2013 en: www.sedbogota.edu.co/.../Centro.../plan_territorial_formacion_06.doc

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2004). Informe de Gestión, 2004. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. Informe sobre el Plan de Desarrollo, 2004-2007. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2005). Plan Territorial de Formación Docente, 2005. Recuperado el 9 de diciembre de 2013 en: www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro.../pfpd_2005.doc

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital. (2008). Plan Sectorial de Educación, 2008-2012. Recuperado el 13 de diciembre de 2013 en: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECRETARIA_EDUCACION/PLAN_SECTORIAL/PLAN%20SECTORIAL%20EDUCACION%20DE%20CALIDAD%202008-2012.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2007). El derecho a la educación en Bogotá en la perspectiva de los desafíos de segunda generación. Sostenibilidad de la política y de las acciones educativas.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital (2009). Plan Territorial de Formación de Docentes y Directivos Docentes, 2009-2012. Recuperado el 10 de diciembre de 2013 en: http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/docs/2010/08/plan_territorial.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2009). Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2009). Galardón a la Excelencia - Premio a la Gestión Escolar. Guía para las instituciones. Bogotá: Corporación Calidad.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2010). Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2011). Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2011). Informe de Gestión y Resultados. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Convocatoria Programa de Formación Permanente de Docentes – PFPD: Del contexto de la astronomía al contexto escolar. Recuperado el 14 de diciembre de 2013 en: www.redacademica.edu.co

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Convocatoria Programa de Formación Permanente de Docentes – PFPD: Las Ciencias Naturales y la Matemática, como herramientas para hacer y comprender. Recuperado el 14 de diciembre de 2013 en: www.redacademica.edu.co

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Convocatoria Programa de Formación Permanente de Docentes – PFPD: Pedagogía en la comunicación audiovisual en el ámbito de la escuela y la ciudad. Recuperado el 14 de diciembre de 2013 en: www.redacademica.edu.co

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Convocatoria Programa de Formación Permanente de Docentes – PFPD: Pedagogía para el desarrollo de la creatividad, de la comprensión y la producción de textos. Recuperado el 14 de diciembre de 2013 en: www.redacademica.edu.co/.../formacion_docente/Convocatoria%20PFP.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Docentes empoderados con bienestar y mejor formación. Orgullosamente maestras y maestros. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). El impacto de la política educativa en los aprendizajes para la vida. Evaluación de la calidad educativa. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Informe de Balance Social, vigencia 2011. Bogotá: Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital. (2012). Plan Sectorial de Educación, 2012-2016, “Calidad para Todos y Todas”. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/PLAN_SECTORIAL/2013/Bases%20Plan%20Sectorial%20Educacion%20DEF%2024072013.pdf

Álvarez, A. y Castro, J. O. (2012). *Historia institucional del IDEP*. Bogotá: Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo, CIDE.

Álvarez, A. *et al.* (2008). *Lo que antes era un privilegio hoy es un derecho. Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: “Una Gran Escuela”*. Bogotá: Alcaldía Mayor - IDEP - Editorial Magisterio.

- Ander Egg, E. (1994). *La interdiscipliniedad en educación*. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata.
- Antúnez, S. e Imberón, F. (Coords.). (2007). La formación permanente de docentes en la Región Centroamericana y República Dominicana. Análisis de la situación y propuestas para la convergencia regional. Recuperado en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5655>
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Asamblea Nacional por la Educación. (2007). Relatoría plenaria general. Formación, desarrollo profesional y dignificación de los y las docentes y directivos docentes. Plan Decenal de Educación 2006-2015. Bogotá. Recuperado en: www.plandecenal.edu.co/html/1726/articulos-130711_archivo.doc
- Asamblea Nacional por la Educación. Relatoría plenaria general. Formación, desarrollo profesional y dignificación de los y las docentes y directivos docentes. Plan Decenal de Educación 2006-2015. Política pública. (Propuesta).
- Barret, R. (2001). *Los límites de la competencia*. Barcelona: Gedisa.
- Bruner, J. (1995). *Actos de significado*. Madrid: Alianza Psicología Minor.
- Bruni Celly, J. et al. (2001). *Los maestros en Venezuela. Carreras e incentivos*. Washington: Instituto de Estudios Superiores, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calsamiglia, H. y Tucson, A. (1999). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Ariel.
- Castillo, E. et al. (2000). *Informe final: Perfil de competencias del docente*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Castro, J. y Álvarez, A. (2012). *Historia institucional del IDEP*. Bogotá: Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo - CIDE.
- Castro, J. O. (2013). Los incentivos como política, aporte a su conceptualización: una visión desde los estudios y los programas desarrollados en el ámbito internacional, nacional y distrital. IDEP, Informes 1 y 2, Contrato 031 de 2013.
- CBN 1013 - Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión, vigencia 2009. Oficina Asesora de Planeación.
- CBN 1013 - Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión, vigencia 2010. Oficina Asesora de Planeación
- Charaudeau, P. y Mainguenu, D. (2005). *Diccionario de análisis del discurso*. Madrid: Amorrortu.

Concejo de Bogotá. (2007). Acuerdo 273 de 2007.

Concejo de Bogotá. (2012). Acuerdo 489 de 2012.

Convocatorias a cursos, PFPD, diplomados, redes u otro tipo de espacios para la profesionalización docente realizadas por la SED.

Convocatorias realizadas por el Comité de Capacitación del Distrito o quien haya hecho sus veces durante el periodo contemplado en el estudio.

Convocatorias y bases de los premios y demás incentivos docentes realizados por la SED.

Cuervo, J. I. (2010). Las políticas públicas y el marco normativo. *Política Pública Hoy*, 3, 1, 5-8.

Decreto 844 de la Alcaldía Mayor (1995). Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2457>

Denzin, N. K. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Díaz, Á. e Inclán, C. (2001). *El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*. México: UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad.

Foro Educativo Boliviano (Cochabamba 10, 11 de noviembre de 2006). Estatuto Orgánico Foro Educativo Boliviano. Plan Trienal (2007-2009). Acta de la reunión ampliada. Recuperado en: <http://foroedubol.galeon.com/enlaces1258710.html>

García de Fanelli, A. (Ed.) (2009). *Profesión académica en la Argentina: carrera e incentivos a docentes en las universidades nacionales*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad - Cedes.

Giménez, C. y Valente, X. (mayo-agosto de 2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del Cendes, 27, 74, 51-80. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>

Habermas, J. (1990). *Pensamiento posmetafísico*. Madrid: Taurus.

Hernández Sampieri, R. et al. (2010). *Metodología de la investigación*, 5.ª edición. México: Mc Graw-Hill.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP. *Premio a la Investigación Educativa e Innovación Pedagógica 2007*. Bogotá: Editorial Magisterio.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP. (2008). *Premio a la Investigación Educativa e Innovación Pedagógica 2008*. Bogotá: Pro-Offset.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP. (2009). *Premio a la Investigación Educativa e Innovación Pedagógica 2009*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP. (2010). *Premio a la Investigación Educativa e Innovación Pedagógica 2010*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Jaimes Carvajal, Gladys. (2001). Teorías del conocimiento e investigación lingüística. En: *Lenguaje y cognición: universos humanos*. Bogotá: Ediciones Universidad de Salamanca e Instituto Caro y Cuervo.

Jaimes Carvajal, Gladys. (2008). *Aprender a dialogar en el aula de preescolar*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Jaimes Carvajal, Gladys y Rodríguez Luna, María Elvira. (1996). *Lenguaje e interacción en la educación preescolar*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas / Colciencias.

Jaimes Carvajal, Gladys y Rodríguez Luna, María Elvira. (1996). *Lenguaje y mundos posibles: una propuesta para la educación preescolar*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas / Colciencias.

Jaimes Carvajal, Gladys y Rodríguez Luna, María Elvira. (1997). El mundo social en el discurso de los niños de preescolar. En *Discurso, proceso y significación. Estudios de análisis del discurso*. Cali: Editorial Universidad del Valle.

Jurado, F. *et al.* (2013). Premio a la Investigación e Innovación Educativa 2007 a 2012: un Estado del Arte. Bogotá: Instituto de Investigación en Educación, Convenio IDEP-Universidad Nacional de Colombia.

Lechner, N. (2002). La erosión de los mapas mentales. En: *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: LOM.

Lineamientos de políticas de incentivos docentes implementadas por los ejecutores de políticas.

Londoño, R.; Sáenz, J. *et al.* (2011). *Perfiles de los docentes del sector público en Bogotá*. Bogotá: IDEP.

Martínez, M. C. (Comp.) (1997). *Discurso, proceso y significación*. Cali: Editorial Universidad del Valle.

Ministerio de Educación de Argentina (noviembre 29 de 2013). Recuperado en: <http://www.educ.ar/sitios/educar/noticias/ver?id=121099&referente=docentes>

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2002). Decreto 1278 de 2002, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3982 de 2006, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2715 de 2009, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2005). Tres miradas a la formación docente. *Al Tablero*, 35. Recuperado en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-89943.html> Altablero No. 35, JUNIO-JULIO 2005

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2011). Manual de Incentivos. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2011). Manual Plan de Incentivos. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2012). Consultas a la Oficina Jurídica. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (diciembre de 2012). Hacia la creación y consolidación de un plan de incentivos a docentes y directivos docentes con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia. Presentación de la propuesta y posibles escenarios financieros. Documento ejecutivo.

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2012). Políticas y sistema colombiano de formación y desarrollo profesional docente. Recuperado en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/w3-article-312338.html>

Mizala, A.; González, P.; Romaguera, P. y Guzmán, A. (2000). *Los maestros en Chile: carreras e incentivos*. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de investigación / Universidad de Chile / Ministerio de Educación de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). *Regulación, incentivos y remuneración de los profesores en Chile*. Washington: Universidad de Stanford / BID.

Morduchowicz, A. (2011). *Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes*. PREAL, Serie Documentos, 55.

Morin, E. (1992). *El método. Las ideas*. Madrid: Cátedra.

Navarro, J. C. (Ed.) (2002). El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño. En: *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Navarro, J. C. (Ed.) (2002). *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE. (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. OECD Publishing. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es>

Ome, A. (2012). *Meritocracia en la carrera docente: evidencia para Colombia*. (Harris School of Public Policy Studies, Universidad de Chicago). En: *Estudios sobre calidad de la educación en Colombia*. Bogotá: Icfes. También se puede consultar un resumen del trabajo en http://www.icfes.gov.co/investigacion/component/docman/doc_view/40-proyecto-alejandro-ome-efectos-de-pago-por-merito-a-docentes?Itemid=

Ome, A. (2013). *El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación*. Bogotá: Icfes.

Ordóñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ortiz de Zevallos, G. *et al.* (1999). La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones. Documento de trabajo R-348. Washington: BID.

Pardo, N. (2007). *Cómo hacer análisis crítico del discurso*. Chile: Frasis.

Peña, M. (s. f.). *Informe de Gestión 2001-2003*. Bogotá: SED.

Pérez, A. I. (2007). Análisis del discurso mediático sobre el Estado comunitario. *Enunciación*, 12, 20-41.

Plan Decenal de Educación 2006-2016. Evaluación de la articulación del Plan de Desarrollo 2012-2015 de Bogotá, D. C., “Bogotá Humana” con el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016.

Plan Sectorial de Educación 2004-2008, “Bogotá: Una Gran Escuela”. Recuperado en: http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf

Plan Sectorial de Educación 2008-2011, “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”. Recuperado en: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/INFORME_GESTION/2012/agosto/CBN%20-%201014%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20-%202011.pdf

Plan Sectorial Educativo 2011-2014. Recuperado en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articulos-265759_recurso_1.pdf

Resolución 174 de la Secretaría Distrital de Educación (2010).

Reswebwr, J. P. (1981). *La méthode interdisciplinaire*. París: PUF. Traducido al español por Rodríguez, María Elvira, *El método interdisciplinario* (2000). Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico.

Rodríguez, C. P. (septiembre de 2010). El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del Perú (Pronafcap). *Revista Educación*, XIX, 37, 87-103, Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/educacion/article/view/2553>

Rodríguez, M. E. (2005). *Lineamientos para el desarrollo de competencias básicas en lengua materna*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas / Consejo Regional de Competitividad.

Roth, A. N. (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Roth, A. N. (julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.

Rubiano de la Cruz, J. M. (2007). *Los programas de incentivos vinculados a resultados educativos. Exploración de una opción de política para Colombia*. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Secretaría de Educación Distrital. (2004). Informe de Gestión 2004. Bogotá.

Secretaría de Educación Distrital. (2004). Informe de Gestión y Resultados. Bogotá.

Secretaría de Educación Distrital. (2008). Resolución 1450 de 2008. Bogotá.

Secretaría de Educación Distrital. (2009). El Sistema de Evaluación Integral para la Calidad Educativa - Seice. Bogotá.

Secretaría de Educación Distrital. (2011). Resolución 1668 de 2011. Bogotá.

Secretaría de Educación Distrital. (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016, "Calidad para Todos y Todas". Bogotá.

Sousa, B. (noviembre-diciembre de 1991). Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. *Nueva Sociedad*, 116, 18-38.

Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas - Comité Distrital de Capacitación Docente (2013). Convocatoria 01. Referentes para la presentación de propuestas PFPD. Bogotá.

Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas - Comité Distrital de Capacitación Docente (2013). Convocatoria 01. Orientaciones generales para la presentación de Programas de Formación Permanente de Docentes - PFPD. Bogotá.

Tenti Fanfani, E. (2004). Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política. Estudio interinstitucional comparado en tres países: Perú, Uruguay, Argentina. Revista *Prelac*.

Tobón, D. F. et al. (2004). *Institucionalidad e incentivos en la Educación Básica y Media en Colombia*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Grupo de Microeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia.

Umaña A., C. M. (2004). Esquemas de incentivos para la carrera docente. *Archivos de Economía*, Documento 270.

Unesco. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. EPT-Prelac. Recuperado en: www.unesco.org/education/pdf/TEACHE-S.PDF.

Uribe, C. (2000). Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente. En: *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 215-238), Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, .

Vaillant, D. (2006). *SOS profesión docente: al rescate del currículo escolar*. París: Unesco.

Van Dijk, T. A. (1983). *La ciencia del texto. Un enfoque interdisciplinario*. Barcelona: Paidós.

Van Dijk, T. A. (1989). *Estructura y funciones del discurso*, 6.ª edición. México: Siglo XXI.

Van Dijk, T. A. (septiembre-octubre de 1999). *Análisis crítico del discurso*. *Anthropos*, 186, 23-36. (Traducido del inglés por Manuel González de Ávila).

Van Dijk, T. A. (2000). *El discurso como estructura y como proceso. Estudios sobre el discurso I*. Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. A. (2005). *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II*, 3.ª edición. Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. A. (2006). *Ideología*, 3.ª edición. Sevilla: Gedisa.

Vasilachis de Gialdino (Coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Vegas, E. (mayo-agosto de 2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica (Banco Mundial). *Revista de Educación*, 349.

Vegas, E. y Umansky, I. (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington: Banco Mundial.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, (20), 149-187.

Verón, E. (1987). *La semiosis social*. Buenos Aires: Gedisa.

Wertsch, J. (1988). *Vygostky y la formación social de la mente*. Barcelona: Paidós.



Políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013

De la educación como servicio a la educación como derecho

El presente libro realiza un balance de las políticas de incentivos docentes en Bogotá (1996-2013), plantea convergencias, tensiones y rupturas: en las primeras se registra la existencia de marcos adecuados para el reconocimiento y la dignificación docente, en el campo conceptual y normativo, y la creación de programas de formación permanente, postgradual y de estímulo y reconocimiento a la cualificación profesional de los docentes.

En las tensiones se advierten las concepciones del Estado sobre la formación docente, que oscilan entre el establecimiento de derechos y el desconocimiento del estatus profesional docente: en la definición de prioridades (énfasis en competencias /énfasis en áreas curriculares o en prácticas profesionales); en las concepciones sobre la investigación e innovación y su reconocimiento como constitutivas de la profesionalidad docente, y sobre la evaluación y sus efectos en la permanencia y ascenso en el sistema. En las rupturas se reconocen las divergentes concepciones de la educación como servicio y de la educación como derecho.

El balance y perspectivas de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013) permite establecer importantes conclusiones y recomendaciones tendientes a consolidar los aspectos positivos de las políticas y a mejorar las ejecutorias, bajo el presupuesto de que son los docentes los impulsores de los logros educativos y es necesario fortalecer las políticas que reconocen su estatus profesional y promueven su desarrollo, en correspondencia con los avances educativos institucionales y sociales.

SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

