



Entre las exigencias de calidad y
las condiciones de desigualdad:
Formación inicial de profesores
en Colombia



Autores:

Diego Hernán Arias Gómez
Olga Cecilia Díaz Flórez
Isabel Garzón Barragán
Ana Cristina León Palencia
Sandra Patricia Rodríguez Ávila
Édgar Orly Valbuena Ussa



COLCIENCIAS



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL
Educadora de educadores

Colección Educación, Cultura y Política

Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia

Diego Hernán Arias Gómez
Olga Cecilia Díaz Flórez
Isabel Garzón Barragán
Ana Cristina León Palencia
Sandra Patricia Rodríguez Ávila
Édgar Orlay Valbuena Ussa



COLCIENCIAS



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL
Educadora de educadores

Entre las exigencias de calidad y las condiciones de

desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia / Diego Hernán Arias

Gómez... [et. al]. – 1ª. ed. – Bogotá : Universidad Pedagógica

Nacional; Colciencias, 2018

404 páginas. – (Colección Educación, Cultura y Política)

Incluye: Referencias bibliográficas.

1. Educación – Legislación - Colombia. 2. Acreditación – Educación. 3. Maestros – Práctica Profesional. 4. Educación – Formación Profesional. 5. Formación Profesional de Maestros. 6. Evaluación Curricular. 7. Acreditación Institucional – Legislación - Colombia. 8. Pedagogía. 9. Planes de Estudio Universitario – Evaluación – Colombia. 10. Calidad de la Educación – Legislación – Colombia. 11. Currículo. 12. Universidad Pedagógica Nacional - Investigaciones. I. Arias Gómez, Diego Hernán. II. Díaz Flórez, Olga Cecilia. III. Garzón Barragán, Isabel IV. León Palencia, Ana Cristina. V. Rodríguez Ávila, Sandra Patricia. VI. Valbuena Ussa, Édgar Orlay.

378.01 cd. 21 ed.

Universidad Pedagógica Nacional

Primera edición, Bogotá, 2018

© Universidad Pedagógica Nacional

© Diego Hernán Arias Gómez

© Olga Cecilia Díaz Flórez

© Isabel Garzón Barragán

© Ana Cristina León Palencia

© Sandra Patricia Rodríguez Ávila

© Édgar Orlay Valbuena Ussa

ISBN IMPRESO: 978-958-5416-57-4

ISBN PDF: 978-958-5416-58-1

Adolfo León Atehortúa Cruz

Rector

Sandra Patricia Rodríguez Ávila

Vicerrectora de Gestión Universitaria

Mauricio Bautista Ballén

Vicerrector Académico

Fernando Méndez Díaz

Vicerrector Administrativo y Financiero

Helberth Augusto Choachí González

Secretario General

Nydia Constanza Mendoza Romero

Subdirectora de Gestión de Proyectos-CIUP

Preparación editorial

Grupo Interno de Trabajo Editorial

Alba Lucía Bernal Cerquera

Coordinación

Mauricio Esteban Suárez Barrera

Diagramación y diseño de carátula

Catalina Moreno Correa

Corrección de estilo y edición

Impreso por

Javegraf

Bogotá, 2018

Hecho el depósito legal que ordena la Ley 44 de 1993 y el decreto reglamentario 460 de 1995.

Prohibida la reproducción total o parcial sin permiso escrito.



**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL**
Educadora de educadores.



COLCIENCIAS

Contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	
La investigación educativa como premisa para la formulación de políticas públicas en educación	9
Introducción	
Calidad de las licenciaturas y formación inicial: coordenadas de análisis para su investigación	15
Capítulo 1	
Las políticas de la calidad y la formación inicial de los educadores en Colombia	27
Capítulo 2	
Caracterización y análisis de la situación de los programas de licenciatura en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad	123
Capítulo 3	
Brechas de calidad en los programas de licenciatura: el debate de los indicadores y las estadísticas	201

Capítulo 4

Apropiaciones y debates frente al Sistema
de Aseguramiento de la Calidad en las comunidades
académicas de los programas de licenciatura 301

Capítulo 5

Lineamientos de política para el fortalecimiento
de los programas de licenciatura y la disminución
de desigualdades en calidad 347

Referencias 383

Autores 399

Agradecimientos

Los autores y las autoras de la presente obra expresamos nuestros agradecimientos al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), y a la Universidad Pedagógica Nacional por el apoyo académico y administrativo, y por los recursos destinados a la financiación de la investigación, cuyos resultados se recogen en esta obra.

A los asistentes de investigación: Helmmann Enrique Cantor Hernández, María del Pilar Londoño Pérez, Laura Marcela Trujillo Castro, Camila Andrea Achury Meneses y Susana Astrid Montaña Luna por su valioso y constante trabajo durante el desarrollo de la investigación.

Al doctor Carlos Augusto Hernández, profesor del Departamento de Física de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia e investigador del Programa Interdisciplinario en Políticas Educativas, de la misma institución, por sus valiosas contribuciones a la configuración de los “Lineamientos de política para el fortalecimiento de los programas de licenciatura y la disminución de desigualdades en calidad”.

A los monitores de investigación: Christian Alfredo Parra González, Lynda Zarely Rueda Delgado, Cristian Alejandro Sierra Forero, Leydi Yurani Ordóñez Carlosama, estudiantes de la Universidad Pedagógica Nacional, por su apoyo durante el desarrollo de la investigación.

A Nadia Catalina Santamaría, Mayerly Raquel Torres Cortés y demás profesionales de la Vicerrectoría de Gestión y del Centro de Investigaciones (CIUP) de la Universidad Pedagógica Nacional, por su apoyo en el desarrollo de los trámites administrativos necesarios para el desarrollo de la investigación.

Al Consejo Nacional de Acreditación CNA por permitir el acceso a las 152 resoluciones de acreditación de alta calidad de los programas de licenciatura (periodo 2005-2010), y a una muestra de trece documentos de recomendaciones a programas de licenciatura, que habiendo cursado el proceso de autoevaluación y evaluación externa no cumplieron los requerimientos para conceder el reconocimiento de acreditación de alta calidad.

A las instituciones anfitrionas de los doce “Foros Regionales de Calidad de los Programas de Licenciatura en el país”. Estas son Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Tecnológica de Chocó, Universidad del Cauca, Universidad del Atlántico, Universidad de Córdoba, Universidad de la Guajira, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Santo Tomás (sede Santander) y Universidad de la Amazonía.

A los veinte programas de licenciatura distribuidos en las diferentes regiones, que amable y profesionalmente acogieron al equipo de investigación atendiendo las visitas *in situ*.

A los decanos de facultades de educación y los directores de otras unidades académicas con programas de licenciatura participantes en el “Encuentro Nacional Discusión de la propuesta de lineamientos de políticas de calidad de las licenciaturas en Colombia” (Bogotá, 16 y 17 de marzo de 2017).

A los participantes en el “Foro Nacional Construcción de lineamientos de política para el fortalecimiento de los programas de licenciatura” (Bogotá, 19 de mayo de 2017).

A Ricardo Franco, Carolina Merchán y Gloria García, profesores de la Universidad Pedagógica Nacional, quienes participaron en la primera fase de la investigación y orientaron los foros regionales en Floridablanca (Santander), Bogotá y Popayán, así como las visitas a programas de licenciatura en Bucaramanga, Socorro (Santander), Bogotá, Santander de Quilichao (Cauca) y Cali.

Prólogo

La investigación educativa como premisa para la formulación de políticas públicas en educación

La formación inicial de los maestros ha sido objeto de interés en la investigación educativa desde hace décadas. Organismos multilaterales, medios de comunicación y agencias de política nacional e internacional muestran una creciente preocupación en este campo de análisis. La UNESCO, por ejemplo, sobre la formación y la práctica docente, concluye en uno de sus documentos que estas enfrentan problemas críticos en todo el mundo. Asimismo, la calidad de los docentes y su preparación profesional inquieta a la Organización de Estados Iberoamericanos: aquí y allá, agencia desde tiempo atrás estudios sobre el tema y ha propuesto el Programa Paulo Freire para incentivar la movilidad académica de los maestros en formación. Desde orillas diversas, las estrategias que señalara el Banco Mundial (1999) en su documento *Educational Change in Latin America and the Caribbean* inspiran aún la formación por competencias, la evaluación a través de pruebas estandarizadas, la llamada educación terciaria o las convocatorias para construir nuevos sistemas educativos en países del hemisferio occidental. Ministerios de Educación en América Latina y El Caribe, tanto como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) u organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, trabajan también en el desarrollo de esta línea y prospectiva.

Para la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia (UPN), la preocupación por la formación inicial de maestras y maestros es igualmente evidente, y así lo demuestran recientes investigaciones adelantadas en su seno. La última de ellas, que nos ocupa ahora, ha sido desarrollada por seis de nuestros grupos de investigación y condensada en este libro titulado *Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: la formación inicial de profesores en Colombia*.

Como producto de un importante proceso de revisión, análisis y comparación, el presente estudio nos ofrece un panorama amplio y exhaustivo en torno a las distintas aristas que configuran la formación profesional de maestros. La convocatoria que dio origen a la investigación buscaba un estudio que ofreciera estrategias para disminuir las brechas que afectan la calidad de los programas de licenciatura en Colombia, tal como lo formuló la invitación planteada por Colciencias. En ella se señalaba, asimismo, la necesidad de

Tener evidencia científica para conocer cuáles son los avances y el impacto de la acreditación sobre los programas de licenciatura, y sus posibilidades reales de avanzar hacia un sistema en el que la alta calidad pueda ser alcanzada por la mayoría de estos programas. (Colciencias, 2015, p. 2)¹.

Por esa razón, estimo pertinente detenernos en una observación: el marco general y legal del objeto y aspiración planteados para la investigación estaba definido por uno de los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y particularmente señalado por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. No obstante, la investigación lo asumió a partir de su propio conocimiento y experiencia: sin consultar con las instituciones formadoras de docentes, la norma citada exigió a los programas de licenciatura tramitar y obtener su acreditación de alta calidad antes del 9 de junio de 2017, so pena de perder el registro calificado otorgado para su funcionamiento y, por consiguiente, clausurar su oferta.

1 Documento de “invitación para la formulación y ejecución de un proyecto de investigación sobre estrategias que contribuyan a la disminución de las brechas que afectan la calidad de los programas de licenciatura en Colombia” (Colciencias-MEN, 2015).

Como corolario, durante el plazo concedido de dos años, las licenciaturas debieron acogerse al Decreto 2450 del 17 de diciembre de 2015, que reglamentó y elevó las exigencias en las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación de sus registros calificados, y a la Resolución 18583 de 2017, a través de la cual se establecieron las características específicas de calidad para dichos programas.

Si bien frente a tales exigencias se formularon diversos reparos y se produjeron múltiples pronunciamientos por parte de rectores, decanos, facultades, departamentos y programas, así como algunas movilizaciones estudiantiles en las universidades estatales principalmente, no se prestó atención a las razones esgrimidas. De esta manera, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, una norma instrumental y temporal, derogó para las licenciaturas una ley marco, la Ley 30 de 1992, que otorga carácter voluntario a la acreditación y reconoce, además, la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Nacional. Por supuesto, algunas universidades no tuvieron la capacidad ni el tiempo suficiente para acometer de inmediato los ajustes pretendidos, con las consecuentes afectaciones curriculares y presupuestales que impidieron, en muchos casos, lograr el conjunto de características y factores de calidad que se exigían.

Finalmente, fue necesario corregir sobre la marcha con un decreto como el 892 del 28 de mayo de 2017, que evitó el cierre de licenciaturas no acreditadas en departamentos y municipios priorizados para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), seguido por la Resolución 18583 de 2017. También se tuvo que reconocer implícita y objetivamente que, una vez más, en Colombia se había legislado sin suficiente conocimiento sobre el estado de las licenciaturas, con menosprecio de su papel en la formación de maestras y maestros, y sin la participación de aquellos a quienes se dirigían y afectaban las normas.

Hoy, reafirmando las advertencias y pronunciamientos formulados en los momentos de la coyuntura descrita durante el año 2015, bajo el ministerio de Gina Parody, es posible señalar que se requería contar previamente con un estudio como el presente para poder proyectar el tipo de políticas que harían posible elevar las condiciones de calidad en los programas de licenciatura.

De haber procedido con esta lógica, en la que la investigación educativa dirige y establece la pertinencia de las políticas, la sociedad reconocería la complejidad de obtener la acreditación de alta calidad en contextos y condiciones que ya operan en situaciones de desigualdad estructural y que demandan el diseño de políticas que atiendan de manera integral los requerimientos y problemas que no se superan simplemente con elevar las exigencias y estándares de calidad. Medidas arbitrarias, como las tomadas a la luz del Plan de Desarrollo en 2015, más bien incrementan las brechas y hacen más difícil enfrentar la desigualdad con la que operan dichos programas. La acreditación de alta calidad no resulta como efecto de amenazas o plazos perentorios establecidos en normas irreflexivas; algo similar a lo ocurrido con la improvisada decisión de exigir la acreditación de los programas como requisito para otorgar créditos en el Icetex.

Desnudando realidades, este libro muestra el estado de los programas de licenciatura en el país a partir del análisis crítico de su cobertura regional, de los indicadores que miden su calidad (SNIES, SPADIES, Saber Pro y OLE), de las tendencias de los aspectos privilegiados en la evaluación que se establece a través de la acreditación de alta calidad y de la experiencia de las comunidades académicas que deben enfrentar la cotidianidad de los procesos de autoevaluación que se requieren para mantener los programas con registro activo o con acreditación.

Este análisis permitió al equipo de investigación formular los lineamientos para orientar una política de calidad cuyos principios están basados en la justicia social y buscan potenciar la formación de educadores mediante la construcción de nuevos referentes para su reconocimiento social; disminuir las desigualdades en la distribución de los recursos que afectan la calidad, y redimensionar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, donde tengan participación activa los programas y las comunidades académicas que los respaldan.

Espero que este libro alimente las discusiones en los programas de licenciatura y que documente y fortalezca el análisis crítico que debe surgir del seno de la Universidad y la academia: un ejercicio metódico, serio y respaldado en la investigación y el esfuerzo colegiado de profesores procedentes de distintos campos del saber, preocupados

por el estado de las licenciaturas y por el futuro de estos programas en un momento histórico, como el presente, que demanda la formación de maestras y maestros para la construcción de la paz.

Convoco a la comunidad académica a conocer y a dar a conocer esta investigación y a convertir los lineamientos que aquí se presentan en una demanda para el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación, el Consejo Nacional de Educación Superior (Conaces), Colciencias y las secretarías de Educación, de tal manera que el esfuerzo de este equipo de trabajo y de los profesores y directivos que participaron en los distintos foros regionales y nacionales que se llevaron a cabo y que aportaron con sus reflexiones e iniciativas, se tenga en cuenta para la toma de decisiones de la política que ha de afectar no solo a los programas de formación, sino al conjunto de la educación.

Como rector de la UPN, reconozco y admiro la encomiable labor adelantada por nuestro equipo de investigación, quien otorgó a su dispendioso trabajo un alcance mucho mayor del aspirado por las entidades cofinanciadoras. Reitero el compromiso de nuestra universidad con una de sus aspiraciones misionales, esto es, ser institución asesora en política pública en torno a lo que constituye su naturaleza, su tradición y experiencia: la formación de maestras y maestros. Tal como se expresa en el título de este prólogo, la investigación educativa debe ser premisa y prioridad para la toma de decisiones en las políticas públicas que se promulgan para el campo de la educación.

Adolfo León Atehortúa Cruz
Bogotá, D.C., marzo de 2018.

Introducción

Calidad de las licenciaturas y formación inicial: coordenadas de análisis para su investigación

En las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, se considera que, para convertir a Colombia en el país más educado en el año 2025, la calidad de la formación de los profesores y sus prácticas profesionales son un factor determinante para lograr mejores resultados en las evaluaciones de los estudiantes, en particular en las pruebas de matemáticas, ciencias y lenguaje. Aunque este documento plantea que sus formulaciones proceden de la consulta de numerosas investigaciones, solamente se cita una², *Tras la excelencia docente* desarrollada por García, Maldonado, Perry, Rodríguez y Saavedra (2014) y auspiciada por la Fundación Compartir, precisamente la que suscitó mayores debates en la comunidad académica, en el ámbito de la investigación educativa y pedagógica³, no solamente por sus planteamientos, sino porque contó con una amplia exposición mediática.

2 Aunque en el texto se referencian dos investigaciones, una realizada por RAND Corporation (2013) y la otra por la Fundación Compartir, solamente se cita la segunda en *las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

3 Un ejemplo de este debate lo constituye la *Revista Colombiana de Educación* número 67 titulada *La excelencia docente: un debate que avanza*. La convocatoria de este monográfico se propuso atraer artículos “centrados en todas las acciones que influyen sobre el actuar docente, y en particular en lo planteado por el informe *Tras la excelencia docente*, de la Fundación Compartir (García et al. 2014) que parece constituirse, al menos de manera explícita, en documento central de la política educativa de los próximos años” (Hederich, 2014, p. 14).

Varios medios impresos y digitales le hicieron reseñas amplias a esta investigación. Por ejemplo, la revista *Semana* le dedicó un extenso reportaje en el cual se planteó una preocupación “nacional” por la educación debido a los “pésimos resultados que los estudiantes del país han tenido en las pruebas nacionales e internacionales” (*Semana*, 15 de febrero de 2014). Lo anterior, a pesar de la alta inversión que las familias hacen en la educación de sus hijos, y del incremento presupuestal en educación, pues según este medio de amplia circulación nacional, el “Estado gasta cada vez más en educación, casi tanto como en la guerra” (*Semana*, 15 de febrero de 2014).

La revista registró al presidente Santos en el lanzamiento del libro producto de la investigación citada, en el momento en el cual “decidió acogerlo como parte de una política nacional que le permita a Colombia ser la más educada de Latinoamérica para 2025”, y enfatizó en que el informe compara ejemplos exitosos (Singapur, Finlandia, Corea del Sur y Canadá), para concluir que “los docentes influyen más que cualquier otro insumo escolar” y que dicho insumo “explica en buena medida las diferencias entre los buenos y los malos estudiantes”. Sin ninguna fuente adicional de información, la revista *Semana* calificó de “pésima calidad” a los programas de formación de docentes⁴ y situó en el centro de los problemas del sector educativo al gremio de los docentes que, en su opinión, deberá someterse a una renovación gradual⁵.

4 “En Colombia, los programas de formación de docentes son numerosos, de pésima calidad y no son apetecidos. La mayoría de los estudiantes, según varios expertos, llega a ellos por descarte, pues no pudieron estudiar lo que querían. Y la formación que reciben es tan regular, que en las pruebas que el Estado hace en escritura, razonamiento cuantitativo o competencias ciudadanas, tienen los resultados más bajos frente a otros profesionales. Y ni qué hablar del salario, que es un 18 por ciento menor que el de otras profesiones, ni de las condiciones de trabajo” (*Semana*, 15 de febrero de 2014).

5 Al referirse a los cambios que se requieren para que se lleven a cabo las proyecciones formuladas en la investigación realizada por la Fundación Compartir, la revista *Semana* señala como prioritario: “[...] enfrentar al complejo gremio de los docentes, que el jueves realizó un nuevo paro y marchó para pedir mejores condiciones salariales, el cual es reacto a todo tipo de controles y mediciones. De hecho, para mejorar la calidad de los maestros se requiere renovar gradualmente la planta docente, algo que no es fácil de lograr políticamente” (*Semana*, 15 de febrero de 2014).

No se hizo la misma divulgación en medios con las críticas al informe, que mostraron la poca pertinencia de las comparaciones realizadas; el excesivo énfasis económico de sus planteamientos, arraigados en las teorías del capital humano; la reducción de las condiciones socioeconómicas, como factor de calidad de la educación; el desconocimiento del campo intelectual de la educación, como el ámbito de interlocución de sus postulados; la mutación de los profesores en un factor de calidad, como variable susceptible de ser cuantificada mediante la aplicación de modelos estadísticos, y la reducción de las realidades profundamente contingentes, que caracterizan el ejercicio docente a una pequeña muestra de entrevistas y grupos de discusión. Al respecto, Álvarez (2014) afirma lo siguiente:

Sustentar las propuestas en estadísticas puede llevar a errores graves, de un lado y de otro, consideramos que valorar el desempeño de los maestros a partir del cruce de unas variables que supuestamente los caracterizan (insuficientes desde todo punto de vista) con los resultados en dos áreas del conocimiento de estudiantes de último año de educación media es apenas un indicador, realmente insignificante como para sacar conclusiones tan trascendentales. (p. 37).

A pesar del debate producido en el ámbito universitario, en particular entre los académicos dedicados a la investigación educativa, a partir de los resultados del estudio de la Fundación Compartir, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se propuso incidir en toda la ruta de la docencia desde la formación inicial hasta las condiciones de retiro de los profesores⁶. En concordancia con este planteamiento,

6 Según las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, dicha ruta se compone de las siguientes siete fases: “i) Atracción (otorgamiento de becas, créditos condonables y otros apoyos para que los mejores bachilleres del país ingresen a los programas de licenciatura); ii) Formación previa al servicio (fortalecimiento a Escuelas Normales Superiores y a programas de licenciatura actuales); iii) Admisión (optimización del proceso de ingreso a la carrera docente); iv) Inducción (generar mecanismos de comunicación directa que faciliten el proceso de adaptación para los docentes recién nombrados); v) Formación en servicio (otorgamiento de becas para programas de pregrado a docentes ya nombrados, esquemas y programas de formación docente virtuales y fortalecimiento de las estrategias de formación situada); vi) Ascenso

la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el PND del actual Gobierno, estableció que todos los programas de licenciatura con un mínimo de cuatro cohortes de egresados debían obtener la acreditación de calidad en un plazo de dos años contados a partir de su vigencia; requisito fundamental para obtener la renovación del registro calificado, que también debía otorgarse desde parámetros de calidad equivalentes a los exigidos para obtener la acreditación de alta calidad (Art. 222).

Con este artículo, se incidió de manera decisiva en la segunda fase de la ruta de la docencia definida en las bases del PND, “Formación previa al servicio (fortalecimiento a Escuelas Normales Superiores y a programas de licenciatura actuales)”, con lo cual, no solamente se transformó la naturaleza de la acreditación de calidad, considerada como un reconocimiento voluntario a partir de la Ley 30 de 1992 (Art. 53), sino que además se vulneró la autonomía de las instituciones de educación superior al condicionar a las licenciaturas a nuevos requisitos para mantenerse como programas vigentes.

A la expedición de la ley le siguieron varias expresiones de protesta del movimiento universitario, que no logró tener incidencia en las transformaciones que se plantearon en la Ley 1753 de 2015. Las consideraciones del Artículo 222 de dicha ley fueron finalmente reglamentadas mediante el Decreto 2450 de 2015, en el cual se definieron las condiciones de calidad para los registros calificados de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la

y reubicación (optimización del proceso requerido para que los docentes del Estatuto 1278 puedan ascender y reubicarse dentro del escalafón; y vii) Retiro (búsqueda de estrategias diferenciadas para aquellos que estén interesados en retiros voluntarios anticipados)”. Al final se plantea no como una fase particular sino como una premisa adicional que “se buscará una mejora en el salario de vinculación de los docentes y una nivelación con las profesiones con alta remuneración”, (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 43). Esta ruta se fundamenta en los cinco ejes estratégicos de la “propuesta sistémica de reforma para Colombia”, exhaustivamente elaborada por el grupo de economistas contratados por la Fundación Compartir: Estos ejes son: “i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio y v) remuneración y reconocimiento” (García, et al., 2014, p. 24).

educación y en la Resolución 2041 de 2016 que finalmente fue derogada y modificada parcialmente por la Resolución 18583 de 2017 donde se definieron las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado.

A propósito de este nuevo contexto normativo Colciencias y el MEN, en el marco del Convenio 707 de 2014, invitaron a la comunidad académica a presentar propuestas que contribuyeran a fortalecer y analizar la formación inicial de maestros, así como los avances y el impacto de la acreditación en los programas de licenciatura. Estas propuestas también debían reconocer, analizar y formular estrategias que contribuyeran a disminuir las brechas que afectan la calidad de los programas de licenciatura en Colombia.

La Universidad Pedagógica Nacional participó en esta invitación con un proyecto de investigación que fue aprobado para su desarrollo durante el año 2016⁷. El cual se propuso diseñar lineamientos de política de calidad que tracen estrategias para los programas de licenciatura que permitan disminuir las brechas identificadas, a partir del análisis del proceso de configuración del Sistema Nacional de Acreditación, sus principales referentes y los procesos de apropiación. Para lograr este propósito general, el equipo de investigación identificó y analizó las brechas en los programas de licenciatura a partir del análisis documental de los procesos de acreditación y de la dinámica generada en el marco del desarrollo del Sistema Nacional de Acreditación (SNA). Además, propuso y llevó a cabo un conjunto de foros regionales y nacionales para recopilar información de los programas de licenciatura y debatir los hallazgos del análisis documental con los responsables de las licenciaturas, para

7 Para la formulación y desarrollo de este proyecto se conformó un equipo de investigación compuesto por integrantes de seis grupos de la Universidad Pedagógica Nacional: *Conocimiento Profesional del Profesor de Ciencias y Alternancias*, de la Facultad de Ciencia y Tecnología; *Educación Superior, Conocimiento y Globalización* e *Historia de la Práctica Pedagógica en Colombia* de la Facultad de Educación; *Sujetos y Nuevas Narrativas en la Investigación y Enseñanza de las Ciencias Sociales*, de las Facultades de Humanidades y Educación, y *Educación y Cultura Política*, grupo interinstitucional entre la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

identificar potencialidades de la experiencia colectiva profesional derivada de los escenarios educativos diferenciados. Igualmente, propuso estrategias que pueden contribuir a disminuir las brechas en la calidad de los programas de formación profesional de profesores y a potenciar los desarrollos logrados por las comunidades educativas en la formación de licenciados en el país. Asimismo, formuló los lineamientos de política de calidad dirigida a la formación de licenciados, validados en los encuentros nacionales con las comunidades académicas, realizados durante el año 2017.

Estos lineamientos son el resultado del análisis de varias fuentes de información que nos permitieron mostrar las distintas dimensiones que deben tenerse en cuenta cuando se piensa la calidad de la formación de profesores en el nivel de pregrado. Además de los indicadores derivados de datos estadísticos que se han privilegiado en este tipo de estudios, se deben incluir, con un sentido crítico, los análisis referidos a los marcos de actuación que se han trazado desde las políticas nacionales e internacionales, las fortalezas y aspectos por mejorar que se encuentran en los actos administrativos, que otorgan la acreditación de calidad a los programas de licenciatura y las experiencias de las comunidades académicas, que han participado en el proceso de acreditación de calidad y registro calificado de los programas.

El primer capítulo denominado *Las políticas de calidad y la formación inicial de los educadores en Colombia* está conformado por tres apartados generales. El primero se refiere a la agenda global propuesta por organismos como UNESCO, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial en sus distintas publicaciones y declaraciones (conferencias y foros mundiales y regionales). El segundo enfatiza en los planes de desarrollo nacional y sectorial entre 1998 y 2018, en particular en los aspectos relacionados con la calidad de la educación y la reducción de la capacidad del Estado para responder a las necesidades educativas, frente a la cada vez más creciente perspectiva empresarial y de mercado que determina las acciones del sector educativo. Finalmente, en el tercer apartado se muestra cómo se expresa la agenda global en la política nacional, se analiza la formación de educadores y las expectativas sociales acerca de su ejercicio profesional, y se muestran las implicaciones que se generan al pensar la educación desde el

enfoque del capital humano, que naturaliza las desigualdades y que impide ver las posibilidades que tendría una propuesta basada en las reivindicaciones económicas, culturales y políticas que conducirían al logro de la justicia social (Fraser, 2003).

Este primer capítulo se basó en documentos normativos y formulaciones políticas, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 hasta la más reciente reglamentación del Ministerio de Educación Nacional. A partir de allí se identificaron los referentes desde los cuales la calidad de la educación se convirtió en uno de los principales objetivos de la política educativa y se caracterizaron los procesos de acreditación de las licenciaturas y sus dinámicas en el marco del desarrollo del Sistema Nacional de Acreditación (SNA).

El análisis de estos documentos mostró que las teorías del capital humano han definido las rutas trazadas por las políticas educativas durante los últimos treinta años y que el interés en los resultados de las pruebas de evaluación de los estudiantes, en los distintos niveles del sistema educativo y en la transformación de los profesores como factor de calidad, hace parte de una estrategia que cuantifica la educación como una inversión para el desarrollo económico; a pesar de que los resultados de las investigaciones acerca de la efectividad de estos enunciados han mostrado que no existe una relación causal entre la aplicación de la teoría del capital humano a la educación, con el desarrollo económico de los países.

El segundo capítulo se denomina “Caracterización y análisis de la situación de los programas de licenciatura en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad”. Se basó en los indicadores del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en una propuesta de análisis regional elaborada por el equipo de investigación, que empleó el criterio de proximidad geográfica para identificar siete regiones en las que se ubica la oferta de programas de licenciatura⁸, y en una base de datos compuesta por 152 resoluciones

8 Región 1. Bogotá; Región 2. Antioquia y Chocó; Región 3. Suroccidente (Cauca, Nariño y Valle del Cauca); Región 4. Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre); Región 5. Eje Cafetero (Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío); Región 6. Nororiente (Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander); Región 7. Suroccidente (Caquetá, Huila, Meta y Putumayo).

que otorgaron la acreditación de calidad a los programas de licenciatura y por una muestra de documentos con las recomendaciones a aquellos programas que no lograron obtener este reconocimiento después de ser evaluados. Este capítulo se desarrolla en tres apartados. En los dos primeros se presenta un balance descriptivo de las licenciaturas activas y de los programas con acreditación de alta calidad clasificados por ubicación geográfica, sector, carácter de la institución, metodología, áreas del conocimiento, y tipos de programa (enseñanza de grupos etarios, poblaciones y proyectos). En el último se analizan los lineamientos de evaluación que se debieron seguir para lograr la acreditación de calidad de los programas de pregrado, mediante la tematización de 152 resoluciones emitidas por el MEN para el periodo 2005-2016, y de una muestra de recomendaciones planteadas por el CNA a algunos programas que no lograron la acreditación (2014-2016).

El tercer capítulo titulado “Brechas de calidad en los programas de Licenciatura: el debate de los indicadores y las estadísticas”, se elaboró a partir de la información del MEN y del ICFES para el periodo de 2012 a 2015. Del primero se usaron los datos de los cuatro subsistemas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), Observatorio Laboral de Educación (OLE) y Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad (SACES). Del segundo se usaron los datos de los resultados de las pruebas de competencias genéricas del examen Saber Pro. Todos estos sistemas parten de un proceso de normalización de la información para lograr datos oportunos, comparables, pertinentes y accesibles, y sirven de referente para la elaboración de informes desde entes nacionales y regionales, así como para trazar las políticas educativas.

Este capítulo se desarrolla en cinco apartados: en el primero se caracteriza el proceso de admisión a los programas de licenciatura, a partir de los datos del SNIES, de acuerdo con tres variables poblacionales y dos índices de medición (selectividad y absorción) en una escala nacional y regional. A partir de los datos del SPADIES, en el

segundo apartado se presenta una caracterización de los estudiantes matriculados al área de Ciencias de la Educación en los ámbitos socioeconómico y académico; en el tercer apartado, se analiza la situación académica de los estudiantes con relación a las tasas de deserción y graduación. En el cuarto apartado se analizan los resultados de las pruebas Saber Pro en competencias genéricas de los estudiantes de licenciatura, en comparación con los otros grupos de referencia y, finalmente, se bordan los datos de la situación de los graduados de los programas de Ciencias de la Educación.

En el cuarto capítulo denominado “Apropiaciones y debates del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en las comunidades académicas de los programas de licenciatura” se presenta el análisis del trabajo desarrollado en las regiones con las comunidades académicas encargadas de los programas de licenciatura. Con el propósito de indagar por las condiciones de estos programas en todo el país, se realizaron foros en cada una de las siete regiones conformadas para esta investigación y se llevaron a cabo visitas a un conjunto de licenciaturas para explorar y profundizar en las problemáticas que enfrentan estas comunidades sobre las condiciones definidas por el Sistema Nacional de Acreditación (SNA). Así como para visibilizar fortalezas de los programas de licenciatura que no se logran mostrar en el sistema de aseguramiento e indagar por las propuestas que potencien colectivamente el desarrollo de los programas de licenciatura, tanto a nivel regional como nacional. En este capítulo se expone la experiencia de estas comunidades en dos grandes apartados, en los cuales se presentan las problemáticas derivadas tanto de la apropiación como de la aplicación de las orientaciones y los lineamientos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, al igual que las propuestas formuladas en los foros regionales. Tanto las problemáticas como las propuestas se organizaron de acuerdo a cuatro factores: las políticas y normas externas, el modelo de evaluación propuesto por el CNA, las Instituciones de Educación Superior y los programas académicos.

El quinto capítulo llamado “Lineamientos de política para el fortalecimiento de los programas de licenciatura y la disminución de desigualdades en calidad” se compone de cinco apartados. Los dos

primeros presentan un análisis con respecto al sentido de la calidad de la educación y exponen, brevemente, el contexto normativo sobre la calidad y su relación con los programas de licenciatura y los procesos de formación de profesores en el país. En el tercer y cuarto apartado se exponen los planteamientos centrales de estos lineamientos, en los que se presenta el enfoque de calidad que suscribe el grupo investigador y los principios que sustentan estos lineamientos, con formulaciones sobre el Estado, la profesión docente, el acceso a los programas de formación, la participación, la evaluación y la cooperación. Finalmente, en el quinto apartado, se plantean las diferencias entre reconocer brechas de calidad referidas fundamentalmente a los indicadores estadísticos, que fijan como principio educar a los mejores y reconocer desigualdades en la calidad, que se expresan en disparidades en la distribución de recursos y en la ausencia del reconocimiento de las comunidades académicas en sus particularidades regionales, durante los años que se han dedicado a la formación de educadores en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que ha funcionado desde los años noventa del siglo xx.

Aunque la redistribución y el reconocimiento tienen orígenes filosóficos y políticos divergentes⁹, es posible pensarlos desde una perspectiva “bidimensional”, que efectivamente ha afectado a estas comunidades académicas. Según Fraser (2003), “los grupos bidimensionales subordinados padecen tanto una mala distribución como un reconocimiento erróneo en formas en las que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales” (p. 71). Esto ocurre con las carreras de licenciatura que enfrentan un bajo reconocimiento social y cuentan con una remuneración desigual en relación con otros campos profesionales; lo cual incide, aunque no se vislumbre de este modo, en los indicadores de calidad, desde los cuales se suele valorar este campo profesional.

9 La redistribución se asemeja a una política de clase que se expresa en injusticias socioeconómicas ocurridas por efecto de la estructura económica. El reconocimiento se asocia a las políticas de la identidad que se enfrentan a injusticias culturales naturalizadas por patrones sociales hegemónicos (Fraser, 2003).

En el marco de esta reflexión se formularon tres ejes que buscan evidenciar las desigualdades y responder a las problemáticas identificadas en el curso de la investigación. El primer eje busca potenciar la formación de educadores (reconocimiento), el segundo se propone disminuir las desigualdades en la distribución de los recursos que afectan la calidad (redistribución) y el tercero se orienta en redimensionar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (participación), con el fin de avanzar en logros definidos por los postulados de la justicia social. A cada uno de estos ejes se les definieron varias estrategias, a las cuales, a su vez, se les asignaron distintos ámbitos de responsabilidad (organismos estatales, instituciones formadoras, asociaciones, programas de formación y comunidades académicas).

Con estos lineamientos se espera incidir en la reducción de las desigualdades que enfrentan estos programas al crear una relación más dinámica, cooperativa y participativa entre los actores, las instituciones y las asociaciones encargadas de los programas de formación de profesores en el país y un compromiso efectivo de los organismos estatales del orden nacional, regional y local, en la construcción de alternativas que efectivamente contribuyan a mejorar la profesión docente.

Los ejes y las estrategias que presentamos pueden contribuir a reconocer las condiciones históricas adversas en las que se han formado y ejercido su profesión miles de maestros, en las zonas rurales del país. Muchos de ellos, en medio de décadas de confrontación armada, tienen que enfrentar el reto que implica reorientar las prácticas culturales de la sociedad colombiana signada por una violencia endémica, hacia un orden social basado en el respeto y el reconocimiento de las diferencias, para lo cual la formación de calidad de los maestros es fundamental.

Capítulo I

Las políticas de la calidad y la formación
inicial de los educadores en Colombia

En este capítulo se presenta un panorama de las orientaciones de las políticas en torno a la calidad de la educación y al papel que se le atribuye a los educadores y a su formación en el logro de las visiones de calidad, promovidas desde la década de los años noventa, por los organismos multilaterales y por las instancias nacionales de la política oficial. El seguimiento que se hace a estos discursos se orienta a comprender el sentido mismo que se le ha dado a la educación en estas últimas décadas, en el contexto de las visiones de desarrollo, modernización y formación de capital humano en que se han instalado las políticas oficiales. En torno a ellas, se espera problematizar no solo la racionalidad que ha ido emergiendo y que se ha afianzado, sino también reconocer los alcances de las reformas que se han configurado, y entender los efectos que estas orientaciones producen en los programas de licenciatura en el país.

Con estos propósitos, el capítulo se organiza en tres apartados: en el primero, se identifica un panorama de las principales orientaciones que han direccionado las políticas sobre la calidad, la profesión docente y su formación desde los derroteros formulados por los organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el segundo, se hace un seguimiento a las políticas nacionales formuladas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los Planes Sectoriales y la normatividad sobre la formación docente. En el último apartado, se analizan estas orientaciones de las políticas educativas sobre la formación inicial de los educadores y se problematizan los supuestos en los que ellas se basan.

Las políticas internacionales frente a la calidad y al papel de los educadores

Desde comienzos de la década de los años noventa, la preocupación por la calidad de la educación y por los modos en que los educadores hacen parte de sus logros se intensificó y progresivamente ha ido ocupando un lugar cada vez más central, no solo para los organismos multilaterales sino para las políticas oficiales nacionales y el conjunto

de la sociedad; a tal punto que en la actualidad no es posible configurar una política pública que no esté atravesada por la demanda de una garantía de su calidad.

Particularmente, el interés por promover la calidad en la educación, como parte de una agenda global común, se configuró y afianzó fundamentalmente a través de las Conferencias y los Foros Mundiales sobre educación (UNESCO, 1990, 1998, 2000, 2009a, 2015a). De igual forma, se ha fortalecido en los países de América Latina y el Caribe a través de las convicciones impulsadas desde los estudios basados en las teorías del capital humano en la educación y que los organismos multilaterales han posicionado como su propia agenda de desarrollo (Naciones Unidas, 2000, 2001; Banco Mundial, 2000, 2003, 2005, 2011, 2014, 2015; OCDE, 2005; OCDE-Banco Mundial, 2012; UNESCO, 2005a, 2006, 2008a, 2014, 2015c). Más recientemente, se destaca la denominada Estrategia Regional de Docentes de la OREALC/UNESCO, diseñada especialmente para los países de América Latina y el Caribe desde el año 2010 en el marco de la nueva agenda de educación 2030 (UNESCO, 2015a) y orientada a trabajar en tres ámbitos relacionados que se consideran fundamentales: la formación inicial de los maestros, el desarrollo profesional continuo y la carrera docente.

En el caso de las conferencias mundiales, la primera de ellas promulgada en el año 1990 y denominada Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (también conocida como Declaración de Jomtien), bajo los auspicios de la UNESCO, el PNUD, la UNICEF y el Banco Mundial, se centró en impulsar una

campaña mundial dirigida a proporcionar una enseñanza primaria universal y a erradicar el analfabetismo de los adultos [...], mejorar la calidad de la educación básica y a dar con los medios más eficaces y baratos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de diversos grupos desasistidos. (UNESCO, 1990, p. 3)¹⁰.

10 Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje se refiere a atender la asistencia y las posibilidades de desarrollo para la primera infancia, ofrecer una enseñanza

En esta declaración se reconoce el destacado “papel profesional de los educadores y del personal de educación en el suministro de la educación básica de calidad, [el cual] ha de ser reconocido y desarrollado para optimizar su contribución” (pp. 8-9).

Desde estos enunciados se empiezan a hacer visibles dos tendencias en el ámbito de nuestros análisis, que se van consolidando con argumentos fundamentados en las teorías económicas. Por una parte, la articulación entre calidad y eficacia en las políticas centradas en intervenir sobre la pobreza y, por otra, el carácter instrumental que se le atribuye al maestro en el logro de esta calidad, ya que él debe ser quien *suministre una educación básica de calidad*.

En este contexto, se resalta la necesidad de mejorar con carácter urgente, en todos los países, las condiciones de servicio y la situación social del personal docente; los cuales se consideran elementos decisivos para conseguir la educación para todos, en consonancia con lo que décadas atrás se había formulado en la *Recomendación de la OIT/UNESCO* relativa a la situación del personal docente¹¹ promulgada en el año de 1966 (UNESCO, 2008a).

A diferencia de los planteamientos de política más recientes, en esas recomendaciones de 1966 se formulan normas internacionales relacionadas con las preocupaciones sobre la condición profesional de los docentes en un espectro muy amplio: la formación inicial y permanente, la contratación, las perspectivas de carrera y los ascensos, la seguridad del mantenimiento en el puesto de trabajo, los procedimientos disciplinarios, el ejercicio de la docencia a tiempo parcial, la libertad de cátedra, la supervisión y la evaluación, las responsabilidades y los derechos, la participación en la adopción

primaria adecuada de calidad o una educación extraescolar equivalente para los niños, y atender la alfabetización, los conocimientos básicos y la capacitación de jóvenes y adultos en competencias para la vida ordinaria.

- 11 Es interesante la referencia a la “situación del personal docente”, pues esta designa tanto “la posición social que se le reconoce, según el grado de consideración atribuido a la importancia de su función, así como a su competencia, y las condiciones de trabajo, la remuneración y demás prestaciones materiales que se le conceden en comparación con otras profesiones” (UNESCO, 2008a, pp. 30-31).

de decisiones relativas a la educación, las negociaciones, y las condiciones necesarias para que la enseñanza y el aprendizaje sean eficaces (UNESCO, 2008a). En el año 1997, la UNESCO actualizó esta normativa en la denominada *Recomendación de 1997* en lo relacionado con los docentes e investigadores de la enseñanza superior. En estos planteamientos, se hace visible el papel destacado del maestro y de sus organizaciones, tanto en la estructuración del devenir de la educación y de sus concreciones a través de las políticas, como en la valoración social que se le atribuye a su función en la sociedad y en la necesidad de crear condiciones que se correspondan con este reconocimiento.

En esta dirección, la preocupación central de estas recomendaciones es el carácter profesional que debe asignársele a la enseñanza, en tanto su ejercicio se comprende como un servicio público, lo cual demanda de los educadores no solo “conocimientos profundos y competencia especial, adquiridos y mantenidos mediante estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de las responsabilidades personales y colectivas que ellos asumen para la educación y el bienestar de los alumnos de que están encargados” (UNESCO, 1967, p. 30). La valoración del profesorado se resalta al atribuirle la capacidad de aportar en el progreso de la educación en función de su formación, su competencia y sus cualidades humanas, pedagógicas y profesionales. Por tal razón se señala que

la situación del personal docente debería corresponder a las exigencias de la educación, definidas con arreglo a los fines y objetivos docentes; el logro completo de estos fines y objetivos exige que los educadores disfruten de una situación justa y que la profesión docente goce del respeto público que merece. (UNESCO, 1967, p. 31).

Posteriormente, en el marco del Foro Mundial sobre la Educación, se formuló la Declaración de Dakar (UNESCO, 2000), en la que además de ratificar los propósitos de la Declaración de Jomtien, dado que muchos países estaban aún lejos de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (EPT), se responsabiliza a los Estados del compromiso de garantizar las condiciones y recursos requeridos

para lograr este propósito. Para ello, los participantes reunidos en Dakar (gobiernos, organizaciones, organismos, grupos y asociaciones representados en el foro) suscribieron un Marco de Acción Mundial que contenía seis metas de la EPT¹², en el que señalaban la necesidad de que cada país integrara en sus planes nacionales de educación dichas metas. Además, se reiteró la importancia de lograr la participación de amplios sectores de la sociedad civil, que asumieran junto con los gobiernos una responsabilidad compartida por la educación, al contar con el apoyo de la comunidad internacional. La UNESCO, por su parte, recibió el mandato de coordinar el programa a nivel mundial, regional y nacional.

En septiembre del año 2000, 147 jefes de Estado y 189 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración del Milenio en el marco de la aspiración por generar “un mundo más pacífico, más próspero y más justo” (Naciones Unidas, 2000, p. 1). Tras esta declaración en el año 2001, las Naciones Unidas formulan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹³, los cuales fueron

12 Los ámbitos privilegiados en la Declaración de Dakar fueron: la lucha contra el HIV/SIDA, la primera infancia, la salud en la escuela, la educación de las niñas y las mujeres, la alfabetización de adultos y la educación en situaciones de crisis. Asimismo, se estableció que, a más tardar, en el año 2015, todos los niños en edad de cursar estudios primarios deberían gozar de una escolarización gratuita, de calidad aceptable y se tendrían que haber eliminado las disparidades de escolarización entre los niños y las niñas. El porcentaje de adultos analfabetos debería haber disminuido en un 50% y deberían haber aumentado las posibilidades de atención, la educación de la primera infancia y las de aprender de jóvenes y adultos; además, tendrían que haber mejorado todos los aspectos de la calidad de la enseñanza (UNESCO, 2000).

13 En su versión inicial (Naciones Unidas, 2001), se formularon ocho objetivos, dieciocho metas y más de cuarenta indicadores en torno a: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal. 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer (posteriormente se formuló como empoderamiento de la mujer). 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En este último objetivo, dentro de sus metas se formula: “Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no

avalados por los Estados miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas y representantes del FMI, la OCDE y el Banco Mundial (Naciones Unidas, 2001). Estos objetivos se convirtieron en la agenda global común por quince años, lo cual implicó el diseño de una estrategia de seguimiento a la educación para todos (EPT), a través de dos grandes evaluaciones: una de la educación básica y otra de los progresos en la consecución de los objetivos, mediante la elaboración de informes nacionales y regionales.

En el marco de la estrategia diseñada para el seguimiento a esta agenda, especialmente a partir del año 2005, se incrementó la preocupación por la calidad de la educación y la formación de los educadores. En tal sentido, se señala que “los beneficios de los programas relativos a la educación de la primera infancia, la alfabetización y la adquisición de aptitudes para la vida cotidiana dependen en un grado considerable de la calidad de sus contenidos y la competencia de los docentes” (UNESCO, 2005a, p. 5). En este informe, denominado *Educación para todos. El imperativo de la calidad*, se señala que la UNESCO siempre le ha dado importancia a la mejora en la calidad de la educación, especialmente desde la creación en 1996 de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors. En este documento se aclara que años más tarde, en el proceso de reforma del Sector de Educación de la UNESCO, se configuró la División de Promoción de la Educación de Calidad con carácter transversal. En el año 2003, en el marco de la 32ª Conferencia General de la UNESCO, los ministros de educación de más de 100 países centraron sus análisis en las estrategias conducentes a una mejora de la calidad de sus sistemas educativos. Asimismo, en el 2004, los trabajos de la 47ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, se centraron en el tema “educación de calidad para todos los jóvenes: desafíos, tendencias y prioridades”.

En dicho informe (UNESCO, 2005a) se resalta la interdependencia entre diferentes intervenciones que solían aparecer en los documentos de políticas anteriores como medidas separadas e

discriminatorio” y, “encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo” (p. 66).

incluso excluyentes. En esta dirección se señala que incrementar el “gasto para suministrar más libros de texto, reducir la proporción de alumnos por maestro, perfeccionar la formación de los docentes y mejorar las instalaciones escolares tiene una repercusión positiva en la adquisición de conocimientos por parte de los alumnos” (UNESCO, 2005a, p. 18). En esta dirección, uno de los principales mensajes que se reitera es que “los docentes ejercen la influencia más determinante en el aprendizaje” (UNESCO, 2005b, p. 21) y se constituyen en “un factor clave para mejorar la calidad de la educación” (UNESCO, 2005a, p. 180). Por esta razón se señala que,

los países que han conseguido alcanzar normas elevadas en materia de aprendizaje son los que han invertido constantemente en la mejora de la profesión docente. Sin embargo, en muchos países los sueldos de los docentes han disminuido con respecto a los de otras profesiones en los últimos decenios y, además, son a menudo demasiado escasos para alcanzar un nivel de vida decoroso. En muchos países sería necesario revisar los modelos de formación, ya que la formación inicial y permanente durante el servicio en las escuelas es más eficaz que la formación inicial prolongada tradicionalmente dispensada en los centros de formación de docentes. (UNESCO, 2005a, p. 19 y 2005b, p. 3).

Bajo esta perspectiva, las políticas resaltan la necesidad de que “los gobiernos inviertan en educación por lo menos el 6% del PIB”¹⁴ (UNESCO, 2005a, p. 160), y que estas ubiquen como factores determinantes de la calidad al educando, al reconocer sus diversas características, circunstancias y necesidades de aprendizaje y al crear un entorno facilitador del aprendizaje, esto es “mejores docentes, mejores escuelas y una buena infraestructura” (UNESCO, 2005a, p. 160). Para ello se requiere mejorar la contratación de los docentes, su formación inicial y el apoyo profesional permanente (especialmente a través del perfeccionamiento continuo en el empleo), así como las condiciones de servicio.

14 Recomendación que la misma UNESCO había formulado desde 1996.

En el marco de estas formulaciones, se empiezan a vislumbrar orientaciones que van a tener repercusiones en el tipo de políticas promovidas en torno a la formación inicial de los docentes, pues se señala que resulta más efectivo promover una formación permanente durante el servicio y en las escuelas, que privilegiar la formación profesional que se ofrece en las instituciones formadoras de maestros.

Sobre la formación también se destaca la importancia de seleccionar a las personas que desean entrar en la profesión y mantener las exigencias de ingreso, pues “tanto en los países desarrollados como en desarrollo existe la tentación de rebajar los parámetros de la formación pedagógica” (UNESCO, 2005a, p. 180). Al respecto, se recomienda “organizar campañas publicitarias y ofrecer incentivos financieros para atraer a candidatos” (UNESCO, 2005a, p. 180), así como replantear los criterios y los procedimientos de admisión; de tal modo que se incluyan pruebas de aptitud y entrevistas o se dé la oportunidad, a quienes aspiran a seguir la carrera docente, de practicar como auxiliares para que así puedan tomar una decisión apropiada.

Estos argumentos se reiteran en los sucesivos informes de seguimiento a la EPT (UNESCO, 2008b, 2009b, 2010, 2012, 2014, 2015b, 2016a, 2016b) e incluso se establece una relación causal entre calidad y apoyo a los docentes: “todo indica que la calidad de la educación mejora cuando se apoya a los docentes y se deteriora en caso contrario” (UNESCO, 2014, p. i). En estos informes se destacan como problemas sistémicos en un gran número de países: “docentes desanimados, desmotivados y mal remunerados, precariedad de las condiciones de trabajo y debilidad de los sistemas de apoyo” (UNESCO, 2009b, p. 14). Asimismo, se recalca el déficit de docentes y la gran cantidad requerida para lograr las metas de la EPT¹⁵, la proporción

15 En el informe de seguimiento a la EPT de 2014 se señala que “un análisis del Instituto de Estadística de la UNESCO muestra que, entre 2011 y 2015, sería preciso contratar 5,2 millones de docentes –incluidos los reemplazantes y los adicionales– a fin de que hubiera un número de docentes suficiente para alcanzar el objetivo de la educación primaria universal” (UNESCO, 2016a, p. 28). Esto sin considerar que en el 2014 “25 millones de niños ni siquiera empiezan los estudios de primaria. Casi el 30% de los niños de las familias más pobres de los países de bajos ingresos no han asistido nunca a clase [...] [Y que] un

media alumnos/docente, la calidad desigual y la distribución de los docentes en cada país (entre escuelas públicas y privadas y por zonas geográficas), pues estos factores repercuten de forma significativa en la equidad y el acceso; incluso, esta distribución refuerza las disparidades existentes entre hogares ricos y pobres, medios urbanos y rurales, o áreas indígenas y no indígenas¹⁶ (UNESCO, 2008b, 2009b, 2014, 2015b y 2016a).

Frente a este panorama, las alternativas planteadas son similares en dichos informes y se resumen en las cuatro estrategias formuladas en el undécimo *Informe de seguimiento de la EPT* (UNESCO, 2014): 1. Se deben escoger los docentes apropiados que reflejen la diversidad de los niños a quienes va destinada su enseñanza. 2. Los docentes deben estar capacitados para apoyar a los educandos más rezagados desde los primeros grados. 3. Se deben superar las desigualdades en el aprendizaje destinando a los docentes a las zonas más problemáticas del país. 4. Los gobiernos deben ofrecer a los maestros una combinación apropiada de incentivos que los estimule a no abandonar la docencia y a conseguir que todos los niños aprendan, independientemente de su condición.

Con respecto a las debilidades en la formación y la preparación de los docentes se llega a plantear “la aplicación de un protocolo de codificación estándar a los planes de estudios de las instituciones de formación de docentes” (UNESCO, 2016b, p. 50), pues se considera

total de 263 millones estaban fuera de la escuela: 61 millones en edad de cursar la primaria, 60 millones en edad de estudiar el primer ciclo de secundaria y 142 millones en edad de seguir el segundo ciclo de secundaria” (UNESCO, 2016b, p. 38).

16 A modo de ejemplo, en el resumen del informe de 2016 se señala que “solo en 2 de los 90 países de ingresos bajos y medianos, los jóvenes más pobres han terminado al menos 12 años de enseñanza (años de enseñanza finalizados entre los jóvenes de 20 a 24 años en un conjunto de países, por nivel de riqueza, 2008 y 2014)” (UNESCO, 2016b, p. 38). Los datos revelan que, para el caso de Colombia, los más pobres cursan alrededor de 7 años, la media es de 10 años, y los jóvenes más ricos alcanzaron los 12 años.

que esto permitiría establecer la eficacia del perfeccionamiento profesional, de modo que se logre responder a las diversas comunidades de estudiantes.

Por su parte, en el Foro Mundial sobre Educación (realizado en 2015), llevado a cabo en Incheon (República de Corea), se acogen en su declaración los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁷, reconociendo el papel que desempeña la educación como factor principal del desarrollo, y que hace posible la consecución de los demás objetivos propuestos. En la Declaración y marco de acción para la realización del Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible se estipula: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, y se reafirma “que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos” (UNESCO, 2015a, p. 7). Dentro de los compromisos centrales, se formulan una educación de calidad y la mejora de los resultados de aprendizaje; lo cual implica mejorar los insumos, los procesos y la evaluación de los resultados y las estrategias para medir los progresos. Asimismo, se formula el compromiso de velar porque “los docentes y los educadores estén empoderados, sean debidamente contratados, reciban una buena formación, estén cualificados profesionalmente, motivados y apoyados dentro de sistemas que dispongan de recursos suficientes, que sean eficientes y que estén dirigidos de manera eficaz” (UNESCO, 2015a, p. 8).

En cuanto a las metas específicas vinculadas a este objetivo, se proyecta que para 2030 se aumente la oferta de docentes calificados, especialmente a través de la cooperación internacional. Junto a otros actores

17 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también denominados Objetivos Mundiales, sustituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, se aprobaron en la Cumbre de 2015 de las Naciones Unidas y entraron a regir a partir de 2016. Son un conjunto de 17 objetivos y 169 metas que los miembros de las Naciones Unidas han aprobado como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y que deben alcanzarse en los próximos 15 años. La UNESCO asumió el liderazgo del objetivo 4.

(la sociedad civil, la familia, el sector privado, las comunidades, los jóvenes y los niños) se considera que los docentes cumplen funciones clave para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad, por tal razón se requiere generar procesos participativos en la formulación y aplicación de políticas públicas. Al docente también se le vincula al favorecer la calidad de la educación y al lograr “resultados del aprendizaje pertinentes, equitativos y eficaces en todos los niveles y entornos” (UNESCO, 2015a, p. 30); para lo cual, se requiere que tengan “calificaciones, formación, remuneración y motivación adecuadas, que utilicen enfoques pedagógicos apropiados y que cuenten con el respaldo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas” (UNESCO, 2015a, p. 30).

Asimismo, dado que se asume que los docentes son clave para el éxito del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS4) y de la agenda Educación 2030, se reclama que se atienda con urgencia la escasez y su distribución con formación profesional, en particular en las zonas desfavorecidas (UNESCO, 2015a). Su importancia implica que a los docentes se les garantice cierta independencia, una contratación y una remuneración adecuadas, motivaciones, calificaciones profesionales y escenarios laborales apropiados y bien administrados. Se enfatiza, a su vez, en la necesidad de tener 3,2 millones de docentes en el mundo para lograr la universalidad de la educación primaria y 5,1 millones para la educación inicial secundaria; contemplándose, además, a los docentes que se jubilen entre 2015 y 2030. Según los datos referenciados, en un tercio de los países, menos del 75% de los profesores de escuela primaria fueron capacitados a partir de la normativa nacional. Se cuestiona además que

las decisiones del pasado de bajar el nivel cuando había escasez de docentes han contribuido a intensificar una tendencia a tener en las aulas a personal no calificado y sin la preparación necesaria. La falta y/o inadecuación de un desarrollo profesional continuo y de apoyo para los docentes, así como de normas nacionales para la profesión docente, son los principales factores que empobrecen la calidad de los resultados del aprendizaje. (UNESCO, 2015a, p. 54).

De manera que se demanda la formulación de estrategias que tengan en cuenta, por un lado, la perspectiva de género, y por otro, atraer a los mejores candidatos y que se asegure que sean enviados a los lugares más necesitados. Esto implica que se creen medidas legislativas que hagan de la profesión docente un asunto atractivo, en tanto se mejoren las condiciones laborales (seguridad social) y los salarios sean comparables con profesiones similares.

En el *Resumen del informe de seguimiento de la educación en el mundo. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos* (UNESCO, 2016b), llama la atención la formulación de una postura crítica que se enuncia sobre la visión instrumental y limitada atribuida a los docentes en el marco de la Agenda 2030 descrita en la Declaración de Incheón (Meta 4c)¹⁸, al respecto se señala:

Ha causado insatisfacción el hecho de que los ODS traten a los docentes como un ‘medio de implementación’, con lo que se podría correr peligro de subestimar la contribución fundamental de esta profesión a la provisión de educación de buena calidad y a un entorno de aprendizaje propicio. La formulación de la meta es floja, por su limitada concepción de cuestiones esenciales que atañen a los docentes. (UNESCO, 2016b, p. 54).

Las políticas para América Latina sobre la profesión docente

En este panorama, merece un análisis especial la estrategia que la UNESCO y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) impulsaron desde finales del año 2010, y que se denomina *Proyecto Estratégico Regional sobre docentes para América Latina y el Caribe*; la cual ha abordado de manera sistemática los temas centrales para el fortalecimiento de la profesión docente en perspectiva del

18 La meta del ODS4 se formula textualmente así: “De aquí a 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo” (UNESCO, 2015a, p. 21).

mejoramiento de la calidad para todos. Para esto, se trabajaron cuatro grandes dimensiones: formación inicial¹⁹, formación continua y desarrollo profesional, carrera docente e instituciones y procesos de políticas docentes, que a su vez se dividieron en tres grandes fases que se desarrollan a continuación.

En la primera fase de la estrategia (2011-2012), se produjo un estado del arte, así como un conjunto de criterios y orientaciones sobre políticas docentes de los países de América Latina y el Caribe, a propósito de las cuatro dimensiones señaladas²⁰ (OREALC/UNESCO, 2013). En esta fase se insiste nuevamente en la articulación entre calidad y desempeño docente al indicarse que

cuquiera sea el ordenamiento institucional y los recursos que emplee un sistema educativo, su calidad no podrá ser mejor que la de sus profesores. La calidad de estos, tanto como su distribución y organización, afectan directamente a la equidad. Desde ambos criterios, las formas en que se selecciona a quienes se formarán como docentes, las características del proceso de su preparación y certificación como profesionales de la educación, los modos en que se organiza su carrera y los apoyos para el desarrollo profesional continuo, constituyen el desafío fundamental de las políticas educacionales del presente en la región de América Latina y el Caribe. (OREALC/UNESCO, 2013, p.13).

Desde los planteamientos de este organismo regional se atribuye a la preparación y la disponibilidad de docentes el papel de factores que contribuyen tanto a la disminución de la desigualdad, como al establecimiento de las bases para el desarrollo económico y la ciudadanía democrática. De modo tal que esta preparación debe

19 Dimensión que será analizada en el presente capítulo.

20 Tarea en la que participaron destacados expertos, así como grupos nacionales de discusión de los documentos base, en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago.