

# Convergencias, tensiones y rupturas en las políticas de formación e incentivos docentes en Bogotá D. C. (1996-2013)\*

//Convergences, Tensions and Ruptures in Teacher Training and Incentives in Bogotá D. C. (1996-2013)

//Convergências, tensões e rupturas nas políticas de formação e incentivos docentes em Bogotá D.C. (1996-2013)

Gladys Jaimes Carvajal\*\*  
María Elvira Rodríguez Luna\*\*\*

Recibido: 14/07/2013  
Evaluado: 22/08/2013

- \* Se exponen aspectos de la investigación *Estudio de incentivos: balance y perspectivas de las políticas de incentivos docentes en el Distrito Capital (1996-2013)* desarrollada bajo el auspicio del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP (Proyecto de inversión No. 702 "Investigación e innovación para la construcción de conocimiento educativo y pedagógico") iniciada en agosto de 2013 y finalizada en abril de 2014.
- \*\* Doctora en Ciencias Pedagógicas. Universidad Central de las Villas. Investigadora Grupo "Lenguaje Cultura e Identidad" de la Universidad Distrital y del IDEP. gjaimester@gmail.com
- \*\*\* Doctora en Ciencias Pedagógicas. Universidad Central de las Villas. Investigadora Grupo "Lenguaje Cultura e Identidad" de la Universidad Distrital y del IDEP. mrodun@yahoo.com

## Resumen

El artículo interpreta y correlaciona los diferentes niveles del discurso y sus planos de representación en documentos de política pública (1996-2013) en los cuales se plantean las prioridades, metas y proyectos orientados a cualificar la formación docente en Bogotá, D. C., mediante el otorgamiento de incentivos y su valoración por actores educativos representativos. Acude al análisis del discurso como propuesta teórica y metodológica para la interpretación documental y testimonial de las políticas de formación docente y los premios a la investigación e innovación como incentivos docentes. Tales discursos vehiculan representaciones e imaginarios sociales, por lo cual la interpretación sobre los "incentivos" puede variar según las concepciones de los actores educativos que impulsan las políticas o se benefician de ellas. Los resultados muestran, por una parte, las convergencias, tensiones y rupturas en las conceptualizaciones de incentivos; por otra, las acciones y limitaciones en la implementación de las políticas de incentivos docentes, así como las proyecciones y recomendaciones, tendientes a consolidar sus aspectos positivos y a mejorar sus ejecutorias.

## Abstract

This article interprets and correlates different levels of discourse, and their levels of representation in public policy documents (1996-2013) containing priorities, goals, and projects aimed at qualifying teacher training in Bogota D.C. by means of incentives granted for its professionalization and assessment by representative educational agents. The study grounds on discourse analysis as a relevant theoretical and methodological proposal for the documentary and testimonial interpretation of teacher training policies, and awards to research and innovation as teachers' incentives. Such discourses mediate social imaginaries and representations. This is the reason why interpretation on "incentives" may vary according to the conceptions of educational agencies that promote policies or benefit from them. The results show, on the one hand, convergences, tensions and ruptures in the conceptualization of incentives; on the other hand, they show actions and constraints in the implementation of teacher incentive and

## Palabras clave

Políticas públicas en educación, incentivos docentes, análisis del discurso, reformas educativas, procesos de formación, premios.

## Keywords

Educational public policies, teacher's incentives, discourse analysis, educational reforms, teacher training processes, awards.

## Palavras chave

Políticas públicas em educação, incentivos docentes, análise do discurso, reformas educativas, processos de formação, prêmios.

recommendation policies aimed at consolidating the positive aspects of policies and improving their enforcement.

## Resumo

O artigo interpreta e correlaciona os diferentes níveis do discurso e seus planos de representação em documentos de política pública (1996-2013) nos quais se planeiam as prioridades, alvos e projetos orientados a qualificar a formação docente em Bogotá D. C., por meio do outorgamento de incentivo e sua valoração por atores educativos representativos. Chama ao análise do discurso como proposta teórica e metodológica para a interpretação documentaria e testimonial das políticas de formação docente e os prêmios à pesquisa e inovação como incentivos docentes. Estes discursos levam representações e imaginários sociais, levando a que a interpretação sobre os “incentivos” pode variar segundo as conceições dos atores educativos que puxam as políticas ou se beneficiam delas. Os resultados mostram, por uma parte as convergências, tensões e rupturas nas conceitualizações de incentivos; por outra as ações e limitações na implementação das políticas de incentivos docentes, assim como as projeções e recomendações com tendência a consolidar seus aspectos positivos e a melhorar suas execuções.

Variadas experiencias en políticas públicas implementadas en países con reconocido desarrollo educativo han señalado la importancia de los incentivos docentes como factor fundamental para el mejoramiento de las instituciones y los resultados escolares, y para el impulso de procesos de formación. En Colombia no existe aún una política pública de orden nacional que consagre los incentivos docentes como medios adecuados para alcanzar las metas educativas de calidad. Sin embargo, se reconocen esfuerzos locales y experiencias regionales en las cuales se propende por el mejoramiento del estatus profesional docente al considerarlo fundamental para alcanzar cambios sustanciales en la educación, los cuales se concretan en normas y políticas públicas que motivan su cualificación, reconocen su estatus profesional y promueven su desarrollo.

Tal es el caso de las políticas de incentivos a la cualificación profesional docente impulsadas en cumplimiento de la Constitución Política de Colombia (1991), la Ley General de Educación (115 de 1994), el Decreto 709 de 1996 que crea los PFPD y, en el plano local, el Decreto 884 de 2001 que define las funciones del Comité Distrital de Capacitación Docente, el Acuerdo 273 de 2007 del Concejo de Bogotá que crea el Premio a la Investigación y la Innovación, así como las Resoluciones 1450 de 2008 y 1668 de 2011 que reglamentan su aplicación, y los planes territoriales, en particular el PTFD 2009-2012 que da sustento a los

programas de apoyo a la formación posgradual, entre otras<sup>1</sup>.

La necesidad de hacer un balance de las políticas locales encaminadas a incentivar la profesionalización, la investigación y la innovación docente en la perspectiva de proponer acciones para su fortalecimiento y/o transformación constituyó una de las principales justificaciones del estudio. Así, la interpretación y correlación de algunas políticas educativas impulsadas por las administraciones de Bogotá entre 1996 y 2013 buscó establecer qué tanto se ha avanzado en la formulación e implementación de los incentivos docentes, cómo se expresan en los programas y proyectos específicos y qué resultados advierten tanto los formuladores y ejecutores de las políticas, como los beneficiarios de las mismas, con el fin de sistematizar proyecciones y recomendaciones que contribuyan al mejoramiento educativo en la ciudad.

El estudio se realizó en el marco del programa “Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender”, proyecto “Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente y mejoramiento de la gestión sectorial,

acciones de política del Plan de Desarrollo: Bogotá Humana 2012-2016”. Respondió al propósito institucional de “articular la producción de conocimiento con la definición y consolidación de la política pública y de manera específica, fortalecer el Componente de Cualificación Docente del IDEP, y avanzar en el desarrollo conceptual y metodológico del Ámbito incentivos y reconocimientos”.

En lo que respecta a la revisión documental sobre incentivos docentes<sup>2</sup> y su relación con los discursos sobre la profesionalización y la búsqueda de la calidad educativa, los resultados de la investigación indican la existencia de concepciones que difieren en cuanto a su definición, finalidad, estrategias y resultados esperados. En general, se identifican dos grandes orientaciones: los incentivos como estrategias salariales compensatorias asociadas a la medición de resultados de la actividad docente, semejantes a los ofrecidos en la industria, y los incentivos como estímulos y reconocimientos a la dignificación y el estatus profesional docente que incluyen, además de mejoras salariales, premios y reconocimientos a la producción en el espacio de sus prácticas profesionales.

1 Como se consigna en el estado de la cuestión de la investigación existe una propuesta elaborada por el Ministerio de Educación Nacional (2012) en la que se plantean los lineamientos básicos para la creación, el fortalecimiento y la implementación de un Plan Nacional de Incentivos para Docentes y Directivos Docentes del Sector Oficial del país. Los resultados de las investigaciones del IDEP aportan elementos significativos en este campo.

2 En el libro *Las políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013. De la educación como servicio a la educación como derecho* (Jaimes, G. y Rodríguez, M. E., 2014) se destacan aspectos del estado de la cuestión que responden al interrogante sobre las conceptualizaciones de incentivos docentes presentes en las políticas educativas en los contextos distrital, regional, nacional y mundial.

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

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

En síntesis, el estudio que da origen al presente artículo aporta elementos para comprender algunas de las políticas públicas relacionadas con incentivos docentes y sus proyecciones. Para tal efecto, en primer lugar se sitúan los horizontes conceptuales y metodológicos del estudio sobre incentivos docentes que se concretan en la ruta metodológica adoptada; en segundo lugar se presentan los principales resultados en torno a la interpretación de documentos y testimonios relacionados con las políticas de formación e incentivos y se focalizan las convergencias, tensiones y rupturas identificadas alrededor de los programas de formación y las ejecutorias de los premios a la investigación y la innovación, en tanto modalidades de incentivos. Finalmente se plantean conclusiones y recomendaciones tendientes al mejoramiento y la consolidación de la política de incentivos.

## Horizontes conceptuales y metodológicos del estudio

### Conceptos fundamentales

En el horizonte conceptual del estudio se sitúan el análisis del discurso en general, y el análisis crítico del discurso en particular,

como propuestas que relacionan tres dominios de la acción: los discursos, las representaciones y las prácticas educativas alrededor de las políticas de incentivos docentes.

### Análisis del discurso

Los discursos son prácticas comunicativas de significación que cumplen funciones sociales, políticas y culturales y se ejecutan en marcos institucionales, a través de la acción individual o colectiva, aspectos que otorgan características a la estructura, el funcionamiento y las modalidades de la actividad discursiva que constituyen el objeto de interpretación.

Se asume el análisis del discurso como propuesta teórica y metodológica al considerar que las políticas públicas son discursos que vehiculizan representaciones e imaginarios sociales puestos en escena a través de las acciones o prácticas sociales en contextos socioculturales e históricos. Por consiguiente, la interpretación de las políticas de incentivos desarrolladas en Bogotá entre 1996-2013 sitúa el estudio en los campos de conocimiento del lenguaje y de los discursos oficiales que las configuran.

De este modo se plantea la necesidad de trascender el hecho discursivo “hablar sobre algo” para avanzar en la comprensión de las representaciones e imaginarios presentes en las acciones de política en las prácticas educativas. El análisis del discurso aborda la interacción social que se desencadena en las

prácticas discursivas, teniendo en cuenta los aspectos lingüísticos, psicológicos, sociales y culturales que se involucran en la producción, la circulación y el reconocimiento de los discursos, constituyéndose así no solo en enfoque teórico sino en un método interdisciplinario.

El análisis crítico del discurso, ACD (Van Dijk, 2000, 2005, 2006 y otros), como corriente específica de las teorías del discurso, se retoma en la investigación en tanto se desarrolla un enfoque interpretativo y explicativo que especifica las relaciones de poder y control que se establecen a través de las prácticas discursivas.

### Políticas públicas

En ese orden de ideas, la puesta en escena del análisis del discurso permite la interpretación situada de las políticas públicas, entendidas estas como:

La acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución (Cuervo, 2010, p. 7).

En palabras de Roth, la política pública es:

... un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2004, p. 26).

El análisis de las políticas públicas incorpora a los anteriores planteamientos el enfoque de derechos, al contemplar:

La obligación del Estado de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral, trascendiendo enfoques cuya rigidez no permite contemplar las especificidades de los grupos más vulnerables de la población, al establecer criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas que se ocultan tras indicadores agregados nacionales. Con el término “elaboración de políticas” se abarcan todas las fases del ciclo de la política pública y no sólo la formulación. Se parte de la idea de que el enfoque de los derechos humanos debe estar presente no sólo en esa fase de diseño, sino también en la gestión, el monitoreo y la evaluación (Giménez y Valente, 2010, p. 52).

En este estudio se acogió la definición de Velásquez (2009) por cuanto engloba aspectos consignados en las anteriores conceptualizaciones, al concebir las políticas públicas como:

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

## Incentivos y políticas de incentivos docentes

Los conceptos de *incentivos*, *reconocimientos* y *estímulos* se relacionan con el campo de la formación y profesionalización

docente, algunos de los cuales se confunden por su proximidad semántica.

En su conjunto, los trabajos revisados señalan la importancia de los incentivos como estrategias adecuadas para mejorar la actividad docente, generar identidades profesionales y reconocer sus aportes a los procesos educativos, lo cual explica la amplia gama de situaciones que se pretende estimular y reconocer, así como la oportunidad que brindan para establecer diferencias en el desempeño profesional y sus impactos educativos. En general, coinciden en un concepto referido a la retribución adicional o recompensa por la labor comprometida y los resultados obtenidos, bajo el presupuesto de condiciones de trabajo adecuadas, retribución laboral equivalente a las demás profesiones, reafirmación de un estatus profesional y mejora permanente de sus capacidades.

Sin embargo, las concepciones del incentivo basadas en el retorno a la inversión no son las únicas. Otras propuestas comienzan a incorporar las recompensas simbólicas como dimensión fundamental para el ejercicio profesional, teniendo en cuenta la relación entre desempeño laboral y satisfacción profesional, lo cual implica no solamente contar con una remuneración digna sino también con condiciones físicas adecuadas para la transmisión y producción de nuevo conocimiento y la innovación. Estos aspectos son importantes en relación con

la incorporación y retención en el sistema educativo de los mejores profesionales, cuya motivación se relaciona con las recompensas monetarias y simbólicas.

Estas últimas tienen gran incidencia en el estatus y las condiciones de trabajo, el prestigio de la profesión y los apoyos para el mejoramiento continuo, especialmente en lo concerniente a los premios y a la formación posgradual en maestría y doctorado. Sin embargo también se requiere prever que las motivaciones simbólicas pueden resultar poco atractivas para otros docentes, cuyas representaciones al respecto pueden estar centradas en mejor remuneración y mayores condiciones laborales. Los propósitos relacionados con una ponderación y retribución de los esfuerzos docentes demandan la conformación del sistema de información docente, que sirva de soporte para el desarrollo de políticas y programas relacionados con la selección, formación y actualización que, a su vez, permita monitorizar y evaluar, oportunamente, los resultados de la acción institucional.

Como antes se indicó, las políticas públicas expresan un conjunto de programas, proyectos, acciones y metas concebidas con el fin de dar respuesta a necesidades urgentes y promover cambios significativos en la acción pública. En particular, las políticas de incentivos se proponen como acciones orientadas hacia la consecución y consolidación de metas en la calidad de la enseñanza y el mejoramiento correspondiente

de los aprendizajes escolares, la mejora en el ambiente escolar y la institucionalidad.

Muchas de estas políticas se vienen implementando de tiempo atrás con la dificultad de “medir” los impactos esperados en el contexto educativo, la limitación de hacer seguimientos puntuales respecto a la retribución del “gasto” invertido en la educación y el establecimiento de relaciones directas entre el incremento del presupuesto para la educación pública y los resultados de las pruebas estandarizadas como mecanismos seleccionados para la “rendición de cuentas”. La literatura consultada abunda en referencias sobre las implicaciones económicas derivadas de la remuneración del desempeño a la profesión docente, puesto que la tendencia mayoritaria se inclina al otorgamiento de incentivos monetarios a los docentes frente al cumplimiento de metas a partir de indicadores de desempeño.

Los estudios de caso impulsados en la región por el BID y otras organizaciones en la década del 2000 (Tobón, 2004; Umaña, 2004; Uribe, 2000; Vegas, 2006; Vegas y Umansky, 2005, entre otros) tienen un marcado sesgo económico en la adopción del “esquema” de incentivos destinados a procurar la mejora en los resultados educativos como factor de desarrollo económico y social de la región y la búsqueda de mecanismos para que “la inversión en educación” exprese niveles de rentabilidad cuantificables y verificables a través de la evaluación. En este periodo se buscó la consolidación de las reformas educativas emprendidas desde la década de 1990 por recomendación de la banca internacional para garantizar el equilibrio entre financiación y desarrollo de los países de la región, conocidas como las reformas de primera y segunda generación. Estas tienen en común la relación entre “financiamiento y evaluación educativa” con base en el rendimiento de los estudiantes como mecanismo para la supervisión de la calidad de la educación; la descentralización de la administración de los establecimientos escolares del sector público y la incorporación del sector privado como oferente de educación.

Sin embargo, las concepciones dominantes sobre incentivos en los contextos nacional, regional e internacional difieren de las que motivan las políticas de incentivos en el Distrito Capital, fundamentadas en el derecho a la educación y el reconocimiento de los maestros como sujetos de derechos, trabajadores de la cultura e intelectuales en pleno ejercicio de su profesión. Esta política reivindica el papel estratégico del docente para elevar la



calidad educativa, mediante el mejoramiento de los procesos pedagógicos, aunque también se destinan incentivos para los estudiantes, directivos docentes y colegios distritales oficiales, teniendo en cuenta que la meta es la lucha contra la segregación y la defensa de lo público, sin olvidar que los incentivos académicos y pecuniarios están en la base de la profesionalización y dignificación de los docentes (Castro, 2013). Los planteamientos de la Asamblea Nacional por la Educación focalizan la política implementada por la Secretaría de Educación en un marco de derechos dentro de los cuales se cuentan los incentivos docentes (Álvarez et ál., 2008).

En contraste, la propuesta sobre incentivos docentes planteada por el MEN (2012) se edifica en la teoría de la motivación, según la cual un incentivo se convierte en estímulo e incita una actividad que genera satisfacción intelectual o material dentro de los ámbitos social, institucional o personal, con lo cual remite a planteamientos propios del campo de la economía, según los cuales el incentivo es un motivador, y motivar equivale a poner en movimiento, impulsar a realizar determinado tipo de acciones las cuales se intentan ejecutar o ejecutan, ya fuese por necesidades del actor o por las expectativas que el resultado de la acción genera en el mismo.

Esta teoría se traduce en el campo práctico de los incentivos docentes en la compensación basada en el desempeño y, particularmente,

los resultados de las pruebas Saber (3, 5, 9 y 11) se consideran como fundamentales para que los gobiernos de los entes territoriales, los padres de familia y la comunidad en general establezcan la realidad de la calidad de la educación impartida. Sin embargo, se advierte el peso de la medición, la evaluación de resultados no de procesos, la estandarización de pruebas para medir el desempeño de los estudiantes y a partir de dichos resultados determinar el desempeño profesional de los docentes, con lo cual se desvía el sentido de la evaluación para mejorar, dejando de lado otros factores que inciden en el aprendizaje en el aula con relación al problema de la calidad educativa.

Las experiencias analizadas indican que los incentivos pueden ser de diverso tipo y abarcan desde los pagos adicionales (incentivos monetarios) hasta los reconocimientos simbólicos (no monetarios) individuales (por la labor destacada de un docente o directivo) o colectivos (por el desempeño institucional). Sin embargo, para que su otorgamiento tenga el impacto necesario y responda a las expectativas todos ellos requieren de sostenibilidad financiera y estabilidad. En tal sentido, Vegas y Umansky (2005) proponen una amplia tipología de incentivos y los relacionan con las particulares condiciones de los contextos de enseñanza, recomendando el otorgamiento de estímulos que beneficien a la mayor parte de la comunidad, privilegiando los colectivos sin abandonar los

aspectos salariales, técnicos y políticos que demanda la implementación eficaz de una política de este tipo.

## Aspectos metodológicos

Desde el mencionado horizonte conceptual se recurrió al análisis discursivo para la identificación e interpretación de las políticas públicas de incentivos teniendo en cuenta el “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong, 2007, citados por Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 29), puesto que los discursos son una construcción social susceptible de ser develada y la realidad es una construcción social y relativizada, de modo tal que la actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes.

El análisis del discurso de las políticas públicas, como construcción social particular de sentido, permitió hacer un balance de los incentivos docentes en términos de lo que se hizo (acciones) y lo que no se hizo (inacciones), mediante el establecimiento de sistemas relacionales entre los planteamientos de los documentos de política y las concepciones que les subyacen, y lo que dicen los actores educativos sobre su implementación con el fin de hacer inferencias respecto a sus proyecciones, su transformación o consolidación.

De allí que la metodología se orientara hacia la identificación, interpretación y correlación entre los distintos tipos de análisis, niveles discursivos y dimensiones de la representación sobre el problema de estudio, a partir de “discursos situados” en contextos delimitados conceptual, temporal y espacialmente.

## Tipos de análisis

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

Para ello, el desarrollo de la investigación articuló dos tipos de análisis: el documental y el testimonial, con el propósito de contrastar los distintos momentos de realización de las políticas públicas de incentivos docentes, focalizando los programas de formación y los premios.

El análisis documental se centró en la interpretación del corpus escrito mediante el cual se hicieron explícitos los niveles de representación de las políticas y se develaron las intenciones y acciones deseables para la solución de los problemas prioritarios en la educación y la formación docente, así como las acciones posibles de realizar y los proyectos factibles en su ejecución. Por tanto, se abordó el estudio de las políticas a partir de discursos que contienen lineamientos educativos, documentos normativos, planes de desarrollo y programas específicos.

El análisis testimonial focalizó la interpretación de los discursos orales de los actores educativos para reconocer y sistematizar su valoración sobre los impactos de los incentivos en la profesionalización docente y en la calidad de la educación. Se abordó la interpretación de lo que se asume como factible y necesario por parte de actores representativos en la formulación, ejecución y recepción de beneficios de la política de incentivos por medio de narrativas de ganadores de premios (7 participantes), dos grupos focales de beneficiarios de programas de formación (36 participantes) y entrevistas focalizadas a hacedores

e implementadores de políticas (11 participantes).

Mediante el análisis testimonial se identificaron convergencias, tensiones, rupturas y necesidades manifestadas por los actores educativos frente a las políticas públicas contenidas en los documentos y se plantearon estrategias que consideran necesarias para transformarlas o consolidarlas. De esta manera, la ruta metodológica asumió una perspectiva discursiva, interpretativa y participativa que articula los dos tipos de análisis, garantizando así la confiabilidad de los resultados en cuanto al balance y las perspectivas de la política. A su vez, en cada uno de los tipos de análisis se distinguen los niveles del discurso y los planos de la representación sobre las políticas públicas.

### Niveles de análisis del discurso

Los discursos atienden las intencionalidades y alcances sociales y políticos de los enunciados, por lo cual se distinguen tres niveles jerárquicos de análisis: el macro, el meso y el microdiscursivo.

El nivel macrodiscursivo corresponde a las estructuras de mayor sentido en cuanto a su proyección y alcance, puesto que expresan las ideas y paradigmas dominantes en el campo de la educación; los lineamientos y recomendaciones nacionales e internacionales para responder a las necesidades y retos del sector educativo; los marcos

constitucionales y legales que orientan los procesos educativos y la formación de docentes; las normas y disposiciones en las cuales se consagran sus deberes y derechos y las correspondientes regulaciones sobre incentivos docentes.

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

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

### Planos de la representación

Por otra parte, con base en el planteamiento de Norbert Lechner (2002), se distinguen en los niveles discursivos planos de la representación de las políticas públicas de incentivos docentes: lo deseable, lo posible y lo factible. Lechner señala que:

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

En ese orden de ideas, en el presente estudio se asume que:

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

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

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

Por otra parte, dado que el estudio incluyó no solo el análisis de los documentos de política, sino también su valoración por los actores educativos, se contempló el plano de representación sobre lo necesario, en el cual se expresan las valoraciones de los actores educativos respecto a los modos de instrumentación de las políticas, sus efectos y recomendaciones, para transformarlas o consolidarlas.

### Estrategias metodológicas

Para la conformación del corpus de análisis se recurrió al uso de estrategias variadas, como las narrativas, los grupos focales y las entrevistas semiestructuradas.

Frente a las narrativas se tomaron en cuenta los planteamientos

de Atkinson (1998, citado por Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 176) como “método de investigación cualitativa para reunir información sobre la esencia subjetiva de la vida entera de una persona” y estas se aplicaron a los ganadores de premios. Las entrevistas semiestructuradas giraron alrededor de puntos clave derivados del análisis documental y posibilitaron, con la debida flexibilidad, “comprender el entorno político” en el curso de la interacción (Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 291) y se dirigieron a indagar sobre valoraciones de actores educativos representativos (docentes, diseñadores de políticas, ejecutores de políticas, evaluadores de premios, representantes sindicales, entre otros) sobre las políticas de incentivos. Los grupos focales posibilitaron “obtener una multiplicidad de miradas y procesos emocionales dentro del contexto del grupo” (Gibb, 1997, citado por Bonilla y Rodríguez, 2010, p. 52) y generaron la emergencia de actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones en los participantes.

La articulación entre los componentes de la ruta metodológica (Tabla 1) se garantizó, mediante la triangulación, como el espacio de encuentro e integración de los datos cualitativos y cuantitativos, en correspondencia con la perspectiva interdisciplinaria propia del análisis del discurso, del enfoque interpretativo y dialógico que lo sustenta y de la pluralidad de estrategias metodológicas implementadas. Según Denzin (1979, p. 38):

Tabla 1 Ruta metodológica.

| Perspectiva discursiva, interpretativa y participativa |                            |  |   |  |   |
|--|----------------------------|--|---|--|---|
| Niveles de análisis                                    | Plano de la representación | Modalidad del discurso   | Tipo de análisis  | Corpus de análisis   | Estrategias de análisis   |
| Macrodiscursivo  | Lo deseable                | Escrita  | Análisis del discurso documental de política pública docente  | Ideas y paradigmas<br>-----<br>Documentos normativos           | Interpretación y correlación de lineamientos, políticas, recomendaciones, ideas, paradigmas, normatividad (CP, Ley General de Educación, Acuerdo 273 de 2007, entre otros). |
|  | Lo posible                 |  |   | Planes de desarrollo, planes sectoriales, planes territoriales | Interpretación y correlación planes de desarrollo, planes sectoriales de educación y planes territoriales de formación expedidos entre 1996 y 2013.                         |
| Microdiscursivo  | Lo factible                |  |   | Oral   | Análisis del discurso testimonial   |
|  | Lo necesario               | Discursos <i>in situ</i> : narrativas, entrevistas focalizadas, grupos focales | Interpretación y correlación de los resultados de las narrativas de los ganadores de premios, las entrevistas en profundidad a actores representativos y los grupos focales de beneficiarios de programas de formación. |  |   |
| TRIANGULACIÓN  |                            |  |   |  |   |

Fuente: elaboración propia.

El principal objetivo de todo proceso de triangulación es incrementar la validez de los resultados de una investigación mediante la depuración de las deficiencias intrínsecas de un solo método de recogida de datos y el control del sesgo personal de los investigadores. De este modo puede decirse que cuanto mayor es el grado de triangulación, mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas.

### Fases de la investigación

El estudio se ejecutó en tres fases. La heurística, que asumió el diseño de la investigación e involucró las acciones de planeación de actividades: fundamentación teórica y metodológica; preparación de instrumentos y matrices de análisis. La fase hermenéutica, relacionada con el registro, la tematización y sistematización de la información, el análisis y la interpretación del corpus documental y testimonial y la propuesta preliminar de documentos de socialización. La fase expositiva, que involucró la socialización y discusión de los documentos del estudio y de la cual hace parte el presente artículo.

## Análisis de resultados

En este apartado se relacionan los niveles discursivos desde lo macro hasta el microdiscursivo con los planos de la representación por cuanto definen el marco en el cual se relacionan la formación docente y los incentivos para el mejoramiento de la calidad educativa. Así mismo se plantean algunas correlaciones entre las diversas acciones de la política pública que vinculan los lineamientos generales (ideas y paradigmas que inspiran las políticas) con las realizaciones mediante las cuales se concretan las acciones de política (planes y programas específicos dirigidos a la cualificación docente y los incentivos asociados a la misma). Posteriormente se retoman las valoraciones de los actores educativos en cuanto a las políticas de incentivos docentes.

### Representación de lo deseable en la política de formación docente y su relación con los incentivos docentes

En el nivel macrodiscursivo se sitúan las prioridades y perspectivas que orientan la focalización de la acción pública, con fundamento en las ideas y principios, concepciones dominantes y problemas relevantes en determinados periodos, como representación de lo deseable de la acción del Estado. En consecuencia, para la comprensión de lo que se

demanda como prioridad en el contexto educativo, se requiere tomar en cuenta las recomendaciones internacionales sobre formación docente, profesionalización e incentivos, las ideas y paradigmas que sustentan dichas acciones al igual que los documentos normativos que conforman el marco constitucional, legal y reglamentario de la educación y la formación en Colombia y en Bogotá y, en general, los lineamientos trazados para el mejoramiento educativo.

### Reformas educativas, políticas de formación e incentivos docentes

Los estudios internacionales sitúan como prioridades la realización de reformas que contemplen modificaciones a la carrera docente y al sistema educativo de modo tal que se adopten medidas para el mejoramiento de la formación de los docentes ya vinculados y se estimule a quienes esperan ingresar a la carrera docente mediante la combinación de incentivos monetarios ligados a los escalafones y a los reconocimientos simbólicos, como premios y distinciones que contribuyan al mejor desempeño escolar (Mizala et ál, 2000; Ortiz et al., 1999; Umaña, 2004; Uribe, 2000; Vegas y Umansky 2005, 2006).

Otras recomendaciones señalan que no basta con generar incentivos monetarios sin que se mejoren las condiciones docentes, como tampoco generar incentivos sin que se atiendan la formación inicial y el ingreso de los jóvenes a la carrera docente. Por lo tanto se requiere contar con mecanismos que retribuyan la mejora en la remuneración al servicio de acuerdo con criterios que incluyan variadas dimensiones de la acción educativa y la incorporación de representaciones positivas sobre el rol profesional y la subjetividad del docente para lograr cambios en las prácticas (Abramovich, 2006; Morduchowicz, 2011; OCDE, 2011, entre otros).

Por tal razón se establece una fuerte correlación entre las reformas educativas, las políticas de formación docente y las conceptualizaciones de incentivos. En la revisión documental se identificaron especialmente tres tipos de orientaciones en las reformas educativas impulsadas en la región durante el periodo analizado (1996-2013): las que se sustentan en el financiamiento, las que abogan por la competitividad y las que se orientan por la equidad<sup>3</sup>.

3 Esta categorización se desprende de la sistematización del estado de la cuestión de la investigación que incorpora la revisión de documentos en el orden internacional y nacional



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

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

Las reformas impulsadas por la equidad que trataron de modificar la función política de la educación como fuente de movilidad social y equidad, lo cual explica el sentido de los movimientos sociales y gremiales de oposición a las reformas anteriores que conciben la educación desde modelos gerenciales impuestos a los docentes, sin su participación. Tal como lo señalan Díaz e Inclán:

El nuevo paradigma en el que se sostienen las reformas es una mezcla de liberalismo económico, modernización, reducción del gasto público

entre 1996 y 2013. Al respecto, ver Jaimes y Rodríguez (2014) Cap. 3. "Estado actual de los incentivos docentes" (pp. 32-93).

como resultado de la crisis fiscal y cambios en las valoraciones de las sociedades, con exigencia de mayor participación y democratización de los procesos incluyendo los procesos de gestión, transformaciones cada vez más aceleradas en el conocimiento científico y en las tecnologías derivadas del mismo, y formación de un nuevo colectivo social a partir del papel interviniente de los medios (Díaz e Inclán, 2001, p. 1).

El plano de la equidad se relaciona con la promulgación de la Constitución Política de Colombia (1991) y la Ley General de Educación (1994), en las cuales se destaca el papel del docente en los procesos de enseñanza y el compromiso del Estado frente a su profesionalización y dignificación, aspectos fundamentales para una política de incentivos que mantiene su vigencia a la fecha.

### Lineamientos de política de formación docente en el plano nacional y su relación con los incentivos docentes

El programa de gobierno "El Salto Social", agenciado por el presidente Ernesto Samper Pizano, constituye un marco de referencia importante para la representación de lo deseable en las políticas de formación en

el periodo analizado (1996-2013) en cuanto se viven los efectos de la promulgación de la Constitución Política (1991) y sus desarrollos en materia educativa mediante la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y el Programa Nacional de Incentivos (1995), en las cuales se expresan grandes avances para la educación colombiana que mantienen su vigencia.

Particularmente, la CP plantea que: “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (artículo 68). En correspondencia con este mandato, la Ley 115 traza las siguientes finalidades para la formación de educadores:

- a. Formar un educador de la más alta calidad científica y ética.
- b. Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador.
- c. Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico.
- d. Preparar educadores a nivel de pregrado y de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo (Ley 115 de 1994, Título VI, capítulo 2º).

A su vez, en el Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005 se generaron dos programas pertinentes para la formación docente: la “Expedición Pedagógica Nacional”, realizada para dar continuidad a los planteamientos del Movimiento Pedagógico de la década de 1980, actualizándolo y redefiniéndolo. Esta estrategia:

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

En correspondencia con los propósitos del mencionado plan, mediante el Decreto 709 del 17 de abril de 1996, “se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento

profesional”, adoptando la propuesta de formación permanente de docentes (PFPD) elaborada e implementada por el Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico, IDEP, en 1996, cuya estructura y finalidades mantienen su vigencia.

En el plano de lo deseable es evidente la relación entre las necesidades de la formación, los mecanismos para la cualificación docente y los incentivos para el desarrollo profesional, que se concretan no solamente en los PFPD sino que sientan las bases para el ofrecimiento de los Programas de Apoyo a la Formación Posgradual que posibilita a los docentes el acceso a maestrías y doctorados actualmente ofrecidos por la Secretaría de Educación de Bogotá.

### Representación de lo posible en la política de formación, mejoramiento educativo y su relación con los incentivos docentes

El nivel de análisis mesodiscursivo se corresponde con la representación de lo posible, a partir de las metas trazadas desde los planes de desarrollo impulsados por los gobiernos de la ciudad de Bogotá, en los cuales plasman sus prioridades para responder a las necesidades identificadas como relevantes y cuyos principales énfasis se consigan a continuación.

El plan de desarrollo “Formar ciudad” (1995-1998) focalizó la armonización entre el progreso individual y la búsqueda del bien común en la

perspectiva de la competitividad, la equidad y el progreso. En consecuencia, definió como prioridades la formación de cultura ciudadana, el medio ambiente, el espacio público, la productividad urbana y la legitimidad institucional. Como objetivos específicos planteó mejorar la relación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo; la articulación entre la educación y el cuidado del medio ambiente; la comunicación entre la ciudadanía y la Secretaría de Educación y entre los múltiples estamentos y miembros de la comunidad educativa distrital.

El plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” (1998-2001) definió como prioridades el desarrollo pleno del potencial humano para lograr la felicidad de los individuos, la familia y la sociedad, mediante la articulación entre el sector público y el privado, con miras a la desmarginalización, la interacción social, la construcción de una ciudad a escala humana, la movilidad y el urbanismo, los servicios públicos, la convivencia y la eficiencia institucional. En el plano de la educación se orientó hacia el mejoramiento de la infraestructura física, la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar. Así mismo planteó el otorgamiento de incentivos a centros educativos públicos y privados que demostraran mejoras significativas en sus resultados y propósitos con base en evaluaciones de logro educativo. Surgieron como acciones significativas la atención diferenciada

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

El plan “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (2001-2004) propuso:

... avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

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

El plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” (2004-2008) propuso “un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” y se fundamentó en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos. En este contexto, el plan sectorial de educación “Bogotá una gran escuela” concretó los fundamentos, objetivos, principios, políticas y programas. De esta forma, se propuso crear condiciones sostenibles para el ejercicio pleno del derecho a la educación, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad, en especial de las niñas, los niños y los jóvenes. En este propósito planteó como línea de política el reconocimiento del docente: “La SED auspiciará y patrocinará la formación y actualización permanente de docentes; establecerá estímulos profesionales para el ejercicio de la enseñanza”.

El plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” (2008-2012) propuso consolidar la ciudad como escenario para mejorar la calidad de vida de la población y el reconocimiento, la garantía y el restablecimiento de los derechos humanos y ambientales. Así mismo señaló como reto para la SED, la realización de evaluaciones de impacto que permitieran establecer los logros, las decisiones y acciones de estas políticas, mediante

indicadores para describir y analizar los resultados de la gestión pública, puesto que “la ciudadanía debe conocer y comprender que una educación de calidad no solamente puede medirse a través de los resultados de las pruebas externas” (SED, 2009, p. 33).

Finalmente, el plan de desarrollo “Bogotá humana” (2012-2016) propone el mejoramiento del desarrollo humano, con énfasis en la primera infancia y la adolescencia desde un enfoque diferencial en todas sus políticas. De este modo aspira a reducir todas las formas de segregación social, aumentando las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, el acceso equitativo mediante la promoción de políticas públicas sobre defensa y protección de los derechos humanos. Respecto a la educación, plantea la reducción de las brechas de calidad de la educación a partir de la ampliación de una oferta de educación pública incluyente y de calidad, que garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes. En el plano de la formación de docentes, las acciones de política se orientan hacia el reconocimiento, empoderamiento y apoyo efectivo a sus procesos de formación de excelencia, con lo cual la calidad se asume desde la transformación del rol docente, la resignificación de su labor, el elevamiento de su estatus social y económico,

mediante aprendizajes a lo largo de toda su vida.

La correlación entre los planes de desarrollo permitió apreciar un mayor énfasis en los aspectos administrativos o de gestión escolar y un mayor acento en la competitividad y la asignación de incentivos con base en los resultados de las evaluaciones y la búsqueda de la excelencia entre 1996 y 2004 y, por el contrario, la incorporación de estímulos para el reconocimiento docente y un mayor compromiso en el cumplimiento de los derechos sociales y culturales, como rasgo característico de los gobiernos locales entre 2004 y 2013.

Es en este último periodo cuando se expide la política de incentivos para una educación de calidad que impulsó el reconocimiento de docentes, directivos, investigadores, catedráticos y colegios destacados por sus contribuciones en el mejoramiento de la calidad de la educación. Esta política se propuso lograr la calidad y pertinencia de la educación que se imparte como realización plena y satisfactoria de los fines y objetivos de la educación; la calidad de los procesos de enseñanza, entendida como el adecuado uso y desarrollo de pedagogías, didácticas e innovaciones por los docentes; la calidad de los aprendizajes de los estudiantes entendida como la capacidad de ser, hacer y estar frente a los retos sociales, cognitivos y productivos de manera exitosa; y la oportunidad entendida como la cobertura, el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

## Representación de lo factible en las políticas de formación e incentivos para el mejoramiento educativo

En nivel microdiscursivo se analizan los programas, proyectos y estrategias concretas mediante las cuales se ponen en ejecución las políticas públicas de formación e incentivos docentes, relacionándolos con el plano de representación de lo factible; es decir, lo que se está en capacidad de hacer para responder a los problemas y las necesidades del sector educativo. Para los propósitos del presente artículo se abordan dos modalidades de incentivos puestos en escena en el Distrito Capital: los PFPD y los galardones y premios. Los primeros, desarrollados desde 1996 hasta la fecha y reglamentados mediante el Decreto 709 del Ministerio de Educación Nacional; los segundos, implementados mediante el Decreto 379 de 1997 y posteriormente por Acuerdo 273 del Concejo de Bogotá en el año 2007.

Frente a estas dos modalidades, se estableció que los procesos de formación permanente de docentes han tenido incidencia en el desarrollo y fortalecimiento de la investigación y la innovación y en el avance de proyectos institucionales sobre temas clave de la educación en la ciudad. Así lo manifiestan los actores educativos en las entrevistas focalizadas, los grupos focales y las narrativas de premios, en cuyos discursos se destaca el papel fundamental de estos programas en el autorreconocimiento de sus potencialidades como profesionales docentes, las acciones desarrolladas en las instituciones educativas y sus contextos inmediatos, y el acercamiento a la investigación y la innovación que da luego sus frutos en las experiencias ganadoras de premios. Así mismo lo confirman los participantes en las entrevistas en profundidad y grupos focales, quienes sostienen que estas dos modalidades de incentivos han contribuido a su empoderamiento como intelectuales de la educación y la pedagogía y han propiciado el mejoramiento de la calidad educativa, gracias a la sostenibilidad financiera, la visibilidad de las acciones, la estabilidad y continuidad de la política y la participación e interés demostrado por la comunidad<sup>4</sup>.

4 Los datos concretos que sustentan estas afirmaciones se exponen en Jaimes y Rodríguez (2014) Cap. 5. Análisis testimonial de las políticas de incentivos docentes: balances y perspectivas (pp. 73-139), donde se sistematizan los planteamientos de beneficiarios de PFPD, programas de apoyo a formación posgradual, ganadores de premios y actores clave de la educación en Bogotá.

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

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

La reglamentación sobre estos programas de formación permanente de docentes asignó a las universidades el reto de propiciar la participación de los docentes en actividades de investigación que promuevan relaciones con las instituciones escolares, por lo cual los PFPD requieren estructurarse a partir de tres campos: la investigación, la innovación y la actualización.

En consonancia con lo anterior, los PFPD involucran acciones tendientes a la articulación de tres componentes: la actualización, orientada a la profundización de teorías en el campo de la educación, la pedagogía y las disciplinas involucradas en la actividad docente; el desarrollo de propuestas de investigación y la innovación orientadas a la transformación de las prácticas pedagógicas. La socialización de estas experiencias a través de eventos, publicaciones o divulgación en los medios de comunicación también constituye modalidades de fomento a la investigación y promoción del saber docente.

Actualmente, pese a su largo recorrido, los PFPD siguen siendo estrategias de cualificación docente vigentes puesto que, además de la profesionalización, la investigación y la innovación, conllevan mejoras salariales (incentivos económicos) dada su incidencia en el escalafón docente, y junto con las demás acciones previstas para la consolidación de la formación docente, siguen ocupando un lugar fundamental tanto en las políticas internacionales como en las nacionales y locales.

Sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2001 o Nuevo Escalafón Docente se advierte la disminución en la demanda de los docentes a la oferta de estos programas puesto que no tienen reconocimiento para su ascenso. Por el contrario, se advierte el incremento en los programas de formación posgradual que se incorporan como condición para el ascenso en el Decreto 1278 de 2001, los cuales, a su vez, pierden el interés para los docentes vinculados mediante el Decreto 2277 de 1979 por su ausencia de reconocimiento en el escalafón. Sin embargo, no se puede perder de vista que el abanico de incentivos docentes debe ser amplio ya que sus diversas modalidades guardan entre sí correlaciones referidas a su intencionalidad: la cualificación de las prácticas educativas, la dignificación profesional docente y el fortalecimiento de la comunidad educativa.

### Representación de lo deseable: los premios como incentivos docentes

En el presente artículo se ilustra la representación de lo deseable, mediante la comparación entre dos dominios discursivos: el Galardón a la Excelencia y el Premio a la Investigación y la Innovación Educativa, con el propósito de hacer explícitas las prioridades y perspectivas que orientan la acción pública con fundamento en las ideas y principios dominantes en los respectivos periodos de su desarrollo.

En el primer dominio discursivo, se analiza el Decreto 379 de 1997, por el cual:

[se] crea el Galardón Santa Fe de Bogotá a la gestión escolar, como reconocimiento y estímulo a las instituciones escolares estatales y privadas de enseñanza Preescolar, Básica y Media que hayan logrado articular exitosamente las tareas pedagógicas y administrativas consiguiendo innovar y mejorar la acción educativa<sup>5</sup>.

El análisis de los criterios, su definición y alcance permiten comprender que en su formulación se promueven modelos educativos gerenciales en la gestión administrativa, en los siguientes

5 Entre 1997, año de creación del premio, y 2008, las instituciones privadas tuvieron predominio en el galardón, con 16 instituciones ganadoras, en comparación con las oficiales que obtuvieron el premio 9 veces y las mixtas, o colegios en concesión, en 3 oportunidades. Entre 1999 y 2002, tan solo una institución oficial fue acreedora del premio y por el contrario las instituciones privadas obtuvieron 7 premios. En la convocatoria 2003-2004, el premio fue declarado desierto.



términos: “Describa el enfoque definido por el colegio para garantizar un ejercicio *gerencial* con rectitud y transparencia” (SED, 2009, p. 31). Por su parte, en el área de gestión académica, aunque se solicita que se mencione y describa el enfoque pedagógico, que en efecto es de autonomía institucional, en lo concerniente al área de gestión y aprendizaje se plantea como requisito:

Describa de qué manera se promueve el uso pedagógico de los resultados de las pruebas ICFES y SABER, en la investigación, la innovación y experimentación con el fin de cualificar la práctica pedagógica y evaluativa y generar nuevas comprensiones sobre el hecho educativo, la construcción de métodos, procedimientos e instrumentos para la evaluación (Alcaldía Mayor-SED, 2009, p. 35).

De esta manera, actividades como la investigación y la innovación educativa se circunscriben al desempeño de los estudiantes en las evaluaciones masivas y estandarizadas, como factores determinantes de los procesos pedagógicos, dejando de lado otros intereses de las comunidades educativas en estos ámbitos. Igualmente las definiciones de conceptos como capital intelectual, eficacia y eficiencia (2009, p. 53) que se consignan en

el glosario al final de la mencionada guía para colegios, sustentan la prevalencia en los lineamientos del premio de factores que promueven una concepción de la educación como servicio, en donde los parámetros de calidad se derivan de la función empresarial.

Como sostiene Barret, cuando se asimila la institución escolar a la actividad empresarial, “la comprensión es reemplazada por la competencia, la perspectiva por la eficiencia y el rigor de la discusión interactiva por las habilidades comunicativas” (2001, p. 63); indicando la tendencia instrumentalista de la acción educativa.

Otro incentivo docente es el Premio a la Investigación y la Innovación Educativa, creado a través del Acuerdo 273 del Concejo de Bogotá (febrero 16 de 2007), que establece en su artículo 11, referido a los incentivos a la investigación:

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

En términos generales, el Premio a la Investigación e Innovación

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

### Representación de lo posible en el Premio a la Investigación e Innovación

Este premio es un claro exponente de lo que se requiere y es posible hacer en torno al reconocimiento a la labor del docente por cuanto valida las prácticas de aula, fomenta la investigación y la innovación, promueve la creación de comunidades académicas, difunde los resultados de las acciones educativas, otorga incentivos simbólicos, de visibilización social, pecuniarios y promueve nuevas representaciones de la labor del docente.

El recorrido por las convocatorias a los premios de investigación e innovación 2007-2012 mostró el incremento en la participación de los docentes cada año, con mayor número en la modalidad de innovación y la inclusión de temáticas y problemáticas que asumen nuevos enfoques educativos para la consolidación de estrategias pedagógicas, didácticas, de gestión institucional y social, cada vez más comprometidas con los propósitos educativos locales, nacionales e internacionales.

Sin embargo, se requiere someter a discusión aspectos como la caracterización que se hace de la innovación y la investigación y asumirlas como dos categorías articuladas en la perspectiva general de la acción educativa puesto que para que haya innovación es necesaria la investigación que sustenta los cambios en los paradigmas, los modelos, las actividades y las acciones.

Del recorrido por las distintas convocatorias a los premios y la contrastación entre sus modalidades se concluyó que en los premios se reflejan las políticas educativas de cada momento histórico, las cuales se evidencian en las prácticas pedagógicas, didácticas, curriculares e institucionales socializadas. De esta manera, los premios, al igual que las otras modalidades

de incentivos analizadas, contribuyen de manera significativa en la creación de representaciones e imaginarios sociales sobre la educación como derecho, los docentes como impulsores de las transformaciones educativas y sociales y las instituciones escolares como espacios privilegiados de la construcción cotidiana de ciudad y Nación.

### **Convergencias, tensiones y rupturas frente a la interpretación de lo necesario en las políticas de formación y premios**

En este acápite se aborda el análisis de las valoraciones de los actores educativos respecto a los modos de instrumentación de las políticas, sus efectos y recomendaciones para transformarlas o consolidarlas. Se parte de las voces de los docentes beneficiarios de los PFPD, de los PAFP (programas de apoyo a la formación posgradual) y de docentes ganadores de Premios a la Investigación y la Innovación; los hallazgos más representativos se condensan a continuación.

#### **Balance y perspectivas de los PFPD**

Se reconoce su papel en la actualización y fundamentación de las prácticas, la ampliación de horizonte cultural y la apropiación de nuevos conocimientos. Las tensiones aparecen en relación con el mayor

peso otorgado a la teoría y el lugar preponderante de la actualización, frente al escaso desarrollo de la investigación y la innovación y las bajas opciones de aplicabilidad y pertinencia de los contenidos ofrecidos en los cursos. También se presenta una tensión entre los dos tipos de escalafones y las posibilidades de acceder o no a puntos salariales como producto de la formación. Hay un predominio de lo individual frente al colectivo, por lo cual el proyecto profesional e institucional se debilita frente a las realizaciones personales que conllevan una mejora salarial y un reconocimiento social. No se reconocen avances en la construcción de comunidades como resultado de la relación entre universidad y escuela, como tampoco entre instituciones o grupos de una misma institución.

Las recomendaciones de actores clave de la educación en Bogotá (hacedores, implementadores y beneficiarios de las políticas) se relacionan con la introducción de cambios en los PFPD en cuanto a orientaciones, contenidos, modalidades, organización y articulaciones. Así mismo se propone la apertura de nuevos escenarios de formación que posibiliten ir más allá de los cursos pero que tengan puntaje en los escalafones y sean válidos para todos los profesores. También se señala la necesidad de darle mayor visibilidad a la política para que se logre mayor reconocimiento y utilidad para sus beneficiarios.

## Balance y perspectivas de los PAFD

En torno a los apoyos a la formación en maestrías y doctorados se encontró correspondencia entre los deseos de mejoramiento individual y colectivo y las posibilidades de lograrlo mediante el acceso a tales programas. Las intencionalidades de los docentes en formación y de quienes ya la han concluido, especialmente en el nivel doctoral, muestran el interés por la investigación y la incidencia de sus resultados en las instituciones donde laboran. Se registra la tensión entre los dos tipos de escalafones y las posibilidades de acceder o no a ascensos y mejoramientos salariales como producto de la formación. No se reconocen avances en la construcción de comunidades como resultado de la relación entre universidad y escuela, como tampoco entre instituciones o grupos de una misma institución. Esto, en parte, se deriva de la ausencia de políticas claras sobre los impactos esperados, la definición de líneas de trabajo e investigación en correspondencia con las necesidades de las comunidades, la falta de articulación significativa y efectiva entre universidad y escuela, así como de la carencia de oportunidades reales para la investigación en las instituciones.

Los beneficiarios de los programas de maestría, al inicio de su proceso de formación, mostraron interés, entusiasmo y deseo de aprender, transformar, impactar y desarrollar procesos de investigación conducentes al mejoramiento de la práctica profesional a partir de los nuevos conocimientos y el reconocimiento de sus potencialidades como sujetos políticos. Por el contrario, los beneficiarios de los programas de formación doctoral, quienes ya habían concluido su proceso, expresaron una gran inconformidad en relación con las realizaciones derivadas de su formación, la carencia de condiciones para el desarrollo de la investigación, la falta de incentivos salariales por su imposibilidad de ascender en el escalafón puesto que se encuentran ya en un nivel muy alto, pero sobre todo, por las condiciones de trabajo que los limitan e impiden el desarrollo e impacto profesional producto de su cualificación.

Las recomendaciones se relacionan con la introducción de cambios en los PAFD en lo que respecta a la articulación entre teoría y práctica y el otorgamiento de un mayor peso a los problemas del contexto y la pertinencia de las teorías para su solución. Igualmente se propone la generación de políticas de

articulación entre la SED, el IDEP y las instituciones formadoras, en torno a la definición de líneas de investigación pertinentes, acciones compartidas, apoyo e interacción durante la formación y con posterioridad a ella. Así mismo se requiere la ampliación de incentivos relacionados con la producción, como publicaciones, eventos, reconocimiento a la labor institucional, etc., y la apertura de nuevos escenarios de formación nacional e internacional que les posibiliten ir más allá de los cursos.

### Balance y perspectivas de los premios

Los resultados del análisis de voces de docentes ganadores del Premio a la Investigación y la Innovación entre los años 2008 y 2012 reiteran la valoración de las convocatorias al premio como un verdadero incentivo por el reconocimiento que se hace al trabajo de aula y la confianza que generan en sus propios saberes que someten a valoración, en espacios de socialización de las propuestas. Se articulan, en este sentido, las intencionalidades del Acuerdo 273 de 2007 con las políticas, planes y programas y los deseos de los docentes de consolidación de propuestas y avances en los desarrollos educativos y las necesidades de apoyo a los procesos de investigación e innovación en el aula.

Como aspectos significativos de las convocatorias los docentes destacaron: la oportunidad de tener el reconocimiento en el campo

profesional y social y demostrar que sí pueden hacer transformaciones educativas. En este mismo sentido se resalta la motivación posterior para continuar el desarrollo de los proyectos y emprender otros nuevos, con la confianza en sus propios conocimientos y los generados en los colectivos. Igualmente evalúan como aspecto esencial su participación como coordinadores en procesos de formación permanente de docentes, como “Maestros que aprenden de maestros”, por la aceptación de los colegas, la oportunidad de seguir progresando en los aprendizajes compartidos y las posibilidades de generación de comunidades de práctica.

Las tensiones se sitúan como factores que dificultan la plena realización de los propósitos de los premios como incentivos, los ambientes institucionales adversos que, inicialmente, generan indecisiones, dudas y falta de confianza en sus propias realizaciones. Como aspectos negativos el “poco apoyo pedagógico de directivos docentes y las dificultades para lograr espacios para socializar la experiencia, en el propio colegio”. Es este un aspecto importante de atender para lograr que el conocimiento generado por los docentes en las actividades de investigación e innovación logren la valoración y circulación en los contextos de su realización y en las comunidades educativas, en correspondencia con las intencionalidades de las políticas, manifiestas en el Acuerdo.

Las recomendaciones en términos de la normatividad se orientan a establecer la categoría de docente investigador e institucionalizar la actividad como constitutiva de las funciones de los docentes, su inclusión en la carga académica y otorgar créditos o puntajes por las ejecutorias, válidas para ascensos en el escalafón. En términos generales, se plantea trabajar en la perspectiva de transformar los imaginarios sociales de subvaloración del docente: socializando sus logros en materia educativa y resaltando los desarrollos en los procesos de profesionalización, de investigación e innovación en las prácticas de aula.

## Principales conclusiones y recomendaciones

Las políticas públicas expresan un conjunto de programas, proyectos y metas concebidas con el fin de dar respuesta a necesidades urgentes y promover cambios significativos en la acción pública. Dentro de ellas, las políticas de incentivos se interpretan como estrategias planeadas para contribuir a la consolidación de metas en la calidad de la educación y el mejoramiento de los aprendizajes escolares, el ambiente escolar y la institucionalidad.

Se destaca la diferencia entre las concepciones dominantes sobre incentivos en los contextos mundial, regional y nacional caracterizadas por una visión instrumental orientada hacia la competitividad, frente a las políticas de incentivos impulsadas en el Distrito Capital a partir de 2004 y hasta la fecha, fundamentadas en el derecho a la educación y el reconocimiento de los maestros como sujetos de derechos, trabajadores de la cultura e intelectuales en pleno ejercicio de su profesión.

A diferencia de las demás experiencias, esta política reivindica el papel estratégico del docente para elevar la calidad educativa a través del mejoramiento de los procesos pedagógicos, aunque también se destinan incentivos para los estudiantes, directivos docentes y colegios distritales oficiales, teniendo en cuenta que la meta es la lucha contra la segregación y la defensa de lo público, sin olvidar que los incentivos académicos y pecuniarios están en la base de la profesionalización y dignificación de los docentes.

Se recomienda que la política de incentivos logre diferenciar los incentivos de los derechos consagrados frente a la formación y la educación pública, dentro de los cuales se cuentan la financiación adecuada y sostenible de los programas tendientes a

la cualificación docente, la generación de condiciones dignas y el reconocimiento del papel del docente como intelectual de la educación y la pedagogía.

Así mismo, se recomienda la adopción de medidas tendientes al mejoramiento profesional, no solo de quienes ya se encuentran vinculados al sistema, sino también de quienes esperan ingresar a la docencia, para lo cual la combinación de incentivos monetarios y reconocimientos simbólicos puede ser un atractivo para convocar, vincular, atraer y retener a los mejores docentes y contribuir al mejor desempeño escolar. No basta con generar incentivos monetarios sin mejorar las condiciones docentes, como tampoco generar incentivos sin atender la formación inicial y el ingreso de los jóvenes a la carrera docente. La incorporación de las representaciones sobre el rol profesional y la subjetividad del docente son fundamentales para lograr cambios en las prácticas ya que las reformas se han desarrollado en un plano supraestructural, sin tomar en consideración las representaciones del docente.

Finalmente, cuando los incentivos se asumen como equivalentes a remuneración y distribución de ingresos y su otorgamiento está condicionado al desempeño de los estudiantes en las pruebas se afianza la *mercantilización* de las prácticas pedagógicas, se impulsa el individualismo y se descuida su impacto en la institución, lo cual acarrea rivalidades y debilita a la comunidad

educativa. Cuando el estímulo es netamente económico no se hacen consideraciones sobre el campo intelectual, como la investigación, la publicación, los estudios, las pasantías, la divulgación de resultados o la conformación de comunidades que investigan, innovan, participan en eventos, escriben sus experiencias y las comunican en redes. Por consiguiente, los incentivos deben formar parte de una política integral, integrada y participativa, que incorpore de manera simultánea, no fraccionada o desarticulada, todas las dimensiones que inciden en la calidad de los aprendizajes. Es fundamental contar con el punto de vista de los sindicatos de profesores y trazar estrategias de participación de la comunidad educativa.

Los planes de estímulos asociados a los resultados de las pruebas incrementan la clasificación, la jerarquización entre instituciones alrededor de los mejores y los peores resultados, ampliando la brecha existente entre instituciones y estudiantes. Estas prácticas fomentan la exclusión y el señalamiento en lugar de promover acciones que incentiven el reconocimiento de las comunidades para hacer visibles sus logros y promover acciones de mejoramiento.

En correspondencia con el segundo caso, se destaca el enfoque de derechos como reto del sector educativo del Distrito Capital a partir del plan de desarrollo “Bogotá una gran escuela” (2004-2008) y refrendado en los siguientes planes

sectoriales del 2008 al 2016. Estas políticas convergen en el propósito de consolidar ideas impulsadas por el Movimiento Pedagógico y los mandatos de la Constitución Política de 1991, la Ley 115 de 1994, los planes decenales de educación 1996-2006 y 2006-2016 y las normas expedidas en su desarrollo. Tales discursos promueven nuevas representaciones e imaginarios sociales sobre el rol protagónico del docente en los procesos y avances educativos y, en consecuencia, la pertinencia de la política pública tendiente a promover los incentivos a la profesión docente.

Se plantea también la necesidad de establecer diferencias entre derechos, estímulos y condiciones laborales y precisar si la formación de alto nivel, la participación en comunidades académicas, las pasantías y las publicaciones se corresponden con las categorías de estímulos, reconocimientos, deberes, derechos o condiciones profesionales y laborales necesarias para el cumplimiento de las metas educativas. Igualmente, se señala la pertinencia de incrementar la participación de los docentes en las investigaciones sobre su profesión, otorgarles espacios para el reconocimiento de sus aportes a la educación y delimitar estos conceptos que aún mantienen referencias difusas sobre el tema.

Por lo anterior se concluye que es necesario articular la política de incentivos de manera amplia, sistémica y coherente con otras políticas dirigidas al mejoramiento de la educación, para que los esfuerzos monetarios y no monetarios que realicen las instituciones estatales tengan los resultados esperados. Se trata, por lo tanto, de combinar las concepciones sobre lo individual con lo colectivo, lo profesional con lo institucional y dentro de estas dimensiones contar con sistemas y criterios de evaluación confiables que permitan, efectivamente, establecer los impactos y debilidades de estas políticas, diseñar políticas participativas en las que los actores educativos cuenten para la toma de decisiones, el seguimiento y el reconocimiento de los alcances de una política sostenible en el tiempo y con los recursos necesarios para establecer sus logros.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la Cepal*, 88, pp. 35-50.



- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., Secretaría de Educación Distrital (2009). *Galardón a la Excelencia - Premio a la Gestión Escolar. Guía para las instituciones 2009*. Corporación Calidad. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., Secretaría de Educación Distrital (2007). *El derecho a la educación en Bogotá en la perspectiva de los desafíos de segunda generación. Sostenibilidad de la política y de las acciones educativas*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). *Plan de Desarrollo: "Formar Ciudad"*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 en [http://institutedestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Cultura Ciudadana/Plan\\_Desarrollo\\_Bogota\\_1995-1998\\_Mockus\\_Antanas.pdf](http://institutedestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura Ciudadana/Plan_Desarrollo_Bogota_1995-1998_Mockus_Antanas.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). *Plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos"*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PorlaBogotaqueQueremos>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). *Plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado"*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos PDF/pd-bogotá distrito capital-2001-2004- \(44 pág. - 100 kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos PDF/pd-bogotá distrito capital-2001-2004- (44 pág. - 100 kb).pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia" 2004-2008*. Recuperado el 10 de diciembre de 2013 de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Plan de desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor"*. Recuperado el 11 de diciembre de 2013 de: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de desarrollo "Bogotá humana". 2012-2016*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 de: [http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR\\_EDUCATIVO/proyectos%20de%20inversion/2013/junio/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf](http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/proyectos%20de%20inversion/2013/junio/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. (1997). *Plan de formación permanente del personal docente y administrativo en el servicio educativo del D. C. de Santa Fe de Bogotá*. Centro de Documentación de la Secretaría de Educación Distrital. Bogotá, D. C.
- Álvarez, A. et ál. (2008). *Lo que antes era un privilegio hoy es un derecho*. Plan sectorial de educación 2004-2008. "Bogotá una gran escuela". Alcaldía Mayor de Bogotá - IDEP. Editorial Magisterio.

- Asamblea Nacional por la Educación. *Relatoría plenaria general Formación, desarrollo profesional y dignificación de los y las docentes y directivos docentes. Plan decenal de educación 2006-2015*. Política pública. (Propuesta).
- Barret, R. (2001). *Los límites de la competencia*. Barcelona: Gedisa.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (2010). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Bogotá: Uniandes.
- Calsamiglia, H. y Tuson, A. (1999) *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Castro, J. O. (2013). Los incentivos como política, aporte a su conceptualización: una visión desde los estudios y los programas desarrollados en el ámbito internacional, nacional y distrital. IDEP, Informes 1 y 2, Contrato 031 de 2013.
- Concejo de Bogotá. (2007). Acuerdo 273 de 2007. Por medio del cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Bogotá.
- Cuervo, J. I. (2010). Las políticas públicas y el marco normativo, *Política Pública Hoy*, 3 (1), pp. 5-8.
- Denzin, N. K. (1970). *Sociological Methods: A Source Book*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Díaz, A. e Inclán, C. (2001). El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. Centro de Estudios sobre la Universidad. México: UNAM.
- Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes*, 27 (74), mayo-agosto, 2010, pp. 51-80, Universidad Central de Venezuela. Venezuela. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>
- Jaimes, G. y Rodríguez, M. E. (2014). *Las políticas de incentivos docentes en Bogotá 1996-2013. De la educación como servicio a la educación como derecho*. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, Serie Investigación, Bogotá, D. C.
- Lechner, N. (2002). La erosión de los mapas mentales. En: *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002, pp. 23-42.
- MEN (2012). *Hacia la creación y consolidación de un plan de incentivos a docentes y directivos docentes con miras al*

- mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia. Presentación de la propuesta y posibles escenarios financieros.* Documento ejecutivo, diciembre 2012.
- Mizala, A.; González, P.; Romaguera, P. y Guzman, A. (2000). Los maestros en Chile: carreras e incentivos. Banco Interamericano de Desarrollo Red de Centros de Investigación. Universidad de Chile, Ministerio de Educación de Chile
- Morduchowicz, A. (2011). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Preal, Serie Documentos, No 55.
- OCDE (2011) Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México. Recomendaciones de política.
- Ordóñez–Matamoros, G. (Director). (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz de Zevallos, G. et ál. (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Washington: Documento de trabajo BID.
- Pérez, A. I. (2007). Análisis del discurso mediático sobre el Estado comunitario. *Revista Enunciación* 12. Fondo de Publicaciones Universidad Distrital, pp. 20-41.
- Plan Sectorial De Educación Bogotá Una Gran Escuela. 2004-2008. [http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro\\_Documentacion/anexos/publicaciones\\_2004\\_2008/plan\\_sectorial\\_2004\\_08.pdf](http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf)
- Roth, A. N. (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubiano de La Cruz, J. M. (2007). *Los programas de incentivos vinculados a resultados educativos. Exploración de una opción de política para Colombia*. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Secretaría de Educación de Bogotá (2008). *Resolución 1450 de 2008. Por la cual se reglamenta el Acuerdo 273 de 2007 en su Artículo 11 y se convoca a los maestros, maestras y directivos docentes del Sistema Educativo Oficial de Bogotá, D.C, a participar en el Premio a la “Investigación e Innovación Educativa”*. Bogotá.
- Secretaría de Educación de Bogotá. (2011). Resolución 1668 de 2011. Por la cual se reglamenta el Acuerdo 273 de 2007. Bogotá.
- SED. (2009) El sistema de evaluación integral para la calidad educativa en Bogotá - Seice. Bogotá.
- Tenti Fanfani, E. (2004) Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política. *Revista Prelac*. Estudio

- interinstitucional comparado en tres países: Perú, Uruguay, Argentina.
- Tobón, D. F. et al. (2004). *Institucionalidad e incentivos en la Educación Básica y Media en Colombia*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Grupo de Microeconomía Aplicada, Universidad de Antioquia.
- Umaña Aponte, C. M. (2004). Esquemas de incentivos para la carrera docente. *Archivos de Economía, Documento 270*. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- Uribe, C. (2000). Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente. En: *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 215-238). Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Van Dijk, T. A. (2000). *El discurso como estructura y como proceso. Estudios sobre el discurso I*. Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. A. (2005). *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II*, 3.ª ed. Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. A. (2006). *Ideología*, 3.ª ed. Sevilla: Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Vegas, E. (mayo-agosto de 2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica (Banco Mundial). *Revista de Educación*, 349.
- Vegas, E. y Umansky, I. (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington: Banco Mundial.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Revista Desafíos* (20), 149-187.