

¿Reforma a las escuelas normales superiores? Sí, pero no así: un análisis crítico a la Ley 2481 de 2025

Reforming the Superior Normal Schools? Yes, but not This Way: A Critical Analysis of Law 2481 of 2025

Hernando Bayona Rodríguez¹
Johan Sánchez-Monroy²

Resumen

Este artículo analiza críticamente la Ley 2481 de 2025, que regula a las escuelas normales superiores (ENS) en Colombia, examinando sus implicaciones normativas, conceptuales y sociopolíticas. Históricamente, las ENS han sido pilares en la formación docente, especialmente en zonas rurales, pero su estatus jurídico ha permanecido ambiguo. Por tanto, este artículo busca identificar cómo los cambios de discurso que la Ley mencionada introduce generan implicaciones normativas, conceptuales y sociopolíticas que perpetúan tensiones y fragmentan el sistema educativo colombiano. Para cumplir este propósito, se emplea el análisis crítico del discurso, articulando tres niveles (texto, práctica discursiva y práctica sociocultural) para identificar las relaciones entre el lenguaje normativo y las estructuras de poder. La lectura y el análisis muestran que la norma no reconoce a las ENS como instituciones de educación superior, lo que limita su autonomía y capacidad de innovación, introduce un esquema de formación docente que acentúa la desarticulación entre formación inicial y carrera, y corre el riesgo de generar sobreoferta de licenciados sin atender la distribución desigual del personal docente. Con base en las evidencias, se concluye que la reforma, en su estado actual, refuerza una lógica de mercado y mantiene la fragmentación institucional. Por lo anterior, se recomienda revisar el sistema de evaluación docente, repensar la

¹Exviceministro de Educación Preescolar, Básica y Media. Licenciado en Matemáticas y Computación, Matemático, magíster en Matemática Aplicada y magíster y doctor en Economía. Visiting fellow en la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard. Profesor asociado y Vicedecano de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

²Licenciado en Ciencias Sociales, magíster en Estudios Políticos, estudiante de doctorado en Educación de la Universidad de los Andes, integrante del Grupo de Investigación de Política Educativa y Vida Escolar de la Universidad de los Andes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9395-9354> Correo electrónico j.sanchez15@uniandes.edu.co

trayectoria profesional, promover alianzas entre ENS y universidades con currículos contextualizados y avanzar hacia el reconocimiento pleno de las ENS como IES con financiamiento suficiente.

Palabras clave: formación de docentes, política educativa, escuelas normales, análisis crítico del discurso, autonomía institucional

Abstract

This article critically analyzes Law 2481 of 2025, which regulates Superior Normal Schools (SNS) in Colombia, examining its normative, conceptual, and sociopolitical implications. Historically, ENS have been pillars of teacher education, especially in rural areas, but their legal status has remained ambiguous. Therefore, this article seeks to identify how the discursive shifts introduced by the aforementioned law generate normative, conceptual, and sociopolitical implications that perpetuate tensions and fragment the Colombian education system. To this effect, critical discourse analysis is employed, articulating three levels (text, discursive practice, and sociocultural practice) to identify the relationships between normative language and power structures. The reading and analysis show that this law does not recognize SNS as higher education institutions, which limits their autonomy and capacity for innovation, introduces a teacher education scheme that accentuates the disarticulation between initial training and career progression, and risks generating an oversupply of teachers without addressing the unequal distribution of the teaching staff. Based on the evidence, it is concluded that the reform, in its current form, reinforces a market-oriented logic and maintains institutional fragmentation. Accordingly, we recommend reviewing the teacher evaluation system, rethinking professional trajectories, promoting partnerships between SNS and universities with contextualized curricula, and moving towards the full recognition of SNS as higher education institutions with sufficient funding.

Keywords: teacher education, educational policy, normal schools, critical discourse analysis, institutional autonomy

Introducción

Las escuelas normales superiores (ENS) en Colombia han tenido un papel fundamental no solo en la formación de los futuros maestros, sino también en el desarrollo del sistema educativo y de la profesión docente. En julio de 2025 se sancionó la Ley 2481, “por medio de la cual se establece el marco normativo de las Escuelas Normales Superiores como instituciones de educación preescolar, básica, media y autorizadas para la oferta de educación superior y se establecen otras disposiciones” (Congreso de la República, 2025). Esta ley tiene implicaciones no solo normativas, sino también conceptuales y sociopolíticas.

La historia reciente muestra que las ENS han permanecido en una posición ambigua dentro del sistema educativo: aunque el Decreto 290 de 1996 introdujo los grados 12 y 13 sin respaldo financiero, esta indefinición se profundizó con las normas posteriores. El Decreto 3012 de 1997 reguló la formación adicional que cursan los egresados de la normal después del grado 11, el Decreto 4790 de 2008 fijó las condiciones de calidad de esa formación y el Decreto 1236 de 2020 actualizó su organización interna. Ninguna de estas normas resolvió el estatus de las normales ni garantizó su financiación. Aunque la Ley 2481 promete cerrar este vacío, organizaciones como la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y la Asociación de Facultades de Educación (ASCOFADE) advierten que el reconocimiento se queda corto al no prever la articulación con la educación superior ni asignar recursos suficientes (Casas, 2025). Además, parte del debate público—incluyendo columnas y análisis en medios especializados—ha señalado que la ley reconoce a las normales como instituciones de educación superior, pero no define con claridad de dónde provendrán los recursos para su implementación ni deja resuelta su articulación con las licenciaturas universitarias.

Este artículo analiza críticamente los elementos centrales de la Ley 2481 de 2025, identificando cómo los cambios de discurso que introduce generan implicaciones normativas, conceptuales y sociopolíticas que perpetúan tensiones y fragmentan el sistema educativo colombiano. La hipótesis sostiene que las regulaciones parcializadas, al no tener en cuenta el sistema educativo en su conjunto, pueden afectar los avances logrados y perjudicar, en últimas, a unas instituciones tan importantes como lo son las escuelas normales superiores y, en consecuencia, la propia profesión docente.

Al no concederles el estatus de instituciones de educación superior (IES) de pleno derecho, la Ley 2481 de 2025 presenta un discurso ambiguo sobre la identidad de las ENS, lo que perpetúa su indefinición institucional. A pesar de ello, les otorga la capacidad de ofrecer programas de licenciatura, lo que genera una nueva tensión con las facultades universitarias de educación. Esta decisión se enmarca en una tendencia más amplia de fragmentación en las políticas educativas, la cual desarticula la formación y la carrera docente en Colombia. Dicha fragmentación, si bien se ha justificado bajo lógicas de mercado para—supuestamente—mejorar la calidad, podría generar una sobreoferta de licenciados en zonas donde la demanda es menor y perpetuar las barreras de acceso a la profesión, afectando el desarrollo profesional y el capital cultural del magisterio.

Este documento está organizado en tres secciones: primero se presentan la posicionalidad y el marco conceptual que orientan el análisis; luego, se examina la Ley 2481 y sus principales artículos, y se discute su impacto sobre las ENS y el sistema educativo; y, finalmente, se formulan recomendaciones y conclusiones que buscan fortalecer la formación y la carrera docente. Este es un artículo de reflexión sustentado en el análisis crítico del discurso, que no busca presentar resultados empíricos de campo, sino ofrecer una lectura argumentada de la Ley 2481 en diálogo con la literatura y los actores del sistema educativo.

Posicionalidad y contextualización

Para iniciar, resulta fundamental situar el lugar de enunciación de este documento. Presentamos cuatro elementos interconectados que dan cuenta de la posicionalidad de la profesión docente: (i) la subordinación histórica de la profesión docente; (ii) la reconquista de la profesión; (iii) la narrativa de la política pública, que incluye la responsabilidad de los resultados educativos y el foco en la formación desde la carencia; y (iv) el legado bicentenario y la vocación territorial de las ENS. Esta clasificación ofrece al lector un marco de referencia comprensible y permite situar la discusión.

Los cuatro elementos descritos no solo contextualizan nuestra posición como investigadores; también configuran la ruta de análisis desarrollada en las siguientes secciones. La subordinación histórica y la reconquista de la profesión nos permiten entender por qué la indefinición del estatus de las ENS y la definición de sus programas de formación son asuntos profundamente simbólicos, pues remiten a quién tiene el poder de nombrar y de certificar el saber pedagógico. La narrativa de la política pública, anclada en la responsabilización del magisterio y en la mirada del déficit, explica la desarticulación entre formación inicial y carrera docente, y alimenta una lógica de mercado que impulsa la sobreoferta de licenciados y los problemas de financiación de los que advertiremos más adelante. Finalmente, el legado bicentenario y la vocación territorial de las ENS iluminan nuestra preocupación por la experiencia universitaria y el capital cultural de los futuros maestros, y sustentan la defensa de la gobernanza y la autonomía de estas instituciones. En conjunto, estos vínculos ofrecen una hoja de ruta que conecta nuestra posicionalidad con las seis aproximaciones de análisis crítico que guían el resto del artículo.

La subordinación histórica de la profesión docente

La profesión docente ha sido históricamente subordinada. Durante gran parte de su historia, la sociedad concibió el rol del maestro como un oficio o una misión más que como una disciplina académica con su propio cuerpo de conocimiento. El saber pedagógico no se consideraba una fuente de conocimiento autónoma, sino que dependía de otras disciplinas—como la psicología, la sociología o la filosofía—, relegando la educación a un rol pasivo y marginal en la construcción de su propio desarrollo (Sáenz Obregón, 2017). Como afirma el historiador Sáenz, el maestro fue históricamente visto como “un simple ejecutor de saberes ajenos, un operario en la cadena de transmisión del conocimiento” (2017, p. 45). Aun con lo anterior, esta subordinación ha cambiado, no solo en Colombia sino en el mundo, debido a un

giro hacia mayores estándares de profesionalidad que implican formación continua, colaboración, autonomía y liderazgo (UNESCO, 2024).

La reconquista de la profesión

Planteamos que la docencia atraviesa un proceso de reconquista, por lo que proponemos y desarrollamos dos hipótesis que explican esta reconquista: la consolidación del saber pedagógico y la consolidación de la profesión docente como carrera.

La primera hipótesis plantea que se está consolidando el saber pedagógico. Décadas de trabajo, formación y producción intelectual han dado frutos, y el saber pedagógico ha ganado un estatus importante. Esta consolidación resulta de la producción de conocimientos válidos, útiles y situados por parte de los propios docentes (Palacios *et al.*, 2023). Programas de investigación como el del Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica (GHPP) han realizado aportes significativos a la investigación y la formación de docentes desde una perspectiva histórica (Giraldo, 2012). Cientos de investigaciones desarrolladas por los mismos maestros también son indicadores de este avance. Un ejemplo es el proyecto titulado *La investigación en la escuela y el maestro investigador en Colombia*, liderado por el Ministerio de Educación (MEN), en marco del cual más de 250 maestros de 88 entidades territoriales publicaron más de 50 artículos en revistas indexadas y más de 150 capítulos de libro en una colección de 16 tomos. Además, universidades no dedicadas específicamente a la investigación en educación empezaron a valorar el saber pedagógico. Muestra de lo anterior es que la Universidad de los Andes haya creado la Dirección de Desarrollo e Innovación Pedagógica y Curricular (hoy DIDACTA) y la Universidad Nacional de Colombia haya inaugurado la Unidad de Transformación Pedagógica. Incluso, muchas compañías entendieron que el saber pedagógico es necesario para sus procesos de formación y lo han incorporado en su cultura. Hoy, el saber pedagógico no está inscrito solo en la escuela, lo que demuestra su consolidación.

La segunda hipótesis sostiene que se consolida la docencia como carrera gracias a una mayor formación y a mejores condiciones laborales. La profesión docente se transformó por el incremento en la cualificación del magisterio: mientras en 1996 solo el 48 % tenía título universitario, para el cierre de 2024, ese porcentaje había llegado al 94 %. Hoy, el país cuenta con más de 95 000 magísteres y 3250 doctores (MEN, 2024). Este incremento ha elevado la calidad de las discusiones sobre educación, especialmente en lo curricular y lo pedagógico, como se observa en el crecimiento de la producción científica del magisterio. El Decreto Ley 2277 de 1979 contribuyó de manera significativa a esta profesionalización, porque representó un hito en la formalización de la docencia en el país (Vargas, 2010).

Las condiciones laborales del magisterio también se fortalecieron significativamente, tanto en Colombia como en gran parte del mundo. La presión por mejorar resultados educativos y las exigencias políticas internacionales explican en gran medida esta tendencia (OCDE, 2018). Estas demandas no desconocen el trabajo del movimiento sindical; la lucha sindical se desarrolla en un contexto en que el mundo reconoce la importancia de la profesión docente y, por tanto, las conquistas sindicales se enmarcan en una tendencia global (Bonilla Molina, 2024). En consecuen-

cia, Colombia cuenta hoy con un nuevo estatuto docente, regulado por el Decreto 1278 de 2002, que ofrece condiciones superiores al anterior. Dos cifras resumen este cambio. La primera es que un profesional que ingresa a la carrera docente del sector público con maestría se ubica en el cuartil más alto de los salarios de los cargos oficiales, es decir, entre el 25 % de los salarios más altos (MEN, 2025). Incluso, en el último nivel salarial, los docentes obtienen el mejor salario del sector oficial en la mayoría de los municipios. La segunda cifra es que un profesor con maestría, al estar cobijado por el Decreto 1278, ingresa con un salario equivalente al 87 % del salario más alto del escalafón del 2277 y, cuando llega al máximo nivel, su salario es 1.5 veces mayor—si tiene doctorado es cerca del doble.

La narrativa de la política pública

La narrativa de la política pública es un elemento crucial de la posicionalidad docente porque define el lugar que ocupa el magisterio en el discurso oficial sobre la educación. En esta sección analizamos dos aspectos clave de esta narrativa: la atribución de la responsabilidad de los resultados educativos y el enfoque de la formación docente desde una perspectiva de déficit.

En primer lugar, la narrativa de la política pública trasladó progresivamente la responsabilidad de los resultados educativos al magisterio, lo cual constituye un debate de larga data. Por ejemplo, el informe Coleman de 1967, encargado por el gobierno norteamericano, concluyó que el contexto de los estudiantes era el factor determinante de los resultados educativos (Coleman *et al.*, 1966). Bajo esa premisa, la escuela hacía muy poco o nada por mejorar los resultados de aprendizaje, lo que trajo consigo políticas que redujeron los presupuestos estatales en educación oficial. El informe se convirtió en un debate público y, con el tiempo, se identificaron problemas conceptuales y técnicos que condujeron a reevaluar sus resultados (Hanushek, 2011).

En Colombia, el discurso sobre la calidad educativa, observado a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, pasó de considerar los resultados un asunto del sistema educativo y sus condiciones a responsabilizar al magisterio (MEN, 2023). Un estudio de los planes de 1974 a 2018 muestra una tendencia reiterativa a posicionar a los docentes como principales responsables de la calidad educativa (Bayona Rodríguez *et al.*, 2021). El docente pasó de ser un factor más—como la infraestructura, la familia, los textos, la alimentación escolar o el contexto—a convertirse en el factor clave y, por tanto, en el objeto de la política pública. Estos extremos resultan peligrosos porque pueden desincentivar los esfuerzos por la educación pública o focalizar todo el peso en un solo agente: el maestro. Si bien la escuela es importante y en ella el docente es crucial, también existen otros factores relevantes. Para poner la discusión en sus justas proporciones, las investigaciones más rigurosas indican que el rol de los docentes explica alrededor del 30 % de la varianza en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Cambridge University Press, 2023). Así, es valioso para la profesión reconocer que el docente tiene un papel clave, aunque no exclusivo, en los aprendizajes.

En segundo lugar, el foco de la política educativa se orientó hacia la formación, pero desde una perspectiva del déficit o la carencia. Diversos análisis de política

educativa y estudios sobre la profesión docente (Elacqua *et al.*, 2018; Vaillant, 2024; Bonilla-Molina, 2024) han contribuido a instalar la idea de que los problemas de la educación se deben, ante todo, a déficits en la formación de los maestros, responsabilizando a las normales y a las facultades de educación. Si bien es clave reconocer que la formación de maestros ha tenido dificultades, también es necesario advertir que un discurso centrado en la carencia puede hacer más daño que bien. Al enfatizar esa visión, se anula y desconoce el saber propio del maestro, construido a través de la experiencia, y se invisibiliza el saber práctico. Esta narrativa ha 'calado en los huesos' y el 'ADN' del magisterio, lo que ha generado dos posturas antagónicas: por un lado, quien estudia considera que aún no sabe, y, por otro, quien posee mayor formación asume que solo él sabe.

Como muestran las historias de vida de maestros en la publicación de Herrera y Bayona Rodríguez (2018), el saber docente no es únicamente teórico ni escolar. Se construye en la vida cotidiana, en el aula y en la interacción con estudiantes y comunidades, y se consolida a lo largo de décadas de experiencia. Desconocer este bagaje práctico, esta pedagogía forjada en la vivencia, es un error que la política educativa no puede permitirse. La voz de los maestros sobre su vida y su papel en las escuelas rara vez se visibiliza, lo que implica perder la oportunidad de contar con otra perspectiva de la escuela, que surge desde su interior y desde quienes la habitan (Herrera y Bayona Rodríguez, 2018).

El legado bicentenario de las escuelas normales superiores

El legado bicentenario de las ENS demuestra que han sido actores centrales en la construcción del sistema educativo colombiano (Muñoz Bravo, 2020; Bayona Rodríguez y Urrego Reyes, 2019; Rátiva *et al.*, 2025). Su vocación territorial, con atención predominante a contextos rurales, ha sido reconocida por la política pública y la normativa vigente, según se consigna en varias secciones del Decreto 1075 de 2015. Esto justifica una reforma que respete su identidad y fortalezca su papel en los territorios (Lozano Flórez *et al.*, 2024). Precisamente por este legado histórico y territorial, cualquier intento de redefinir el estatuto jurídico de las ENS, como lo hace la Ley 2481, debería fortalecer su papel en la formación docente y en los territorios, en lugar de reducirlas a simples oferentes de programas de educación superior.

Ambigüedades y tensiones de la Ley 2481 de 2025: seis aproximaciones de análisis crítico

Metodología

En esta sección destacamos algunos elementos centrales de la Ley 2481 y discutimos sus implicaciones normativas, conceptuales y sociopolíticas. Para ello, realizamos una interpretación textual, indagando por los significados de las palabras en el contexto en que fueron enunciadas, y llevamos a cabo un análisis con una visión amplia de los conceptos. Adoptamos el análisis crítico del discurso (ACD) como enfoque metodológico, entendido no solo como examen de estructuras lingüísticas, sino también como herramienta para visibilizar los vínculos entre el uso del lenguaje, las estructuras sociales y los procesos ideológicos (Fairclough, 2000; Wodak y Me-

yer, 2009). Esta perspectiva concibe el discurso como práctica social que constituye y es constituida por otras prácticas sociales y contribuye a la reproducción de relaciones de poder, sistemas de creencias y posicionamientos ideológicos (Pešić, 2023).

El ACD permite examinar cómo las decisiones normativas y las estructuras lingüísticas presentes en la Ley 2481 construyen, refuerzan o disputan significados sociales y políticos. Como lo planteó Fairclough (1995), el discurso constituye activamente las identidades y relaciones entre los actores y es moldeado por ellas, lo que lo convierte en una herramienta idónea para desentrañar las tensiones y contradicciones subyacentes en la política pública. Nuestro análisis articula tres niveles: el texto mismo; la práctica discursiva, que comprende la producción, la distribución y el consumo del discurso; y la práctica sociocultural en la que la ley se inscribe (Fairclough, 1992). Sobre esta base, se definieron tres ejes de lectura—normativo, conceptual y sociopolítico—que orientan la interpretación de los artículos de la Ley 2481 y de los documentos de actores como ASCUN y ASCOFADE. Esta aproximación nos permitió examinar las intenciones explícitas e implícitas de la Ley, interpretando su lenguaje para revelar las disputas que atraviesan el campo educativo en Colombia.

En términos operativos, el análisis se centró en el texto completo de la Ley 2481 de 2025, complementado con documentos públicos de actores clave (comunicados de ASCUN, pronunciamientos de ASCOFADE, columnas de opinión y notas de prensa especializadas) y literatura académica reciente sobre formación docente y ENS. El trabajo consistió en identificar categorías discursivas relacionadas con la identidad institucional de las ENS, la formación docente, la gobernanza, la autonomía y la lógica de mercado, así como en contrastar estos hallazgos con los marcos conceptuales revisados.

Con base en este marco metodológico, desarrollamos el argumento en seis partes: (i) la indefinición del estatus de las ENS y sus implicaciones; (ii) la definición de los programas de formación y su articulación con la educación superior; (iii) la desarticulación entre formación inicial y carrera docente; (iv) la sobreoferta de licenciados y la financiación; (v) la experiencia universitaria y el capital cultural en la formación docente; y (vi) la gobernanza y autonomía de las ENS.

Indefinición del estatus de las ENS

El primer punto que generó desazón entre quienes esperaban una reforma al estatus de las normales, es que la Ley no convirtió a las ENS en IES. Si bien las definió como instituciones de educación preescolar, básica y media autorizadas para ofrecer educación superior, este reconocimiento las ubica en una franja intermedia que no corresponde ni al régimen propio de la educación básica ni al de las instituciones de educación superior, lo que mantiene abierta la discusión sobre su lugar en el sistema. Esto se evidencia desde el epígrafe de la norma:

por medio de la cual se establece el marco normativo de las escuelas normales superiores como instituciones de educación preescolar, básica, media y autorizadas para la oferta de educación superior y se establecen otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia, 2025).

La ambigüedad en el estatus de las ENS no es un fenómeno nuevo, sino una cons-

tante en la normatividad de la formación de educadores en Colombia, lo que ha generado tensiones históricas sobre su identidad y función (Pardo, 2016). A esta ambigüedad se sumó la advertencia de la ASCUN (2025), que sostuvo que autorizar a las ENS para ofrecer educación superior sin otorgarles plenamente la categoría de IES desconocía las exigencias de aseguramiento de la calidad establecidas en la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 529 de 2024. Para ASCUN, cualquier institución que ofrece programas de educación superior debe cumplir los mismos criterios de calidad y contar con los recursos necesarios; de lo contrario, se corre el riesgo de degradar la formación docente. Además, la Ley 2481 creó competencias innecesarias entre las ENS y las facultades de educación: el Artículo 7 asignó a las ENS la posibilidad de ofrecer los mismos programas de licenciatura que imparten las universidades, sin que estas tengan la categoría plena de IES, lo que podría generar competencia directa, duplicar esfuerzos y dispersar recursos.

Esta comprensión de las ENS resulta diametralmente diferente a lo que implicaría ser consideradas IES. La Ley lo ratifica en el Artículo 1, que establece su objetivo, y en el Artículo 2, que define la ENS. Una transformación real hacia la educación superior se habría materializado si se hubiera modificado el Artículo 16 de la Ley 30 de 1992 para incluir a las ENS como IES. La nueva indefinición sobre su carácter agudiza la problemática de identidad. Pese a las políticas públicas que han intentado debilitarlas o instrumentalizar la labor docente, las escuelas normales han resistido históricamente, demostrando fortaleza en la formación y una pedagogía anclada en los contextos local y global (Jiménez Becerra, 2019). La historia de la formación de maestros en Colombia, que se remonta a 1821, muestra que las escuelas normales han sido instituciones pioneras y fundamentales para el desarrollo de la educación, especialmente en zonas rurales (Muñoz Bravo, 2020).

Definición de los programas de formación

El *Programa de formación de maestros en la educación superior* se concibe como un programa de dos ciclos propedéuticos: un programa de formación complementaria superior y una licenciatura. Cada ciclo es de dos años, concluyendo con los títulos de normalista superior y de licenciado respectivamente. Aunque la definición parece clara, el nombre del constructo sugiere el lugar desde el que fue enunciado. Dividimos el problema en dos: la primera parte, *Programa de formación de maestros*, transmite un mensaje claro y adecuado, pero, al añadir que esa formación ocurre en la *educación superior* se evidencia una comprensión incompleta y simplificada.

El otro punto problemático—quizá el más complejo—es que se asigna la formación de licenciados a una institución sin carácter de IES. Asociaciones como ASCOFADE han advertido que persisten grandes distancias conceptuales y epistemológicas entre los programas de formación complementaria ofrecidos por las ENS y las licenciaturas universitarias, por lo que la articulación entre ambas es indispensable. Cecilia Dimate, representante de ASCOFADE, indicó que las licenciaturas no pueden reducirse a “cuatro semestres más” y que se requiere una convergencia curricular construida con las universidades (Casas, 2025).

Aunque podría argumentarse que la trayectoria de las ENS las habilita para avanzar

al nivel de licenciatura, la formación universitaria, especialmente en las licenciaturas, se ha transformado en la última década. Hay varios argumentos para evidenciar las tensiones que genera este punto. En primer lugar, los programas de licenciatura experimentaron cambios sustanciales debido a reformas recientes. Con el Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos (2014-2018), se adoptaron normas que los obligaron a iniciar procesos de acreditación de alta calidad, ajustar los currículos, aumentar los créditos de práctica pedagógica, fortalecer la investigación e incorporar estándares más altos para la segunda lengua, entre otros aspectos. Como resultado, el número de programas de licenciatura se redujo (Rodríguez et al., 2021). Además, los programas de educación tienen la mayor proporción de acreditación de alta calidad. Cabe añadir que, aunque las ENS no tienen estatus pleno de IES, han demostrado ser laboratorios para la implementación de modelos de acreditación y la producción de saber pedagógico (Palacios et al., 2023).

Desarticulación entre formación inicial y carrera docente

Uno de los problemas que afectan la carrera docente y la formación inicial en Colombia es la desarticulación del sistema de formación y la fragmentación de la carrera docente (Castillo Muñoz, 2021). Según Giraldo (2020), la profesionalización de la docencia presenta un sistema disyuntivo y desarticulado que impide una trayectoria de desarrollo coherente. Aunque se relacionan a través del estatuto o escalafón, la formación docente y la carrera docente no contemplan una trayectoria armónica y bien definida. Países con altos resultados educativos, como Singapur, Japón y Finlandia, ya han entendido que la carrera y la formación docente van de la mano (Tonga et al., 2019).

Muchas de las personas que ingresan a programas de formación docente en Colombia deben competir primero por un cupo en una ENS o en una IES para obtener un título de normalista superior o de licenciado. Luego, varios años después, deben competir por una plaza como docente en el sector oficial. Esta lógica, inspirada en el libre mercado, que aspira a que las fuerzas del mercado ajusten la oferta para seleccionar a los mejores candidatos (Bonilla Molina, 2024; Bayona-Rodríguez et al., 2021), ha deteriorado aspectos de la carrera docente. En el último concurso docente, el promedio de edad de quienes ingresaron a la carrera fue de aproximadamente 35 años. Si bien se podría pensar que la experiencia es importante para el ejercicio docente, ello genera problemas para el sistema, como el aumento de la carga sobre los servicios de salud y, por tanto, la reducción de la calidad y el aumento de los costos (Bayona-Rodríguez y Melo, 2020). Además, los docentes recién egresados tienen menores probabilidades de acceder a una plaza, lo que se traduce en descontento, incertidumbre y pérdida de apetito por la carrera, a pesar de que económicamente resulte atractiva.

No obstante, la Ley 2481 no corrige estos problemas estructurales. Aunque reconoce a las normales y amplía sus funciones, no redefine la trayectoria de ingreso a la profesión ni articula la formación inicial con la carrera docente. En consecuencia, lejos de fortalecer su papel, puede profundizar la fragmentación existente y reproducir las mismas dinámicas de selección tardía y sobreoferta que ya afectan el sistema.

Sobreoferta de licenciados, financiación y ampliación de brechas

La Ley puede contribuir a una sobreoferta de licenciados que terminaría perjudicando la profesión docente. Según los registros del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) del MEN, en 2023 se graduaron cerca de 25 000 licenciados y licenciadas en educación, con más del 60 % provenientes de instituciones oficiales (SNIES y OLE, 2023). Esta cifra contrasta con la ampliación de la planta docente anunciada por el Gobierno Nacional para 2024. El Ministerio de Educación informó que, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se destinarían más de 743 000 millones de pesos para crear 10 709 nuevos cargos docentes, de los cuales 5899 son puestos de preescolar y primera infancia (MEN, 2023). Aunque el aumento de plazas responde a necesidades puntuales, principalmente en zonas rurales y PDET, sigue siendo inferior al número de egresados que buscan ingresar al magisterio. Además, el reciente informe mundial sobre el personal docente de la UNESCO advierte que la escasez y el excedente pueden coexistir cuando la distribución de los docentes es desigual (UNESCO, 2025). En Colombia, esta coexistencia se expresa en la saturación de docentes en áreas urbanas y en la carencia en zonas apartadas. Sin un mecanismo de planificación que articule la formación con la demanda territorial y sin una estrategia financiera clara, la reforma corre el riesgo de agravar la precarización y la desigualdad en la profesión docente.

La distribución desigual de los docentes, con excedentes en centros urbanos y carencias en zonas alejadas, agrava el problema. No se trata de un fenómeno exclusivo de Colombia, sino de una tendencia internacional preocupante (UNESCO, 2025). Esta situación de sobreoferta y desequilibrio se ve amplificada por la falta de claridad financiera de la Ley 2481: el Artículo 8 dejó el financiamiento de la ampliación de la oferta de licenciaturas en manos del Sistema General de Participaciones, sin establecer montos ni fuentes concretas. Esta indefinición presupuestal genera preocupación porque no garantiza la sostenibilidad de una reforma que puede implicar nuevas cargas para el presupuesto nacional y el fondo que financia la educación superior (ASCUN, 2025).

A lo anterior se suma la existencia de brechas marcadas entre las propias ENS: algunas cuentan con una trayectoria consolidada, infraestructura robusta y vínculos estrechos con universidades, mientras que otras, en especial las más pequeñas y las ubicadas en zonas rurales, enfrentan mayores restricciones académicas y administrativas. Al asignarles un nuevo rol en educación superior sin un esquema diferenciado de apoyo, la Ley 2481 corre el riesgo de profundizar estas desigualdades: las normales con más capacidad podrían aprovechar mejor la reforma, mientras que las de menor tamaño verían ampliadas sus responsabilidades sin contar con los recursos necesarios para cumplirlas.

La experiencia universitaria y el capital cultural en la formación docente

La experiencia universitaria es necesaria para ampliar las posibilidades de interacciones diversas y así enriquecer la cosmovisión de los estudiantes y su desarrollo. Si un estudiante permaneciera en una ENS desde preescolar hasta la licenciatura,

su posibilidad de ampliar la visión del mundo y compartir con personas de otras geografías sería limitada. Lo más probable es que comparta la formación complementaria con los mismos compañeros que tuvo en preescolar y durante los 11 años de educación básica y media, generando lo que la literatura denomina *redes homogéneas* u *homofilia*, un fenómeno que restringe el flujo de nueva información (McPherson *et al.*, 2001). En contraste, la universidad, entendida como el lugar donde confluye la diversidad, no solo permite acceder a la disciplina; también propicia otro tipo de aprendizajes al favorecer las interacciones con pares heterogéneos (Sacerdote, 2001; Zimmerman, 2003). Este entorno contribuye a ampliar el capital social y cultural (Mouw, 2006; Jensen y Jetten, 2015), enriqueciendo la visión del mundo (Gurin *et al.*, 2002) y la tolerancia hacia la diversidad (Antonio *et al.*, 2004). De esta manera, se aumenta la capacidad cognitiva de los estudiantes (Bowman, 2010) y, por tanto, su desarrollo humano.

El país necesita un magisterio que, además de poseer más títulos, tenga una visión más amplia del mundo. Algunas investigaciones muestran que el capital cultural y social de los maestros es crucial para el desarrollo de sus estudiantes (Chacón *et al.*, 2015), lo cual podría verse afectado si se restringe a los futuros maestros la posibilidad de vivir otras experiencias. Esta mirada se refuerza con las trayectorias de los propios maestros, quienes han reflexionado a lo largo de su carrera sobre la importancia de la formación continua y de las interacciones con diversos contextos educativos para su crecimiento profesional y personal (Herrera y Bayona Rodríguez, 2018).

Gobernanza y autonomía de las escuelas normales superiores

El sexto punto crítico se refiere a la gobernanza y la autonomía de las ENS. Al no ser consideradas IES, estas entidades no gozan de la autonomía universitaria plena consagrada en el Artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, lo que les permitiría autorregulación académica, administrativa y financiera. Aunque la Ley buscó otorgarles un marco normativo, lo hizo desde una posición de subordinación al MEN, el cual mantiene un control estricto sobre aspectos como la autorización de programas. Esta situación limita la capacidad de las ENS para innovar, adaptarse a las necesidades locales y desarrollar agendas propias de investigación, un pilar fundamental para consolidar el saber pedagógico. En lugar de empoderar a estas instituciones, la ley mantiene una relación de dependencia que, lejos de fortalecer su rol, las mantiene en un limbo institucional que dificulta su crecimiento y compromete su legitimidad en el ecosistema de la educación superior. En este sentido, la Ley 2481 crea un régimen especial que aumenta las responsabilidades de las ENS sin resolver del todo su lugar en el sistema de gobernanza de la educación superior.

Recomendaciones

Aunque la Ley 2481 de 2025 ha sido objeto de numerosas críticas, su promulgación generó una discusión necesaria sobre la formación y la carrera docente en Colombia. Este debate abre la oportunidad para reflexionar sobre cómo articular la formación inicial con la trayectoria profesional, superar la fragmentación y diseñar políticas que fortalezcan la profesión docente. Desde una perspectiva crítica y holís-

tica, consideramos que una reforma integral debe situar al magisterio en el centro, articulando al Estado, las instituciones formadoras y los maestros para construir un sistema coherente. A continuación, presentamos algunas consideraciones y recomendaciones clave para avanzar en este propósito.

Revisión del sistema de evaluación docente

El actual esquema, orientado a medir el desempeño, se encuentra desarticulado de la realidad del aula y de las prácticas pedagógicas. Proponemos incorporar una evaluación formativa que reconozca los saberes y las experiencias de los maestros, así como su capacidad de adaptación a contextos específicos (Ávalos y Matus, 2010; Pineda y Loaiza, 2018). El valor de un docente no puede reducirse a un puntaje en una prueba estandarizada; debe reflejar su capacidad para generar cambios significativos en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta revisión incluye redefinir criterios y metodologías para que la evaluación sirva como herramienta de mejora continua y no solo como mecanismo de control. Además, la evaluación debe articularse con la carrera docente, de modo que los resultados se traduzcan en oportunidades de desarrollo profesional y no en barreras burocráticas o financieras, pues ascender cuesta.

Repensar la trayectoria de la carrera docente

La entrada a la profesión docente en Colombia es altamente competitiva y presenta un desafío de autoselección que no siempre atrae a los mejores candidatos (Elacqua et al., 2018; García et al., 2014). La edad promedio de ingreso al magisterio es alta, lo que tiene consecuencias en la carga del sistema de salud y en la renovación generacional del cuerpo docente (Bayona-Rodríguez y Melo, 2020). Para revertir esta tendencia, deben establecerse políticas que hagan más atractiva la profesión para los jóvenes, ofreciendo mejores condiciones salariales, trayectorias de desarrollo profesional claras y un prestigio social que motive la vocación. Estas políticas podrían incluir programas de becas vinculadas a compromisos de servicio en zonas rurales y planes de inducción que acompañen a los docentes durante sus primeros años. Se requiere una articulación efectiva entre la formación inicial, los concursos docentes y la vinculación laboral, de modo que el camino del aspirante a maestro sea coherente y transparente.

Promover alianzas entre universidades y escuelas normales superiores con un currículo contextualizado

La superposición de roles y la competencia innecesaria entre instituciones debe dar paso a una colaboración que fortalezca la investigación pedagógica y la formación de los maestros. Como lo ha sugerido el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, es indispensable establecer convenios entre las ENS y las universidades para articular los proyectos curriculares, fortalecer la investigación y abordar la formación desde una perspectiva de derechos humanos y democracia (Choachí, 2025). Estas alianzas permitirían que las ENS se beneficiaran de la experiencia universitaria, mientras que las universidades podrían incorporar el saber pedagógico de las normales.

Como lo señala la literatura, es imperativo que las unidades formadoras integren conocimientos, saberes y experiencias para que el maestro en formación no solo domine la disciplina, sino que también desarrolle competencias globales que le permitan comprender su rol en un mundo interconectado (Vaillant, 2024). Un currículo renovado debe alejarse de la acumulación de contenidos conceptuales y centrarse en la resolución de problemas reales, la reflexión sobre la práctica y el desarrollo de una identidad profesional sólida (Perrenoud, 2001). Asimismo, se requiere un enfoque de investigación-acción que involucre a los maestros en formación en proyectos que dialoguen con sus comunidades y fomenten una pedagogía crítica. Solo así se podrá superar el modelo fragmentado y técnico que ha predominado, y empoderar al magisterio como agente de cambio y transformación social.

Avanzar hacia el reconocimiento pleno de las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior

La indefinición jurídica limita la autonomía académica y administrativa de las ENS y genera tensiones con las facultades de educación. Reconocerlas como IES permitiría articular la formación inicial con la investigación y la extensión, asegurar estándares de calidad y fortalecer su capacidad de innovar. En esta dirección, la Ley 2481 otorga a las ENS la potestad para ofertar educación superior y las autoriza a desarrollar ciclos propedéuticos que conduzcan a la licenciatura, lo que implica una transformación estructural: las desplaza de su papel tradicional en preescolar, básica y media para darles la responsabilidad directa sobre títulos profesionales. Sin embargo, las mantiene por fuera del reconocimiento pleno de las IES definido en la Ley 30 de 1992, de modo que los retos de aseguramiento de la calidad, financiación, capacidades académicas y gobernanza recaen sobre las ENS sin que su estatus quede plenamente resuelto.

Este reconocimiento debería acompañarse de un sistema de financiamiento que garantice recursos suficientes para la mejora de la infraestructura, el desarrollo docente y la sostenibilidad de los programas de investigación. También es claro que sería muy complejo y poco práctico crear 129 nuevas IES oficiales—hoy existen 86—, pero también hay que buscar alternativas innovadoras en este punto. En las conversaciones iniciales del Gobierno actual con las ENS, se planteó la posibilidad de crear una gran institución de educación superior que recogiera a todas las ENS como sedes. Esto tiene la ventaja de crear una sola nueva IES, pero le daría a las ENS la fuerza y la autonomía que necesitan. Desafortunadamente, los cambios, casi azarosos, no permitieron seguir con el proyecto.

Discusión

A pesar de sus intenciones declaradas de fortalecer las ENS, la Ley 2481 de 2025 constituye un ejemplo de política educativa fragmentada. Su viabilidad depende de la reglamentación: sin claridad sobre estándares de calidad, financiamiento y articulación institucional, existe el riesgo de trasladar el problema a futuros gobiernos y agravar las tensiones existentes. Al no otorgarles el estatus pleno de IES, la Ley perpetúa la indefinición jurídica y genera tensiones innecesarias con las facultades de educación. Esta aproximación, lejos de construir un sistema coherente, promueve

una lógica de mercado que podría derivar en una sobreoferta de profesionales y en la precarización de la docencia.

La falta de autonomía que se vislumbra limita la capacidad de las ENS para consolidar su rol como centros de pensamiento pedagógico y amenaza el capital cultural y social del magisterio. En términos sistémicos, la Ley 2481 fragmenta la política educativa en al menos tres sentidos: separa la regulación de las ENS del régimen general de educación superior, disocia la ampliación de la oferta de licenciaturas de una reforma integral de la carrera docente y distribuye nuevas responsabilidades sin garantizar capacidades institucionales homogéneas entre ENS.

Para fortalecer realmente a las ENS, se necesita una política integral que articule la formación, la carrera y las condiciones laborales del magisterio, reconociéndolas como IES y empoderándolas para liderar la innovación pedagógica en el país. Asimismo, es imprescindible situar la formación docente en una perspectiva de derechos humanos y democracia, promoviendo la participación de los maestros en el diseño de políticas y evaluaciones. Las recomendaciones aquí planteadas—es decir, la revisión del sistema de evaluación, repensar la trayectoria profesional, alianzas entre universidades y ENS con un currículo contextualizado, y el reconocimiento pleno de las ENS—constituyen pasos necesarios para avanzar hacia un sistema coherente y equitativo.

Desde el punto de vista conceptual, la Ley refuerza una noción restringida de formación docente centrada en la oferta de títulos y no en la construcción de comunidades académicas y pedagógicas, lo que reduce el lugar de las ENS a ejecutoras de programas y no a productoras de saber pedagógico. En el plano sociopolítico, la reforma redistribuye responsabilidades sin redistribuir el poder ni los recursos: traslada a las ENS obligaciones propias de la educación superior sin otorgarles autonomía plena ni garantizar condiciones materiales, lo que reconfigura las relaciones entre el magisterio, las universidades y el Estado, en un marco de competencia más que de colaboración.

Además, la reforma exige preguntarse si la capacidad instalada de cada ENS es suficiente para responder a las nuevas responsabilidades, pues la oferta de educación superior implica cumplir con requisitos de registro calificado, eventuales procesos de acreditación de alta calidad y sistemas internos de aseguramiento de la calidad. En un escenario marcado por la diversidad significativa de ENS, se corre el riesgo de que las instituciones con menor infraestructura, equipos académicos más reducidos o experiencia limitada en investigación queden en desventaja frente a las exigencias del nuevo régimen, lo que podría profundizar las brechas existentes en lugar de reducirlas. Solo mediante una reforma estructural que integre estos elementos será posible superar la fragmentación y fortalecer la profesión docente como pieza clave del desarrollo educativo y la transformación social en Colombia.

Conclusiones

La Ley 2481 de 2025 confirma la tendencia a legislar de manera fragmentada en materia de formación docente. Nuestro análisis muestra que la indefinición jurídica

de las ENS, la implementación de ciclos propedéuticos sin una verdadera articulación con las universidades, la persistente desarticulación entre formación inicial y carrera docente, la existencia de una sobreoferta de licenciados frente a un incremento de plazas aún insuficiente, las limitadas oportunidades para ampliar el capital cultural en entornos universitarios y la ausencia de autonomía institucional configuran un entramado de tensiones que debilitan la profesión docente. Estos hallazgos corroboran que la Ley no cierra la brecha histórica entre las normales y las IES, y que reproduce lógicas de mercado.

El aporte principal de este artículo radica en evidenciar que una reforma coherente de la formación docente debe articular la formación inicial y la carrera, y debe garantizar que las ENS puedan integrarse al sistema de educación superior sin desvirtuar su identidad pedagógica. Ello no significa convertir a cada normal en una nueva IES, sino asegurar que cualquier integración se sustente en criterios de calidad, financiación adecuada y coordinación con las universidades. Solo en estas condiciones—ya sea a través del fortalecimiento de las alianzas con las facultades de educación, la creación de un marco institucional compartido o la consolidación de una figura jurídica que agrupe a las normales—será posible superar la fragmentación actual y evitar que la reforma perpetúe la precarización del magisterio.

Contribución de autores

Hernando Bayona-Rodríguez: conceptualización, metodología, investigación, análisis formal, redacción (borrador original y supervisión)

Johan Sánchez-Monroy: metodología, investigación, análisis formal, curación de datos, y redacción (revisión y edición)

Declaración de fuentes de financiación

No aplica.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no están inmersos en ningún conflicto de interés

Declaración de uso de inteligencia artificial

Los autores declaran que no se emplearon herramientas de inteligencia artificial (IA) generativa—ni ningún tipo de tecnología asistida por IA—durante el desarrollo de este manuscrito. Los autores asumen plena responsabilidad por el contenido de esta publicación.

Referencias

Antonio, A. L., Chang, M. J., Hakuta, K., Kenny, D. A., Levin, S., y Milem, J. F. (2004). Effects of racial diversity on complex thinking in college students. *Psychological Science*, 15(8), 507-510. <https://doi.org/10.1111/j.0956-7976.2004.00710.x>

- Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) (2025, junio 18). *Preocupación por la aprobación del PL No. 158 de 2023 de Senado – 472 de 2024 Cámara aún teniendo concepto negativo del Ministerio de Educación Nacional y de la Universidad Pedagógica Nacional* [Carta dirigida a los integrantes de la Cámara de Representantes Jaime Raúl Salamanca, Soledad Tamayo, Hernando González, Diego Alejandro González y Jaime Luis Lacouture, con copia a todos los rectores y rectoras de todas las IES asociadas a ASCUN].
- Ávalos, B., y Matus, C. (2010). *La formación inicial docente en Chile desde una óptica internacional: Informe nacional del estudio IEA TEDS-M*. Ministerio de Educación.
- Bayona-Rodríguez, H., y Melo, S. (2020). *Efecto de ingresar a la carrera docente oficial sobre el salario y la salud* (Documento de trabajo No. 18). <https://doi.org/10.57784/1992/41130>
- Bayona-Rodríguez, H., y Urrego-Reyes, L. A. (2019). 240 años de profesión docente en Colombia. *Revista Educación y Ciudad*, (37), 15-26. <https://doi.org/10.36737/01230425.v2.n37.2019.2143>
- Bayona-Rodríguez, H., Baquero, L. A. y Hernández, O. (2021). *Cuatro décadas de discursos del Gobierno sobre calidad docente: un análisis desde los Planes Nacionales de Desarrollo (1974-2018)* (Documento de trabajo No. 3). Universidad de los Andes. <https://hdl.handle.net/1992/50563>
- Bonilla-Molina, L. (2024). *Lógica del mercado en la educación: un análisis crítico*. <https://luisbonillamolina.com/2024/10/06/logica-del-mercado-en-la-educacion-un-analisis-critico/>
- Bowman, N. A. (2010). College diversity experiences and cognitive development: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 80(1), 4-33. <https://doi.org/10.3102/0034654309352495>
- Cambridge University Press (2023). *What is value-added in education and how does it help?* Cambridge University Press
- Casas, P. (2025, julio 25). Lo que no encaja en la ley que convierte a las escuelas normales en instituciones de educación superior. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/educacion/lo-que-no-encaja-en-la-ley-que-convierte-a-las-escuelas-normales-en-instituciones-de-educacion-superior/>
- Castillo-Muñoz, H. (2021). La desintegración de la profesión docente en Colombia desde la experiencia social. *Educación en Contexto*, 1(22), 20-35. <https://educacionencontexto.net/journal/index.php/una/article/view/200>
- Chacón G., Chacón, M., Alcedo Y, y Suárez, M. (2015). Capital cultural, contexto familiar y expectativas en la educación media. *Acción Pedagógica*, 24(1), 6-19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6224807>

- Choachí González, H. (2025, 12 de julio). *Formación de maestra/os y Escuelas Normales Superiores: propuestas al país* [Columna de opinión]. El Espectador. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/helberthchoachi/formacion-de-maestros-y-escuelas-normales-superiores-propuestas-al-pais/>
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D., y York, R. L. (1966). *Equality of educational opportunity*. U.S. Government Printing Office.
- Congreso de la República de Colombia (2025, julio 16). *Ley 2481 de 2025, por medio de la cual se establece el marco normativo de las Escuelas Normales Superiores como instituciones de educación preescolar, básica, media y autorizadas para la oferta de educación superior y se establecen otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia, N.º 53.183. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/leyes/2025/07/17/ley-2481-de-2025/
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., y Alfonso, M. (2018). *Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001172>
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Longman.
- Fairclough, N., y Wodak, R. (2000). Análisis crítico del discurso. En T. A. van Dijk (Ed.), *Estudios sobre el discurso: Una introducción multidisciplinaria* (vol. 2, pp. 367-404). Gedisa.
- García Jaramillo, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C., y Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Fundación Compartir.
- Giraldo, C. A. (2012). Aportes del Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica a la investigación y formación de docentes en Colombia: una perspectiva histórica. *Revista de Estudios Sociales*, (44), 163-176.
- Giraldo, J. D. (2020). La profesionalización de la docencia: el caso de Colombia. *Revista Electrónica de Educación y Cultura*, (44), 1-15.
- Hanushek, E. A. (2011). Valuing teachers. *Education Next* <https://www.educationnext.org/valuing-teachers/>
- Herrera, J. D., y Bayona-Rodríguez, H. (2018). *21 Voces. Historias de vida sobre 40 años de educación en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Jensen, D. H., y Jetten, J. (2015). Bridging and bonding interactions in higher education: Social capital and students' academic and professional identity formation. *Frontiers in Psychology*, 6, 126. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2015.00126>

- Jiménez Becerra, A. (2019). Políticas de formación docente en Colombia, 1976-2018. *Revista Historia de la Educación Colombiana*, 23(23), 75-117. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7530175>
- Lozano-Flórez, D., Pérez, T., y Vásquez-Alape, L. (2024). Retos en la formación de maestros en las Escuelas Normales Superiores de Colombia. *Educación y Ciudad*, (46), e3083. <https://doi.org/10.36737/01230425.n46.2024.3083>
- McPherson, M., Smith-Lovin, L., y Cook, J. M. (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 415-444. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.415>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2023). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2024). *Maestros y profesionales con títulos de posgrado en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2025). *Salarios del magisterio, Decreto 1278 y 2277*. Ministerio de Educación Nacional.
- Mouw, T. (2006). Estimating the causal effect of social capital: A review of recent research. *Annual Review of Sociology*, 32, 79-102.
- Muñoz Bravo, J. O. (2020). Las Escuelas Normales Superiores en Colombia: doscientos años de historia entre retos y desafíos (1821-2021). *Revista Historia de la Educación Colombiana*, 25(25), 55-93. <https://doi.org/10.22267/rhec.202525.79>
- OCDE (2018). *Panorama de la Educación 2018: Indicadores de la OCDE*. OCDE Publishing.
- Palacios, N., Bayona-Rodríguez, H., Urrego Reyes, L. A., Acero Cortés, A. M., Millán Perilla, A. S., y Camelo Urrego, P. A. (2023). *Construcción del saber pedagógico. Investigación en escuelas normales superiores y otras instituciones educativas*. Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587983203.9789587983227>
- Pardo, N. (2016). El carácter de las Escuelas Normales Superiores en la normatividad de la formación de educadores en Colombia: ambigüedades y tensiones. *Revista Educación y Ciudad*, (30), 209-224.
- Perrenoud, P. (2001). *La formación de los docentes en el siglo XXI*. Universidad de Ginebra.
- Pešić, M. (2023). Critical discourse analysis as a critical social study: Norman Fairclough's approach. *Politička Revija*, 74(4), 89-113. <https://doi.org/10.22182/pr.7442022.4>
- Pineda, Y., y Loaiza, Y. (2018). Estado del arte de las prácticas pedagógicas de los maestros de las escuelas normales superiores y las facultades de educación. *Praxis*, 14(2), 265-285. <https://doi.org/10.21676/23897856.2914>

- Rátiva Velandia, M., Soto Arango, D. E., y Lima Jardilino, J. R. (2025). La profesionalización docente. Estudio comparativo: caso Escuelas Normales Colombia, Guatemala y Honduras. *Revista Española de Educación Comparada*, 47, 133-155. <https://doi.org/10.5944/reec.47.2025.44071>
- Rodríguez, S., Díaz, C., y Arias, D. (2021). Los efectos de las políticas de calidad en las licenciaturas en Colombia: Balance y alternativas. *Revista Colombiana de Educación*, 81, 35-60. <https://revistas.upn.edu.co/index.php/RCE/article/view/10688>
- Sacerdote, B. (2001). Peer effects with random assignment: Results for Dartmouth roommates. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 681-704. <https://doi.org/10.1162/00335530151144131>
- Sáenz Obregón, J. (2017). *El maestro en la historia de Colombia: oficio, profesión y vocación*. Editorial Magisterio.
- Tonga, F. E., Eryigit, S., Yalçın, F. A., y Erden, F. T. (2019). Professional development of teachers in PISA achiever countries: Finland, Estonia, Japan, Singapore and China. *Professional Development in Education*, 48(1), 88-104. <https://doi.org/10.1080/19415257.2019.1689521>
- UNESCO (2024). Global report on teachers: Addressing teacher shortages. <https://www.unesco.org/en/articles/global-report-teachers-addressing-teacher-shortages-and-transforming-profession>
- UNESCO (2025). *Informe mundial sobre el personal docente: afrontar la escasez de docentes y transformar la profesión*. <https://doi.org/10.54675/DMNB3339>
- Vaillant, D. (2024). *Formación docente en un mundo interconectado*. *Revista Española de Educación Comparada*, 44(1), 71-87. <https://doi.org/10.5944/reec.44.2024.37806>
- Vargas, S. D. (2010). La profesionalización de la docencia en Colombia a partir del decreto ley 2277 de 1979. *Educación y Ciudad*, (19), 101-115.
- Wodak, R., y Meyer, M. (2009). Critical discourse analysis: History, agenda, theory, and methodology. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Methods for critical discourse analysis* (2a ed., pp. 1-33). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9780857028020>
- Zimmerman, D. J. (2003). Peer effects in academic outcomes: Evidence from a natural experiment. *Review of Economics and Statistics*, 85(1), 9-23. <https://doi.org/10.1162/003465303762687677>

Citar artículo como:

Bayona Rodríguez, H., y Sánchez-Monroy, J. (2026). ¿Reforma a las escuelas normales superiores? Sí, pero no así: un análisis crítico a la Ley 2481 de 2025. *Educación y Ciudad*, 51, e3541. <https://doi.org/10.36737/01230425.3541>

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2025

Fecha de aceptación: 4 de febrero de 2026

