**LA FORMACIÓN DOCENTE POSGRADUAL EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL
DISTRITO CAPITAL (AÑOS 2012 – 2016).
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE CAMPO.**

**Trabajo de investigación para obtener grado de
Magíster en Derecho Público
CAROLINA PAOLA JIMÉNEZ JIMÉNEZ**

**Directora de trabajo de investigación:
Dra. CORINA DUQUE AYALA
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO
Maestría en Derecho Público
Bogotá, noviembre de 2017**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	1
TÍTULO I. LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA. UNA PERSPECTIVA DE CAMPO.....	4
CAPÍTULO I. Teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu.....	4
1.1.1. La sociología del derecho en el análisis del derecho a la Educación	4
1.1.2. El campo educativo en Colombia	14
CAPÍTULO II. La Educación en Colombia.....	13
1.2.1. Antecedentes del derecho a la educación en Colombia	13
1.2.2. La Educación: un Derecho y un Servicio Público	19
TÍTULO II. POLÍTICA EDUCATIVA Y LA FORMACIÓN DOCENTE POSGRADUAL EN EL DISTRITO CAPITAL.....	34
CAPÍTULO I. La Formación docente en el Sistema Educativo Colombiano. Una perspectiva de Campo.....	34
2.1.1. Construcción de la Política Educativa en Colombia y Educación Superior	35
2.1.2. La Universidad en la Política Educativa	47
CAPÍTULO II. La Educación Superior en la Bogotá Humana y la Formación Docente Posgradual	58
2.2.1. Líneas de Acción de la Política Distrital en Educación 2012 - 2016.....	58
2.2.2. Resultados de la Política Distrital	75
CONCLUSIÓN.....	81
REFERENCIAS.....	88

ABREVIATURAS

<i>AERES:</i>	Agencia de Evaluación de la Investigación y la Educación
<i>APEC:</i>	Cooperación Económica de Asia Pacífico Foro de Cooperación.
<i>ASCUN:</i>	Asociación Colombiana de Universidades
<i>BCD:</i>	Biblioteca Centro de documentación.
<i>BID:</i>	Banco Interamericano de Desarrollo
<i>BM:</i>	Banco Mundial
<i>CDESC:</i>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<i>CFA:</i>	Centros de formación para el aprendizaje
<i>CHCDH</i>	Oficina del Alto Comisionado de NU para derechos humanos
<i>CIEC</i>	Estudio internacional sobre la educación cívica y la ciudadanía
<i>CIFRE:</i>	Asociación entre el sector público y las empresas.
<i>CNA:</i>	Consejo Nacional de Acreditación de Colombia
<i>CPE:</i>	Consejeros principales para la educación superior.
<i>COLCIENCIAS:</i>	Instituto para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
<i>CP:</i>	Constitución Política de Colombia
<i>DANE:</i>	Departamento Nacional de Estadística
<i>DC:</i>	Distrito Capital de Bogotá
<i>DDHH:</i>	Los Derechos Humanos
<i>DESC:</i>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<i>DEL:</i>	Dirección de Educación Local

DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
ECAES:	Examen de evaluación de la educación superior
EPE:	Empresas de formación pedagógica
ETN:	Empresas Transnacionales
IA:	Inspectores de la administración de la educación.
IAGEN:	Inspectores Generales de la enseñanza de gestión nacional
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX:	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos.
ICFES:	Instituto de Fomento de la Educación Superior
IDEP:	Instituto de Investigación para la Educación, la educación y la democracia
IED:	Instituciones Educativas Distritales
IEN:	Inspectores de Educación
IES:	Instituciones de educación superior
IGEN:	Inspectores Generales de Educación.
IPR	inspectores regionales de educación
FINDETER:	Instituto de la financiación para el Desarrollo Territorial
FIS	Fondo de financiación de las inversiones
FMI:	Fondo Monetario Internacional
G7:	Grupo de los Siete países más grandes
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
MERCOSUR	Mercado de países de América del Sur
OEA:	Organización de los Estados Americanos.

OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Naciones Unidas
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PACES:	Programa de cobertura de la Educación Superior.
PEI:	Proyecto Educativo Institucional
PIB:	Producto Interno Bruto
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PISA:	Estudio Internacional de evaluación competencias educativas
PLANEDH:	Plan de Educación para los Derechos Humanos en Colombia
PDE:	Plan Decenal de Educación
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
SAC:	Sistema Nacional de Acreditación
SDH:	Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá
SED:	Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP:	Sistema General de las transferencias de recursos
TIC:	Información y Comunicación
TIC:	Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación
TIMSS:	Test n Internacional de las matemáticas y la ciencia.
TLC:	Tratado de Libre Comercio

UACDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

UNESCO: las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.

ZAP: Zona de Educación Prioritaria.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación: *Constitución, Gobernabilidad y Democracia*, sublínea *Estado y Políticas Públicas*; de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Bajo la metodología cualitativa¹, mediante la cual se efectuó una revisión documental del régimen normativo y los documentos de política pública general y local en materia educativa y en especial, la educación superior.

Teniendo en cuenta los lineamientos normativos y de política que se traza actualmente para la formación universitaria de pregrado y posgrado, esta investigación, propone como objetivo general: *determinar el rol de la formación docente en la política educativa en el nivel superior del Distrito Capital, durante los años 2012 – 2016, desde la teoría de los campos sociales*, en perspectiva de la dinámica existente entre los agentes el campo educativo en torno a la *formación docente* como simbología del capital perseguido, en tanto que una vez se genera la adquisición del mismo por parte de los docentes debe ser retribuido a la comunidad educativa; sin embargo, entrada en vigencia el Decreto 1278 de 2002, pareciera solo perseguirse el *ascenso* en el escalafón docente o *reubicación*. Por ello, en primer lugar, se revisará la política pública educativa en Colombia desde la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu; esto implica, la política y la educación en su carácter de derecho y servicio público; y en segundo lugar, determinar la incidencia de los campos sociales en la política educativa, educación superior y específicamente, en la

¹ Enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (Hernández, Fernández & Baptista, 2006, p. 8).

Universidad en la ciudad de Bogotá D.C.; durante el gobierno distrital de la *Bogotá Humana* (2012 – 2016).

A través de la revisión documental del marco legal de la educación superior, archivos de la Secretaría Mayor de Educación de la Alcaldía de Bogotá y del Ministerio de Educación Nacional; se trazan los temas generales de orientación de la educación universitaria y particularmente, su implementación en el Distrito Capital durante los años 2012 al 2016, que permitan dar respuesta a la pregunta problema planteada: *¿Cuál es el rol de la formación docente posgradual, en la política para educación superior del Distrito Capital, durante la Bogotá Humana? Desde la Teoría de los Campos Sociales de Pierre Bourdieu.*

Como punto de partida, se plantea la posición del Ministerio de Educación (MEN), que consolidó en los lineamientos de la política (cobertura, calidad e inclusión) y los desarrollos normativos que ha tenido el derecho a la educación desde la Constitución de 1991, quien lo introdujo en el ordenamiento jurídico como un derecho y un servicio público.

El primero, como garantía a cargo del estado y el segundo, como un servicio que puede ser prestado por los particulares; así las cosas, es necesario repensar, desde la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu, la incidencia de estos dos aspectos del derecho a la educación en la prestación efectiva del derecho en el nivel universitario en la ciudad de Bogotá D.C.

En la primera parte del trabajo, se hace un acercamiento a cada una las categorías de análisis del trabajo de investigación y se referencian algunos antecedentes históricos relevantes en materia educativa, la dicotomía de la educación como derecho y como servicio público, así mismo, el rol de la participación de la comunidad en la formulación de la política pública. En

este punto, se ubica a la política educativa en el campo educativo y la afectación que sobre este tiene el campo económico.

En la segunda parte, se tratan los temas locales teniendo en cuenta las categorías de análisis identificadas y tomando como referente el marco jurídico vigente en materia de educación superior en Colombia y la incidencia del campo jurídico; se analiza la política local para la educación superior del Distrito Capital durante los años 2012 – 2016, la incidencia de la formación en la construcción de enfoques de política para Bogotá formulados desde la participación; en contexto de los elementos de los campos.

Las conclusiones generadas, se plantean como reflexiones que deben permanecer en cada escenario formativo, para no perder de vista los objetivos de la universidad, en la política educativa, dando lugar a planteamientos que paulatinamente se van enfocando en conceptos relevantes de acuerdo con la evolución del estudio, así como, un entendimiento del fenómeno de la regulación de la Educación, desde las dimensiones, locales, nacionales (Hernandez, et al., 2006).

TÍTULO I

LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA. UNA PERSPECTIVA DE CAMPO

CAPÍTULO I. Teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu

Una vez efectuada la revisión de la norma y los documentos de política relacionados con la educación en Colombia, es pertinente abordar desde el marco de la Teoría de los Campos de Pierre Bourdieu, las dinámicas sociales existentes que impactan el sector educativo.

Los elementos del campo permiten interpretar la política educativa colombiana y el papel de la educación como derecho y servicio público en el sistema educativo y jurídico en Colombia, por tanto, se profundizará en ambas concepciones a fin de entenderlas como parte de un sistema y de un campo, el campo educativo; que permanece en constante lucha y tensión, respecto a los campos económico, político y jurídico

1.1.1. La sociología del derecho en el análisis de la política educativa. Según Carvajal² (2011), la sociología del derecho se ha instituido como una herramienta adicional que provee

² Docente Universitario doctorado de derecho de la Universidad Libre y Santo Tomás, Doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, Magister en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones

nuevos elementos de juicio para comprender las situaciones que afrontadas y sirve además, al propósito de encontrar fórmulas novedosas que contribuyan a remontar al estado actual de las cosas, en especial en el estado colombiano, que se ha caracterizado por la vulneración de los derechos fundamentales y sociales dadas la condición de conflicto que han producido efectos económicos, sociales y jurídicos que merecen la atención del sector investigación.

En este orden, no se trata de una ciencia aislada, sino de una rama de la sociología que hace énfasis en el uso de métodos empíricos de investigación y se ocupa de la organización del sistema legal, sus operadores y la forma como las personas definen su realidad jurídica; también es una disciplina autónoma del derecho, encargada de ver la norma jurídica desde lo social y los efectos sociales de la misma.

Durante la década de 1960 a 1970, la teoría proveniente de la ciencia social crítica³, cuestionó la idea de un derecho ligado al dogmatismo jurídico⁴ y abrió el camino para comprender el derecho como resultado de las relaciones sociales y de poder. Este enfoque provocó la apertura de nuevas asignaturas al interior de las facultades de derecho, entre ellas la sociología del derecho (Carvajal, 2011).

Como antecedentes, el autor cita en primer lugar una etapa en la cual la sociología del Derecho se entendía como:

Internacionales IEPRI-UN, Abogado de la Universidad Nacional y Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Distrital.

3 La Teoría Crítica de la sociedad se propuso interpretar y actualizar la teoría marxista originaria según su propio espíritu. Por ello, entiende que el conocimiento no es una simple reproducción conceptual de los datos objetivos de la realidad, sino su auténtica formación y constitución. La Teoría Crítica se opone radicalmente a la idea de teoría pura que supone una separación entre el sujeto que contempla y la verdad contemplada, e insiste en un conocimiento que está mediado tanto por la experiencia, por las praxis concretas de una época, como por los intereses teóricos y extrateóricos que se mueven dentro de ella (Osorio, 2007)

4 Entendido como aquellos principios del derecho que permanecen y le dan la categoría de ciencia dogmática.

Parte de la sociología del espíritu humano que estudia la realidad plena del derecho comenzando por sus expresiones tangibles y externamente observables en las conductas colectivas efectivas (organizaciones cristalizadas, prácticas y tradiciones consuetudinarias o innovaciones de la conducta) y en la base material (la estructura espacial y la densidad demográfica de las instituciones jurídicas). Luego, para Carbonnier 1852: Es una rama de la sociología. Por su parte, Timasheff para quien la Sociología Jurídica es una creación del siglo XX, nos da algunas luces sobre las razones de la dificultad de una definición satisfactoria, al señalar como problemático el que la sociología jurídica sea “un intento por aplicar los conceptos y métodos de una ciencia, la sociología, a objetos tradicionalmente estudiados por otras ciencia, la jurisprudencia, mientras que tanto la sociología y la jurisprudencia están divididas en distintas escuelas que utilizan diferentes métodos (Carvajal, 2011, p.112).

El autor resalta tres concepciones que Renato Treves, distingue de la Sociología del Derecho, las cuales corresponden a etapas distintas de su evolución teórica personal. Ellas son:

i. Disciplina que promueve y desarrolla investigaciones empíricas para fines de carácter práctico, conectadas especialmente con la producción y aplicación del Derecho (1966). ii. Disciplina que tiene como objeto de estudio las relaciones entre el Derecho y la sociedad y que se divide en dos partes, una teórica y otra empírica (1977, 1980). iii. Disciplina que desarrolla dos tipos de investigaciones diferentes, pero conectadas entre sí e incluso complementarias: la determinación del “Derecho libre” o derecho producido fuera de los esquemas jurídicos formales, y el estudio de la situación del derecho en la sociedad. en el tipo de investigación; primera le otorga a la investigación empírica un indiscutido papel protagónico por encima de la producción teórica., lo que obedecía a la necesidad de garantizar un espacio propio de la sociología jurídica tanto ante sociólogos como ante juristas en la Italia de la época. La segunda, vuelve al enunciado general del estudio de las relaciones entre derecho y sociedad abriendo la posibilidad a los desarrollos teóricos. La última pasa a ser mucho más específica, acoge por un lado el llamado derecho libre y por otro se ocupa de la situación y función del derecho en la sociedad (Carvajal, 2011, pp. 111 - 112).

Todo esto, para ilustrar la pertinencia de abrir, desde el derecho, un espacio para las discusiones que surjan del análisis de las normas en materia de educación, las políticas educativas en un estado social de derecho⁵, generando una tensión entre la razón del Estado y la razón de los derechos⁶, en los términos de Boaventura de Sousa (Santos, 2014); ya que precisamente, la sociología jurídica tiene como una de sus características, la crítica al positivismo jurídico⁷.

Estas dinámicas de tensión prevalentes entre la comunidad educativa⁸, y la implementación de la política educativa general al nivel local, permite cuestionarse sobre los resultados que se obtienen de la implementación de dichas políticas en el nivel universitario del Distrito Capital.

1.1.2. El campo educativo en Colombia. Pierre Bourdieu⁹ a través de la teoría de los campos sociales, ofrece una forma de interpretar estas dinámicas, en términos de constitución de las clases sociales, su reproducción y la complejidad de sus relaciones. En su libro *El capital*

5 Punto intermedio entre el Estado Liberal Clásico (dejar hacer – dejar pasar) y el llamado Estado Socialista, con plena sujeción al ordenamiento jurídico y la Carta Política (Pabón, 2013).

6 La tensión entre la Razón del Estado y la razón de los derechos, también se puede definir como aquella entre la continuidad de los derechos humanos y las discontinuidades de los regímenes políticos (Santos, 2014).

7 La positivización del derecho entiende que la norma jurídica como producto que emana exclusivamente del Estado y que ese es su objeto, desde esta postura, deja a un lado, los efectos del derecho en las relaciones sociales y por otro, el positivismo jurídico no reconoce el surgimiento de espacios sociales no regulados por el ordenamiento jurídico, el llamado pluralismo jurídico. Esta mirada fue la que se validó por la academia (Carvajal, 2011).

8 Entiéndase instituciones de educación superior, cuerpo docente y alumnos.

9 La vida investigativa de Bourdieu no tenía límites y por eso intentó abarcar diversos objetos de estudio que oscilaron entre la investigación de campo y los aportes a la teoría sociológica. El destacado sociólogo español de la Universidad Pontificia de Salamanca, Juan Sánchez Horcajo, explica el porqué de su influencia: “En una ya larga trayectoria científica, P. Bourdieu ha realizado amplios estudios de casi todos los ámbitos institucionales, así como destacadas reflexiones sobre la epistemología y la metodología sociológicas” (Sánchez, 1998, p.341). Sánchez, además, lo califica de ser un “clásico moderno de la sociología” (Sánchez, 1998, p.341).

cultural, escuela y espacio social, el autor indica que las clases sociales no existen, aun cuando el trabajo político fraguado por Marx haya podido contribuir, en ciertos casos, a hacerlas existir a través de instancias de movilización y jefe; para él lo que existe es un espacio social, un espacio de diferencias en el cual las clases se encuentran de algún modo en estado virtual, no como algo dado sino como algo de hacerse.

Tomando en consideración que estas categorías de las clases se van transformando y consolidando en la medida en que sus agentes posean y reproduzcan el capital cultural; este espacio, es denominado por el autor como el campo social, en donde participan distintos agentes y las instituciones, y las relaciones existentes entre ellos siempre son de tensión o lucha en torno al capital cultural, el cual equivale al valor que representa a determinado grupo social; y a estas prácticas de los agentes dentro de determinado campo que toma forma de disposiciones duraderas, se le denomina *habitus*¹⁰, tal como se representa en la figura 1.

10 En términos educativos, el *habitus* puede observarse en dos direcciones. En primer lugar, el *habitus* que se busca formar en los estudiantes, que se puede descubrir en la formación de competencias. En segundo lugar, el *habitus* que se busca formar en los maestros, con el objeto de crear en ellos una actitud que sea consecuente con las finalidades del sistema educativo (Rincón, 2010).

Figura 1

El campo y sus elementos

Nota. Elaboración propia.

El papel de los agentes dentro de la teoría, está representada por los grupos sociales, quienes interactúan dentro del espacio social, en un conjunto de posiciones distintas y coexistentes exteriores las unas respecto de las otras, por vínculos de proximidad, de vecindad, o de alejamiento, y también por relaciones de orden como debajo, encima y entre, dinámica, de correlación, que se reproduce entre agentes e instituciones, siendo estas últimas los entes representativos de la autoridad del Estado (Bourdieu, 2011).

Permite entonces, traer a colación el trabajo del profesor Vargas Velásquez¹¹, el cual expone que la coerción del Estado se encuentra representada en sus instituciones concretas¹², es en ellas en donde el Estado se materializa, se corporiza, toma fuerza y como quiera que el Estado¹³ es variable y cambiante, teniendo la capacidad de transformarse y relacionarse con la sociedad que dirige de manera diversa; sin embargo, su naturaleza básica no cambia, toda vez que mantiene el monopolio de la coerción y el papel de funcionalidad con la reproducción social.

Se entiende entonces, que el campo social como un espacio de luchas como cualquier otro, tal como el campo de la física o de la biología actual, y en su interior se suscitan ciertas luchas simbólicas que, como giran en torno a la existencia y a la defensa de las clases, han contribuido muy realmente crearlas, al respecto expone Bourdieu (2011) que “los nombres llevan acoplados adjetivos tácitos y verbos adversos silenciosos que tienden a consagrar o a condenar, a instituir como digno de existir o de preservar en el ser, o por el contrario, a destituir; a degradar,

11 Trabajador Social de la UIS, Magister de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Ciencias Políticas, investigador asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

12 Tales como como la Procuraduría, Contraloría, Fuerzas Armadas Poder Judicial, Poder Ejecutivo, entre otros (Vargas, 2011).

13 Desde la perspectiva weberiana, el Estado, representa el aspecto político de las relaciones de denominación social, como un agente unificador de la sociedad que detenta, el monopolio de la violencia física legítima, para conformar un lugar de integración y represión, pero igualmente de cambio, en otros términos, en Estado integra, reprime y asegura el cambio y la intervención en relación a la sociedad y a un sistema político. Según Max Weber, el poder político hace referencia al monopolio de la fuerza física legítima, y por ello, primariamente coactivo, lo que lo diferencia del poder económico o poder ideológico; en donde cada poder, requiere de una forma específica de legitimación (Landa, citado por Vargas, 2011). Un Estado que tiene el monopolio de la coerción y la existencia de una legitimidad, se constituye sobre las siguientes bases: a. La igualdad de los individuos y sus posibilidades de intercambiar en el mercado libremente mercancías, b. La disociación entre el sujeto vendedor de mercancías en el ámbito del mercado y el ciudadano con igual de derechos ante las instituciones estatales, c. Las instituciones estatales encarando el monopolio de los medios de coerción física, como tercer sujeto social que obra como garante de todos; d. La autorepresentación del Estado, como expresión del interés general, que termina por asociarse a los intereses de la clase dominante.

a desacreditar” (p. 19). Son pues naturales estas tensiones entre los agentes, y el conjunto de prácticas que se suscitan entre ellos, y el sistema de disposiciones duraderas que actúa sobre los agentes, que dirigen las relaciones establecidas entre los estados de lo social, es lo que denomina el autor como habitus (Bourdieu, 2000, p. 27 y 41).

No existe solo un campo, existen varios que se afectan entre sí y en los cuales se replica la dinámica relacional, entre agentes e instituciones alrededor del capital simbólico. Es decir, es posible reproducir estas dinámicas en distintos niveles relacionales de la sociedad, sea el campo social, campo económico, campo político, campo educativo:

Figura 2

Distintos campos que interactúan

Nota. Elaboración propia.

Las anteriores descripciones, dan lugar a interpretar las diferentes categorías de análisis presentes en el trabajo investigativo como se plasma en la Figura 3.

El campo está representado en el campo educativo, como el espacio en el que se interrelacionan los agentes y las instituciones, como ya se mencionó, estas relaciones siempre son de tensión, tanto de agentes – agentes y entre los agentes vs las instituciones.

El *valor* que representa al campo (*educativo*) es el *capital cultural*, por el cual se generan las *luchas simbólicas (relación de tensión)*, que para el caso concreto, se encuentra representadas por la *formación docente*, vista no solo como un conjunto de normas si no como un aspecto de política educativa que debe alcanzarse y se perpetúan en las disposiciones normativas y en políticas estatales, para el caso *políticas públicas educativas (habitus)*, en cumplimiento de los fines propuestos por el Estado colombiano, y finalmente, las *instituciones* dentro del campo representadas por la *Universidad*.

Figura 3

Campo Educativo en Colombia

Nota. Elaboración propia.

CAPÍTULO II. La Educación en Colombia

1.2.1. Antecedentes del derecho a la educación en Colombia. Actualmente la educación es concebida como un derecho y servicio público, según lo establecido en la Constitución política de Colombia (1991); sin embargo, no siempre fue así. A través de la historia de nuestro país, desde la época de la colonización española hasta la Constitución Política de 1991, la educación ha ocupado espacios relevantes en los ámbitos jurídico y social, por tanto, ha presentado un extenso desarrollo normativo.

Para Ramírez, en *Historia Crítica de la Pedagogía en Colombia (2008)*, es durante el siglo XVI hasta 1930, que empieza a consolidarse una educación católica, basada en una mentalidad pedagógica neoescolástica¹⁴, hasta entonces la educación predominante, es la educación indígena, basado en un pensamiento mítico y religioso. Mediante mitos expresaron sus creencias y sus valores, su concepción de los dioses y del ser humano, esta concepción del

14 Con la llegada de los españoles a América, se impone su cultura y forma de ver el mundo, de allí que los conocimientos y la forma de transmitirlo que tenían nuestros antepasados indígenas, sufrieran una abrupta sustitución, aunque no propiamente violenta, para el caso de Colombia Explica el autor, que los seminarios y conventos para la formación de religiosos se convirtieron en los primeros espacios educativos, y se encontraban reservados para las élites, la Educación Superior, solo era de acceso de ciertos grupos sociales, los cuales podían demostrar su estatus social y se eran considerados de sangre pura. Quienes recibían este tipo de educación, debían ser hijos legítimos y los padres debían demostrar que no tenían oficios bajos o innobles (Herrera, 1993).

mundo los ayudó a mantener la armonía entre sí y aún en medio de la llegada de los españoles. Buena parte de esta riqueza cultural indígena pereció durante la conquista, sin embargo, algunos datos históricos, dan a conocer que nuestros indígenas, alcanzaron un alto sentido de la dignidad humana. El alto valor que le dan a sus deidades habla del valor proporcional que le dan al ser humano, esto los hizo comunidades pacíficas y solidarias respecto a los demás grupos indígenas que habitaron nuestra América (Ramírez, 2008).

Con la llegada de la dominación española, se entra en contacto con la filosofía clásica y medieval europeas, quienes encontraban legitimada la *conquista*, en tres ideas: *la concepción del orbe cristiano*, *la donación papal* y *el derecho de conquista*. La justificación de la conquista se funda en la donación papal, representante de Dios en la tierra, para hacer de ella el orbe cristiano¹⁵. Los españoles entonces tenían pleno derecho sobre los conquistados, de imponer sus costumbres y creencias, con ello la imposición de la religión católica arrasó con las concepciones precolombinas a través de la evangelización, por *curas doctrineros*¹⁶, lo que era equivalente a *culturización y civilización* de estos pueblos, esto iba acompañado de explotación económica, que era en interés principal de los españoles (Ramírez, 2008).

16 De manera simultánea en América y Europa, una corriente de pensamiento que trata de reivindicar la cultura, humanidad y dignidad de los pueblos indígenas: Francisco Suarez (1617), jesuita, presenta una revisión crítica del tomismo en su obra *Las Disputaciones Metafísicas*, entendió su misión como la restauración de la visión cristiana del mundo, analiza en origen jurídico del Estado, niega el origen divino de los reyes y sostiene que ésta reside en el pueblo. Francisco de Vitoria (1546), luchó contra la escolástica decadente. Su gran aporte consiste en el desarrollo de las ideas políticas al proponer los cimientos del derecho internacional en su obra: *Controversia de Indias*, en la cual aboga por la dignidad de la persona y los derechos de los pueblos conquistados. Fray Bartolomé (en América): lidera toda una crítica de los abusos de los esclavistas y la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Es seguido por algunos dominicos cuando cuestiona la legitimidad de la conquista. En la Nueva Granada, algunos jesuitas como Alonso de Sandoval y San Pedro Claver, denunciaron los atropellos de la "trata negrera". (Ramírez, 2008)

En la época de la colonia, predominó la enseñanza de formación religiosa, espacios que eran reservados para las élites. Los Jesuitas son los primeros en fundar colegios (1608, Colegio de San Bartolomé) y en 1623 da origen a la Academia o Universidad Javeriana; con el nacimiento de las universidades eclesiásticas, la jesuita y la javeriana (1623), la dominica (1636) o tomística (Universidad Santo Tomas), y el Colegio Mayor del Rosario (1654), los religiosos trataron de educar a los criollos en la escolástica cristiana; esta educación consistía en una corriente del pensamiento medieval que trataba de explicar la fe por medio de la razón. Con este tipo de educación se propendió por el mantenimiento de los privilegios de casta de los españoles y de los criollos neogranadinos (Ramírez, 2008).

Para Ramírez, la emancipación correspondió a nuestra *ilustración*, habiendo sido derrotada la enseñanza escolástica a partir de las reformas borbónicas, bajo el reinado de Carlos III, y las ideas de los Virreyes ilustrados (Manuel Guirior (1708-1788), Antonio Caballero y Góngora (1723 - 1796) y José de Ezpeleta (1740-1823), que propiciaron la aparición de las primeras ideas ilustradas que trajeron consigo la ciencia y la irreverencia. Trajeron a la Nueva Granada, las "ciencias útiles", que dieran respuestas a la necesidad de aprovechamiento de recursos de las tierras y abandonar por fin, el marasmo producido por las especulaciones escolásticas, con la expulsión de los Jesuitas (1767), quienes hasta entonces ejercían la enseñanza, se generaron cambios como vinculación de materias de carácter científico, se prohibieron las emergentes teorías filosóficas (Ramírez, 2008).

Independizados del dominio español, bajo los efectos heredados de la independencia y de la colonización, se generan cambios importantes, se expulsa a la iglesia católica de la impartición de la enseñanza, en consecuencia, se desestimuló la práctica del latín, especialmente en las instituciones de nivel medio y alto. El Estado toma el control de la instrucción, creando

diferentes universidades públicas para suplir el vacío educativo generado, se establece una educación pública más no obligatoria, se fortalece la enseñanza de los idiomas francés e inglés, la educación se caracterizaba por las prácticas memorísticas, fuerte disciplina y castigos severos en los primeros niveles. Por su parte la educación universitaria, era vista como la oportunidad para formar a la clase dirigente y se fortalece la educación técnica. Durante este periodo también surge la expedición botánica con José Celestino Mutis, con lo que se busca el máximo aprovechamiento de los recursos naturales (Ramírez, 2008).

En el estudio efectuado por Herrera (1993), sobre los Procesos de Modernización de la Educación en Colombia de 1930 al 1947, una etapa fundamental para la educación fue el período conocido como La República Liberal, en el cual se constituyó la educación como un problema de orden nacional en torno del cual se centró la atención de diversos sectores de la opinión. Bajo el gobierno del partido liberal coincidió con el debilitamiento de la hegemonía de los sectores agrarios y exportadores tradicionales, paulatinamente se llevó a cabo un desplazamiento del poder hacia los sectores urbanos (industriales, comerciantes, exportadores), que buscaban inicialmente apoyo en los sectores populares y de manera especial en el proletariado naciente. El desplazamiento de la hegemonía hacia los grupos exportadores e industriales y la crisis económica de 1929, propiciaron el incremento de las funciones estatales y el impulso de un modelo de desarrollo basado en la industrialización, cuyas limitaciones estructurales se habrían de revelar tempranamente.

Bajo la reforma educativa, mediante la Ley 56 de 1927, se crea el Ministerio de Educación Nacional, de la separación de funciones del *Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas*; mediante esta reforma se dispuso reglamentación sobre la educación secundaria, algo de partida presupuestal orientada al pago de los Directores Departamentales de Educación, se

dispuso así mismo la obligatoriedad de la instrucción primaria, generando en los padres, guardadores y demás personas que hagan las veces de los padres, proporcionar a los niños un mínimo de educación que comprenda las bases necesarias para la vida en materia de instrucción intelectual, moral y religiosa, cívica y física tal como las fijará el Decreto reglamentario de esta Ley, pero quedan en libertad de escoger los medios de dar cumplimiento a esta obligación en alguna de las formas siguientes: a) Haciendo instruir a los niños en una escuela, ya sea pública o privada, y b) Procurándoles enseñanza en el hogar,

Ramírez (2008) indica que, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la educación comenzó a ser concebida como una función del Estado y apareció el maestro con un papel muy específico y con una reglamentación de la profesión. En general, la educación estaba diseñada para reproducir la estructura social del poder y mantener la dependencia cultural e ideológica de la metrópoli, esto quedó normatizado en la reforma de 1927.

De los años 30 a los 50, según Ramírez (2008), se da paso a la pedagogía tecnológica educativa, que buscaba controlar los procesos educativos con el objeto de que la educación tuviera una intervención directa en el desarrollo industrial del país. Se volvió esencial la administración del proceso educativo con el fin de garantizar el control de los procesos instruccionales y la habilitación de los educandos para los requerimientos técnicos y laborales (p. 38).

Con los esbozos de industrialización en el país y las primeras noticias de la revolución de octubre (1917), aparecieron las primeras organizaciones de obreros y las primeras huelgas. En los 60, se habla de una *pedagogía libradora*, en la que se hace una crítica a la educación desde el marxismo, en el contexto de una nación que abría sus puertas a la conformación de los primeros movimientos alternativos y suprapartidistas en la ciudad y en el campo, y el fortalecimiento de la

defensa de los derechos humanos (Grupos sindicalistas, movimientos populares, agremiaciones de docentes —FECODE) (Ramírez, 2008).

Para Heredia (2014), los años 50 constituyeron el inicio de la *Etapa Expansiva en la Escuela*, caracterizada por un crecimiento acelerado de los sistemas educativos, apuntalada sobre la idea de la educación como base del crecimiento económico y cultural de los pueblos; estrategia traducida en un aumento masivo de la escolarización, proceso que entraría en decadencia en la década de 1970. La década siguiente, constituyó un período de profundas crisis de la educación, explicadas en parte por la crisis económicas y fiscales que sufrió el Estado.

Los constructivismos a partir de los 80 (Ramírez, 2008), cuando la mayoría de la población colombiana se concentró en las grandes ciudades a causa de la violencia política; cada vez menos gente trabajaba en el campo, se acentuaron los cordones de miseria en la ciudad y el desempleo. En educación, se caracterizó por la pluralización del pensamiento y la convivencia teórica de pensamientos divergentes: fenomenología¹⁷, *Hegelianismo*¹⁸, *Hermenéutica*¹⁹, *Filosofía Analítica*²⁰, *Filosofía Latinoamericana*²¹, *Metafísica*²², *Marxismo*²³ y *Filosofía de las Ciencias*²⁴, que permearon espacios académicos y culturales, planteando discusiones sobre el papel de estos planteamientos en la sociedad. También, durante esta época se estudiaron los problemas del neoliberalismo y la globalización, sobre la condición posmoderna, en educación

17 Daniel Herrera, Gonzalo Serrano, Juan Manuel Botero

18 Jorge Aurelio DÍA, Luis Alberto Restrepo, Ángelo Papacchini, Ramón Pérez Mantilla.

19 Carlos B. Gutiérrez, Jaime Rubio, Ángel M. Sopó.

20 Rubén Sierra Mejía, Adolfo León Gómez, Magdalena Holguín, Danilo Guzmán, Juan Manuel Jaramillo.

21 German Marquínez, José Luis Gonzáles, Roberto Salazar, Eudoro Rodríguez.

22 Jaime Vélez Sáenz, Jaime Hoyos y William Betancourt.

23 Rubén Jaramillo, Estanislao Zabaleta.

24 Luis Enrique Orozco, Víctor Florián, Gonzalo Hernández de Alba.

bajo los postulados de Piaget, la obra de Vigotsky, en general la sociología soviética y a otros estudios de corte constructivista que influenciaron esta época (Ramírez, 2008).

Los años 80 y 90, han sido entendidos como el inicio del proceso de desmonte del Estado de Bienestar y la introducción de las políticas neoliberales, en fin, la caída de los metarrelatos en la ciencia y la educación, expresados por Lyotard (1991), lo cual implicó una mirada posmoderna de la educación y su papel en la sociedad. Procesos que no fueron ajenos al desarrollo de nuestro país y en lo tocante al sistema educativo, se consolidan estas búsquedas en la Constitución Política (1991), conformando la educación como un derecho y como un servicio público.

Es así, como los procesos sociopolíticos brevemente descritos, provocaron en sociedad colombiana identidad pedagógica y de enseñanza, que permitió el surgimiento de la regulación de la instrucción pública en la formación que era privilegiada de las clases altas y medias, preferiblemente de corte católico, a nivel primario era gratuita pero no obligatoria; al hoy denominado derecho a la educación, que debe ser garantizado por el Estado está y vigilancia al Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas; que, en virtud de la Reforma de 1927, se denomina Ministerio de Educación Nacional.

1.2.2. La Educación: un Derecho y un Servicio Público. Los antecedentes anotados, permiten afirmar que la educación en Colombia tomó una condición de derecho a partir de la Constitución de 1991, antes, la educación gozaba de una noción de servicio público. A finales de la década de los 70, el término servicio educativo, estaba relacionado con el saber sobre el capital humano, dicho saber, se consideraba la expresión del discurso del desarrollo en el campo educativo (Heredia, 2014).

Heredia (2014), expone que la noción de servicio implicaba la percepción de un objeto real que podía manejarse mediante un sistema de administración o un sistema de transferencia de recursos, para entonces, las nociones abstractas o ideologizadas de educación no eran funcionales; siendo un servicio público, le corresponde al Estado la satisfacción de la comunidad, basados en las leyes de la oferta y la demanda, para lo cual tenían que adelantarse procesos financieros y administrativos, para la ampliación de cobertura.

Antes de la 1991, la educación se definía como un servicio público²⁵ y cumple una función social²⁶, tres años después de haberse configurado a la educación como un derecho y como un servicio público en la Constitución de 1991; la Ley 115 de 1994 dispuso:

El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación (Congreso de Colombia, 1994, art. 2).

De esta manera, según Heredia (2014), se pasa de una forma común de enunciación, que era recurrente en los distintos sectores, a un objeto definido, concreto, totalizante, pues, recoge diversos elementos de la educación (lo normativo, administrativo y financiero, lo tecnológico, lo humano, lo cultural, entre otros) y los agrupa en un conjunto denominado servicio educativo, que hace parte de un sistema articulado.

25 Servicio básico, entendido como acciones concretas para el bienestar de la población, especialmente la más vulnerable (Heredia, 2014), expresión que permaneció así en la Constitución de 1991.

26 D. 088/1976, Art. 14, C.N. Art. 67

Desde la Ley 115 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994, art. 1), se define la educación como un proceso de formación permanente, personal cultural y social, que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Por disposición constitucional, se trata de un derecho de la persona, de un servicio público que tiene una función social y que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia respecto del servicio educativo con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

También establece que se debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema; cuya estructura se conforma por la educación inicial²⁷, la educación preescolar²⁸, la educación básica²⁹, la educación media³⁰, y la educación superior³¹. En cuanto al derecho a la educación³² puntualmente, pese a encontrarse ubicado en la parte dogmática de la Constitución Nacional, en el capítulo de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales; en nuestro ordenamiento jurídico es considerado como un derecho fundamental por conexidad³³ con otros derechos fundamentales y la vida en condiciones dignas.

27 Periodo de inicio de la acción educativa en función de los niños y se refiere a los procesos educativos oportunos y pertinentes que se generan a partir de las necesidades, intereses y características de los mismos, a fin de favorecer aprendizajes significativos que aporten al desarrollo de todas sus capacidades físicas, (biológico) psicológicas (afectivo y cognitivo), y sociales (ambiental) (MEN).

28 Ofrecida al niño menor de seis (6) años, para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. (L. 115/1994, Art. 15).

29 Primaria cinco grados y secundaria cuatro grado.

30 Dos grados y culmina con el título de bachiller.

31 L. 30 de 1992.

32 C.P. Art. 67.

33 C. 16/1.993, S.U. 694/1.999, T-1037-07 y T-321/07.

La Corte Constitucional obliga al Estado a garantizarlo a través de la jurisprudencia; en concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos según la cual la educación es derecho intrínseco de cada ser humano: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.” (Naciones Unidas, 1948, art. 26.1).

Entendida la educación como un derecho fundamental, en los términos de Alexy (2013, p. 95), quien sostiene que la argumentación de los derechos humanos se hallan en dos esferas, una la del discurso y otra, la de la acción, que es compresible desde la necesidad transformar discurso de los *derechos humanos* al discurso de la *acción*, que se materializa en la concreción en normas positivas, es decir, introducidas al ordenamiento jurídico a través de una constitución.

De allí que el artículo 67, en correspondencia con el preámbulo de la Carta Política, está coligada al aseguramiento del acceso al conocimiento a los coasociados (Pabón, 2013), y como fin esencial del Estado, el artículo 2 lo precisa como la participación de todos en la vida cultural del país, encontrándose la responsabilidad de la garantía al acceso y a la permanencia en el sistema en cabeza del Estado, la familia y la sociedad³⁴, en clave con la autonomía, la participación y la formación.

En este orden, el derecho a la educación remite una obligación al Estado de garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo y proveer los recursos financieros para la prestación del servicio y la garantía del derecho³⁵, así como a la familia de proporcionar educación a los miembros que la requieran, procurar el desarrollo de armónico e integral de los niños, los padres tienen la obligación de matricular a sus hijos en las instituciones educativas, participar en los espacios de formación dispuestas para ello (Asociación de Padres de Familia),

34 Arts. 10, 21, 41, 44, 45, 64, 66, 68 al 70, 79, 150 N. 8, 189 N. 21, 300, 336, 356 y 366.

35 Ibidem.

estar informados del proceso formativo de sus hijos, buscar orientación pedagógica y contribuir a las instituciones educativas con el proceso educativo; y proporcionar en el hogar un ambiente apto para la formación integral³⁶; que involucra a la sociedad y las instituciones

A la sociedad se le atribuyó el fomento de la cultura y la educación, promoción y defensa, estar atentas al cumplimiento de las obligaciones estatales y de los medios de vigilancia y control dispuestos para este aseguramiento, así como para las instituciones educativas sean públicas o privadas, finalmente, velar por la defensa de los derechos de los niños y el correcto funcionamiento del servicio. Así las cosas, el papel del Estado Social de Derecho, este entendido como un espacio y grupo de personas que manejan variables sociales, políticas y económicas para general bienestar social. Es importante resaltar por un lado la producción de normas y por otro la educación como un bien común que determina el desarrollo de las sociedades.

En Colombia se han expedido leyes relacionadas con el derecho a la educación. El Ministerio de Educación Nacional – MEN, compiló las leyes, decretos, circulares y resoluciones expedidas, relacionadas con el tema, de tales, se consultaron aquellas leyes expedidas a partir del año 1886; encontrando 259 consolidadas para su análisis de la siguiente manera:

Figura 4

Leyes Producidas en Materia de Educación en Colombia desde el año 1886

36 L. 715/1994

Nota. Elaboración propia.

La figura anterior, revela en Colombia durante los años revisados, se producido más de cien leyes en materia de educación, y que en la década del 1986 a 1995 se produjeron alrededor de 40 leyes; de las cuales solo se tendrán en cuenta aquellas vigentes y que particularmente aporten al objetivo de la investigación, dentro de las cuales encontramos la Ley 30 de 1.992, Ley 115 de 1.994, Ley 15 de 2.001, Ley 1.064 de 2.006.

De las leyes consultadas³⁷, que preceden la constitución de 1991 se tiene que, la expedición de normas se encuentra dirigida preferencialmente regulación de las profesiones tales como la *ingeniería, medicina, abogacía*, convenios internacionales que daban reconocimiento de títulos entre diferentes países (Paraguay, México, Alemania, Bulgaria, Estados Unidos, entre otros) y la producción de libros; la formación docente era impartida a través de escuelas normales, y la profesionalización docente, era sutilmente mencionada. Así mismo, se evidencia la preocupación del Gobierno Nacional por la estabilidad prestacional³⁸ de los docentes de

37 L. 0092/1888, 002/1896, 0012/1905, L. 006/1913, L. 008/1914, L. 006/1912, L. 006/1912

38 L. 037/1935, L. 0043/1945, Ley 0097/1945, Ley 0006/1946

primaria y secundaria, el ingreso a la carrera del magisterio y el escalafonamiento de los mismos, para la práctica de la profesión docente.

La educación superior carecía de una norma específica que la reglamentara, por el contrario, se regulaba por múltiples disposiciones que daban formalidad a la práctica de ciertas profesiones; sin embargo, en la década de los 60 a los 70, se organiza la Universidad pública, cuyos hechos más relevante se destacan en las leyes por la cual se autoriza al Gobierno para comprar lotes de terreno y construir los edificios para la Universidad Nacional³⁹ y el surgimiento del régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones⁴⁰, sin embargo, solo hasta el año 1993, se organiza el *servicio público de educación superior* en Colombia⁴¹.

En cuanto a la formación docente, esta se relaciona con el escalafonamiento, lo más cercano que se encuentra es el entonces llamado Congreso de Pedagogía, en el cual se reunían periódicamente las autoridades en la materia de *instrucción pública*, para discutir problemáticas pedagógicas que se presentasen⁴², por su parte el Escalafón Nacional Docente, se instituyó desde el año 1945, para la enseñanza de la educación secundaria, al respecto, es preciso resaltar que actualmente se encuentran vigentes los Decretos Ley 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

Por su parte el artículo 26, del Decreto 2277 de 1979, conserva la línea de la formación docente para efectos de ascenso en el escalafón, en los siguientes términos:

La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización,

39 L. 0011/1927

40 L. 0065/1963, Anexo 1

41 L. 30/1993

42 L. 0062/1916

actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente (Decreto 2277 de 1979, art. 26).

Entrada en vigor la Ley General de Educación, se dispusieron los lineamientos generales que regirían el Sistema Educativo en Colombia. A la luz del artículo 109 de la Ley 115 de 1994, la finalidad de la formación docente es:

a) Formar un educador de la más alta calidad científica y ética; b) Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; c) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, y d) Preparar educadores a nivel de pregrado y de postgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo (Congreso de Colombia, 1994, art. 109).

En el marco de la regulación de la profesionalización docente, el Decreto 1278 de 2002, expresa:

La formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en servicio debe contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional, y estará dirigida especialmente a su profesionalización y especialización para lograr un mejor desempeño, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones (Presidencia de la República de Colombia, 2002, art.38).

Estas nuevas perspectivas frente a la formación docente y la educación superior, en el sistema educativo colombiano, obedecen a los principios que rigen nuestra nación a partir de entrada en vigor la Constitución de 1991, la cual en su preámbulo establece que el Estado debe

garantizar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.

Los cambios que ha sufrido la educación en las últimas décadas se destacan como respuesta a los cambios de la sociedad colombiana misma, que ha exigido transformaciones estructurales en el sistema desde la escuela a la universidad. No obstante, la producción normativa y las políticas diseñadas, están determinadas por la autonomía con la que cuenta la comunidad educativa de intervenir en los problemas del sector educativo y determinar prácticas propias, la participación, en los distintos proyectos educativos y que permite responder ante cualquier anomalía que se presente, generando sentido de pertenencia de la comunidad educativa con los procesos formativos; y la formación, permite que de manera colectiva se creen los espacios correspondientes para liberar discusiones en torno a las necesidades del sistema y aportar posibles soluciones, desde y para la comunidad, como ejercicio de la participación que se predica en nuestro sistema democrático en contraste con el campo político⁴³, es un campo en el cual confluyen varias fuerzas cuya relación es de tensión, y en este se concentra la fuerza política y la concentración de poder, así como la capacidad de administrar determinado grupo social.

En el texto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo & NU(DESA) Naciones Unidas Departamento de Asuntos

43 Es un espacio que se da como tal y en la cual hay combates, enfrentamientos declarados. Como dentro de todos los campos, hay acumulación de fuerza, de capital político, es decir de reputación. Es la reputación, el renombre, si es posible el buen renombre. Bajo la Tercera República, los hombres políticos eran notables, gente conocida y bien conocida, y por ejemplo no es casualidad que los abogados, los médicos, etc. proporcionaban una parte muy importante del cuerpo de representantes del pueblo, porque ellos transferían de alguna manera su capital profesional, que es en gran parte un capital de notable, sobre el terreno político. Este capital político, que se acumula según una lógica completamente particular, se acumula a la vez ante los profanos, pero también al interior del campo político. Sobre el Campo Político. (Bourdieu, 2000, p. 5)

Económicos y Sociales, 2003), se define a la función pública como el conjunto de sistemas que buscan garantizar el adecuado manejo de los recursos humanos en el marco de la administración pública; en tanto que se trata de un elemento central de la articulación de los procesos político-administrativos; ésta a su vez se encuentra fundamentada en los principios de igualdad, mérito, imparcialidad, transparencia y pleno sostenimiento a la ley y al derecho, este último es equivalente al principio de legalidad en la administración pública, de nuestro ordenamiento jurídico.

El capítulo 2, de la Constitución Política de Colombia, preceptúa los lineamientos que rigen la función pública, en el sentido de establecer quienes pueden ejercerla, en cumplimiento de cuáles requisitos y bajo que órgano de vigilancia se desarrolla la mencionada función. En desarrollo de esto, la Ley 909/2004 y Decreto 1083/2005, adopta como ejes centrales de la función pública el mérito y la profesionalización de los servidores del Estado.

El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública y el objetivo de las normas de la función pública es la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, uno de cuyos tres criterios básicos es la profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos, bajo los principios de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

De otra parte, teniendo en cuenta que la educación está concebida como un servicio público a cargo del Estado, que en virtud al principio de legalidad se encuentra sujeta a los lineamientos normativos que lo rigen, dicha prestación se constituye como un tipo de función

pública, que se materializa en actos de la administración, en el cumplimiento de sus fines y para garantizar la prestación de servicios, debe pronunciarse y hacer conocer su voluntad y decisiones a los administrados, revelándose una lucha permanente; que en los términos de Bourdieu, no es otra cosa que las tensiones propias existentes en un campo en torno al capital simbólico, que es el que permite tomar posiciones de mando dentro de determinada sociedad.

La estructura del estado colombiano⁴⁴, a la luz de la Constitución Política de 1991, presume tres pilares fundamentales: la igualdad material, trabajo y la dignidad humana; superando la concepción orgánica del poder y dando paso a concepción funcional del estado: Función legislativa, función de control, función electoral, función fiscal, monetaria y cambiaria, función ejecutiva función judicial. Es preciso distinguir en este punto, respecto a la función ejecutiva, que esta se subdivide en función gubernamental (ámbitos políticos, elaboración de políticas, planes y programas) y la administrativa, que aquella que gestiona los recursos (Presupuestales, morales y humanos).

Lo anterior, permite distinguir las funcionalidades que en virtud de la descentralización administrativa se introducen en el estado colombiano de los entes territoriales, es decir, la nación se dedica a formular políticas y los entes territoriales, a diseñar planes y programas, en coordinación armónica para el cumplimiento de los fines esenciales del estado y general bienestar social. Para el caso de la educación, el trabajo armónico se evidencia en la garantía del derecho y la prestación del servicio, bajo los presupuestos de calidad, cobertura e inclusión.

⁴⁴ Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const.,1991, art. 1).

Ahora bien, para demostrar las incidencias que la dicotomía de la acepción de la educación en Colombia tiene en la política local, es necesario resaltar el papel que los particulares tienen en la prestación del servicio, por cuanto se le otorga a este la facultad de suministrarlo en constante vigilancia del Estado; sin embargo, veremos cómo los resultados de este modelo luchan con los ideales de la formación y la búsqueda del bienestar social.

Es así como los campos en acción prevalentes en este sistema, el campo político (desde lo gubernamental y administrativo), el campo económico y el campo educativo, pugnan en relaciones de dominación, en las que el campo educativo se ve limitado en su ejercicio.

El estudio del campo jurídico también fue de especial interés para Bourdieu, quien se preocupó por la racionalidad del derecho y la positivización de las normas en la sociedad. En este campo, al igual que los otros ya explicados, se replica la dinámica de tensión entre los agentes, la institucionalidad alrededor de un capital, así como los distintos elementos que lo componen.

Retomando la noción que atraviesa este documento, el campo, como un espacio limitado y de lucha definido mediante regularidades de conducta y reglas aceptadas, y donde la distribución de fuerza es desigual, *limitado* por cuanto se basa en la idea de la competencia, dejando por fuera a los profanos, a los que no tienen ni la autoridad ni la capacidad de poner forma a sus peticiones; *de lucha*, en el sentido que se enfrentan permanentemente concepciones sobre la forma de entender el derecho (praxis o teoría), y sobre los cuales deben ser los principios que deben regir el derecho en conjunto (Bourdieu & Teubner, 2000).

Para Bourdieu & Teubner (2000), la idea de campo como un espacio de juego nos remite al mundo de la formación de esas reglas de juego. Campo y hábito son conceptos que están relacionados y se complementan. La idea de hábito como sistemas de disposiciones duraderas y

transferibles, estructuras estructuradas dispuestas a funcionar como estructurantes, es decir como principios de generación y estructuración de prácticas y representaciones que pueden ser objetivamente reguladas y regulares, sin ser en ningún caso producto de la obediencia a las reglas; pueden ser objetivamente adaptadas a sus fines sin presuponer una dirección consciente hacia ellos (...), estos, pueden ser colectivamente orquestados sin ser el producto de la acción orquestada de un director.

En cuanto al capital social y cultural o la propiedad intangible (capital simbólico), según Bourdieu (2011), es la finalidad del juego y solo puede existir dentro del campo. El autor distingue tres formas propias: *capital económico, social y cultural* y cualquiera de ellas puede adquirir forma de capital simbólico. El capital en el campo jurídico, es la mezcla entre el capital económico y el social, que puede tomar forma de capital simbólico dado a que precisamente, el capital cultural entendido como el conjunto de información valorada en el espacio social en general o en el campo jurídico concreto.

Junto a ese capital cultural, el capital social es la suma de recursos, actuales o virtuales que acumula un individuo o un grupo al estar en posesión de una red, más o menos institucionalizada, de igual modo, se identifica como una red de generación de capital, las personas participantes en el campo jurídico (notarios, procuradores, abogados) poseen las conexiones con el campo político, con el educativo o con el científico para defender o incrementar su capital jurídico. Por tanto, este aparece como una forma de capital cultural que puede tomar varias formas al interior del propio campo jurídico (Bourdieu, 2011).

El capital jurídico se encuentra reforzado por el capital social que está en manos de los juristas —los que interpretan el derecho— por la posición relativa del campo jurídico en la sociedad, ubicando la codificación como la estabilización del sistema, por cuanto evita los

riesgos de la indeterminación al interior del campo, es además un elemento que le permite presentarse como autónomo, y como necesario en su construcción sistemática y neutra.

Es allí, precisamente donde se ve reflejada la interacción entre los campos jurídico y educativo, no solo en el aspecto de reforzar el capital jurídico (que puede ser cultural), también en el efecto del habitus de sus agentes y las instituciones que interactúan en cada campo, en el sentido de que el derecho por su naturaleza maleable, se va amoldando a las necesidades de la sociedad que regula, sin embargo en el campo educativo, en Colombia particularmente, observamos que las disposiciones regulan las relaciones de los agentes —agentes y agentes— instituciones, se circulan constantemente en las relaciones de lucha sin que externamente se haya promulgado una disposición normativa que actualice estas dinámicas, salvo las influencias de macropolítica de corte económico que se imponen en los países con economías emergentes, en vías de desarrollo.

Con esto se quiere decir que particularmente, la Ley 30 de 1.992, pese a las exigencias del sector educativo, no ha sido actualizada desde hace ya 24 años, por lo que se considera necesario, en los términos de esta investigación la reforma de la precitada Ley, a propósito del fracaso del proyecto de ley para la educación superior que fue derrotado en el congreso.

En la actualidad del sistema educativo colombiano, impera las disposiciones marcadas por las relaciones de los participantes en el campo educativo, de manera intermitente (cuando solo su interés es incrementar su capital cultural) o permanentemente, cuando hacen parte del campo mismo (licenciados, profesionales en educación) que luchan entre sí a fin de obtener el capital cultural, pese a las imposiciones externas que afectan el campo educativo y hacen más violentas las luchas simbólicas que se suscitan al interior del espacio.

La anterior precisión, toma fuerza en cuanto la codificación permite la fijación del conocimiento, maestría del mismo, mediante la objetivización que produce, supone la oficialización del saber y permite la formalización racional del conocimiento. Una forma de no alterar el campo jurídico, en especial frente positivización de las reglas que regulan el derecho y servicio de la educación, es manteniendo la regulación actual, sin embargo, este estancamiento afecta profundamente el sistema de educación y en especial la educación superior, por cuanto no permite distinguir con claridad las verdaderas necesidades de la sociedad colombiana, dejando solo a la política la tarea de implementar soluciones a los requerimiento de la comunidad, lo cual es un riesgo pues cada gobierno impone sus planes por un período determinado y se pierde la continuidad de los programas y proyectos, como se observó a lo largo de este trabajo, resaltando la necesidad de disposiciones normativas claras, actualizadas y ajustadas a las realidades del país en materia de educación superior.

TÍTULO II

POLÍTICA EDUCATIVA Y LA FORMACIÓN DOCENTE POSGRADUAL EN EL DISTRITO CAPITAL

CAPÍTULO I. La Educación y su incidencia en el Sistema Educativo colombiano. Una perspectiva de campo.

Como ya se anotó, no es posible entender la política educativa en Colombia, sin comprender la forma de gobierno, el modelo de estado y el sistema económico que obedece; es esto lo que determina la pertinencia de estudiar el tema en clave con las características de estado moderno, en palabras de Boaventura Santos, una de las dimensiones del contexto latinoamericano es que en este continente, más que en ningún otro, se ha logrado en los últimos veinte años hacer con éxito un uso contrahegemónico de instrumentos políticos hegemónicos como son la democracia representativa, el derecho, los derechos humanos y el constitucionalismo. Entiendo por instrumentos hegemónicos las instituciones desarrolladas en Europa a partir del siglo XVIII por la teoría política liberal con vista a garantizar la legitimidad y gobernabilidad del Estado de Derecho moderno en las sociedades capitalistas emergentes.

Se trata de instrumentos hegemónicos porque fueron diseñados para garantizar la reproducción ampliada de las sociedades capitalistas de clases y porque son creíbles como garantes de la consecución del bien común, incluso por parte de las clases populares en sí afectadas negativamente por ellos. Su credibilidad resulta de una tensión entre democracia y capitalismo resultante, por un lado, del carácter expansivo de la democracia (que inicialmente

excluía a las mujeres y a los trabajadores del juego democrático) al permitir la lucha democrática por la profundización de la democracia; y, por otro lado, de la relativa inflexibilidad del capitalismo (que inicialmente consideró los impuestos como confiscación estatal) al permitir solamente (bajo presión) concesiones (pérdidas de ganancias inmediatas) que no amenacen (y más bien garanticen) su reproducción ampliada a largo plazo.

Claramente los subterfugios de la democracia, no es objeto de análisis en el presente trabajo, sin embargo, como elemento del estado social de derecho, se enuncia, para comprender los alcances de la participación de la comunidad en la construcción de la política educativa.

2.1.1. Construcción de la Política Educativa en Colombia y Educación Superior. La política pública educativa, en concordancia con los principios contemplados en la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, despliega lo dispuesto en cuanto a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y en su carácter de servicio público en Colombia (Pabón, 2013).

Estos principios definen la política educativa en los términos de cobertura, calidad e inclusión, a través de las cuales se desarrollan los fines del Estado⁴⁵ respecto a la prestación del servicio educativo y analizaran en nivel normativo y reglamentario, ya que estos permiten la

45 Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

materialización de las políticas públicas dispuestas para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La cobertura: este lineamiento parte de nuestra Carta Política, la cual establece que es el mismo Estado, la sociedad y la familia, a quienes les corresponde velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento, es decir, la cobertura implica hacer llegar el servicio público educativo a todos los usuarios que lo requieran, de manera eficiente y para la educación superior esto se traduce en ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior; y el fortalecimiento de la financiación.

Calidad: al referirse a este lineamiento, es necesario remitirse al medio establecido para la vigilancia y control de las instituciones de Educación Superior, al Sistema Nacional de Acreditación - SAC, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen los requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos, en atención al artículo 67 de la Carta Política y los lineamientos de la Ley 30 de 1992. El SAC define las condiciones mínimas de calidad en los siguientes términos: i. Denominación académica del programa, ii. Justificación del programa, iii. Aspectos curriculares, iv. Organización de las actividades de formación por créditos académicos, v. Formación investigativa, vi. Proyección social, vii. Selección y evaluación de estudiantes, viii. Personal académico, ix. Medios educativos., x. Infraestructura, xi. Estructura académico administrativa, xii. Autoevaluación, xiii. Políticas y estrategias de seguimiento a egresados, xiv. Bienestar Universitario y xv. Recursos financieros; cada uno serán ampliados puntualmente, en contexto de los lineamientos actuales aplicados en el Distrito Capital.

Inclusión: este es un principio determinado por lineamientos establecidos internacionalmente, se toma como fundamento la definición de la UNESCO, para la cual la inclusión es un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de las necesidades de todos los alumnos a través de la creciente participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y de la reducción de la exclusión dentro y desde la educación (2005, p.8); diferente al concepto que se manejó en Colombia de integración, por medio del cual se buscaba la garantía del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación. En este sentido, ha propuesto una política que se materializa en estrategias de ampliación del acceso, el fomento a la permanencia, a la educación pertinente y de calidad, y el mejoramiento de la eficiencia mediante la asignación de personal de apoyo y la identificación de instituciones educativas que puedan dar atención apropiada a la comunidad educativa.

Por lo tanto, el denominado "programa de educación inclusiva" es una actividad articulada a la política de mejoramiento de la calidad desde los planes de apoyo al mejoramiento continuo de las instituciones de educación superior. Su fundamento radica en reconocer que en la concepción de diversidad cada persona es única y la educación inclusiva es el vehículo para alcanzar la meta de educación para todos, con el apoyo de las entidades territoriales certificadas en educación (MEN, 2007); siguiendo los señalamientos establecidos a nivel internacional por organizaciones de este orden, tales como la ONU (UNESCO), OCDE y, a nivel latinoamericano, el BID y la CEPAL.

Lo dicho, implica tomar en consideración tres criterios para el caso de esta investigación: i. Mejoramiento, ii. Pertinencia y iii. Articulación. En cuanto al mejoramiento, conserva estrecha relación con el principio de calidad, en tanto que impone a las instituciones, a través de los mecanismos dispuestos para tal fin, la obligación de autoevaluarse (analizar, definir, organizar y

corregir las falencias), con el propósito de garantizar a la comunidad educativa los mínimos estándares de calidad (MEN, 2004); así mismo, la pertinencia, se define como la facultad de ofertar el servicio educativo a la población específica que lo requiera, teniendo en cuenta las necesidades del país y los elementos de estructura administrativa, la metodología pedagógica del programa y los procesos de selección y evaluación de los docentes y alumnos (Fundación Compartir, 2014, p. 216).

De acuerdo con la ley que regula el Registro Calificado de programas de educación superior, elementos tales como la estructura administrativa, la metodología pedagógica del programa y los procesos de selección y evaluación de los docentes y alumnos, hacen parte del proceso que cada institución superior que aspire al registro calificado debe acreditar ante e MEN, a fin de demostrar que es una institución sólida y confiable, en cuanto a su organización administrativa y financiera, metodología pedagógica aplicada y en cuanto al personal docente calificado.

Y el criterio de articulación, el cual conduce a la obtención de certificados técnicos laborales por competencias para programas de formación laboral (mínimo 600 horas), y certificados de conocimientos académicos para programas de formación académica (mínimo 160 horas), de conformidad con lo regulado en el Decreto 4904 de 2009 (CESU, 2014), durante la educación básica y media, con el fin de llegar al nivel universitario con ciertas bases y con capacidades laborales que le aporten a la obtención de los logros profesionales esperados.

Como se anotó, la política educativa en Colombia se fundamenta en los principios y valores descritos en la Constitución⁴⁶ y los lineamientos de *cobertura, calidad e inclusión*, que responden a su vez a los principios de *mejoramiento, pertinencia y articulación*, sobre los cuales se desarrolla el proyecto de nación hasta el 2034 en educación superior para Colombia (CESU, 2014).

Se observa la extensa producción normativa y la utilización de instrumentos para garantizar la prestación del servicio educativo a la totalidad de la población colombiana, dichos instrumentos, son descritos como políticas públicas, que alinean las necesidades de los asociados con las ideas de los gobernantes, como se refiere, en los últimos años se ha hecho más evidente el vínculo entre los derechos humanos y las políticas públicas; éstas deben ser, en último término, instrumentos para que el Estado avance en la realización de aquéllos, en conformidad con la afirmación de Luigi Ferrajoli: “La misión del Estado es funcionalizar todos los poderes públicos al servicio de los derechos humanos” (Pérez et al., 2007:17).

En la concepción del Estado Social de Derecho, las políticas públicas surgen desde la misma obligación del Estado de cumplir los fines propuestos y positivizados en la Constitución, y de sus obligaciones en cuanto representativo de los ciudadanos y de la necesidad de éstos de desarrollarse como personas, en este orden, las políticas públicas educativas tienen como fundamento este derecho humano del que son titulares los individuos por el simple hecho de nacer (Escudero, 2008).

46 Fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente (Pabón, 2013).

En Colombia, la política educativa está determinada por el Plan Decenal de Educación, que consiste en pactos que se realizan con la ciudadanía para la planeación de las líneas orientadoras del sistema educativo por períodos de diez años, objetivos y metas de la educación de acuerdo a la voluntad del país en materia educativa para avanzar en las transformaciones que la educación necesita (MEN, 2007), como resultado de los trabajos realizados por líderes del sector durante los años 1994 a 1996, propósito de la línea de acción marcada por la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, la estrategia se ha implementado desde el año 1996 a la fecha⁴⁷.

Por disposición de la Ley 115 de 1.994 y el Decreto 5.012 de 2.009⁴⁸, “El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo” (Art. 72); es el MEN quien debe preparar los programas y proyectos del sector educativo, que a su vez se incorporará al Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con las dependencias del Ministerio de Educación Nacional y las entidades adscritas, así mismo, el MEN es responsable de los planes indicativos, sectoriales y estratégicos, integrarlos y realizar el seguimiento (Art. 2.2).

Durante los años 2.012 a 2.016, el gobierno nacional se encontraba en la cabeza del Uribismo — partido político liderado por el senador Álvaro Uribe, cuyo pilar fundamental es la seguridad democrática—, con el presidente Juan Manuel Santos Calderón (2.010 – 2.018) sucesor y Ministro de Defensa de Álvaro Uribe Vélez (2.002 – 2.010), quien posterior a la

47 Desde 1.994 a .2.005, 2.005 a 2.016 y actual de 2.016 a 2.025

48 Modificado por el Decreto 854 de 2011

ruptura política con el actual mandatario, conformó el partido Centro Democrático, como parte de la oposición al gobierno de Santos Calderón, reelegido para un segundo periodo hasta el 2018.

El contexto político del país versó entre la batalla mediática del expresidente Uribe y el discurso a favor de la Paz del Santos. Después de que el expresidente y ahora senador Álvaro Uribe gozara de éxito en su gobierno, por su política de Seguridad Democrática, en medio de grandes críticas por el proceso de paz con los paramilitares, que provocó descontento en la mayoría de la población colombiana, por las prerrogativas otorgadas por la Ley de Justicia y paz a los líderes de autodefensas. Al igual de su proceso de reelección, que fue resultado de una reforma constitucional, convocada desde el alto gobierno con la excusa de consolidar la política de Seguridad Democrática y que mediante sentencia C-1153/05 la Corte Constitucional declaró exequible.

Juan Manuel Santos, quien en el 2010 tomó la batuta del partido Uribista, continuó con las políticas implementadas por su antecesor en materia educativa, no solo su origen político, también por los lineamientos de política del PNDE, el cual llevaba cuatro años de ejecución, por cuanto iba desde el 2006 al 2016, propuso un Plan de Desarrollo nacional con la estructura plasmada en la Figura 5.

Por su parte, el PNDE diseñado para la década 2005 – 2016, contenía cuatro ejes fundamentales: i. Fines de la educación y su calidad en el siglo XXI. (globalización y autonomía), ii. Educación en y para la paz la convivencia y la ciudadanía, iii. Renovación pedagógica y uso de las TIC en la educación y iv. Ciencia y tecnología integradas a la Educación, en los momentos ilustrados en la Figura 6.

Figura 5

Estructura Plan Desarrollo Nacional 2014 – 2018

Nota. Tomado de Departamento de Planeación Nacional (DPN, 2016). *Diálogos regionales para la planeación regional de un nuevo país.* Bogotá: Autor.

Figura 6

Construcción del PNDE 2006

Nota. Tomado de Ministerio de Educación Nacional (2006). *El PNDE 2006-2016 y las instituciones educativas de preescolar, básica y media.* Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/>

El primer momento, de documentación, desde noviembre de 2005 hasta el 18 de octubre de 2006. En esta etapa se efectuó un balance del Plan 1996-2005, *La Educación un compromiso de todos*, y reuniones de difusión en diferentes lugares del territorio nacional. En el segundo momento, construcción de la agenda para el debate público, se resaltan dos actividades el debate público y la consulta en todo el país a los sectores interesados y que participaron en las jornadas programadas. El tercer momento, debate público, el resultado de las mesas de trabajo, foros de virtuales y las propuestas de trabajo se organizaron; mediante una plataforma que permitió cruzar y sistematizar los datos aportados, permitiendo darle una estructura al PNDE respecto del período anterior. Cuarto momento: concertación del PNDE 2006-2016, en esta fase se tomaron

los insumos producidos⁴⁹ y se convocó a una Asamblea Nacional por la Educación, como instancia de deliberación presencial, para la concertación final del enfoque y los contenidos del Plan.

Figura 7

Diferencias entre el PNDE 1996 – 2005 y PNDE 2006 – 2016

Estructura del PNDE 1996 - 2005	Estructura del PNDE 2006 - 2016
EL PROYECTO DE NACIÓN Y LA EDUCACIÓN	VISIÓN
PROPÓSITOS GENERALES	PROPÓSITOS GENERALES
Objetivos y metas del PNDE	Objetivos y metas de cada uno de los temas de la agenda
Estrategias programas de acción Financiación Compromisos	Acciones posibles en cada uno de los temas de la agenda
Seguimiento, evaluación y difusión del PNDE	Seguimiento, evaluación y difusión del PNDE

Nota. Tomado de Ministerio de Educación Nacional (2006). *El PNDE 2006-2016 y las instituciones educativas de preescolar, básica y media.* Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/>

La visión, los propósitos y los temas del PNDE (MEN, 2006) comprometen a todas las entidades del orden central, seccional y local, al sector público y privado, a la sociedad civil y la familia, a orientar las transformaciones que el país necesita en materia de educación, para su

⁴⁹ Propuestas de foros virtuales y las mesas de trabajo articuladas alrededor de la agenda concertada y de la estructura diseñada por el equipo coordinador y las propuestas ciudadanas organizadas alrededor de tres preguntas generadoras (MEN, 2006).

construcción, la Asamblea Nacional⁵⁰, proporcionó una información que ordenada y clasificada identificando los *objetivos, metas y acciones para cada uno de los temas*, como resultados la estructuración del documento así: “un conjunto de macro-objetivos y objetivos, y macro-metas y metas, es decir, las grandes categorías temáticas y una serie de objetivos y metas particulares consecuentes a los enunciados macros”, y en cuatro fases de construcción:

Se distinguieron diferentes categorías de agrupamiento para cada una de las actividades propuestas por el país, lo que aporta muchas posibilidades de abordar estratégicamente las situaciones que enfrente el sector, por las que se diseñaron las líneas de acción, por tanto, el PNDE, cuenta con tres capítulos que se desagregan en temas y líneas de acción correspondientes, diferenciando las actividades a adelantar como se plasma en la Figura 8.

El PNDE, propone un proyecto ambicioso en los términos de recoger las necesidades del país y plantear las estrategias para suplirlas, con la vigilancia del MEN y la comunidad en general, en contexto con la Ley General de Educación, y con el fin de lograr en el marco del Estado social democrático de derecho y de su reconocimiento constitucional como un país multicultural, pluriétnico, diverso y biodiverso, la educación es un derecho cumplido para toda la población y un bien público de calidad, garantizado en condiciones de equidad e inclusión social por el Estado, con la participación co-responsable de la sociedad y la familia en el sistema educativo (2006).

50 Asamblea Nacional, la cual se caracteriza como un órgano deliberativo, veedor que observa y analiza los avances del PNDE, a partir de instrumentos de seguimiento, control, evaluación y medición de indicadores de proceso, gestión y de resultados del PNDE (MEN, 2006).

Figura 8

Riqueza del Contenido del PNDE 2006 – 2016

Capítulos	Temas	Macro objetivos	Objetivos	Macro metas	Metas	Acciones
CAP. 1. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	1. Fines y calidad de la educación en el siglo XXI (Globalización y Autonomía)	5	10	6	42	58
	2. Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía	5	45	6	59	97
	3. Renovación pedagógica desde y uso de las TIC en la educación	7	18	10	40	54
	4. Ciencia y tecnología integradas a la educación	4	16	9	43	84
CAP. 2. GARANTÍAS PARA EL CUMP. DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	5. Más y mejor inversión en educación	6	13	6	14	40
	6. Desarrollo infantil y educación inicial	4	38	4	45	54
	7. Equidad: acceso, permanencia y calidad	7	10	7	38	97
	8. Liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo	3	21	3	47	81
CAP. 3. AGENTES EDUCATIVOS	9. Desarrollo profesional, dignificación y formación de docentes y directivos docentes	4	5	4	24	55
	10. Otros actores en y más allá del sistema educativo	5	18	5	32	44
TOTAL		50	194	60	384	664

Nota. Tomado de Ministerio de Educación Nacional (2006). *El PNDE 2006-2016 y las instituciones educativas de preescolar, básica y media.* Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/>

Estableciendo a la educación como el proceso de formación integral, pertinente y articulado con los contextos local, regional, nacional e internacional que, desde la cultura, los saberes, la investigación, la ciencia, la tecnología y la producción, contribuye al justo desarrollo humano, sostenible y solidario, con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, y alcanzar la paz, la reconciliación y la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia para el 2016 (PNDE).

2.1.2. La Universidad en la Política Educativa. En el contexto de la educación superior, se referencia a la Universidad, en ubicándola en el nivel de relevancia que históricamente se le ha otorgado, dada su condición de poseedora del conocimiento antiguo, esta no puede confundirse con la enseñanza en sí misma, dado que es en ella donde se desarrollan estos procesos, así mismo, son las políticas en materia educativa las que dirigen su rumbo de la misma.

Dado los cambios que han generado los procesos de globalización, la universidad, entra en este rol económico, al punto de difuminarse en las dinámicas propias de una empresa, convirtiéndose en un lugar en el confluyen los conocimientos específicos, con el propósito de adoctrinar a los alumnos, a fin que respondan competitivamente en el mundo laboral, dadas las exigencias del mundo empresarial.

Brunner (2005), presenta los desafíos que enfrenta la universidad, en virtud a la convergencia y los cambios que trae consigo la globalización, tales obligan a los sistemas a adaptarse a desafíos que, en lo básico, producen respuestas orientadas en una dirección común:

La educación superior es vista como un pilar de la competitividad de los países, debiendo apoyar su inserción en un sistema económico global que usa el capital humano y el conocimiento avanzado como principales factores de producción, ii. La educación debe hacerse cargo de aumentar las oportunidades de formación en favor de los jóvenes graduados de la educación media y de la población en su conjunto, en la perspectiva de la educación a lo largo de la vida, iii. Se debe diversificar su oferta y plataforma de proveedores con el fin de acomodar a un número creciente de jóvenes y adultos con variadas demandas formativas, junto con responder a las dinámicas de expansión, diferenciación y especialización del conocimiento avanzado, en torno al cual se tejen las redes productivas, tecnológicas, de comercio y políticas de la sociedad global. iv. Estos sistemas están siendo impelidos a diferenciarse institucionalmente

- lo cual aumenta su complejidad- con el propósito de dar cabida a una división y organización cada vez más especializadas del trabajo de producción, transmisión y transferencia del conocimiento avanzado.

En todas partes la educación superior empieza a ser evaluada externamente— con participación de pares académicos y representantes de los gobiernos y del sector productivo—de manera tal de asegurar la calidad de sus procesos y productos, la efectividad de sus resultados y la eficiencia de su operación, al tiempo que se busca elevar su transparencia y responsabilidad frente a diversos actores interesados. v. En todas partes se le exige aumentar la relevancia y pertinencia de sus funciones; esto es, incrementar su contribución a la profesionalización y tecnificación de la economía, alinearse con las cambiantes demandas del mercado laboral, participar en la frontera del conocimiento y alimentar el continuo proceso de reflexión y análisis mediante el cual las sociedades modernas conducen sus asuntos públicos.

La educación superior está bajo creciente presión para ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento y así poder hacer frente a la espiral de costos desencadenada por la masificación de la matrícula, las exigencias de calidad y pertinencia, la producción del conocimiento avanzado, la complejidad de las funciones de gestión, la incorporación de las tecnologías de información y, en general, la carrera competitiva por reputaciones y prestigio académico en el mundo global. El resultado de estas presiones y adaptaciones que debe hacer el sistema educativo, la educación superior experimenta un conjunto de transformaciones que pueden agruparse en siete grandes tendencias:

- i Masificación de los sistemas, producto de la oferta cada vez mayor de oportunidades de acceso;
- ii. Diferenciación horizontal y vertical de los sistemas e instituciones; iii. aseguramiento de la calidad de los servicios y productos a través de procedimientos de responsabilización pública de

las instituciones; iv. Demandas crecientes dirigidas hacia las instituciones y los sistemas para elevar la relevancia y pertinencia de sus funciones de conocimiento; v. Diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento de la educación superior; vi. Adopción de culturas organizacionales centradas en la innovación y el emprendimiento y, como consecuencia de estas tendencias, vii. Desplazamiento del centro de gravedad de la educación superior desde las esferas del estado y del poder corporativo hacia la esfera del mercado y la competencia (Brunner, 2005, p.42).

No es casualidad pues, que el CESU (2014), en el Acuerdo por lo Superior 2034, dispusiera diez lineamientos de política para la calidad educativa, en términos los siguientes términos acreditación de calidad para las IES y sostenimiento financiero:

Educación Inclusiva: Acceso, Permanencia y Graduación.

Teniendo presente que la “universidad implica una tarea precisa: la educación inclusiva, entendida como la capacidad de potenciar y valorar la diversidad, promover el respeto a ser diferente y garantizar la participación de la comunidad en una estructura intercultural de los procesos educativos (...)” (CESU, 2014, p.12), y que la diversidad es característica de nuestra sociedad actual, se deben tener en cuenta factores como personas en situación de discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales, grupos étnicos (comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, indígenas y Rom), población víctima, según lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, población desmovilizada en proceso de reintegración, población habitante de frontera, adicionalmente, la población rural ubicadas en zonas de difícil acceso.

Para combatir la desigualdad existente, que genera bajo acceso, permanencia y graduación a la educación superior de la población vulnerable, el CESU propone Realizar

estudios periódicos sobre las características de los estudiantes más vulnerables, con el fin de anticipar en la política las dificultades de acceso y permanencia y definir planes de acompañamiento que garanticen la graduación en condiciones de calidad e implementar didácticas, servicios de apoyo pedagógico y tutorías o cursos de nivelación, entre otras ayudas, para los estudiantes que lo requieran con base en sus particularidades; promoviendo que en las IES reconozcan los méritos y competencias adquiridas con anterioridad al ingreso, de conformidad con el Marco Nacional de Cualificaciones e impulsar estructuras organizacionales que garanticen la educación inclusiva y atiendan eficientemente la diversidad estudiantil, formando profesores en el marco de una docencia inclusiva (centrada en el aprendizaje de los estudiantes), de manera que puedan llevar a cabo una práctica pedagógica coherente con la diversidad de los currículos y del contexto colombiano.

Igualmente, a través de la flexibilización de los sistemas de ingreso y las estructuras curriculares para permitir el acceso y el tránsito por los diversos niveles de la educación superior y promoviendo que todos los profesores de educación superior acrediten estudios realizados y competencias pedagógicas y didácticas, para favorecer acciones meta-cognitivas de los estudiantes. Como control, estableció que se debería contar con un sistema de evaluación de las políticas inclusivas en cada IES y operacionalizar el índice de inclusión, a partir de la definición de una línea base sobre el Estado de la inclusión en las IES y que en las condiciones de calidad para registro calificado y acreditación se deberá incluir la característica de inclusión por parte de las IES.

El CESU (2014) tuvo en cuenta la diversidad institucional presente en Colombia, en su naturaleza (pública o privada), en sus diferentes niveles (técnicos, tecnológicos, instituciones universitarias y universidades), en sus modalidades (presenciales, a distancia y mixtas), en sus

orientaciones disciplinares (generalistas y especializadas), y en su orientación (seculares y religiosas), El MEN ha enmarcado desde el 1995, el concepto de calidad bajo los procesos de acreditación de las IES, a través del Sistema de Aseguramiento de Calidad, el cual está conformado por tres componentes: *i.* Componente de información: SNIES, SPADIES, SACES, SABER (11 y Pro), OLE Y SCientTI, *ii.* Componente de evaluación: conformado por el componente registro calificado mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad para la oferta y funcionamiento de programas académicos, y el registro de alta calidad, acto por el cual el Estado adopta las recomendaciones del CNA, fundamentada en la evaluación externa y su propia evaluación de calidad, y *iii.* Componente de fomento: mediante el cual se desarrollan acciones que promueven el fortalecimiento de institucional de los programas e instituciones evaluadas

Ya se ha dicho, que la teoría de los campos sociales consiste en una ficción creada socialmente, por la cual se explican las relaciones de poder y las imposiciones que se vuelven conductas permanentes entre los participantes en el campo, y que este, puede ser denominado de acuerdo con los agentes que lo compongan y el capital que se encuentre en juego. En palabras de Fortich (2012):

(...) La teoría del Campo se puede representar en la analogía de la sociedad entendida como un tablero de ajedrez, en donde los pequeños cuadros son los espacios en los que se dan unas relaciones específicas, es decir unas luchas por el poder. Cada cuadro del tablero es un rol al que se dedica un individuo o grupo de ellos y cada rol es asumido bajo unas reglas que se han planteado, previamente a la existencia de los sujetos, y con las particularidades de los diferentes ámbitos de lo social, desde lo económico, educativo, lo político, lo científico, lo cultural y por supuesto lo jurídico. En consecuencia, esas posiciones y roles singularmente considerados constituyen “campos” dentro del espacio social (p. 50).

Entendiendo el campo económico, como el espacio en el cual se surten las luchas de este tipo, y se replican las relaciones de tensión entre sus agentes en torno al capital económico, y que estas relaciones están dadas a través de las disposiciones de carácter permanente que se establecen entre los agentes y las instituciones, se encontrará la relación entre el campo y la educación superior en Colombia.

Nuestra Carta Política dispone en su artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, más no está contemplado como fundamental, pese a la fuerza vinculante de nuestro preámbulo, el cual está obligado a asegurar a los integrantes del Estado la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (Colombia); sin embargo, dado que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos eleva la educación como derecho fundamental, intrínseco de cada ser humano, a indicar: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria” (Naciones Unidas, 1948, art. 26.1).

Es, por tanto, que en virtud del artículo 93 de la Constitución nacional y por el bloque de constitucionalidad: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” (Const., 1991, art. 93).

También la Corte Constitucional en sentencia T-068-2012, resalta las obligaciones y prohibiciones del Estado, de:

(i) procurar el acceso progresivo de las personas a las universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando; (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido define a la educación superior: Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (T-068-2012).

De otro lado, la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior, estableció los lineamientos a seguir en esta materia, los principios que rigen la Educación Superior y sus fines, señalando a la educación de este nivel como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano y como un servicio público cultural, en procura de los fines del estado: el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida (Const., 1991, art. 366).

La precitada Ley de 1992, introduce como principios de la política para la Educación Superior, la flexibilidad, la autoevaluación y la acreditación de calidad, de cara a las funciones de la Universidad: la docencia, la investigación y la proyección social; en los términos del profesor Jairo Estrada, como un reflejo del modelo económico imperante en Colombia desde finales del siglo XX, que responden a los procesos de globalización y políticas dirigentes de los destinos

económicos y sociales a escala global, provenientes de las directrices del Banco Mundial, bajo el concepto de endeudamiento:

Figura 9

Ejes de la Política Educativa

Nota. Adaptado de Estrada (2004).

En estos términos y en el marco de las políticas globales, determinadas por el FID, BM, FMI y con posterioridad la UNESCO, las recientes políticas en materia de Educación Superior, son creadas para ajustar el ordenamiento jurídico a los modelos neoliberales, desplazando los principios de un Estado intervencionista y/o protector, el cual no es competitivo en el mundo político-económico emergente.

Ya que en Colombia las políticas educativas están asociadas a la búsqueda del cumplimiento de las obligaciones constitucionales, del Estado Social de Derecho es preciso

preguntarse si en efecto la implementación de estas recomendaciones ayudaran a disminuir la desigualdad social o por el contrario, marcara con mayor fuerza las categorías sociales que confluyen en un campo social; y en materia educativa, cabe cuestionarse, si hará más violenta las luchas simbólicas que caracterizan las relaciones de tensión dentro de la dinámica del campo educativo, en torno al capital cultural, el cual como puede evidenciarse, dependería de la capacidad que cada uno tenga para acceder a la educación superior y su engranaje con la planeación política del país.

Actualmente, la universidad en la política de educación superior, está regida, por un lado, la Ley 30 de 1.992 que desarrolla los artículos 67 y 69 de la Constitución y, por otro lado, las macropolíticas de afectan al sector educativo, como se explicó. Para Garcerrán (2012), esta producción la denomina capital cognitivo (es decir el conocimiento como mercancía), es los que modifica a la universidad respecto a la comunidad, en primera medida la universidad al servicio de la empresa privada, segundo la universidad al servicio de un cliente y la universidad al servicio del sector bancario. A través de las políticas de competitividad, que comprometen la calidad educativa, indica, según lo expresa el autor, que las universidades que hayan adquirido reconocimiento por su alta calidad académica, incrementaran sus valores e intentaran que el grupo que ingrese sea más selecto, imposibilitando el acceso a la educación superior de calidad a cierto sector de la sociedad.

En este sentido la universidad seguirá siendo de élite, mas no para los que estarían destinados a dirigir y gobernar, o a administrar y liderar económicamente, con la universidad de antaño, ahora la preocupación se centra en si las familias con bajos ingresos económicos podrán acceder a la educación superior sin hipotecar su libertad.

Por tal razón la crisis de la universidad, está dada por los cambios económicos acontecidos desde mediados del siglo XX y las consecuencias que trae consigo la sociedad de la información, lo que indica que la posición de la universidad actual, frente al capitalismo contemporáneo, es la de una empresa (pobre por demás), que invierte poco en salario para sus empleados y las ganancias que genera se distribuye entre las directivas.

Las estrategias en contraposición a propósito de la crisis mencionada, están polarizadas entre las propuestas del gobierno neoliberal, bajo el cual la universidad debe moldearse a las necesidades de esta sociedad contemporánea; y los movimientos estudiantiles, que proponen una universidad de puertas abiertas a la sociedad, que se permita discutir los problemas sociales, pero alejada de los intereses políticos, una universidad pública, gratuita y de calidad.

Tal como lo expone Garcerrán (2012), la realidad de la universidad en la actualidad es la producción de una educación que tiende a ser privilegiada, poco asequible para aquellos que sus ingresos no les permite adquirir los productos ofertados en el mercado educativo, que prometen mejorar sus niveles competitivos en el mundo laboral.

En el mismo sentido, lo que conocemos hoy como sistema educativo para el nivel superior, es una batalla de ofertas de programas que prometen ubicar en una posición privilegiada a sus egresados, desestimando que esta es una aspiración ilusoria y poco realista, dado que el mercado laboral, una vez los estudiantes culminen sus programas, está saturado de profesionales con las mismas aspiraciones, sin espacio para desarrollar sus habilidades y aplicar los conocimientos adquirido.

Ciertamente la universidad es un muy buen negocio, que solo favorece a sector financiero a la propia universidad y al fortalecimiento del modelo económico actual implementado, más los docentes y los estudiantes, son los grandes perdedores dentro de este juego, dado que para ellos

solo queda unas jornadas extensas de trabajo, mal pagadas y una educación carente de contenido formativo que ubique al estudiante más allá de la posición de trabajador adiestrado en un quehacer específico, sin generarle espacios para la crítica y el reconocimiento de su propio papel dentro de la sociedad.

Por otro lado, con las políticas impuestas para la Educación Superior, en materia de Acreditación de Calidad (como forma de medir el producto y determinar su permanencia en el mercado), Flexibilidad (que garantiza la movilidad de los estudiantes, la reducción de los programas académicos y la menor permanencia de los estudiantes en las instituciones de educación superior) y de Créditos Académicos (mediante la cual se reduce la relación docente-alumno y fortalece los principios de auto aprendizaje y la implementación de las nuevas tecnologías en la de la información y se reitera el principio de libre mercado), solo se pretende ajustar a las instituciones de educación superior a las políticas globales, de cara a una sociedad más productiva y competitiva.

En ese entendido se hallan justificadas las políticas de acreditación, flexibilidad, créditos y competencias, para la Educación Superior, constituyen las bases para el fortalecimiento de la educación como medio de producción, en forma de mercancía que debe ajustarse las exigencias del mercado y en donde la Universidad, no es más la generadora primaria del conocimiento, por ende los docentes ya no cumplirían los mismos roles y la responsabilidad social, solo se delimitara a preparar profesionales para el sector laboral y no profesionales críticos capaces de resolver los problemas que se presenten en la sociedad, en el marco de políticas económicas del libre mercado.

CAPÍTULO II. La Educación Superior en la Bogotá Humana y la Formación Docente

Las anteriores precisiones conceptuales y prematuras conclusiones que se pueden inferir al concadenar el papel del Estado, la expedición de normatividad y la construcción de la política en materia de Educación en Colombia, es pertinente, para atender la pregunta problema planteada exponer las líneas de acción dispuestas por el Distrito y los resultados obtenidos a través de la medición y seguimiento efectuado a los objetivos trazados por la administración distrital.

2.2.1. Líneas de Acción de la Política Distrital en Educación 2012 – 2016. La política educativa en el Distrito Capital, está determinado por los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Nacional, el Plan Nacional Decenal de Educación y el Plan de Desarrollo Local y plan Sectorial de Educación, los cuales con mecanismos de planeación y formulación de estrategias para afrontar los retos que se presenten en la prestación del servicio educativo y la consecución de los fines esenciales del Estado colombiano. Esta integración se representa de la siguiente estructura:

Figura 11

Articulación de la Visión, Instrumentos de Gestión y Financiación de las Políticas Públicas

Nota. Tomado de Departamento Nacional de Planeación (2015). *Instrumentos de gestión e instrumentos de financiación de políticas pública*. Bogotá: Autor.

Dicha estructura se lleva a cabo, teniendo en cuenta los roles designados en virtud a la descentralización territorial y distribución administrativa, por la cual las políticas y planes de orden territorial deben alinearse a los planes y políticas nacionales⁵¹, así:

51 Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const., 1991, art. 1).

Figura 12

Competencias en el Esquema Descentralista

Nota. Tomado de Departamento Nacional de Planeación (2015). *Instrumentos de gestión e instrumentos de financiación de políticas pública*. Bogotá: Autor.

Durante los años 2012 al 2016, bajo el gobierno local de Gustavo Petro⁵² y tras las administraciones anteriores caracterizadas por escándalos de corrupción, se impone un plan de desarrollo que promueve la inclusión, la equidad y las posibilidades de una vida digna para aquellos sectores de la ciudad con una población mayoritariamente pobre, con bajo acceso a la asistencia social del estado y a la educación en todos los niveles, mediante tres ejes estratégicos:

i. Eje uno: una ciudad que supera la segregación y la discriminación: *El ser humano en el centro*

⁵² Durante su mandato, presentó las bases para el Plan Sectorial, pero no se dio a conocer el documento final.

de las preocupaciones del desarrollo, ii. Eje dos: Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua, iii. Eje tres: Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.

El Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 489 de 2012 adoptó el plan de desarrollo de la Bogotá Humana, cuyo objetivo general consistía en mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas, con el fin de que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular.

Así mismo, aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas, así mismo a un ordenamiento de la ciudad al rededor del agua como alternativa para minimizar vulneraciones futuras por el cambio climático y el fortalecimiento de lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia.

En materia educativa este gobierno distrital, se propuso reducir 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, adolescentes y jóvenes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes y garantizar a las niñas y los niños el derecho a una educación de calidad que responda a las expectativas individuales y colectivas; que retome los compromisos de campaña en términos de pedagogía para pensar, el libro saber, la innovación y el rediseño curricular, una segunda lengua, la lectura y la escritura, el

uso pedagógico de TIC que facilite la participación de los estudiantes en las redes y autopistas del conocimiento, el desarrollo integral de la juventud con más y mejor educación.

El programa *Construcción de Saberes: Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender*, se desarrolló a través de los siguientes proyectos prioritarios: *i.* Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia, *ii.* Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral, *iii.* Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior y *iv.* Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial; que a su vez son ejecutados a través de los proyectos de inversión. Durante el período revisado se evidenciaron 17 proyectos de inversión, los cuales se encuentran a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito, Bogotá D.C. (SED), los cuales se relacionan en la Figura 13.

La Secretaría de Educación Distrital, fue creada mediante Acuerdo 26 de 1955, por el Concejo de Bogotá, es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera. Como organismo del Sector Central y cabeza del sector educativo, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral⁵³; opera como una entidad adscrita al Distrito de Bogotá, ente territorial certificado en educación⁵⁴. Actualmente, cuenta con cuenta con 384 colegios oficiales, divididos en 708 sedes de la siguiente forma: 359 colegios administrados por la SED, 25 colegios distritales en concesión y 683 sedes de colegios administrados por la SED; que tiene como meta promover la oferta educativa en la ciudad para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, en sus distintas formas, niveles y modalidades; la calidad y

53 D. 330/2008

54. L. 715/2001, Art 5.19 y 20

pertinencia de la educación, con el propósito de formar individuos capaces de vivir productiva, creativa y responsablemente en comunidad, para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de la ciudad, a través de colegios distritales modernos, humanos e incluyentes y de un proceso de formación democrático, participativo, permanente, personal, cultural y social (SED, 2016).

Figura 13

Proyectos de Inversión SED

ÁREA RESPONSABLE	PROYECTO	DENOMINACIÓN
Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos	262	Hábitat Escolar
Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones	888	Enfoques Diferenciales
Dirección de Educación Preescolar y Básica	889	Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas.
Oficina Asesora de Comunicación y Prensa	890	Resignificación de las miradas en la educación
Dirección de Educación Media y Superior	891	Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior
Dirección General de Educación y Colegios Distritales	892	Diálogo Social y Participación de la Comunidad Educativa
Dirección de Evaluación de la Educación	893	Pensar la Educación
Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas	894	Maestros empoderados, con bienestar y mejor formación
Dirección de Bienestar Estudiantil	897	Niños y Niñas estudiando
Dirección de Talento Humano	898	Administración del Talento Humano
Dirección de Ciencias, Tecnologías y Medios Educativos	899	Tecnologías de la información y las comunicaciones
Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales	900	Educación para la Ciudadanía y la Convivencia
Dirección de Educación Preescolar y Básica	901	Pre jardín, jardín y transición: preescolar de calidad en el sistema educativo oficial.
Asesor de Subsecretaría de Gestión Institucional	902	Mejor Gestión
Dirección de Educación Preescolar y Básica	905	Fortalecimiento académico
Oficina Asesora de Planeación	951	FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA
Dirección de Cobertura	4248	Subsidios a la Demanda Educativa

Nota. Elaboración propia.

La SED, está organizada estratégicamente con procesos estratégicos y procesos misionales a fin de satisfacer las necesidades y atender los requerimientos de la comunidad educativa, mediante macroprocesos estratégicos, misionales de apoyo y evaluación como se representa a continuación; con sus respectivos procesos, procedimientos, manuales e instructivos para la adecuada gestión, en el marco de la norma técnica distrital y el Sistema Integrado de Gestión, así:

Figura 14

Mapa de Procesos de la SED (ISOSOLUCIÓN)

Nota. Tomado de Secretaría de Educación de Bogotá (2016). *Procesos y procedimientos.*

Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

Con una asignación presupuestal estimada por \$ 1.454.917 millones. Los recursos para 2015 afectados, entre otros aspectos, por las auditorías a la matrícula al igual que la depuración de la misma, la disminución demográfica infantil, la aplicación de los porcentajes de 75

crecimiento de la bolsa y el aumento adicional de 1.8% para el sector (calidad de la educación) estipulado en el párrafo transitorio 3° del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007, de acuerdo con la Secretaria de Hacienda Distrital (SDH, 2015, p.75-76).

De los proyectos más representativos de la Bogotá Humana, se destaca el Currículo para la Excelencia Académica y la Formación Integral (40x40), una apuesta por fortalecer la calidad académica desde la implementación de 40 horas semanales de colegio, 40 semanas al año en la jornada correspondiente, en los 359 colegios distritales en 11 puntos con ejes transversales en toda la Entidad: *i. Prejardín, jardín y transición, ii. Educación Básica, iii. Educación Media Fortalecida, iv. Orgullosamente Maestras y Maestros, v. Educación Incluyente, vi. Ciudadanía y Convivencia, vii. Acercando Realidades, viii. Hábitat Escolar, ix. TIC, x. Alimentación Escolar y xi. Movilidad Escolar.*

Estrategias diseñadas para atender integralmente 121 mil niñas y niños de primera infancia en las instituciones educativas del Distrito desde un modelo inclusivo y diferencial y de calidad, de los cuales 60 mil son nuevos cupos, 2. 250 mil niñas, niños y jóvenes que se benefician con una jornada escolar de 40 horas semanales y 3. 80 mil estudiantes que reciben Educación Media Diversa Homologable con la Educación Superior⁵⁵, lo cual se administra a través de un nivel central de la SED y 19 Direcciones Locales de Educación, cada una con una estructura (Director Local, secretario(a), Grupo de Atención al Ciudadano, Grupo de Cobertura, Grupo de Inspección y Vigilancia, Profesional Jurídico y Profesional de Talento Humano que actúan de manera desconcentrada respecto del Nivel Central:

55 Documento oficial *Currículo para la Excelencia Académica y la Formación Integral (40x40)*, (SED, 2014)

Figura 15

Organigrama de la Entidad (SED)

Nota. Tomado de Secretaría de Educación de Bogotá (2016). *Organigrama de la Entidad (SED)*

Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

La figura anterior refleja que la Entidad, está dirigida por el Secretario de Educación⁵⁶, ubicado en el Despacho y este cuenta con cinco oficinas asesoras y cuatro Subsecretarías, entre

⁵⁶ Consultor internacional en educación y en participación ciudadana (PNUD, Avina, Centro Carter, USAID, gobiernos de varias ciudades). Es activista político (Movimiento Progresistas) y promotor voluntario de la formación ciudadana en Colombia y América Latina. Consultor internacional en educación y en participación ciudadana (PNUD, Avina, Centro Carter, USAID, gobiernos de varias ciudades). Es activista político (Movimiento Progresistas) y promotor voluntario de la formación ciudadana en Colombia y América Latina. Estudió Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, tiene maestrías en Poder y Participación en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Sussex y en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad

las cuales se distribuyen los procesos misionales y los de apoyo, para alcanzar los objetivos y metas trazadas. Las funciones de cada una de sus dependencias se reglamentan por el Decreto 330 de 2008.

La anterior, descripción permite establecer que la educación estaba en el centro de la política educativa de la Bogotá Humana, y la Educación Superior, desde la articulación de la educación media. Sin embargo, no es relevante para esta política, la formación docente proyectando futuros educadores en el nivel superior y la formación del cuerpo docente de la SED, salvo lo requerido para el ascenso en el escalafón.

En cuanto a la formación docente, se precisó en los antecedentes normativos que se relacionaba con el escalafonamiento, lo más cercano que se encuentra es el entonces llamado Congreso de Pedagogía, en el cual se reunían periódicamente las autoridades en la materia de instrucción pública⁵⁷, para discutir problemáticas pedagógicas que se presentasen, por su parte, el Escalafón Nacional Docente, se instituyó desde el año 1945, para la enseñanza de la educación secundaria, con la Ley 0043 de ese año, y posteriormente con la Ley 0097 de 1945, 0014 de 1971 y Ley 008 de 1979, que fueron perdiendo vigencia en virtud de normas posteriores, hasta la promulgación de la Ley General de Educación, en la cual se dispusieron los lineamiento generales que regirían el Sistema Educativo en Colombia; es preciso resaltar que al respecto se encuentran vigentes los Decretos Ley 2277 de 1979 y el 1278 de 2002.

A la luz del artículo 109 de la Ley 115 de 1994, la finalidad de la formación docente es formar un educador con la más alta calidad científica y ética, desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador, fortalecer la investigación en el

Javeriana; y una especialización en Negociación y Relaciones Internacionales en la Universidad de los Andes. (SED, Secretaría de Educación del Distrito, s.f.)

⁵⁷ Ahora educación.

campo pedagógico y en el saber específico, y preparar educadores a nivel de pregrado y de postgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.

En el marco de la regulación de la profesionalización docente, el Decreto 1278 de 2002 expresa que la “capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en servicio, debe contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional”. (Presidencia de la República de Colombia, 2002, art.38).

Por su parte el Decreto 2277 de 1979, conserva la línea de la formación docente para efectos de ascenso en el escalafón, al precisar que la “profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente (...)” (art. 26).

En este contexto, se observa que en virtud a las transformaciones que ha tenido el derecho a la educación en Colombia, la regulación de la Educación Superior y la relevancia de la formación docente en el Sistema Educativo se puede inferir que en la definición de formación docente, cobra gran importancia el desempeño y el crecimiento personal del profesional que ejerce como educador, más que la mera expectativa de ascender en el escalafón.

La SED, a través de los proyectos 891 de *Media fortalecida y mayor acceso a la educación superior* y 984 *Maestros empoderados, con bienestar y mejor formación*, durante los años 2012 a 2016, desarrollo las estrategias planteadas para superar los problemas que se presentasen específicamente el acceso a la educación superior y el tránsito desde la educación media, y aquellos que se presentasen el sector docente en materia de formación y capacitación; con un presupuesto libre de afectación de \$ 34.799.535.171,00.y 1.752.914.661,00

respectivamente, según el informe de empalme entregado por la Bogotá Mejor para Todos que entró en vigencia el 01/01/2016 (SED, 2016a).

2.2.1.1. Proyecto 891 de Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior.

El proyecto liderado por la Dirección de Educación Media y Superior de la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia de la SED, hace parte del programa Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender de la Administración Distrital, en el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana 2012-2016*. Su objetivo es transformar y fortalecer la educación media distrital, mediante la consolidación de una oferta diversa, electiva y homologable con la educación superior que promueva la continuidad de los estudiantes en este nivel educativo, para generar en los estudiantes mayores oportunidades en el mundo socio – productivo (SED, 2016b).

El proyecto fue implementado con cinco estrategias que consistían en un trabajo conjunto entre la SED, IES reconocidas de alta calidad en el Distrito y el SENA, para actualización y ajuste en los currículos de los grados 10, 11 y 12 (optativo), para que permitieran al alumno adquirir créditos y acceder a homologaciones por parte de las IES, así como conformación de Consejos Distritales de Asesoría Académica⁵⁸, que se encargarían de asesorar a la SED en la transformación y seguimiento de los currículos de las I.E.D que ofertan educación media en el Distrito (SED, 2016b).

El proyecto 891 se adelantó en cuatro fases *i.* identificar los requerimientos de infraestructura, dotaciones, bienestar y talento humano de los colegios para el desarrollo eficiente

58 Cada uno de estos consejos contará con delegados de la S.E.D., las I.E.S y las I.E.D, también con profesores universitarios del campo académico y asesores pedagógicos (SED, 2016b)

del programa y establecer una ruta de trabajo con cada uno de los colegios, *ii*. Reunión con las IES – SENA presentación de trabajo en el marco del pacto y el fortalecimiento de la educación media, *iii*. Se fortalecerá 183 colegios a través del acompañamiento de las IES de alta calidad o SENA, mediante convenios enmarcados en el pacto e inicio de etapa de contratación y *iv*. Reunión de trabajo con 144 colegios que no tienen estrategia en media para la socialización de las áreas de trabajo y establecer la ruta de trabajo; y surge de una propuesta de revisión y enriquecimiento del proyecto 290 “Mejor Educación Media y Mayores Oportunidades en Educación Superior”, el cual culminó en el 2012, durante su ejecución se priorizaron las siguientes estrategias para la Media:

Figura 16.

El Proyecto 891 “Educación Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior” 2012 – 2016

Nota. Tomado de Secretaría de Educación del Distrito (2016b). *Proyecto 891 “Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior”*. Recuperado de <http://www.redacademica.edu.co/>

En cumplimiento de la función de control fiscal que ejerce la Contraloría de Bogotá, en la evaluación realizada al proyecto en el año 2015 concluyó que *no cumplía con los principios de economía, eficacia y eficiencia*, por cuanto detectó que no hubo estudios previos de la situación económica de la población objetivo, y sus limitantes para la continuidad y permanencia en el sistema, ni en las IED para establecer las condiciones de infraestructura, dotación y perfil de docentes.

Así mismo, indicó que la SED no contempló la exigencia de permanencia de los colegios lo que provocó un desaprovechamiento de los recursos por que las IED desistían del acompañamiento, no optaban por créditos homologables o cambiar el área de énfasis; adicionalmente, a la fecha de la evaluación no se encontraba definido por las partes “SED e I.E.S” un rango mínimo y máximo de créditos a homologar, que permitiera garantizar la igualdad y permanencia en la educación superior, presentando como resultado para el primer semestre de 2015 tan sólo un total de 27 estudiantes matriculados provenientes del proyecto de la media fortalecida en las 4 universidades relacionadas con los convenios evaluados, demostrando según el Ente de Control, una deficiente planeación por parte de los funcionarios responsables de la formulación y seguimiento del proyecto (Bogotá, 2016b).

Dando lugar a la apertura de 19 hallazgos administrativos y disciplinarios, y nueve fiscales por \$2.934.766.928, por los cuales la Entidad tuvo que presentar Plan de Mejoramiento, comprometiéndose a eliminar la causa que dio origen a los hallazgos en un término de 12 meses máximo, y que serán objeto de seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno de la SED, y de evaluación del Ente de Control, quien podrá cerrarlos si halla mérito para ello (Resolución Reglamentaria 069 de 2015, Contraloría de Bogotá).

2.2.1.2. Proyecto 984 Maestros empoderados, con bienestar y mejor formación.

Liderado por la Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas de la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia de la SED, capacitaron alrededor de 9.000 docentes con un beneficio económico de hasta el 70% en el valor de la matrícula para programas de posgrado, a través de alianzas estratégicas con universidades de alto nivel reconocidas en la ciudad:

Figura 17

Estrategias Proyecto

Nota. Tomado de Secretaría de Educación de Bogotá (2016). *Estrategias del Proyecto 984*

Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

Adicionalmente, adheridos a las actividades de bienestar institucional, se promovió el cuidado a la salud, esparcimiento, reconocimiento y crecimiento, este último a través de Programas Permanentes de Formación Docente (PFPD), disponibles en la plataforma virtual *Red Académica*. La dificultad encontrada en la implementación de este proyecto es la falta de diseño por parte de la SED, de una herramienta que permitiera medir el impacto en el aula de los PFPD

y programas de posgrado recibidos por los docentes, lo cual impide que se cumpla una parte trascendental del esquema, ya que la finalidad no es solo el crecimiento personal y profesional del docente, también la transformación de las IED desde el currículo y el aula. Para el Gobierno de la Bogotá Menor para Todos, se implementará un programa denominado *evaluar para transformar*, en el que la administración apuesta a la verificación del impacto de en el aula de los procesos de profesionalización docente.

2.2.1.3. Universidad Francisco José de Caldas. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas es una institución autónoma de educación superior, de carácter público, constituida esencialmente por procesos y relaciones que generan estudiantes y profesores identificados en la búsqueda libre del saber. Su misión se concreta en la calificación de egresados con capacidad de actuar como protagonistas del cambio social y de sí mismo, en la formación del espíritu científico aplicado a la indagación, interpretación y modificación de la realidad y en la contribución a forjar ciudadanos idóneos para promover el progreso de la sociedad (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2016).

En la página oficial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se encuentra descrita, como un espacio público estatal, que hace parte de la Ciudad-Región capital de Bogotá, patrimonio histórico social, cultural y educativo donde la comunidad universitaria realiza los procesos de constitución y desarrollo de la autonomía del pensamiento; y las funciones de investigación, creación, extensión y proyección social universitaria; docencia y formación científica, tecnológica y artística.

Conciben el Campus universitario es a la vez un proyecto educativo, socio cultural, ético y político. Los campus universitarios son también el conjunto arquitectónico de edificios,

bibliotecas, laboratorios, centros culturales, auditorios, aulas y áreas ecológicas y de desarrollo ambiental, de esparcimiento físico y espiritual para beneficio de la comunidad universitaria y la ciudadanía en general. Por extensión, hacen parte del Campus Universitario, los servicios de intranet, internet y los campos virtuales de orden académico, ciencia y tecnología para el desarrollo humano y social.

Figura 18

Sedes Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Nota. Tomado de Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2016).

Actualmente el Campus Universitario está conformado por 23 sedes distribuidas en la ciudad, algunas en propiedad, otras en comodato y arrendamiento, distribuidas en el Distrito por sedes Central, Macarena A, Macarena B, Sede Tecnológica, Sede El Vivero, Sede Posgrados de

Ciencias y Educación, Sede Emisora LAUD 90.4, Sede IDEXUD, Sede Facultad de Artes ASAB, Sede Academia Luis A. Calvo - ALAC, Sede Calle 34 y Sede Biblioteca Central (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2016).

En el marco del Convenio 2995 de 2015, suscrito por la Universidad Distrital y la SED, se dispusieron más de 1.000 cupos para los programas de Tecnología Industrial, Tecnología en Sistematización de Datos, Tecnología en Electrónica y Tecnología en Mecánica. Sin embargo, desde el punto de vista de esta investigación, se considera el Distrito pudo aprovechar mucho más este recurso y proponer estrategias para articular con esta institución de educación superior, a fin de fortalecer los programas de educación superior y formación del cuerpo docente adscrito al Distrito en los diferentes niveles.

Dicho lo anterior, se reitera en la pertinencia de revisar la gestión, entidades y la infraestructura educativa con la que cuenta el Distrito y que está a disposición del a educación superior, así como los resultados de los proyectos implementados para atender las necesidades de la comunidad educativa en este sentido durante el período 2012 a 2016, de acuerdo a los objetivos planteados en la investigación, tal como se expuso en este capítulo

2.2.2. Resultados de la Política Distrital. Teniendo en cuenta los elementos del campo jurídico, se toma en consideración las falencias y avances observados en el desarrollo del trabajo en la implementación de la política nacional para Educación Superior y la Formación Docente, para así tratar de definir la pregunta problema planteada, referente a la importancia de la formación docente en la política educativa aplicada en el Distrito, durante el gobierno distrital de la *Bogotá Humana*.

En el capítulo anterior, se precisó la incidencia de la formación docente en la política distrital, la cual es incipiente frente a las exigencias del sector; parece que desde el Ente territorial faltó voluntad para ajustarse 100% a los lineamientos de la política nacional, ya que si bien es cierto, hubo esfuerzos en materia de profesionalización docente, no cumplía con los requisitos determinados por la ley, en cuanto a la repercusión que esta capacitación formación debe evidenciarse en el aula de clase, en el alumno, en la transformación del espacio que ocupa.

Es evidente, después de la revisión documental de la política y la norma que rige la educación en Colombia, que el papel de la *formación docente* es aumentar el capital cultural de los agentes dentro del campo, y en el marco de la competencia que se suscita entre profesionales de la educación, incrementar las luchas simbólicas que caracterizan este campo. Sin embargo, frente al estudiantado, que tiene por defecto, verse beneficiado por la profesionalización del docente; no existe actualmente en el Distrito herramienta para medir el impacto de los conocimientos adquiridos, como resultado de los procesos de aprendizaje posgradual en los cuales el estado invierte en cumplimiento de sus fines esenciales.

En aras de dar respuesta a la pregunta generadora, se pone en relieve las condiciones de emergencia de la pedagogía moderna, y la relación entre el saber pedagógico, las prácticas pedagógicas y la configuración de la subjetividad del maestro, en contexto con lo dicho frente al capital cultural, la formación docente, la repercusión en el aula y las deficiencias encontradas en cuanto a la aplicación y rigores en materia de formación docente en el nivel universitario, más allá del ascenso en el escalafón docente,.

En el marco de las discusiones presentadas con las definiciones de formación y educación, se pone en relieve la práctica pedagógica como articulador esencial de los procesos

mencionados y como actor fundamental en los procesos formativos que dieron origen a esta investigación.

A partir del siglo XVI, y sobre todo de la de la constitución de los estados modernos, los procesos pedagógicos se intensifican y extiende en conexión con la creciente división social del trabajo, el aumento de la densidad de la población en las zonas urbanas, la acumulación primitiva del capital y el desarrollo de la propiedad privada, el influjo de la ética protestante y el empuje de la administración, por ello, se puede afirmar que la pedagogía tal como la conocemos, surge como respuesta a los cambios políticos y económicos que se incrementaron en la sociedad para finales del siglo XVI y básicamente en los siglos XVII y XVIII, a partir del nacimiento de la escuela pública y con la constitución de los estados nación y de otras instituciones que surgieron para darle orden y organización a la sociedad emergente (Valera, 1992).

Es preciso afirmar entonces que, la pedagogía como ciencia del ser, contiene un saber específico, se ocupa de la enseñanza, haciendo confluir varios elementos centrales: epistemológico (una idea del conocimiento forma de concebir el conocimiento ej: positivista, fenomenológico), filosófico (desde lo ontológico) forma de abordar el ser, antropológico el hombre como ser total y su relación con los otros, sociológico el hombre en relación con la sociedad y el psicológico como hay una construcción particular alrededor del aprendizaje. A estos elementos deben sujetarse a estos elementos, en el marco del saber pedagógico (Noguera, 2012).

El concepto de universidad, y por qué no, de formación docente, no se aleja del propósito de la automatización del conocimiento, semejante a la obra *Frankenstein Educador*:

Es, pues, en muchos aspectos, lo contrario de lo que guía al doctor Frankenstein con su criatura: cuando habría que enseñarle a construirse, Frankenstein pretende realizar y terminar esa construcción él solo;

cuando habría que crear lazos entre el que llega al mundo y el que ya está en él, Frankenstein abandona a ese ser en un mundo hostil (...) (Meirieu, 1998, p.89).

En este sentido, la importancia de la formación, implementada por el profesor a su alumno, contiene implícitamente, el deseo de modificar el estado natural de ese ser humano y ajustarlo a las normas sociales implementadas, así como, darle las herramientas para cohabitar en este mundo, convenciéndolo que es parte de él y se debe a él, tendencia que tomó fuerza en la modernidad, hasta la llegada de la globalización y la industrialización, que dirige el enfoque de la educación a los procesos de mercantilización y productividad, separando al ser humano de la naturaleza misma, como expone Marés de Sousa (2014).

La importancia de la práctica docente entonces, radica en la continua reflexión del profesional sobre los hechos que se desarrollan en los procesos educativos, esto implica la implementación de esos saberes específicos que sólo posee el docente, en aras de construir en ese otro el sentido de ser humano que interactúa constantemente en el campo al que pertenece, provocando una transformación en los agentes.

Si bien es cierto, la práctica pedagógica, no es propiamente un elemento del campo jurídico, si lo es del campo educativo, por cuanto es el hilo invisible que une las relaciones de los agentes, y que a pesar de estar presente en todos los ámbitos del que hacer de los procesos formativos, varía de acuerdo al contexto de la comunidad a quien está dirigido el discurso académico, y las dinámicas que surjan del mismo.

Es decir, el aporte de la pedagogía está determinado precisamente por las carencias detectadas en el Distrito Capital, en materia de formación docente para el nivel universitario en el período evaluado, con esto, se quiere decir que si bien la oferta posgradual para la

profesionalización docente es profusa, el enfoque primordial debe ser con enfoque pedagógico a fin de que se pueda reflejar desde su área de desempeño los ambientes de aprendizaje, esta apuesta, requiere voluntad del gobierno y desarrollo de política y también desde lo jurídico, para ajustar las disposiciones a las realidades del sector educativo, cual se ve reflejado en los resultados obtenidos en las pruebas nacionales:

Figura 19

Promedio Puntaje Global por municipio Pruebas ICFES Saber 11 – Año 2014 Vs. Año 2015

Nota. Tomado de Secretaría de Educación del Distrito (2015). *Caracterización del sector educativo año 2015*. Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

El anterior reporte indica que, respecto a otras ciudades, la Capital obtuvo durante los años 2014 y 2015, mejores resultados en las pruebas nacionales, sin embargo, la diferencia en entre el 2014 y el 2015, no es representativo, lo que permite preguntarse si han sido eficaces los procesos de formación a los que accedieron los docentes durante ese período, y que se hace necesario evaluar el impacto del estos en los procesos de aprendizaje con los estudiantes al interior del aula de clases.

En el mismo documento, producido por la Oficina de Planeación de la Secretaría de Educación Distrital (2015), se indicó que la calidad de la educación oficial sigue presentando rezagos respecto de la educación privada:

Figura 20

Promedio puntaje global por municipio. Pruebas ICFES saber 11 – año 2014 vs. año 2015

Nota. Tomado de Secretaría de Educación del Distrito (2015). *Caracterización del sector educativo año 2015*. Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

Finalmente, los resultados obtenidos respecto de los principios, normas y políticas aquí estudiadas tuvo un resultado por debajo de lo esperado, por lo que se espera que el posterior gobierno distrital logre posicionar la formación docente posgradual, como un elemento del campo educativo para dinamizar el comportamiento social, dar valor cultural dentro del campo educativo a los docentes del distrito para que puedan defender su campo y reproducirlo al nivel de los estudiantes que ejercen su derecho a la educación superior, en clave de acceso, permanencia, calidad y pertinencia.

CONCLUSIÓN

La revisión de la política educativa en Colombia, educación superior y el fundamento legal que sostiene el sistema educación, permite identificar el papel que cumple la formación docente en la política local, teniendo en cuenta las luchas y dinámicas prevalentes dentro del campo de la educación y los elementos que inciden en la adecuada prestación del servicio y la garantía del derecho a la educación; en particular, durante el gobierno distrital de la Bogotá Humana.

En primer lugar, se logra diferenciar que la política en materia de formación docente en el sistema educativo colombiano, visto desde las dinámicas relacionales estudiadas, las cuales facilitan su interpretación y lectura desde la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu, es decir, que el sistema comprende un espacio de interrelaciones entre los agentes – agentes y agentes – instituciones. Estas similitudes, consolidan el sistema educativo nacional, como un espacio de lucha constante, entre el grupo social de los docentes en torno a un capital cultural que representa, por un lado, el aumento del capital que da valor al campo al que pertenecen y lo caracteriza: *el conocimiento*, dando a su vez la posibilidad de enriquecer el capital cultural de sus educandos y, por otro lado, aumentar su capital económico, en virtud a lo que representa formarse dentro de un sistema de escalafonamiento, como opera en Colombia, lo cual como se evidenció en el trabajo de investigación, el Distrito no contó con herramientas que permitieran medir el impacto de la formación posgradual de sus docentes en las aulas de clases y el retorno a en clave con las necesidades de los educandos.

Las líneas de acción de la política distrital en el los años 2012 al 2016, en contraste con la información extraída de los archivos institucionales de la Secretaría Mayor de Educación de la Alcaldía de Bogotá y del Ministerio de Educación Nacional el marco legal de la *formación*

docente y la *educación superior*, condujeron a inferir que la implementación de estos lineamientos se realizó de forma incipiente, dado que los resultados arrojados indican que no hubo mejoras respecto a años anteriores en las pruebas nacionales aún cuando en el Distrito se implementaron políticas para el fortalecimiento para la Formación Docente y el acceso a la Educación Superior, lo que significa, que no hay herramientas definidas para medir la incidencia de la formación docente en la calidad educativa del Distrito; limitando el estudio estructurado de la trascendencia de las políticas en materia de formación docente en el Distrito Capital, durante el gobierno de la Bogotá Humana.

Se pudo identificar que, no hubo mejoras significativas en los resultados en las pruebas nacionales, durante los años 2012 al 2015, sobra decir que esto incide de igual manera, en las posibilidades de acceso a la educación superior de la población estudiantil del sector. Así las cosas, el rol de la formación docente durante los años 2012 al 2016, se limitó a la posibilidad de escalonar al cuerpo docente e incrementar sus saberes e incrementar un tanto su nivel salarial, sin embargo, no generó impacto alguno en la calidad de la formación impartida, ya que no se comprobó la existencia de una herramienta que permitiera medir la incidencia de los procesos formativos de los docentes en las respectivas aulas de clase.

En segundo lugar, desde lo normativo y como consecuencia del análisis efectuado, se observa que la educación superior desde la constituyente adquirió un carácter relevante frente a la garantía de los demás derechos, y en los últimos gobiernos nacionales, como un factor de progreso. En cuanto a la formación *docente*, el Estado se ha preocupado por regular su aplicabilidad en el sistema, de ahí que las actuales políticas, de manera general, desarrollen los principios de *investigación, pedagogía e innovación*, de cara a obtención de los estándares de calidad impuestos por la economía global, en especial para la educación superior, la cual está en

el centro de las políticas de prosperidad ya que produce y reproduce los grupos sociales destinados gobernar o emplearse, de acuerdo a los niveles de capital simbólico que obtengan o que estén en capacidad de obtener.

En este mismo sentido, la aproximación al campo jurídico a partir de la revisión normativa y de política efectuada en el trabajo de investigación. Se convierte en una propuesta de profundización, lo tocante a los resultados del activismo judicial en materia de educación superior y las tendencias de las decisiones de la Corte Constitucional frente a la garantía del derecho y aquellos fallos relacionados con la formación docente, esto como fuente para la creación de políticas públicas y exhortación al Estado sobre la protección de algunas garantías que representan movilidad social, en cumplimiento de las finalidades constitucionales.

En cuanto a la aplicabilidad de las normas, Bourdieu, indica que los agentes del campo jurídico absorben el capital cultural del campo educativo, no obstante, el segundo no obtiene beneficios de tal, ya que la producción de la norma para el caso de Colombia, obedece a procesos económicos que imponen políticas que desfavorecen el sector, y al mismo tiempo, la disociación de las políticas nacionales con las locales; lo cual no favorece a los agentes del campo educativo antes los debilita y los somete a un sistema sin garantías debido precisamente a la no observancia de los preceptos generales impartidos desde el gobierno, impidiendo el cumplimiento de los fines estatales plasmados en la Constitución Nacional.

La simbología, en torno a la reproducción del capital cultural a través de la familia y la escuela, hace más agreste las luchas entre los agentes dentro del campo educativo, dinámica que es una constante en el sistema educativo colombiano; la escuela concebida como institución formadora por excelencia; lo que hace importante identificar de qué manera se consolidó el sistema educativo en Colombia y como estos cambios influenciaron a las políticas educativas

que dieron origen al sistema tal como lo conocemos hoy, tal como se evidenció en el desarrollo de este documento.

De allí, se comprueba la vigencia de los postulados de Bourdieu, expuestos en este trabajo, los cuales han sido bastante estudiados por el sector académico de manera multidisciplinar, y que ha permitido virar la atención hacia la *Teoría de los Campos* como respuesta a los procesos de cambio y las marcadas distinciones de clase prevalentes en la sociedad. En el sistema educativo y de reproducción de saberes en Colombia, sigue vigente este planteamiento, aún así, las pugnas por el poder en los períodos relevantes de la historia colombiana, la prevalencia de la clase social privilegiada y la resistencia de las clases populares, en procura de la conservación de su capital cultural, no se han superado, en especial, por la injerencia del campo económico en el educativo, en contexto de un estado subdesarrollado, que impide los procesos de movilidad social en terminos de igualdad, sino que perpetua las distinciones y reproducciones sociales a través de sus políticas.

En cuanto a la Educación Superior, las políticas en materia de Acreditación de Calidad (como forma de medir el producto y determinar su permanencia en el mercado), Flexibilidad (que garantiza la movilidad de los estudiantes, la reducción de los programas académicos y la menor permanencia de los estudiantes en las instituciones de educación superior) y de Créditos Académicos (mediante la cual se reduce la relación docente- alumno y fortalece los principios de auto aprendizaje y la implementación de las nuevas tecnologías en la de la información y se reitera el principio de libre mercado), solo pretenden ajustar a las instituciones de educación superior a las políticas globales, de cara a una sociedad más productiva y competitiva. Transformado de manera contundente, las funciones que por naturaleza competen a la universidad, *como la docencia, investigación y proyección social*.

De forma tal, que la idea que tenemos de universidad, podría cambiar radicalmente, en el marco de las nuevas tecnologías y el avance acelerado de la ciencia en todos los ámbitos que pueda alcanzar el ser humano, echando a un lado los principios que le son inherentes; que se fortalecen con la discusión constante, el pensamiento crítico, los cuestionamientos sobre la forma como se dirigen los destinos de la sociedad, la política y la economía; discurso y la retroalimentación presente en los procesos de enseñanza (docente-alumno) y el ejercicio de la investigación, en pro de la ciencia y el crecimiento social, que solo se aprecia en los espacios de la Universidad.

Este doble discurso presente en nuestras políticas educativas, colocan a la educación superior en una disyuntiva, entre el deber ser y el ser, en el marco de exigencias dadas por las macropolíticas económicas, exigencias que dejan a nuestro país en desventaja con otros países desarrollados y a los actores de la educación en una dicotomía, entre la conservación de la autonomía predicable de la universidad o la sujeción radical y a ultranza de las políticas consolidadoras de los modelos de corte capitalistas que rigen al mundo globalizado.

Generando con esto, una desproporción entre las políticas públicas en materia de educación superior, el acceso y la permanencia, limitando sus alcances en la sociedad dadas las condiciones socioeconómicas de los usuarios del sistema. Las consecuencias de estas decisiones estatales se harán evidentes solo tras años de aplicar dichas políticas, las cuales responden a un modelo económico y de formación de estado interesado en abrirse campo como economía emergente, en este sentido, no le es posible al Estado colombiano propender como garante efectivo del mismo como derecho.

Así las cosas, la perspectiva de campos permitió la reflexión sobre la educación como derecho, que implica para cada persona un motor para el progreso, dado que da valor a la

sociedad, un valor simbólico que se traduce en tecnologías, formación integral de cada individuo, competitividad, industria. En este sentido, el interés que el Estado, como garante en el contexto de un Estado Social de Derecho como lo establece nuestra Constitución Política; es perentorio, sin embargo, lo que observamos es que la Institución estatal, abandona las realidades sociales, económicas y políticas, adoptando criterios que son flagrantemente contrarios al contexto nacional.

Como quedo de relieve, la educación superior en Colombia ha sido elitista, en sus comienzos para formar líderes y dirigentes, actualmente, de quienes tengan el capital económico para satisfacer las necesidades educativas y pueda acceder a educación de calidad. Lo lamentable de esta dinámica y esta relación de poder, injusta por demás, es que en medio de la crueldad de las luchas simbólicas que se presentan al interior de los campos sociales los que se afanan por adquirir el capital cultural, corren el riesgo de *hipotecar* su futuro al sector financiero o a ICETEX, para salir al mundo laboral/académico doblemente feroz, casi predestinado a reproducir su *habitus* y permanecer en el estatus otorgado desde los comienzos por el simple hecho de haber nacido en determinado espacio con poco capital simbólico que le permita entrar a las instancias de poder.

Cabe anotar la crisis de la universidad pública en el marco de los lineamientos de corte neoliberal, ha entrado en crisis que para el De Sousa (2008), se expresa en términos de hegemonía, legitimidad e institucionalidad, la primera relacionada con la interacción de la universidad y el estado, nace de esas contradicciones entre la producción de cultura y la de mano de obra calificada para el fortalecimiento del sistema capitalista, la de legitimidad, relacionada con la función social, está dirigida a la expectativa que se tiene de la universidad por parte del

conglomerado social, su crítica de sí misma; y la crisis institucional nace las exigencias capitalistas y de mercado a las que se ve sometida la universidad.

Al respecto, la posición de Derrida (2008), sin alejarse de injerencias de políticas económicas macro, diseñadas para fortalecer el sistema socioeconómico actual, cree, en la participación del cuerpo docente y del ideal de la universidad sin condición; que es aquella que puede pensarse y construirse. Proponer, más allá de las imposiciones que intenten someterla. A esto debemos apostarle y participar en la construcción de una universidad formadora desde lo público para comunidad en general, que genere en el sector docente un interés por cumplir los objetivos propios de la formación y de la Universidad, y no solo limiten su interés al ascenso dentro de la carrera docente, que probablemente aumente su capital económico pero deja vacíos en el capital cultural de los beneficiarios del sistema, que limiten la reproducción en términos desiguales.

Finalmente, se precisa que, en este contexto, las formulaciones de las bases para la educación en el Distrito durante la Bogotá Humana, carecieron de herramientas que permitieran medir la efectividad de los procesos formativos posgraduales en los docentes, razón por la cual los resultados en las pruebas nacionales no produjeron avances importantes, lo cual impacta a las posibilidades de cambiar las realidades de los usuarios de la educación oficial y el acceso a la educación superior, más allá de ser simples receptores de una formación para producir y encajar en un mundo laboral que no le interesa que la población de escasos recursos incremente su capital cultural, así está diseñado el sistema y desde lo público no hubo ningún aporte para transformar, así fuera un poco, estas condiciones.

REFERENCIAS

- Alexy, R. (2013). Teoría del Discurso y Derechos Humanos. En R. Alexy (Ed.), *Teoría del Discurso y Derechos Humanos* (págs. 93 - 131). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Bourdieu, P & Passeron. (2013). *Los herederos, los estudiantes y la cultura*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2000). *Lección sobre la lección*. Buenos aires: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2011). *El capital cultural, escuela y espacio social*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Brunner, J. J. (2005). *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*. Santiago de Chile.
- Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 109 - 119.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo & NU(DESA) Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan034861.pdf>
- Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994) Ley General de Educación. [Ley 115 de 1994]. DO: 41.214.

Consejo Nacional de Educación Superior (CESU, 2014). *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: Autor.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da. ed. Legis.

Derrida, J. (2008). *De la gramatología*. Medellín: Siglo XXI.

Escudero, A. (2008). *Clientelismo político y calidad democrática. Una evaluación de las relaciones clientelares en la calidad de la democracia* (Tesina). Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Fortich, M. & Moreno, A. (2012). Elementos de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu para una aproximación al derecho en américa latina: consideraciones previas. *Verba Juris*, 27, 47-62.

Fundación Compartir (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Recuperado de <http://fundacioncompartir.org/>

Garcerrán, M. (2012). El discurso oficial sobre la universidad. *Logos*, 11 - 32.

Heredia, M. (2014). *La educación en Colombia: saberes técnicos y políticos, 1978-1994*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Herrera, M. (1993). Historia de la Educación en Colombia. La República Liberal y la Modernización de la Educación: 1930-1946. *Revista Colombiana de Educación*, 26. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17227/01203916.5297>

Meirieu, P. (1998). *Frankenstein Educador*. Barcelona: Laertes.

Ministerio de Educación Nacional (2006). *El PNDE 2006-2016 y las instituciones educativas de preescolar, básica y media*. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/>

Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2004). Planes de mejoramiento institucional analizar, definir, organizar. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87254.html>

Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2007). *Educación para todos- Altablero, el periódico de un país que educa y que se educa*. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-141881.html>

Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Autor.

Pabón, P. (2013). *Constitución Política Esquemática*. Bogotá D.C.: Doctrina y Ley.

Pérez, L. (2007). ¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación. En Pérez Murcia, L. E., Rodríguez Garavito, C. & Uprimny Yepes, R., *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Presidencia de la República de Colombia (19 de junio de 2002). Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. [Decreto 1278 de 2002]. DO: 44.840

Ramírez, E. (2008). *Historia crítica de la pedagogía en Colombia. Estudio y valoración de las ideas y mentalidades que han orientado la educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Búho.

Sánchez Horcajo, J. (1988). *Sociología Interpretativa*. Pamplona: EVD.

Santos, B. (2014). *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*. Bogotá: Colección de Justicia.

Secretaría de Educación del Distrito (2015). *Caracterización del sector educativo año 2015*.

Recuperado de <http://www.educacionbogota.edu.co/>

Secretaría de Educación del Distrito (2016a). *Armonización presupuestal 2016*. Recuperado de

http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Presupuesto/2016/Armonizacion_Presupuestal.pdf

Secretaría de Educación del Distrito (2016b). *Proyecto 891 “Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior”*. Recuperado de <http://www.redacademica.edu.co/>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2016). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <https://www.udistrital.edu.co/funciones-misionales>

Vargas, A (2011). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*.