

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



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL

Educadora en Educadora



Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad:

Formación inicial de
profesores en Colombia

Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad: Formación inicial de profesores en Colombia / Diego Hernán Arias Gómez y cinco autores más. – 2a edición. – Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2024.
138 páginas.

Incluye Referencias Bibliográficas.
ISBN: 978-628-7651-93-7 (impreso)
ISBN: 978-628-7651-94-4 (PDF)
ISBN: 978-628-7651-95-1 (Epub)

Política Educativa – Colombia. 2. Educación – Legislación- Colombia. 3. Formación Profesional de Maestros – Colombia. 4. Evaluación Curricular Colombia. 5. Acreditación (Educación) - Colombia. 6. Calidad de la Educación – Colombia. 7. Capacitación Docente – Colombia. 8. Educación – Investigaciones – Colombia. 9. Rendimiento Académico – Colombia. 10. Universidad Pedagógica Nacional – Educación – Investigaciones. 11. Mediciones y Pruebas Educativas – Colombia. I. Arias Gómez, Diego Hernán. II. Díaz Flórez, Olga Cecilia. III. Garzón Barragán, Isabel. IV. León Palencia, Ana Cristina. V. Valbuena Ussa, Édgar Orly.

371.120986 21ed.

**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

© Universidad Pedagógica Nacional

ISBN impreso: 978-628-7651-93-7

ISBN PDF: 978-628-7651-94-4

ISBN ePub: 978-628-7651-95-1

Primera edición: Bogotá, 2018

Segunda edición: Bogotá, 2024

Universidad Pedagógica Nacional

Helberth Augusto Choachí González
Rector

Paola Acosta Sierra

Vicerrectora de Gestión Universitaria

Víctor Espinosa Galán

Vicerrector Académico

Yaneth Romero Coca

Vicerrectora Administrativa y Financiera

Gina Paola Zambrano Ramírez

Secretaria General

Preparación editorial

Grupo Interno de Trabajo Editorial
Universidad Pedagógica Nacional
Calle 72 # 12-77
editorial.upn.edu.co
Teléfono: (57-601) 594 1894, ext. 190
Bogotá, Colombia

Alba Lucía Bernal Cerquera
Coordinación

Tomás Collazos Garay
Edición

Carlos Guillermo Casanova
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Ballesteros
Diagramación y diseño de cubierta

Bogotá, 2024

Imageprinting
Impresión

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



Esta publicación puede ser distribuida, copiada y exhibida por terceros si se mencionan los créditos correspondientes. No se puede obtener ningún beneficio comercial. No se pueden realizar obras derivadas.

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

—Segunda edición revisada—



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL

Educadora de educadores

Contenido

| | |
|--|------------|
| AGRADECIMIENTOS | 11 |
| PRÓLOGO | 13 |
| LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA COMO PREMISA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN | 13 |
| INTRODUCCIÓN | 19 |
| CALIDAD DE LAS LICENCIATURAS Y FORMACIÓN INICIAL: COORDENADAS DE ANÁLISIS PARA SU INVESTIGACIÓN | 19 |
| CAPÍTULO I. LAS POLÍTICAS DE LA CALIDAD Y LA FORMACIÓN INICIAL DE LOS EDUCADORES EN COLOMBIA | 31 |
| LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES FRENTE A LA CALIDAD Y AL PAPEL DE LOS EDUCADORES | 32 |
| LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1998-2018 Y EN LOS PLANES SECTORIALES DE EDUCACIÓN | 73 |
| ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA SOBRE FORMACIÓN INICIAL | 113 |
| CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD | 131 |
| INTRODUCCIÓN | 131 |
| CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA | 133 |

| | |
|---|------------|
| CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA CON ACREDITACIÓN DE ALTA CALIDAD | 156 |
| ANÁLISIS DE LA ACREDITACIÓN DE ALTA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA: REQUISITOS Y RECONOCIMIENTO PÚBLICO | 173 |
| CONCLUSIONES: LA CALIDAD DE LAS LICENCIATURAS EN CONDICIONES DE DESIGUALDAD | 221 |
| CAPÍTULO III. BRECHAS DE CALIDAD EN LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA: EL DEBATE DE LOS INDICADORES Y LAS ESTADÍSTICAS | 225 |
| CARACTERIZACIÓN DE LA ADMISIÓN EN LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2012-2015 | 228 |
| CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DEL ÁREA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN EN EL PERIODO 2012-2015 | 250 |
| RESULTADOS DE LOS ESTUDIANTES DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN LA EVALUACIÓN EXTERNA (PRUEBAS SABER PRO) EN EL PERIODO 2012-2015 | 273 |
| CARACTERIZACIÓN LABORAL DE LOS GRADUADOS DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN EL PERIODO 2012-2015 | 306 |
| TENDENCIAS GENERALES Y CONTROVERSIAS FRENTE A LOS INDICADORES Y SUS USOS | 317 |
| CAPÍTULO IV. APROPIACIONES Y DEBATES FRENTE AL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LAS COMUNIDADES ACADÉMICAS DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA | 331 |
| PROBLEMÁTICAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS Y EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD | 341 |

| | |
|---|------------|
| PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO Y ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD | 359 |
| SÍNTESIS DE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMUNIDADES ACADÉMICAS DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA | 369 |
| CAPÍTULO V. | |
| LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE LICENCIATURA Y LA DISMINUCIÓN DE DESIGUALDADES EN CALIDAD | 377 |
| INTRODUCCIÓN | 377 |
| SENTIDO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN | 380 |
| PRINCIPIOS | 399 |
| REFERENCIAS | 413 |
| SOBRE LOS AUTORES | 433 |

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.

A los asistentes de investigación: Helmman 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 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,

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).

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.

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 18 583 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 decretos 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 18 583 de 2017. También se tuvo que reconocer implícita u 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 en 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 institucional 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 resultados de 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 que podrían orientar una política de calidad cuyos principios estén basados en la justicia social y busquen 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 emiten para el campo de la educación.

Adolfo León Atehortúa Cruz
Bogotá, D.C., marzo de 2008.

Introducción

Calidad de las licenciaturas y formación inicial: coordinadas 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 una,¹ *Tras la excelencia docente* desarrollada por García *et al.*, (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 pedagógica,² no solamente

1 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*.

2 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).

por sus planteamientos, sino porque contó con una amplia exposición mediática.

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 docentes³ 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 gradual.⁴

3 “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).

4 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

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 profesores.⁵ En concordancia con este planteamiento,

condiciones salariales, el cual es reacio 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).

5 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

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

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 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).

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 educación y en la Resolución 2041 de 2016 que finalmente fue derogada y modificada parcialmente por la Resolución 18 583 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 2016.⁶ 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

6 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.

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 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 licenciatura,⁷ y en una base de datos compuesta por 152 resoluciones 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 ICFCES 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

7 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).

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 las 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 divergentes,⁸ 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.

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

8 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).

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

campana 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)¹

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*.

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

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 docente² 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 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

2 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).

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 EPT,³ en el que señalaban la

3 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).

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),⁴ los cuales fueron 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.

4 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 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).

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 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”⁵ (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.

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.

5 Recomendación que la misma UNESCO había formulado desde 1996.

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. 1). 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 EPT,⁶ la proporción 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

6 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 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).

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 indígenas⁷ (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 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 acogieron en su declaración los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),⁸

7 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.

8 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

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 (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

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.

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),⁹ 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 mejoramiento de la calidad para todos. Para esto, se trabajaron cuatro grandes dimensiones: formación inicial,¹⁰ 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.

9 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).

10 Dimensión que será analizada en el presente capítulo.

En la primera fase de la estrategia (2011-2012), se produjeron 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 señaladas¹¹ (OREALC/UNESCO, 2013). En esta fase se insiste nuevamente en la articulación entre calidad y desempeño docente al indicarse que

cualquiera 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 contemplar aspectos intelectuales, morales, teóricos y prácticos que atiendan las nuevas demandas¹² que se les hacen a los profesionales de la educación.

11 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.

12 Tales como las expectativas educativas de todos los grupos sociales; el aumento de la diversidad sociocultural de los alumnos; el debilitamiento tanto de la institución familiar como de los tejidos comunitarios en tanto estructuras de socialización; las transformaciones en los currículos y la elevación de las metas de aprendizaje a lograr (OREALC/UNESCO, 2013).

Con el objetivo de evitar las desigualdades educativas que se manifiestan no solo entre quienes acceden al sistema educativo y quienes no, sino entre quienes reciben una educación con diferentes niveles de calidad, se señala que debe garantizarse una formación de maestros que responda a las necesidades sociales y que evite multiplicar el carácter selectivo y reproductor de tales desigualdades que operan en la región, cuya evidencia puede rastrearse en la información que ofrecen estudios como el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de OREALC/UNESCO) y PISA (Programme for International Student Assessment, de la OCDE) (OREALC/UNESCO, 2013).

Asimismo, se reconoce, en la *Estrategia Profesores para una Educación para Todos*, la existencia de una triple brecha: de políticas, de capacidades y de financiamiento, con respecto a la fuerza docente en el mundo y que pone en riesgo las metas de Educación para Todos. Para superarlas, se considera necesario el diseño sistemático de políticas que vean la carrera docente como un asunto integral y eviten el desperdicio de esfuerzos en las políticas vinculadas a esta, así como una institucionalidad encargada del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de tales políticas.

Para el diseño se considera fundamental recurrir a los análisis de las políticas docentes en América Latina y el Caribe. Los cuales evidencian la heterogeneidad de las políticas en términos de la formación, en su mayoría terciaria; las múltiples comprensiones sobre la profesionalización; la diversidad de asociaciones profesionales, los sindicatos y sus vínculos con el Estado; el tipo de instituciones formadoras de maestros; el tiempo de duración de la formación inicial, la diversidad de currículos, entre otros asuntos.

Particularmente, frente a las regulaciones a los programas de formación se identifican caminos diferentes según cada país (OREALC/UNESCO, 2013). Algunos han incursionado en la elaboración de referentes y estándares de contenidos y de desempeño para la formación inicial, asociándolos a pruebas de egreso. En tal lógica, en los países analizados existe el predominio de sistemas

de acreditación para las instituciones con distintas modalidades y efectos.¹³ Entre los mecanismos de regulación se caracterizaron cinco ámbitos: 1. Requisitos de ingreso de candidatos para la formación docente. 2. Autorización o acreditación previa para el funcionamiento de programas de formación inicial docente (es el caso de Colombia en el 2003). 3. Elaboración de un currículo nacional y formulación de lineamientos curriculares básicos o marcos curriculares para toda la formación primaria y, en ciertos casos, la secundaria. 4. Construcción de estándares pedagógicos y disciplinares. 5. Regulación referida a la titulación o certificación de los egresados de las instituciones de formación docente.

En esta dirección, estos análisis expresan una de las dificultades que enfrentan los procesos de formación de profesores y los bajos niveles de formación con que ingresan los aspirantes a los estudios pedagógicos (en habilidades lingüísticas, matemáticas y de cultura general); lo cual ha devenido en la implementación de medidas tales como campañas publicitarias, incentivos para atraer a los estudiantes con mejores rendimientos y mayores exigencias en los procesos de formación a los docentes.

13 Para el caso de Perú, el CONEACE (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria) ha fijado estándares y criterios de evaluación para la acreditación de las instituciones superiores de formación docente. Por su parte, Chile cuenta con un sistema de acreditación obligatorio para las carreras de pedagogía, pero la legislación no impide su funcionamiento en caso de no contar con la acreditación, sino que no obtienen financiamiento público; sanción que poco afecta a las instituciones privadas. En Brasil, la acreditación es administrada por el SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior); este proceso tiene tres componentes: evaluación de las instituciones, los cursos y el desempeño estudiantil, y contempla un conjunto de áreas, como la docencia, la investigación, la extensión, la responsabilidad social, el rendimiento estudiantil, la gestión institucional, el cuerpo docente, las instalaciones y otros. En Colombia se exigió la "acreditación previa", requisito necesario para todo programa de licenciatura, a través de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y, para el caso de los programas de las escuelas normales superiores, se cuenta con la verificación de calidad que le permite al Ministerio de Educación otorgar la acreditación correspondiente. En el Caribe Anglófono, por su parte, hay agencias de acreditación que realizan una validación de los programas de formación docente como, por ejemplo, el Consejo de Acreditación de Trinidad y Tobago (OREALC/UNESCO, 2013, pp. 42-43).

De igual forma, se declara una duda generalizada en relación con la calidad que ofrecen las instituciones formadoras de maestros. La cual se sustenta en los resultados de las evaluaciones del aprendizaje de los alumnos a lo largo del sistema escolar (OREALC/UNESCO, 2013). No obstante, se indica la ausencia de investigaciones que evidencien la articulación entre los resultados de los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas, la calidad del ejercicio docente y la formación inicial de profesores.

Frente a esta ausencia, se plantea que un estudio de la calidad de los procesos de formación inicial de profesores supone el análisis de sus diseños y prácticas curriculares, las brechas entre la formación docente y los desafíos de la interacción pedagógica, los perfiles de egresados, el uso de tecnologías de la información, las prácticas docentes a lo largo del proceso formativo y la articulación entre los centros formadores y las escuelas donde se realizan las prácticas. Asimismo, se debe incluir el nivel de preparación de los formadores de docentes (OREALC/UNESCO, 2013).

Ha de resaltarse aquí lo enunciado sobre la autonomía de las instituciones de formación de maestros, la cual se considera problemática:

Un problema recurrente en la formación provista por muchas universidades e institutos formadores de la Región, es que su gran autonomía les lleva a desarrollar programas sin vinculación o referencia preferencial al sistema escolar y a las políticas educacionales. Inclusive, a veces se forma a los docentes “en oposición” a ellos. En todo caso, la autonomía de las instituciones es distinta según se trate de universidades o institutos superiores de formación, pues estos últimos tienen, por lo general, un nivel menor de autonomía. (OREALC/UNESCO, 2013, p. 51)

Frente a esta situación se insta a verificar las regulaciones de los programas de formación, especialmente en términos de su funcionamiento, las maneras en que se organiza la oferta privada de formación docente, lo que se traduce en mecanismos para determinar los cupos de ingreso, los exámenes de egreso

o la habilitación para la docencia, la definición de perfiles de egreso y los estándares en la calidad de la formación (renovación de currículos y monitoreo de logros de los estudiantes). En este sentido, se resalta el establecimiento de sistemas de acreditación de instituciones formadoras, públicas y privadas, según los estándares públicos acordados, en los que se examine

la calidad del currículum que se ofrece y su alineamiento con las necesidades curriculares de las escuelas; el nivel académico y fortalezas del cuerpo docente; la implementación de prácticas y su integración con el conjunto del proceso formativo; la rigurosidad de los mecanismos de evaluación de los estudiantes al inicio, durante y al egreso del proceso formativo; los resultados obtenidos por los alumnos al egresar; la capacidad investigativa de las instituciones formadoras en el área de la enseñanza y aprendizaje; y la calidad de la infraestructura, biblioteca, recursos de tecnología de la información y comunicación, entre otros factores. (OREALC/UNESCO, 2013, p. 121)

Bajo esta perspectiva, se considera que la evaluación orientada a la acreditación exige que las instituciones formadoras se comprometan a superar en un determinado plazo las debilidades detectadas. Se considera, además, que esto posibilita la regulación de la apertura de nuevos programas, en atención a la calidad académica de la oferta y a las necesidades del sistema escolar, y se aspira a que dicha regulación asegure la certificación de egresados que cuenten con las capacidades necesarias para brindar una enseñanza de calidad.

Finalmente, se advierte una tensión entre la oferta de formación de profesores y las necesidades frente al número de estudiantes (la demanda). Según se menciona (OREALC/UNESCO, 2013), hay varios países en los que se estima que la oferta es mayor a la demanda, la cual se expresa en desempleo docente (Perú y México). A su vez, en algunos países, los egresados de la formación de profesores no ejercen la docencia, lo que dificulta una satisfacción de la demanda (Brasil). En otros países, el número

de profesores formados no cubre la demanda de estudiantes, lo que exige ampliar la cobertura en formación inicial y secundaria (Guatemala). Por último, se reconoce que en la mayoría de los países son insuficientes las especializaciones científicas del nivel secundario o que existe sobreoferta en algunas disciplinas y escasez en otras (Trinidad y Tobago).

En su segunda fase (2012-2013), la reflexión de la *Estrategia Regional* implicó el análisis de algunos asuntos considerados críticos (OREALC/UNESCO, 2014a), entre otros aspectos. Como por ejemplo, la visión de la docencia y las características de los sistemas de formación inicial docente, los estándares para la formación inicial, el desarrollo profesional docente y el aprendizaje colaborativo, la evaluación del desempeño docente, la construcción de políticas docentes y los aspectos económicos de las políticas públicas sobre la profesión docente.¹⁴

La formación inicial es analizada en detalle en los dos primeros capítulos del libro *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual* (OREALC/UNESCO, 2014a). En el primero de ellos, se elabora un diagnóstico sobre la formación inicial docente, a propósito de los tipos de organización institucional y los retos que supone la articulación entre la formación disciplinaria, la pedagógica y la profesional. Se describe, además, la relación entre la visión de la docencia y la formación inicial; la articulación de los sistemas de formación, el aprendizaje y dominio del contenido disciplinario a enseñar con la didáctica específica (conocimiento pedagógico); los sistemas de prácticas predominantes en la formación inicial de profesores de la

14 El mecanismo de trabajo se basó en la construcción de documentos orientados a elaborar un diagnóstico a partir de la información regional sistematizada y al acudir a la evidencia comparada del primer mundo sobre dichos temas, con el fin de aportar al "análisis de nudos clave o 'generativos', al diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con la profesión docente. Para esta tarea se convocó a un nuevo grupo de destacados expertos regionales: Paula Louzano (Brasil), Lorena Meckes (Chile), Gloria Calvo (Colombia), Silvia Schmelkes (México), Francisco Esquivel (Costa Rica) y José Weinstein (Chile)" (OREALC/UNESCO, 2014a, p. 4).

región y se incluyen orientaciones para atender los nudos críticos en la formación docente.

En el segundo capítulo, se abordan las definiciones nacionales de estándares para la graduación de profesores y para aprobar su ingreso a la profesión docente. El documento presenta una distinción entre estándares de contenido (qué debe saber y poder hacer un docente) y estándares de desempeño (qué tan bien debe desempeñarse el docente y qué características debería demostrar en su evaluación); además, plantea los procesos para su elaboración. Asimismo, se propone un modelo sobre los principales usos que es posible dar a los estándares relacionados con la acreditación de las instituciones de formación, la certificación de los sujetos que se gradúan o ingresan a la carrera docente y la formulación de currículos de formación basados en estándares.

En la segunda fase, se apoyó técnicamente a grupos nacionales (Perú y Colombia) y se levantó un catastro o un censo de experiencias relevantes¹⁵ (OREALC/UNESCO, 2014b), como resultado de los procesos de búsqueda y selección de información en las cuatro dimensiones de referencia: Formación Inicial, Formación Continua, Carrera Docente e Instituciones y Procesos de Políticas. Se incorporaron al catastro¹⁶ 63 experiencias de doce países vigentes hasta el año 2012 y que tuviesen “un potencial de transferencia o réplica a nivel macro” (OREALC/UNESCO, 2014b, p. 8).

15 Para su construcción, se tomaron en cuenta ejemplos mencionados en el estado del arte elaborado en la fase inicial, en el que se reconocían iniciativas valiosas que eran desconocidas en la región, centradas en la innovación y como respuesta a los nudos problemáticos identificados.

16 Para el caso de Colombia, en términos de formación inicial, se seleccionó la experiencia *Acompañamiento y Aseguramiento de la Calidad para Programas de Formación Complementaria* (MEN), que inició en el 2008 y que se concibe como el sistema de aseguramiento de la calidad para los programas de formación complementaria, ofertados por las Escuelas Normales Superiores.

La tercera fase del proyecto (2014-2016) abordó las que se consideraron nuevas temáticas, como la docencia en educación infantil y en formación ciudadana.¹⁷ La propuesta consistió en enfatizar algunos temas críticos sobre la profesión en la región, así como nuevas tendencias y focos del debate internacional. Se pretendió situar el acento en valorizar la profesión docente y en el establecimiento de carreras profesionales acordes con este objetivo.

En 2015, por su parte, se elaboró un nuevo documento¹⁸ que proporcionó información actualizada de las políticas orientadas a la regulación y el fomento de calidad de la profesión docente y sus programas de formación (OREALC/UNESCO, 2015). En este estudio se destacan dos aspectos, la organización de las carreras docentes según ciertas características y la concepción de desarrollo profesional docente. Por un lado, se describe la organización de las carreras docentes latinoamericanas en tres grupos a partir de dos características, la amplitud y la longitud de la carrera (desde estrategias de promoción horizontal¹⁹ o vertical²⁰), y la incorporación de mecanismos de evaluación con consecuencias de alto impacto,

17 Asunto que se aborda ampliamente en el documento *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe* (OREALC/UNESCO, 2016b). En este, se caracterizan los docentes de primera infancia, contexto, factores sociodemográficos, formación inicial, desarrollo profesional continuo, condiciones laborales y carrera docente. Igualmente, se presentan orientaciones para la elaboración de políticas sobre la formación y el desarrollo profesional de los docentes de primera infancia.

18 Cuyo corpus analítico se consolidó a partir de las regulaciones sobre el ejercicio profesional docente de 18 países de la región (OREALC/UNESCO, 2015).

19 Describen aquellas mejoras de la condición económica y laboral de un docente cuyo desempeño se vincula al aula de clase. Tradicionalmente, se expresa en el escalafón, es decir, en la estructura de categorías a las que se asciende por antigüedad o concurso y que refleja correspondencia con el salario. Asimismo, se define en el aumento salarial por asignaciones en determinados lugares (zonas de emergencia, rurales, de frontera), responsabilidades temporales o mejora en la preparación profesional (OREALC/UNESCO, 2015).

20 Comprenden la promoción hacia funciones directivas intraescolares (directores, subdirectores, etc.) o fuera de la escuela (supervisores, monitores, etc.). Se basa en buscar atraer a los mejores docentes a posiciones de liderazgo y conducción de la escuela y del sistema (OREALC/UNESCO, 2015).

es decir, evaluaciones que derivan en la “pérdida de la estabilidad laboral” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 8).

En el primer grupo, se encuentran la mayoría de las regulaciones de la región, en las que la carrera se basa en criterios como la antigüedad y la acumulación de certificaciones (denominado por la OCDE (2005) como enfoque *credencialista*) [resultado del original]. En este grupo no se prevé la evaluación de desempeño y la estabilidad laboral está asegurada por el Estado.²¹ Comprende las carreras diseñadas entre inicios de los años cincuenta y finales de los noventa, coincide con el Estado de bienestar y se caracteriza por el “reconocimiento de los profesores como trabajadores con derechos laborales amparados en el Estado” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 20).

En el segundo grupo, se encuentran las carreras que presentan algunos rasgos de la primera generación pero que tienen otros de las nuevas carreras.²² Tales rasgos se articulan en la evaluación docente y son carreras que surgen entre 1990 y 2014. Se entienden como de transición debido a que algunas de sus características se modificaron parcialmente, de forma especial aquellas relativas a las consecuencias de la evaluación (separación del cargo), y coexisten con los modelos más tradicionales de ascenso en la carrera (credencialismo).

Por último, el tercer grupo está compuesto por las carreras de segunda generación, son las más recientes, y están diseñadas bajo enfoques meritocráticos. En ellas la estabilidad laboral está asociada a las evaluaciones de desempeño y se suele privilegiar la promoción horizontal.²³ Corresponde a carreras que emergen entre la década del 2000 hasta la actualidad en el contexto de los Estados neoliberales. En este grupo, la eficiencia y el control son aspectos que definen la vida laboral de los profesores. Los cargos son ocupados por los mejor capacitados, según un conjunto de criterios

21 En este grupo se ubican las carreras centroamericanas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, el Salvador) y las de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela.

22 Aquí se ubican las carreras de Brasil, Chile y Colombia.

23 En este grupo se encuentran Ecuador, México y Perú.

establecidos (denominado por la OCDE [2005] como *empleo público basado en los puestos*) [resaltado del original]; “es decir, ocupa el puesto de trabajo aquel mejor capacitado, según un conjunto de indicadores previamente establecidos” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 20). Los salarios son diferenciados según niveles de desempeño y se pierde la estabilidad laboral.

Por otro lado, en este documento se reivindica la noción de “desarrollo profesional docente”, la cual a inicios del siglo XXI se asoció a la formación de profesores y se caracterizó por las relaciones entre formación y resultados de aprendizaje de los estudiantes; así como por el carácter permanente que esa formación supuso debía tener, es decir, una formación para toda la vida. Esto favoreció la asociación entre la valoración de la profesión, las condiciones de trabajo, la evaluación del desempeño y la carrera docente.

Se acude, además, a estudios que, a propósito de una idea de profesionalismo, reconocen que se precisa en la formación docente de “factores propios de la experticia técnica, del saber especializado, de las habilidades propias de la enseñanza” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 14), así como de la relación con la sociedad, el valor que esta le asigna y la responsabilidad social de los profesionales de la educación. De este modo, se busca integrar el mayor número de aspectos vinculados al quehacer docente. En este tipo de visión, se conciben como ejes centrales del desarrollo profesional a la formación docente, la evaluación de desempeño y la carrera magisterial. El primero contempla la formación continua configurada por la formación inicial, la formación para la inserción laboral y la formación en servicio. El segundo integra los criterios de buena docencia y el desarrollo de sistemas de evaluación. Y el tercero incluye el diseño de estatutos, lo relativo a las condiciones de trabajo y la participación en asociaciones gremiales.

Vale la pena resaltar que, según estos entes internacionales, los análisis sobre la implementación de los procesos de regulación de las carreras docentes se señalan como insuficientemente investigados, carencia que se suple con la formulación de orientaciones en las reformas educativas impulsadas en América Latina desde la

década de los años noventa. En tal sentido, la noción de profesión docente se ha visto notablemente afectada y el trabajo docente está atravesando por nuevas transformaciones bajo las premisas de “evaluar para mejorar, de esforzarse (individualmente) para alcanzar las metas y de mostrar resultados para demostrar éxito” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 41).

Con el propósito de matizar, por lo menos parcialmente, este tipo de visión, desde la OREALC/UNESCO (2015) se proponen seis orientaciones sobre las políticas de regulación docente: 1. Premiar el mérito sin perder la esencia colectiva de la educación.²⁴ 2. Pensar las carreras docentes como instrumentos de desarrollo profesional, no solo como mecanismos de intermediación entre el Estado y el magisterio, por tal motivo, deben incluirse alternativas de promoción laboral y otros escenarios de trabajo. 3. Enmarcar los planes de formación docente en políticas integrales. 4. Elaborar marcos de desempeño, estándares o competencias específicas sobre la práctica docente. 5. Elaborar regulaciones específicas alineadas con el marco jurídico nacional. 6. Elaborar planes integrados de estímulos e incentivos al desempeño docente.

No obstante, lo que se denomina en el documento como “noción ampliada de desarrollo profesional docente” retoma planteamientos como el de “capital profesional”, formulado por Hargreaves y Fullan (2012), que se basa en “dos premisas: el compromiso de los docentes de formarse rigurosa y permanentemente para alcanzar la excelencia y el apego al trabajo colectivo a partir del fomento de una cultura colaborativa entre los profesores” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 17). Para estos autores, este capital profesional consiste

en la integración de tres tipos de capital: el capital humano (de la enseñanza) vinculado al conocimiento experto de la profesión, el capital social que se refiere a cómo la cantidad y calidad de interacciones influyen

24 Al respecto, se advierte que la orientación individualista propia de los enfoques meritocráticos no solo va a contracorriente con la cultura docente, sino también resulta contradictoria con las exigencias que el mismo sistema impone a los profesores para que realicen trabajo en equipo (OREALC/UNESCO, 2015).

y hacen sostenible el capital humano y el capital decisional entendido como la capacidad para elaborar juicios que logren vincular teoría y práctica, en los distintos contextos en el que actúa. (p. 17)

En este documento, también llama la atención el distanciamiento que se formula respecto a los planteamientos del documento publicado por el Banco Mundial, *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe* (2015), en el que Bruns y Luque (Banco Mundial, 2014) ubican la carrera profesional como una estrategia “de recompensa financiera diferenciada de mayor eficiencia fiscal y mayores impactos en el desempeño de los maestros” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 12), y optan por una alternativa considerada más integral y articuladora; esto es, asumir la carrera docente como “un instrumento de desarrollo profesional que contribuya a la revalorización social de [la] profesión” (OREALC/UNESCO, 2015, p. 12).

En resumen, esta estrategia, que ha contado con la participación de los actores de la región involucrados en el campo docente, se basa en la construcción y toma de decisiones sobre políticas integrales de desempeño docente que contribuyan a “acortar las brechas de conocimiento y capacidades relativas a favor del desempeño docente en la región, y hacerlo desde la misma región” (OREALC/UNESCO, 2016a, p. 8). Por lo tanto, los balances, estados del arte, catastros y orientaciones de política que caracterizaron las cuatro dimensiones que fueron estudiadas (formación inicial docente, desarrollo profesional y formación continua, carrera docente e instituciones y procesos de las políticas docentes) proveen insumos para delinear la política docente de la región y, en últimas, según sus autores, se espera que permitan alcanzar los objetivos de la Educación 2030 (UNESCO, 2015a) y la estrategia EPT (UNESCO, 2000).

En términos generales, en la estrategia regional para la formación inicial se proponen cuatro grandes orientaciones de política (OREALC/UNESCO, 2016a): a. Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia y así elevar el nivel de exigencia para el ingreso a los estudios pedagógicos. b. Fortalecer la calidad de los

programas de formación docente, especialmente en torno a los contenidos curriculares, las estrategias de formación, la evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores. Asimismo, se proyecta la generación de estándares concertados y la asociación entre instituciones formadoras y centros escolares para el desarrollo de las prácticas. c. Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos. d. Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos. A partir de estas orientaciones se aspira a que en 2030 se logre proveer 25,8 millones de profesores para la educación primaria de 59 millones de niños, que se estima se encuentran fuera del sistema escolar (OREALC/UNESCO, 2016a).

Por su parte, y en un periodo similar en el que se ha trabajado la *Estrategia Regional de Docentes*, el Equipo Internacional sobre Docentes para la EPT, en coordinación con entidades de la UNESCO y socios externos del equipo especial docente, desarrollaron una *Guía para el desarrollo de políticas docentes* (UNESCO, 2015c), políticas, según se indica, basadas en la evidencia.²⁵ Tal equipo, creado en 2008 como una alianza para responder al déficit de docentes (bien calificados) y facilitar la coordinación de los esfuerzos internacionales, que permita a los países alcanzar los objetivos de la EPT, inicia una segunda fase del trabajo (2014-2016), con la que se busca aumentar el rendimiento y el progreso de los sistemas de educación, como un modo de atender la necesidad de docentes calificados. En ella, se insiste en el reconocimiento de los docentes como factor clave para lograr el acceso universal a una educación de calidad y equitativa para los educandos, a la vez que se señala su influencia sobre el rendimiento escolar y el aprendizaje.

25 Se considera que el desarrollo de políticas debe basarse en las investigaciones (evidencias) elaboradas en cada país, por lo tanto, debe motivarse una interdependencia entre investigaciones y políticas (UNESCO, 2015c).

La novedad aquí es que se hace explícita la articulación entre la formación docente y las implicaciones económicas, pues se asume a los docentes como recursos humanos centrales, cuya profesionalización tiene efectos en la disminución de costos de la educación:

Los docentes son uno de los componentes más grandes de la mano de obra nacional, el recurso humano principal en un sistema de educación, y el componente financiero más grande del presupuesto de cualquier autoridad educativa; las políticas internacionales muestran que una docencia de alta calidad y la enseñanza basada en la profesionalización de los docentes y la excelencia en las políticas de recursos humanos tienen los mejores resultados y reducen los costes de la educación. (UNESCO, 2015c, p. 13)

Desde estos planteamientos, se considera que la obtención de mejores resultados depende de la armonización que se logre entre la política docente, la política educativa y otras políticas nacionales. Por tal razón, se señala que una visión de conjunto de tal política exige que esta sea estratégica, integral, factible, sostenible y adaptada al contexto. Esto implica, a su vez, involucrar los diversos niveles educativos del país y asegurar la existencia de políticas que atiendan la falta de docentes en los diferentes niveles educativos.

Bajo esta perspectiva, el objetivo es abordar todos los aspectos que se consideran “determinantes del éxito del aprendizaje vinculados con el personal docente: contratación; formación inicial; distribución equilibrada de recursos; formación profesional continua; salarios decentes; perspectivas profesionales; y condiciones de trabajo (enseñanza/aprendizaje)” (UNESCO, 2015c, p. 16). Además, que en la política docente nacional se concreten las responsabilidades compartidas para el desarrollo y se consideren instrumentos financieros sujetos a estándares definidos para la mejora del aprendizaje o de la enseñanza, con impacto directo o indirecto en el personal docente.

En cuanto a la formación inicial, se formulan como referentes claves de la política que se contemple, dentro de los requisitos mínimos de ingreso, lograr “atraer personas con un nivel educativo elevado, conocimientos y potencial para convertirse en docentes eficaces” (UNESCO, 2015c, p. 21). Asimismo, que los contenidos y el plan de estudios de los programas de formación para los docentes sean

específicos para el contexto local; estar alineados con las políticas educativas nacionales y los problemas específicos del salón de clases, como las políticas lingüísticas; combinar la teoría y una práctica educativa significativamente basada en el salón de clases, y orientar a los docentes en formación, para que lleguen a convertirse en ‘practicantes reflexivos’. (p. 21)

Llama la atención que se plantee que esta formación inicial de los docentes se base en principios de inclusión y equidad, de tal modo que los docentes en formación aprendan métodos de enseñanza que incluyan a todos los educandos y que les permitan conocer los mecanismos de exclusión, prejuicios y discriminación que operan en las instituciones educativas. No obstante, a las instituciones formadoras de maestros se les impele a atraer y seleccionar a los mejores, de tal modo que se opere con principios meritocráticos, que en últimas promueven la inequidad.

Estas orientaciones resultan consistentes con el estudio antes reseñado del Bruns y Luque (2015), denominado *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, en el que se considera que la formación del capital humano, en tanto factor principal para lograr mayor productividad e innovaciones aceleradas, resulta un desafío central para la región. Esto demanda una mayor calidad en la educación, la cual se considera que “está condicionada por la calidad de nuestros profesores” (Bruns y Luque, 2015, p. xi y 2015, p. xvii)²⁶ y, por tanto,

26 En el prólogo, las directivas del Banco Mundial para América Latina y el Caribe señalan que para la organización de este estudio “el equipo conformó la base de datos

se insta a concentrar la atención, de ahora en más, en reclutar a los jóvenes más talentosos para la docencia, aumentar la eficacia de los profesores que ya están en servicio y ofrecer incentivos que puedan motivar a los docentes a dar lo mejor en cada clase y a cada alumno todos los días. (Bruns y Luque, 2015, p. XII y 2015, pp. XVII-XVIII)

El estudio adelantado por Bruns y Luque (Bruns y Luque, 2015) para esta agencia presenta lo que se consideran las evidencias mundiales y regionales que permiten sustentar “la importancia de los resultados educativos para el crecimiento económico y la competitividad, y la relevancia de la calidad de los profesores en dichos resultados” (Bruns y Luque, 2015, p. 2). Al respecto, se señala que los estudios de referencia revelan, con argumentos convincentes, que lo importante no son los años de escolarización que adelanten los estudiantes sino lo que en realidad aprenden.

La evidencia empírica para sustentar la relación entre capital humano y crecimiento económico se basa en que se ha establecido que “un país cuyo desempeño promedio en las pruebas internacionales²⁷ es una desviación estándar superior a otro [...] obtendrá

comparables a nivel mundial sobre práctica docente en el aula más grande de la historia, con observaciones de más de 15 000 profesores de siete países de América Latina y el Caribe” (Bruns y Luque, 2015, p. XVIII). Asimismo, autoelogian su papel: “Los resultados reveladores son un ejemplo de que el Grupo Banco Mundial pone mecanismos de investigación innovadores al servicio de las políticas de desarrollo. En términos más amplios, en Profesores excelentes se extraen las evidencias de evaluación y las experiencias prácticas más recientes en relación con las reformas de las políticas docentes, recogidas tanto dentro como fuera de la región” (Bruns y Luque, 2015, p. XVIII).

27 La principal prueba internacional de referencia para estos análisis son los resultados del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos [PISA]. Al respecto, el Bruns y Luque señalan que “el uso de esta información por parte de los líderes políticos para justificar las reformas ha sido un factor clave de todas las estrategias que han tenido éxito hasta la fecha. Del conjunto de pruebas internacionales, las pruebas PISA de la OCDE parecen resonar con más contundencia en la comunidad empresarial y los grupos de la sociedad civil, probablemente porque los países utilizados en la comparación conforman el grupo al que los países de América Latina y el Caribe aspiran a unirse, y porque es fácil interpretar los resultados –correspondientes a jóvenes de 15 años– como medida de la calidad de la fuerza laboral y la competitividad económica”. (Bruns y Luque, 2015, pp. 323–324).

cerca de 2 puntos porcentuales más de crecimiento anual del PIB a largo plazo” (Bruns y Luque, 2015, p. 3). Dicha relación se ha demostrado, según los estudios adelantados por Hanushek y Woessmann (2012) “entre países de todos los niveles de ingresos, entre regiones y entre países dentro de las regiones” (en Bruns y Luque, 2015, p. 3). En el estudio del Bruns y Luque (2015) esta correlación se precisa aún más:

Las diferencias entre el nivel promedio de las capacidades cognitivas de los países se correlacionan sistemática y sólidamente con las tasas de crecimiento económico a largo plazo. Es la calidad –en términos de mayor aprendizaje de los estudiantes– la que produce los beneficios económicos de invertir en educación. La creciente participación de la región en pruebas internacionales y regionales proporciona evidencias directas del grado de aprendizaje de sus estudiantes. (p. 3)

El diagnóstico sobre la situación de América Latina y el Caribe que se deriva, tanto de los diversos estudios estadísticos como de la observación del desempeño de los profesores en el aula, es que la baja calidad promedio de los profesores “es la principal limitación que impide el avance educativo en la región y, en consecuencia, restringe la contribución del gasto nacional en educación a la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida” (Bruns y Luque, 2015, p. 3). En tal sentido, se señala que, en casi todos los países de la región, estamos “atrapados en un equilibrio de bajo nivel, con parámetros poco exigentes para el ingreso en la docencia, candidatos de baja calidad, salarios relativamente bajos e indiferenciados, escaso profesionalismo en las aulas y magros resultados educativos” (p. 11).

Por su parte, lograr parámetros más elevados (lo cual incluye contar con mejor talento académico, remuneraciones más altas para los docentes y mayor autonomía profesional) constituye condiciones que se atribuyen a los sistemas educativos más eficaces

del mundo.²⁸ Lo anterior, señala el Bruns y Luque (2015), no es lo que caracteriza a ninguno de los países latinoamericanos, con excepción de Cuba; país que paradójicamente no cumple con este tipo de condiciones y que esta agencia no puede usar para respaldar sus políticas.

Como es usual en los planteamientos de los defensores de los postulados del capital humano, la *magia de la educación* (entendida como la transformación de los insumos escolares en productos de aprendizaje) se presenta como la principal alternativa y los profesores como la variable más conveniente y económica a afectar. Al respecto se afirma que

todos los componentes del gasto de un sistema educativo (desde el diseño de los planes de estudio hasta la construcción de las escuelas, la compra de libros y los salarios docentes) se conjugan en el momento en que los profesores interactúan con sus alumnos en el aula. La intensidad con que se aprovecha este momento de instrucción es un determinante clave de la productividad del gasto en educación. (Bruns y Luque, 2015, p. 11)

Es justamente este hallazgo, orientado a identificar el *valor agregado individual* que ofrecen los profesores, el que permite comprender la inusitada importancia que han adquirido los maestros y los diversos aspectos que en los últimos años se han empezado a intervenir desde la política oficial, no solo en Colombia, sino en el conjunto de países de América Latina y el Caribe. Estos son el reclutamiento, su formación previa y en servicio, los procesos de evaluación, retención y promoción, la remuneración, las bonificaciones, el sistema de recompensas y la rendición de cuentas para mejorar el desempeño. Ahora, se cuenta con todo un arsenal de medidas que supuestamente prometen mejorar la calidad de todo

28 En este grupo siempre aparecen como puntos de referencia que cumplen con estos estándares países o ciudades como Finlandia, Singapur, Shanghái (China), República de Corea, Suiza, los Países Bajos y Canadá.

el sistema educativo, a través de múltiples intervenciones sobre los maestros y sus procesos de formación.

Para mejorar la calidad de los profesores, Bruns y Luque (2015) plantean la necesidad de afrontar tres desafíos básicos: reclutar, desarrollar y motivar mejores profesores. En el primer aspecto, atraer a las personas de mayor talento hacia la enseñanza implica “alinearse un conjunto complejo e interrelacionado de factores [...] entre los que figuran los salarios y la estructura salarial, el prestigio de la profesión, la selectividad del ingreso en los programas de formación docente y la calidad de dicha formación” (Bruns y Luque, 2015, p. 23). Las medidas se consideran interrelacionadas para lograr la calidad esperada, ya que, por ejemplo, aumentar los salarios debe ir acompañado de una mayor selectividad de los programas de educación docente. Esto implica tanto afectar la proporción de estudiantes de educación superior que ingresan a las carreras pedagógicas como evitar una cantidad excesiva de graduados docentes.²⁹

Por tanto, lograr esta selectividad en el reclutamiento de los profesores conlleva a adoptar tres mecanismos principales, como elevar los parámetros para el ingreso a los programas de formación docente, elevar la calidad de las instituciones de formación docente y elevar los estándares de contratación de los nuevos profesores (Bruns y Luque, 2015). En el primer caso, respecto a elevar las exigencias de ingreso, se señala que en la mayoría de los países de la región los profesores son formados “por prestadores privados de baja calidad y de institutos de capacitación docente no universitarios sujetos a un escaso control de calidad” (p. 25), por lo tanto,

29 Los argumentos son fundamentalmente económicos y políticos: “Dado que la educación de los profesores suele estar subsidiada por el sector público, generar un número excesivo de graduados docentes implica desviar recursos de otras inversiones más productivas en el aprendizaje de los alumnos. En los países donde los estudiantes financian su formación docente con recursos personales o con préstamos, la superproducción de graduados docentes a través de un programa de cuatro o cinco años de estudio que no lleva a la obtención de un empleo pertinente puede ser todavía más problemática y generar malestar social” (Bruns y Luque, 2015, p. 24).

para abordar estas cuestiones, los ministerios de educación de la región aplican cuatro estrategias principales: a) cerrar las instituciones de baja calidad que están bajo el control directo del ministerio [...]; b) establecer una universidad nacional de educación controlada directamente por el ministerio [...]; c) crear becas especiales para los mejores estudiantes, y d) elevar los requerimientos de acreditación de las instituciones de educación superior autónomas, de modo de forzar su cierre o su adaptación. (Bruns y Luque, 2015, p. 32)

Asimismo, se presentan aquellas estrategias que se han implementado en los últimos años y sobre las cuales ya se hacen balances satisfactorios, como el establecimiento de criterios nacionales para las admisiones y la definición de topes anuales para la matrícula (Perú). El estrecho acoplamiento entre el Ministerio de Educación y las instituciones en las que se forman los profesores (por ejemplo, la articulación de la formación docente con los objetivos de las políticas educativas nacionales) (Ecuador y Cuba). Acudir a incentivos focalizados (educación gratis más un salario o estipendio durante su formación) que logren atraer a los egresados más destacados de la secundaria hacia la labor de enseñanza (Chile y Colombia), e incluso ofrecerles una opción laboral en escuelas públicas o subsidiadas como profesores de tiempo completo al menos durante tres años, posteriores a su graduación (Chile). Una cuarta estrategia es promover la revisión obligatoria de las acreditaciones de los programas de formación docente e impulsar la divulgación de estos resultados, de tal modo que la información sobre la acreditación ejerza influencia en las elecciones de los estudiantes en el momento de matricularse (Chile). Incluso Chile, a través de la legislación, ha establecido que las escuelas públicas (o aquellas que reciben subsidios públicos) solo pueden contratar profesores graduados de programas que se encuentren acreditados.

En cuanto a elevar la calidad de las instituciones de formación docente, se cuestiona que esta formación inicial “no logra transmitir suficiente dominio de los contenidos ni una pedagogía centrada en el alumno, está aislada del resto del sistema escolar y de la

formulación de las políticas educativas” (Bruns y Luque, 2015, p. 27); asimismo, se problematiza la escasa exposición práctica al trabajo en las escuelas, pues esta se hace solo al final de la carrera e incluso, en algunos casos, no se contempla.

Para enfrentar estos problemas, las salidas que se formulan se centran en: 1. Establecer requisitos mínimos de enseñanza práctica que se deben realizar en las escuelas y 2. Usar de manera creativa las alternativas de financiamiento competitivo para estimular la modificación de los contenidos de los programas de formación docente. Por ejemplo, Chile lanzó la línea de financiamiento competitivo para el acortamiento de la duración de la carrera, la modificación radical de los contenidos y el aumento del tiempo de trabajo en las aulas. El requisito básico para la postulación es que estas iniciativas estén basadas en investigaciones internacionales.

Finalmente, para elevar los estándares de contratación, los instrumentos normativos que se proponen para lograr una selección eficaz al momento de la contratación son tres: a. Formular estándares nacionales para la enseñanza (*lo que un profesor debe saber y poder hacer*). Para el caso, Chile adoptó en el año 2003 el Marco para la Buena Enseñanza. b. Evaluar las competencias y las habilidades de los profesores antes de la contratación (establecer estándares claros de aptitud y exámenes obligatorios de certificación docente). Por ejemplo, México, El Salvador y Colombia han establecido exámenes que los graduados docentes deben aprobar para ser contratados en el sector. También se valoran positivamente los *exámenes de egreso* no vinculantes que se toman una vez que se concluye un programa de formación (Brasil y Chile). c. La certificación alternativa, esto es, evitar los institutos de educación de baja calidad y contratar profesores que se hayan formado en otras disciplinas. Por ejemplo, reclutar profesionales de primer nivel de otras disciplinas que están dispuestos a dedicar dos años a la enseñanza en escuelas ubicadas en zonas desfavorecidas. En este tipo de orientación se visualizan logros en países como Chile, Perú, México, Colombia, Argentina y Brasil.

En este contexto, según el Bruns y Luque (2015), otro factor que estimula la necesidad de elevar la selectividad de los docentes en los próximos diez años se relaciona con el análisis de las condiciones sociodemográficas que enfrentará cada país y que afecta la demanda de maestros que se requerirán en América Latina. Al respecto, se señala que en más de la mitad de la región (incluidos los países grandes), la población estudiantil caerá hasta un 31 %; mientras que en otros (en especial República Dominicana y América Central), el número de alumnos crecerá de forma constante.

Al respecto, la UNESCO (citado por Bruns y Luque, 2015) prevé que si no se modifican las tasas de matriculación de 2010 ni la proporción alumno-profesor, la región necesitará un 8 % menos de profesores en 2025 y, por ende, se reducirá el tamaño general del cuerpo docente de América Latina y el Caribe en un 11 % (esto es, pasar de 7,35 millones en 2010 a unos 6,61 millones en 2025). Lo anterior, previendo que se produzcan los siguientes cambios: 100 % de matriculación en la escuela primaria, 90 % en secundaria y 90 % en preescolar (niños entre 4 y 6 años), así como lograr una proporción alumno-profesor eficiente de dieciocho a uno en educación preescolar, y de veinte a uno en primaria y secundaria. Para el caso de Colombia,³⁰ se proyecta alrededor de un 40 % de aumento en el número de profesores hacia el año 2025,³¹ considerando un escenario de máxima demanda posible de nuevos profesores.

Según el Bruns y Luque (2015), se constituye en una oportunidad para lograr hacer más atractiva la profesión pagando salarios más altos a un número más reducido de profesores. No obstante, también se aclara que “el incremento salarial sería relativamente

30 De diecisiete países de la región analizados, en ocho de ellos se requerirá una disminución en la cantidad de profesores necesarios. Colombia hace parte de los nueve países (cuarto país con el mayor porcentaje) que necesitarán contratar más profesores, para cumplir con los objetivos previstos de acercarse a la cobertura universal y reducir las actuales proporciones alumno-profesor (Bruns y Luque, 2015, pp. 32-33).

31 Según los datos de la UNESCO del eAtlas de los profesores (<http://tellmaps.com/uis/teachers/#!/tellmap/873758989>), a 2030, Colombia necesitará alrededor de 86 700 nuevos docentes (datos consultados el 25/07/2017).

pequeño, e incluso este posible ‘margen fiscal’ solo se materializaría si las proporciones alumno-profesor actuales no decrecieran” (p. 32).

Las orientaciones en torno a los procesos de aseguramiento de calidad en la educación superior

Los organismos internacionales también han impulsado en la primera década del siglo XXI la necesidad de incrementar los mecanismos de evaluación, la rendición de cuentas y las estrategias de intervención sobre la calidad en las instituciones de educación superior. De este modo esta ha quedado articulada de manera estructural en los procesos de reforma y se ha vinculado con propósitos de acceso, cobertura, gestión, equidad, pertinencia e inclusión.

Este tipo de preocupaciones hacen parte de un renovado interés por cualificar la educación superior en América Latina, tras el impulso y crecimiento acelerado de la matrícula de educación terciaria en la región y los consecuentes procesos de diversificación, especialmente desde la década de los noventa. En esta dirección, un factor común en los diagnósticos que se plantean para argumentar la necesidad de generar intervenciones en torno a la calidad se relaciona con los efectos que ha tenido el crecimiento en la oferta de programas, instituciones y modalidades de formación que no se ha visto acompañada, en la misma medida, con procesos de evaluación que den cuenta de la calidad y que se manifiesta en diversos niveles de logro.

En este terreno es posible ubicar, precisamente, el conjunto de acciones orientadas al aseguramiento de la calidad (evaluación, acreditación, exámenes nacionales, clasificación de las instituciones y divulgación de la información), que se ha ido afianzando en las últimas décadas y que va desde la creación de nuevas instituciones hasta la regulación de programas en ciertos campos profesionales (como en el caso de la formación de licenciados), hasta pasar por los estímulos condicionados a la obtención de la acreditación.

Bajo esta perspectiva, desde finales de la década de los noventa la UNESCO (1998), en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, se plantea que la búsqueda de la calidad es

indispensable desde una política fundada en el mérito,³² que se articule a la pertinencia y a “la solución de problemas de la comunidad, de modo que las evaluaciones de la calidad deben comprender todas las funciones y actividades de la educación superior” (p. 7). En la Declaración Mundial sobre la Educación Superior y el marco de Acción Prioritaria, formulados en esta conferencia de 1998, se atribuye a las instituciones de educación superior la función de “garantizar una alta calidad de las normas internacionales, tener la obligación de rendir cuentas y de efectuar evaluaciones tanto internas como externas, respetando la autonomía y la libertad académica” (UNESCO, 1998, p. 33); así como institucionalizar los sistemas, estructuras o mecanismos transparentes que se adecúen a ese propósito.

Al establecer los alcances del concepto de calidad de la enseñanza y los aspectos que deben ser incluidos tanto en su desarrollo como en su valoración (evaluación interna y externa), se promueve la necesidad tanto de abarcar una multiplicidad de procesos (enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario) como de generar mecanismos de comparación de carácter internacional, realizados con transparencia por expertos independientes. Al respecto, llama la atención que simultáneamente se señale la importancia de reconocer las particularidades y la diversidad de los contextos institucional, nacional y regional, y que al evitar la uniformidad se demande, en aras de mejorar la calidad, la necesidad de promover normas comparativas, tal como se señala en el artículo 11 de dicha declaración. En este mismo artículo, en el literal C, se considera que un asunto central para favorecer la calidad es atender los procesos de selección y perfeccionamiento constante de

32 Esta concepción se traduce en que la admisión a la educación superior “debe estar basada en el mérito, las capacidades, el esfuerzo, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, dentro de la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar en toda edad, teniendo en cuenta debidamente las competencias adquiridas con anterioridad” (UNESCO, 1998, p. 2).

los profesores y del personal universitario; asuntos que se formulan al estar vinculados a los procesos de internacionalización, a través de la movilidad y la articulación con el mundo del trabajo.

Desde estos planteamientos se insiste en la asociación entre la calidad y la formulación de criterios de evaluación, los cuales han de tomar en consideración la variedad de situaciones. En tal sentido, se considera que desarrollar una cultura de la evaluación es indisoluble con la noción de calidad, y que estas se vinculan con “una democratización efectiva del sistema de educación superior” (UNESCO, 1998, p. 14). Es posible reconocer en estos planteamientos el incentivo de lo que será en la siguiente década la institucionalización de los sistemas de aseguramiento de la calidad que se expandirán en toda América Latina, los cuales articularán los mecanismos de evaluación con los sistemas de información y divulgación, pues se considera que a través de ellos se involucra al conjunto de la sociedad en la presión por mejorar.

Este tipo de perspectiva es promovido por el Grupo Especial del Banco Mundial (2000), al señalar que la intensificación de la competencia entre instituciones semejantes (por captar profesores, estudiantes y recursos) contribuirá a elevar los estándares, en tanto se tienda a premiar el mérito y el desempeño. De modo semejante, la competencia puede favorecer la generación de innovaciones y el incremento generalizado de la calidad. Sin embargo, esta agencia reconoce la imposibilidad de imponer por decreto la calidad,

pues su evolución precisamente requiere que las instituciones académicas gocen de un alto grado de autonomía, que les permita aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades. También es esencial que haya una adecuada información sobre el mercado: sin ello, las instituciones seguirán luchando incluso estando débilmente constituidas. (Banco Mundial, 2000, p. 56)

A la par que se problematizan los logros en la calidad, se insiste en las ventajas de la disminución de la participación directa de los gobiernos en la financiación y la prestación del servicio

de educación terciaria, pues, de este modo, se logra una mayor independencia “del modelo tradicional de control estatal para ejecutar sus reformas” (Banco Mundial, 2003, p. xxiv). Por esta razón, se instaura un modo renovado en la manera de direccionar y conducir los procesos de reforma. Estos se basan en el impulso a los cambios a partir de la formulación de “líneas generales de acción y de estímulos a las instituciones de educación terciaria en un contexto de políticas coherentes, un marco regulatorio favorable y la existencia de incentivos financieros adecuados” (Banco Mundial, 2003, p. xxiv). En este sentido, se señala que tanto las nuevas realidades como las metas que tradicionalmente se han defendido justifican plenamente la tesis del interés social en el desarrollo de la educación superior para los países del tercer mundo, pues, para el Banco Mundial “la inversión en educación asegura una muy elevada rentabilidad social, que excede por amplio margen (mucho más amplio de lo que antaño se pensaba) la rentabilidad privada” (2003, p. 23).

Así, en el contexto de “la emergencia de una agenda neoliberal a nivel internacional”, como la denomina UNESCO (2013), se ha optado por diseñar (con diversos niveles de concreción) sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad que permitan una gestión coordinada de un conjunto de instituciones cada vez más heterogéneo y diferenciado.

A esto se suma que las funciones normativas y de vigilancia de los sistemas han sido separadas de las universidades nacionales, lo que conlleva a la creación de nuevas instituciones encargadas de evaluar a los oferentes, asegurar su calidad y promover en ellas una cultura de la información, cumplimiento, transparencia y responsabilidad.

En esta dirección hay una preocupación que se exhorta, la cual está en la regulación de la participación de nuevos proveedores de educación terciaria. Sin embargo, se formula una visión muy problemática en torno a cómo se establece la diferencia en estas regulaciones entre las instituciones del sector privado y las del sector oficial:

Las normas para el establecimiento de nuevas instituciones, incluidas las privadas y las virtuales, deben restringirse a requisitos mínimos de calidad y no deben constituir barreras para el acceso al mercado. Otras necesidades de reglamentación deben ser la implantación de mecanismos de aseguramiento de la calidad, controles financieros a los que deben someterse las instituciones públicas y legislación sobre derechos de propiedad intelectual. (Banco Mundial, 2003, p. xxv)

El Banco Mundial (2000 y 2003) resalta que la urgencia por mejorar la calidad y ampliar la cobertura en la educación superior se vincula con la necesidad que enfrentan los países en desarrollo por lograr articularse a una economía basada en el conocimiento. Se señala que, en tanto el conocimiento reemplazará al capital físico como fuente de riqueza, es imprescindible conducir a los jóvenes a lograr estándares más altos, de tal modo que estos países respondan a los requerimientos que genera la competitividad, ya sea manteniendo su posición o ubicándose al nivel de los demás.

Para justificar la necesidad de impulsar un conjunto de reformas en este nivel de formación, se advierte que, de no mejorar la formación del capital humano, los países en desarrollo no solamente quedarán a la zaga y enfrentarán la marginación, sino que persistirá o aumentará en ellos la pobreza. Este mejoramiento implica tanto ampliar el nivel de capacitación como lograr mayores niveles de independencia intelectual y flexibilidad.

Llaman la atención las metáforas que se utilizan para aludir al rezago de los países en desarrollo y la amenaza que representa la pobreza, no solo para sí mismos, sino para el conjunto de países del mundo. Al respecto, se señala que los países que están a la zaga parecen perseguir “un blanco móvil, dado que los países de altos ingresos van poniendo la frontera del conocimiento cada vez más lejos y están apartándose así continuamente de las restantes” (Banco Mundial, 2000, p. 22). Si bien en una época los países ricos miraban con indiferencia la miseria del Tercer Mundo, en la actualidad ya no es posible ser inmunes, pues “cuando el recuerdo del contagio producido por la primera crisis financiera mundial sigue

aún fresco en la memoria, la pobreza ha comenzado a mostrarse como una enfermedad infecciosa” (p. 23).

Las deficiencias en la calidad en el diagnóstico que se formula desde el Banco Mundial (2000) se relacionan fundamentalmente con las insuficiencias de recursos y de autonomía, así como con las condiciones de profesores y estudiantes. Los primeros no cuentan con la formación requerida para enseñar, usan métodos basados en la repetición o en la memoria, tienen poca motivación e insuficiente remuneración. Los segundos aprenden poco por las deficiencias de la enseñanza, las bibliotecas y los laboratorios, pues están mal equipados; también, por los escasos servicios estudiantiles y por las debilidades de calidad de los currículos.

En estas prácticas también cambia el papel atribuido al Estado, pues se ubica como instancia clave para lograr una mayor eficiencia del sistema a partir del ejercicio de una supervisión activa que no exceda su intervención ni opte por “volver a los sistemas de planificación centralizada” (Banco Mundial, 2003, p. 12). Este debe garantizar la transparencia financiera actuando “solo cuando tenga un claro diagnóstico sobre el problema de que se trate, y cuando sea capaz de proponer una solución y esté verdaderamente en condiciones de ponerla en práctica” (p. 59). Al respecto se señala que

los gobiernos necesitan desarrollar un nuevo rol como supervisores, más que como conductores de la educación superior. Deberían concentrarse en establecer los parámetros según los cuales puedan lograr su cometido, permitiendo que las soluciones específicas surjan de la creatividad de los profesionales de la educación terciaria. (p. 13)

Así, los discursos sobre la calidad de la educación superior quedan asociados a múltiples finalidades, como el incremento de competitividad y el “ejercicio compartido del poder” (Banco Mundial, 2000, p. 69). Esto es, un Gobierno de cooperación que a nivel de sistema se otorgue “a las instituciones o a sus representantes un papel en la definición de la política nacional de educación superior, mientras

que en el ámbito de las instituciones, supone asegurar que los docentes tengan influencia en la conducción del establecimiento” (p. 74). Igualmente, favorecer la calidad es potenciar la libertad académica, pues ella puede “contribuir enormemente a promover la calidad de los establecimientos y del sistema en su conjunto, pero debe ser comprendida y respetada tanto al interior de las instituciones como por los organismos ante lo cuales estas han de demostrar su desempeño” (p. 73). De forma semejante, se reivindica cierta autonomía para promover el interés público de la educación; eso sí, logrando que simultáneamente “los gobiernos suministren clara supervisión, evitando la administración excesiva” (p. 12). Esta autonomía se considera fundamental especialmente para la toma de decisiones académicas, financieras y de personal; por tanto, cuando ella está en riesgo es necesario recuperarla, pues ella “podría traducirse en un aumento de la calidad de la educación, toda vez que puede estimular la competencia” (p. 21), la cual debe estar siempre acompañada de la supervisión del Estado y de la rendición de cuentas.

Como se aprecia, en las políticas internacionales se van configurando continuidades en las orientaciones, también se van ampliando los alcances y usos del discurso de la calidad y se va afianzando su interdependencia con la evaluación. Es notable el vínculo que se establece también con la rendición de cuentas usada tanto para vigilar como para premiar, así como para incentivar el mejoramiento o sancionar el deterioro de la calidad. Por esta vía se va también impulsando la transformación del papel del Estado, al procurar la configuración en la justa medida en su rol de supervisión, control y gestión de la educación, tal como lo vamos a ir identificando en el siguiente apartado, en el que se presenta el panorama de las políticas nacionales promovidas a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y los respectivos Planes Sectoriales formulados en las dos últimas décadas.

La calidad de la educación superior en los Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2018 y en los Planes Sectoriales de Educación

La formación docente en los últimos lustros fue sustancialmente modificada a partir de 1998, pues se decretó una norma que impulsó la reestructuración de las facultades de educación y, por tanto, de los procesos de evaluación externa y acreditación de los programas de licenciatura; aspecto que, como se vio atrás, coincide en el tiempo con un nuevo ambiente internacional que revaloriza la cuestión docente. Por ello, el presente apartado toma como referente de inicio el año 1998 y extiende su análisis hasta el año 2018. De esta forma, se abordan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002), los dos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y los dos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018); así como los Planes Sectoriales de Educación (PSE) de cada cuatrienio y las políticas referidas a la formación docente.

Asimismo, se presentan brevemente los aspectos centrales en relación con la educación superior y la manera como se expresa la calidad de esta en cada PND, que, como se notará, enfatizan (con matices diferentes) en tres asuntos: la descentralización, la articulación de la educación con el sector productivo y la concepción de los sujetos educativos como capital humano y como elementos que permitirían alcanzar el anhelado desarrollo económico, con las consecuencias que ello acarrea. Específicamente, los PND que comprenden el periodo 1998-2018, se analizan a partir de la noción de la calidad de la educación superior, con el propósito de establecer los significados atribuidos a esta idea, los problemas que se espera ella atienda y los alcances atribuidos a las reformas o transformaciones promovidas por la educación, la formación, la universidad y el papel de los educadores.

En el siguiente cuadro se resumen los PND objeto de análisis, indicando el nombre, el periodo, el presidente a cargo de cada uno de ellos y los ministros de educación del momento.

Tabla 1.1. Planes Nacionales de Desarrollo, periodo 1998–2018

| Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 1998-2018 | | | |
|--|----------------|-------------------|---|
| Nombre del PND | Periodo | Presidente | Ministros de Educación |
| Cambio para construir la paz | 1998-2002 | A. Pastrana | Jaime Niño Díez Francisco José Lloreda |
| Hacia un Estado comunitario | 2002-2006 | A. Uribe | Cecilia María Vélez |
| Estado comunitario: Desarrollo para todos | 2006-2010 | | |
| Prosperidad para todos | 2010-2014 | J. M. Santos | María Fernanda Campo |
| Todos por un nuevo país | 2014-2018 | | Gina Parody Yaneth Giha |

Fuente: elaboración propia.

PND 1998–2002: “Cambio para construir la paz”

El PND (1998-2002) enarbó el propósito de la paz a partir de la descentralización que, según el documento, permite que los ciudadanos participen efectivamente. Para este plan, la descentralización se concibe como sinónimo de modernización del Estado, en sus palabras “un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que le cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos” (DNP, 1998, p. 15). Los cuatro pilares de este Gobierno fueron la adecuación de las estructuras políticas y de Gobierno, el fortalecimiento del tejido social, la consolidación del desarrollo vía negociación con las guerrillas y la reactivación de la producción.

Desde el plan, centrado en el concepto de desarrollo y descentralización, se sugirió la aplicación de medidas de orden social, bajo el entendido que se deben compartir responsabilidades con diversos actores de la sociedad. En él se plantea que los principales

problemas del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio y, precisamente, con el ánimo de contrarrestar esta tendencia, se formula la propuesta desde la noción del capital humano. Esta noción se entiende como la apropiación de conocimiento y su utilización en entornos adecuados, especialmente, con miras a atender las necesidades del medio laboral, dado que “solo mediante un decidido fortalecimiento del capital humano es posible contribuir a mejorar las condiciones de inequidad y pobreza imperantes en el país” (DNP, 1998, p. 25). Adicionalmente, el documento remarca la importancia del capital social, entendido como confianza en los otros y en las instituciones, en la cooperación y en la coordinación social, cuyo medio de construcción “no es a través de más Estado, sino mediante la descentralización y el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil” (p. 26).

Respecto a la educación, este PND propugna impulsar la cobertura, la equidad, la eficiencia y la calidad mediante una focalización hacia los más pobres, ya que “la experiencia mundial de esta década muestra la necesidad de un Estado que sea viable financieramente, que ayude a la población que efectivamente lo necesita y medie para que los otros se valgan por ellos mismos” (DNP, 1998, p. 193). Sobre la equidad, el plan postula que el esquema de financiación de la educación se transformará en uno orientado por los resultados, sobre la base de estándares técnicos, los incentivos a la eficiencia y de acuerdo con la población realmente atendida. Adicionalmente, se propone una optimización de los recursos y el paso del sistema de financiamiento de la educación superior de subsidios a uno que se pueda combinar con un esquema de créditos; también, se indica que se darán incentivos para estudiantes que ingresen a “carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional” (p. 227).

Según este plan, calidad, productividad y cobertura del sistema de educación, ciencia y tecnología, son cruciales para lograr la competitividad del sector productivo del país. Los cambios emprendidos en las instituciones del sector social buscan el aumento del control

colectivo que obligue a asumir compromisos y a rendir cuentas de su cumplimiento. En el caso del servicio de la educación, el compromiso social se debe expresar en la búsqueda y la exigencia de una mayor calidad, labor que también le compete a la legislación y a la política nacional, cuya responsabilidad es garantizarla. Al respecto, se señala que la baja calidad de la educación es un hecho político de hondas repercusiones en la dimensión de la ética social; por lo cual, el sistema político debe ofrecer alternativas y, en el caso de la educación superior, se debe propiciar la generación de la capacidad investigativa.

Para este PND, el grave deterioro de la calidad de la educación superior se ha debido, en parte, a una mala interpretación de la autonomía universitaria, a la proliferación de instituciones y programas, y a un sistema de regulación débil y contradictoria. En el caso de la autonomía universitaria, con respaldo en una interpretación discutible de la autonomía consagrada en la Ley 30 de 1992, se considera que la universidad pública no rinde cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos ni sobre sus resultados. Se afirma que la concentración del gasto de la universidad pública en el pago de su funcionamiento reduce la proporción del gasto destinado a la financiación de los insumos que aumentarían la calidad de la educación. Por ello, para su mejora, el Gobierno debe definir la asignación directa de recursos a las universidades de acuerdo con indicadores de gestión. Además, se decide institucionalizar la medición de la evaluación de la calidad mediante la consolidación del Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad.

En cuanto a la formación de educadores, este PND, con miras a elevar la calidad de la educación de la niñez y la juventud, propuso avanzar en la cualificación de la formación inicial y en la formación permanente de los educadores; a través del mejoramiento del proceso de acreditación previa de las facultades de educación, la reestructuración de las normales superiores, la consolidación del Sistema Nacional de Formación de Educadores, así como la dignificación y la profesionalización de los educadores en servicio.

En este mismo PND, se señala que el interés por potenciar el estatus del docente como intelectual y como miembro de la comunidad académica se basa tanto en facilitar su acceso a los bienes y servicios culturales como en el logro de la profesionalidad del educador, a través del fortalecimiento de los procesos de formación inicial y permanente, y del mejoramiento de sus condiciones de vida. Los supuestos que inspiran estos propósitos son, por un lado, lograr que una excelente formación del educador conduzca a que su quehacer resulte en un efectivo mecanismo para la paz; por otro, se espera que, al favorecer el mejoramiento del estatus social y cultural de los educadores, la educación resulte tan cualificada como el país lo demanda.

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación se plantea prestar una atención prioritaria a los siguientes factores: la formulación de lineamientos y estándares curriculares, el reconocimiento de los alumnos como centro del proceso educativo, la cualificación y la formación de los docentes, el incremento de la participación de la comunidad educativa, la compensación de las desigualdades educativas, la innovación y la investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la consolidación del Sistema de Evaluación de la Educación y el fortalecimiento de la institución escolar.

En consonancia con estas prioridades, el programa denominado “Educación es calidad”, formulado en el PND 1998-2002, proyectó definir lineamientos curriculares y estándares por áreas de conocimiento; así como consolidar e institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación para cubrir la evaluación de la calidad de la enseñanza, la evaluación de los docentes y los directivos docentes, el desempeño profesional de los educadores, los logros de los alumnos, la eficiencia de los métodos y los textos escolares, la organización administrativa y física y la eficiencia en la prestación del servicio. Los resultados que arroje el sistema se divulgarán periódicamente con el fin de nutrir la formulación de políticas de formación de docentes, la orientación de recursos financieros del Estado para la educación y la promoción de la exigencia en la calidad de la educación.

En el programa, se le brinda especial atención a la transformación y a la acreditación de las instituciones formadoras de docentes, al igual que a la innovación y la cualificación de los procesos de formación permanente de los educadores. Además, se propuso establecer instituciones e instrumentos de regulación eficaz, en particular, para fortalecer el sistema de información de la educación superior y así permitir discriminar la calidad de la oferta y apoyar los procesos de inspección, vigilancia y acreditación.

PND 2002-2006: "Hacia un Estado comunitario"

Para el periodo 2002-2006, se formula el PND titulado *Hacia un Estado comunitario* (DNP, 2003), en el que, además de presentarse un diagnóstico similar al del Gobierno anterior en términos de pobreza, inequidad, violencia y desempleo, se propugna como pilares de su gestión el brindar seguridad democrática, incrementar el crecimiento económico sostenible y proponer la generación de empleo, construir la equidad social y aumentar la transparencia y la eficiencia del Estado. Este Gobierno expone su propuesta de equidad en torno a tres ejes: revolución educativa con aumento de cobertura y calidad, mejoramiento de la salud pública y la nutrición, y el manejo social del campo.

En sintonía con el PND anterior, en este se formula la intención de reformar la administración del Estado en procura de reducir la planta de personal para atender exclusivamente las labores misionales, lo mismo que profundizar la descentralización y la promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial. El objetivo final es

un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional). (DNP, 2003, p. 27)

Para ello, se propone aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización hacia los más necesitados y optimizar la gestión del sistema de protección social.

Por su parte, el Plan Sectorial de Educación (PSE) de este periodo se propone una política de mejoramiento de la calidad para todos los niveles educativos, cuyo objetivo es fomentar la participación de las instituciones educativas, los maestros, las familias y la sociedad en general, en la puesta en marcha de un sistema de mejoramiento continuo de la calidad que defina y difunda los estándares educativos, socialice los resultados del sistema de evaluaciones de manera periódica y formule planes de mejoramiento formulados por las mismas instituciones educativas.

Para mejorar la calidad en la educación superior se aspira a conformar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, el cual se encargará del desarrollo y la implementación de proyectos relacionados con la definición y la verificación de las condiciones mínimas de calidad, la acreditación voluntaria de programas e instituciones, la aplicación obligatoria de los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), el diseño y el montaje del Observatorio Laboral, la internacionalización de la educación superior, el fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y su articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la reglamentación de la educación no formal y de la educación continua y el fortalecimiento del sistema de monitoreo para la vigilancia y el control de la educación superior (MEN, 2002).

Sobre el mejoramiento proyectado de la calidad, se afirma que el proceso depende de la definición de estándares de calidad, incluidos los de registro calificado (MEN, 2002). También se proyecta la evaluación de desempeño de docentes y directivos, así como la elaboración de planes de mejoramiento para las instituciones de educación superior. En esta dirección, el PSE establece las etapas para la reglamentación del registro calificado de los programas académicos, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.

La cobertura y la calidad de la educación se consideran factores determinantes del desarrollo económico, por tanto, se señala la necesidad de impulsar políticas que garanticen incrementos lineales y graduales en ellas, en los diferentes niveles de la educación, bajo dos modalidades: contratación del servicio y subsidio a la demanda (DNP, 2003). De manera particular, en el marco del proyecto “acceso con equidad a la educación superior” del PSE (2002-2006), se propone el programa Crédito, con el cual se busca crear los mecanismos de financiación para aquellos que quieran formarse en este nivel educativo (MEN, 2002). Se plantea, además, reglamentar la asignación de recursos del presupuesto de la nación a las instituciones estatales de educación superior, de tal forma que, a partir del año 2004, un porcentaje creciente del monto total de dichas transferencias fuera asignado con base en indicadores de desempeño por institución.

Así, para mejorar la calidad de la educación, el PND 2002-2006 propuso siete mecanismos: 1. Definir estándares de calidad para todos los niveles de la educación y así unificar los objetivos del sistema educativo (dominio de conceptos y competencias básicas requeridas para lograr desempeños satisfactorios requeridos en la vida laboral y social). Para la educación superior se propuso completar la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado. 2. La evaluación de resultados. 3. Lograr que las instituciones educativas formulen planes de mejoramiento, a partir de los resultados de las evaluaciones, que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. 4. Promover el aprendizaje de experiencias exitosas. 5. Mejorar la pertinencia de los programas de educación superior, para ello se propuso crear el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior del programa de crédito de educación superior. 6. Propiciar la conectividad a internet. 7. Fortalecer la informática, la televisión y la radio educativa.

Con el fin de dar garantía pública de la calidad de los programas y las instituciones de educación superior, se propuso reforzar el Sistema Nacional de Acreditación y fomentar el ejercicio de la inspección y vigilancia, contemplados en el mecanismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Para lograr lo anterior, se planteó seguir las siguientes estrategias:

1. Promover la acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones.
2. Exigir la aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior (ECAES) a todas las carreras.
3. Crear programas conjuntos de doctorado entre universidades, para mejorar el nivel académico y formar docentes e investigadores que reemplazarán a la generación saliente.
4. Impulsar la investigación, fortalecer y crear grupos y centros de investigación.
5. Fortalecer el Sistema Nacional de Información de la educación superior.

Para mejorar la eficiencia, el PND planteó apoyar el funcionamiento, el monitoreo y el seguimiento institucional de la educación superior, así como concentrar el papel del ICES en el desarrollo del Sistema Nacional de Pruebas; las funciones de inspección y vigilancia que esta entidad venía adelantando son asumidas por el Ministerio de Educación, a la vez que las de fomento quedan bajo la responsabilidad tanto de este como de Colciencias.

Este Plan Nacional de Desarrollo no define unas políticas dirigidas específicamente hacia la formación de educadores; sin embargo, el Plan Sectorial de este periodo invita a los entes responsables al “diseño de estrategias dirigidas a mejorar la formación de los docentes y su capacidad para fomentar en los estudiantes las competencias básicas en matemáticas, lenguaje, ciencias y competencias ciudadanas” (MEN, 2002, p. 27).

PND 2006-2010: “Estado comunitario, desarrollo para todos”

En su segundo mandato, Álvaro Uribe presenta un nuevo PND (2006-2010) que se titula *Estado comunitario: desarrollo para todos* (DNP, 2007). En él se asignó gran importancia al papel de la empresa privada en el crecimiento y en la generación de riqueza, y señaló, anunciando la fidelidad al espíritu social de la Constitución Política, que

el Estado Comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que marchita la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal. El Estado Comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. (p. 18)

Los ejes de este PND fueron cinco: la seguridad democrática, el respeto a las libertades públicas, la construcción de cohesión social, la transparencia y el respeto a la independencia de las instituciones del Estado. De acuerdo con este presupuesto, se resaltaron los logros del periodo anterior y se traza como reto sostener el crecimiento económico alcanzado, lo mismo que garantizar que los recursos generados financien un mayor desarrollo. A tono con la importancia otorgada al capital privado se postuló que la inversión privada es un mecanismo para resolver los problemas sociales del país, y que por tanto “no hay contradicción entre la tesis social de superación de la pobreza y construcción de la equidad, y la tesis económica de que el país sea atractivo a la inversión” (DNP, 2007, p. 25). Para ello, se presentaron como ejemplos la privatización de Telecom, Inravisión y la reestructuración de la red hospitalaria del país.

En los planteamientos de este PND, se atribuyó la sostenibilidad del crecimiento a las políticas de acumulación del capital humano, que se considera el mecanismo más adecuado para corregir la desigualdad, mejorar el acceso a los servicios sociales y fortalecer

la democracia; de allí, el imperativo de lograr coberturas universales en salud y educación. Además, frente al dilema de priorizar la igualdad de ingresos o de oportunidades, el Gobierno justifica su intervención en la igualdad de oportunidades, amparado en la función compensadora que debe cumplir el Estado ante las desventajas de las personas más pobres.

Frente a la educación, se señala que esta constituye una dimensión trascendental de inclusión social, ya sea por vía de facilitar el acceso al mercado laboral o por vía de acceso de carácter compensatorio a la población marginada. El sistema universitario se proyectó articulado a un modelo de formación por competencias que se conectara desde la educación básica hasta la formación posgradual, pasando por la educación media, técnica, tecnológica y profesional universitaria. En la figura 1.1 se visualiza la manera como se concibe el desarrollo de las competencias a lo largo del sistema educativo (MEN, 2008, p. 30):

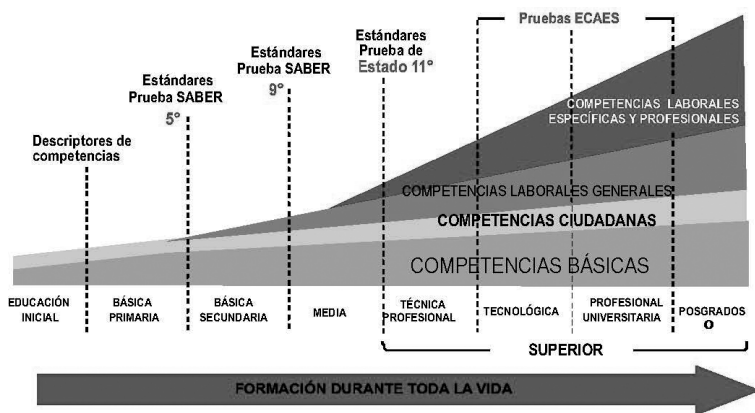


Figura 1.1. Desarrollo de competencias a lo largo de los niveles educativos

Fuente: MEN, 2008, p. 30.

En consonancia con esta visión, el Plan Sectorial en Educación (PSE) 2006-2010 (MEN, 2008) presentó cuatro políticas fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; mediante las cuales se busca ampliar las oportunidades de acceso,

la articulación de todos los niveles de enseñanza, el fomento del recurso humano que pueda responder al reto de aumentar la productividad y la competitividad del país y la consolidación de los procesos de modernización y de aseguramiento de la calidad en todo el sector, con el propósito de garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo.

Para lograr una educación de calidad para la competitividad, fueron propuestas las siguientes estrategias en el PSE (MEN, 2008):

1. Consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación. Este sistema está conformado por los siguientes elementos: a. Definición y aplicación de estándares; b. Sistema Nacional de Evaluación; c. Fomento de la calidad en la educación básica y media; d. Aseguramiento de la calidad de la educación superior.
2. Crear programas para el fomento de competencias.
3. Desarrollar profesionalmente a los docentes y los directivos.
4. Fomentar la investigación y la innovación.

Con respecto al Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, se precisa que este está relacionado con un conjunto de acciones que buscan “promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior, y su impacto en la formación de los estudiantes” (MEN, 2008, p. 33). Con la implementación de este sistema, se busca que la información sobre la evaluación de competencias acumuladas (ECAES), los sistemas de información de matrícula (SNIES) y el mercado laboral (OLE) se constituyan en elementos clave para realizar procesos de evaluación y otorgar los registros calificados y certificados de acreditación de calidad a las instituciones que componen este nivel; al igual que permitir el análisis de las necesidades del mercado laboral y del sector productivo, el cual servirá de referente para el diseño de programas y su evaluación (ver figura 1.2). Este sistema de aseguramiento tendrá como funciones

a) la definición y evaluación permanente de condiciones mínimas de calidad de programas e instituciones, b) el desarrollo de programas de mejoramiento para programas e instituciones que no satisfacen las condiciones mínimas, c) el impulso a la acreditación voluntaria en alta calidad de programas e instituciones, d) el uso de estrategias de inspección y vigilancia para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo y e) el mejoramiento de los sistemas de información que soportan estos procesos. (MEN, 2008, p. 33)

Según este PND, el mecanismo principal para el mejoramiento de la calidad de la educación es la evaluación y, por ende, se insistió en el fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad; el cual contempla, tal como se aprecia en la siguiente gráfica, los procesos de provisión de información, evaluación y fomento.

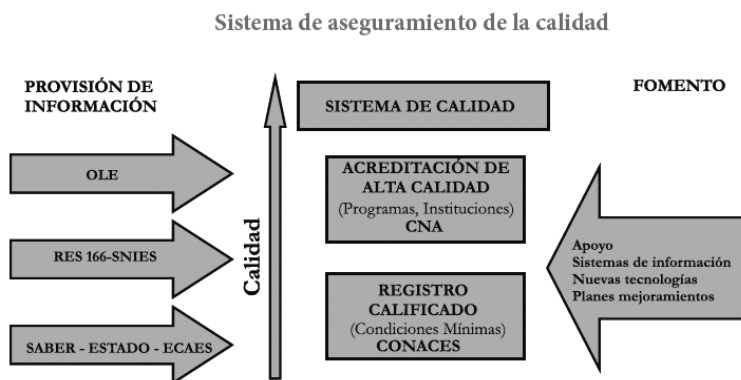


Figura 1. 2. Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Fuente: DNP, 2007, p. 304.

Para lograr dicho fortalecimiento se plantearon como metas: elevar el número de los programas y las instituciones acreditadas, aumentar los puntajes de los resultados de los exámenes de egreso de los estudiantes de universidad y optimizar el uso del Observatorio Laboral para Educación (OLE). También, se proyectó de forma estratégica el apoyo a la investigación y la generación de incentivos

de distinta índole; por lo cual se redactaron metas sobre el incremento de profesores de tiempo completo con doctorado vinculados a investigaciones, la optimización del uso de la infraestructura y la firma de convenios entre universidades y empresas.

Asimismo, se formuló la racionalización de los recursos y la modernización de la gestión de las instituciones de educación superior como un factor central, asociado con la calidad en la educación superior. Este programa se propuso con el ánimo de apoyar a las IES (particularmente las de carácter público), en el desarrollo de políticas que se materialicen en planes de gestión y desempeño, que permitan una ampliación de la cobertura y la calidad a través de un mejor uso y aprovechamiento de los recursos humanos, físicos y financieros. Para lograrlo, se propuso mantener los recursos asignados por el Estado a las instituciones públicas de educación superior y, desde el año 2004, asignar un porcentaje adicional (no mayor al 12%), con base en los indicadores de gestión y desempeño concertados con los rectores de las universidades públicas, nacionales y territoriales.

En cuanto a la estrategia de desarrollo profesional de los docentes y directivos, el PSE enfatizó en la relación entre la calidad de las instituciones educativas con la capacidad de estos actores para realizar actividades pedagógicas que fomenten el desarrollo de las competencias de los estudiantes. Por lo anterior, en el Plan Decenal de Educación (2006-2016), adicional a la articulación de los niveles del sistema educativo, se consideró necesaria la formación permanente de los maestros; para lo cual, desde la política educativa consignada en el Plan Sectorial 2006-2010, se avanzó en la consolidación de un sistema para la formación de educadores y directivos a nivel pedagógico y disciplinar (MEN, 2008).

Como parte de esta estrategia, también se propuso un fortalecimiento en la formación inicial de los docentes en las Escuelas Normales Superiores, apoyo focalizado en procesos de evaluación y en la reestructuración de los currículos que resulten pertinentes para los diferentes contextos y poblaciones (MEN, 2008). De igual manera, se planteó promover la revisión de la formación inicial

de docentes que se imparte en la universidad, con base en los resultados de los estudiantes en las pruebas Saber, en el examen de Estado y en los resultados de los concursos de ingreso a cargos docentes, para orientar la formación en el desarrollo de competencias que permitan a los docentes aplicar estrategias pedagógicas que respondan a las particularidades de los estudiantes, los grupos étnicos y las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Se indicó, además, que el ICETEX continuase otorgando créditos blandos para que docentes y directivos se vinculen a programas de actualización, a especializaciones o a maestrías, al igual que la financiación de capacitaciones en los periodos de desarrollo institucional. En el marco de esta estrategia, se proyectó avanzar en “la consolidación de una carrera docente basada en el mérito, en la que los mejores son seleccionados a través de concursos públicos” (MEN, 2008, p. 36). Para ello, la evaluación ocupó un papel central, por una parte, las evaluaciones anuales de desempeño permitirían identificar debilidades y fortalezas, y a partir de ellas diseñar estrategias de formación; por otra, la evaluación por competencias, además de demostrar las capacidades profesionales, definiría los ascensos en la carrera docente y el acceso a mejores remuneraciones, así como los estímulos vinculados a su desempeño y a su ubicación en áreas rurales de difícil acceso.

En el documento *Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y Lecciones*, se presenta un balance de los dos periodos, que en la misma línea de política, hace evidente la visión y los cambios estructurales que se lograron producir en este lapso, los cuales se basan en la convicción identificada en la Constitución Política del 1991 de afectar la gestión del sector educativo, esto es, impulsar la descentralización con autonomía tanto para las regiones como para las instituciones,

en la que el Gobierno nacional dejara de ser ejecutor y asumiera con firmeza la función de orientar la educación, ponerla de acuerdo con las necesidades del país, organizar su financiación y establecer los

mecanismos para garantizar a la sociedad una educación de calidad para todos. (MEN, 2010, p. 14)³³

Bajo esta perspectiva, en este balance se resaltaron como logros la articulación de la educación como parte de la política social del Gobierno, en especial en torno a la búsqueda de la equidad y a la recuperación de la seguridad (PSE, 2002-2006); así como la integración de la visión de la educación como pilar estructural de la competitividad del país (segundo plan sectorial).

En esta dirección, se destacó que el sector educación “pasó de medir muy pocas cosas a medirlo todo” (MEN, 2010, p. 15), basado en un pensamiento estratégico. Además de fortalecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el Sistema de Evaluación centrado en el desarrollo de competencias, se articuló a estos el sistema de información y se incluyó el seguimiento, tanto de la ejecución de los proyectos y los presupuestos como el impacto de los cambios institucionales y las transformaciones legales.

Según esta perspectiva, la estrategia para mejorar la calidad se centró en el enfoque de desarrollo de competencias, pues se considera que permite la integración en torno a los resultados de la acción educativa y se diseñó el ciclo del mejoramiento, que parte “de los estándares, pasa por la evaluación, y a partir de los problemas que esta permite ver, plantea planes institucionales para superarlos” (MEN, 2010, p. 16).

Desde esta visión de sistema integrado, se avanzó en las articulaciones entre los distintos niveles: la inicial y la básica, entre la media y la superior y la educación para el trabajo, bajo la premisa de ampliar la oferta; lo cual implicó que cada subsistema empleara “estrategias acordes con sus características (descentralización, contratación con la privada, ampliación de la oferta pública, créditos, subsidios) pero con el objetivo común de integrar a los más vulnerables” (MEN, 2010, p. 16).

33 Estos planteamientos y los que siguen aparecen en la presentación de este balance que hace la exministra Cecilia María Vélez, quien estuvo al frente de esta cartera durante los dos periodos.

Lograr estas transformaciones significó atender “lo que ocurría en el mundo real, en la sociedad y la economía” (MEN, 2010, p. 17), es decir, “las modificaciones en la demanda de calificaciones para el trabajo, el interés de los empresarios por la educación y el aporte de entidades privadas, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro comprometidas con la educación” (p. 17). Por estas razones, en este balance se identificó una “revolución en marcha que se debe profundizar cada vez más para lograr que, mediante una educación de calidad y para todos, el maravilloso capital humano que tiene el país se desarrolle y genere el progreso que merecemos, para lograr una Colombia equitativa y feliz” (p. 19).

PND 2010-2014: “Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad”

El plan de desarrollo del primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014) se asumió como una alternativa de tercera vía, bajo el eslogan “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (DNP, 2011, p. 22). La educación, al igual que los dos anteriores gobiernos, se entiende como formación de capital humano, la cual “permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos” (p. 270). En esta dirección se destacó el papel que cumple el Sistema de Protección Social, el cual contempla el Sistema de Formación de Capital Humano (configurado en el año 2010 a través del CONPES 3674), como uno de sus pilares, así como el sistema de educación formal y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). Este último involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales.

En sintonía con este planteamiento, el PSE 2010-2014 (MEN, 2011) estableció la necesidad, en articulación con lo formulado por el Plan Decenal de Educación 2006-2016 (MEN, 2007), de

garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia educativa, así como de asegurar e incrementar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado.

Atendiendo a los desafíos que aún debe sortear la educación superior en relación con la calidad, se formuló una política de mejoramiento que tiene como propósito “lograr que los estudiantes desarrollen sus competencias básicas y cuenten con herramientas para la construcción de su proyecto de vida” (MEN, 2011, p. 29). Para ello, la política trazó como objetivos estratégicos la transformación y el aseguramiento de la calidad y la formación de mejores ciudadanos, los cuales se materializarán mediante los siguientes cinco programas: la transformación de la calidad educativa; la formación para la ciudadanía; la calidad para la equidad; el aseguramiento de la calidad educativa en los niveles preescolar, básica y media, y el Programa Nacional de Formación de Educadores.

El fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en este PND contempló todos los niveles (desde la primera infancia, la educación básica y media, el sistema de formación para el trabajo, hasta la educación superior). Se alude a un Sistema Integral de Aseguramiento y Acreditación de la Calidad que articule los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta y establezca parámetros de calidad transparentes: 1. Consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales. 2. Integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas Saber Pro. 3. Consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. 4. Crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior (técnicas y tecnológicas principalmente) se acojan no solo al proceso de registro calificado, sino al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas.

Con el fin de que los ciudadanos enfrenten los retos y la competitividad propias del siglo XXI, se planteó como elemento esencial en el proceso de formación de capital humano la pertinencia, tanto

en su capacidad para desarrollar las competencias laborales (específicas y profesionales) como otras fundamentales que las soportan, como son las competencias básicas (matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas), las cuales incluyen el uso y apropiación de los medios y las tecnologías de la información y la comunicación, así como el manejo de una lengua extranjera.

Asimismo, para que el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) respondiera de manera pertinente a las necesidades de la sociedad del conocimiento, a las diferencias del contexto y los retos actuales, se demandó una formación que considere a los estudiantes como sujetos activos y el centro de la acción educativa. Acorde con ello, una educación de calidad centrada en el desarrollo de competencias requiere, según este plan de desarrollo, incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes, con el fin de que los estudiantes mejoren sus conocimientos sobre la forma de tratar una situación de aprendizaje; es decir, se requiere una educación rigurosa en el planteamiento de los problemas pedagógicos que potencie las capacidades de los estudiantes para relacionar datos, fuentes de información, transferir sus aprendizajes a situaciones nuevas, y que estructure los contenidos de la educación de acuerdo con las características de la población que se educa. Así, los docentes deben hacer propuestas educativas flexibles y lo suficientemente retadoras en relación con las problemáticas globales.

Para esto, este PND afirma que los procesos de enseñanza-aprendizaje basados en competencias tienen el potencial de mejorar el vínculo entre educación y trabajo, establecen nuevas vías desde la educación hacia el empleo y reducen algunas barreras del aprendizaje (aprender haciendo), por ejemplo, al utilizar nuevas formas de evaluación. Así, propone desarrollar y fomentar la creación de mecanismos de certificación adecuados para que la conexión entre el sistema de formación y el desarrollo de los perfiles ocupacionales sean flexibles y bidireccionales.

El PND plantea que el SFCH debe crear tres tipos de competencias: competencias esenciales (habilidades básicas, comunicativas, aritméticas, uso de tecnologías, dominio de una segunda lengua),

competencias genéricas (comunes a un conjunto de sectores) y competencias específicas (conocimientos, destrezas y actitudes para el desempeño de una actividad profesional concreta). Dado el contexto nacional, las competencias esenciales se han dividido en competencias básicas y competencias ciudadanas, mientras las competencias genéricas y específicas se han agrupado en competencias laborales específicas y profesionales. La visión de una educación durante toda la vida se reitera, se retoma y se actualiza en el esquema que se había formulado en el PSE de 2006-2010 (ver figura 1.1), para ubicar las competencias a desarrollar según el nivel de formación, desde la primera infancia hasta posgrados, e indica su relación con el sistema de evaluación y el mercado laboral.

Este PND entiende el Sistema Nacional de Evaluación como el conjunto de componentes, procesos, estrategias y actores que, en una dinámica coordinada, permiten avanzar cualitativa y cuantitativamente en el fomento de la calidad de la educación. La apropiación de este sistema posibilitaría que en el nivel institucional se consolide una cultura basada en la valoración, que esté orientada al mejoramiento continuo de los procesos y de los resultados. Este sistema entiende la educación de calidad como aquella que busca que todos los niños y los jóvenes del país (independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural) aprendan lo que deben aprender y lo sepan aplicar y aprovechar; esto es, que desarrollen las competencias que les permitan enfrentarse exitosamente a las diferentes situaciones que se les presentan a lo largo de la vida.

De acuerdo con lo anterior, este PND propuso un conjunto de metas para 2014 con el fin de disminuir las brechas en los resultados de la calidad educativa. Se partió de la línea base establecida en 2009:³⁴ incrementar el porcentaje de IES y programas con acreditación de alta calidad (de 7% a 10% en el primer caso, y del

34 El país contaba en el 2010 con 5481 programas de pregrado y 3815 de posgrado con registro calificado. De estos programas 724 tenían acreditación de alta calidad (el 7,3% del total). Asimismo, se había evaluado el 100% de los programas de pregrado y posgrado para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad a través del registro calificado (DNP, 2011).

Así, para fomentar la actualización y el fortalecimiento de competencias de los docentes, se propuso adelantar un Plan Nacional de Formación Docente para fortalecer las competencias básicas y laborales. El diseño del plan debía hacer uso de la información que brindan las evaluaciones tanto de docentes como de estudiantes, y las experiencias significativas de formación adelantadas en Colombia, y con el apoyo de las facultades de educación del país, bajo la orientación y seguimiento del MEN.

En el PSE (MEN, 2011) se establece que la mejora de la calidad de la educación se refleja en prácticas de enseñanza más efectivas; en ese sentido, se establece que la formación inicial de educadores debe tener en cuenta el conocimiento de lo que enseñan los profesores (conocimiento de la disciplina) y los conocimientos acerca de cómo se enseña (conocimiento de la didáctica de la disciplina). Adicionalmente, este Plan Sectorial de Educación plantea que para asegurar que los estudiantes del país logren un dominio básico del inglés como segunda lengua, se hace necesario el establecimiento de tres líneas estratégicas de acción. Una de ellas es el desarrollo de planes de capacitación para mejorar la formación de docentes, y se fijó como meta que a 2014 por lo menos el 80 % de los estudiantes de último año de la licenciatura en inglés alcanzaran como mínimo el nivel B2³⁵ (intermedio alto) de competencia (MEN, 2011).

35 El Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza, Evaluación (MCER, o CEFR en inglés) es un estándar europeo, utilizado también en otros países, que sirve para medir el nivel de comprensión y expresión oral y escrita en una determinada lengua. El MCER establece una escala de seis niveles comunes de referencia para la organización del aprendizaje de lenguas y la homologación de los distintos títulos emitidos por las entidades certificadas. La división se agrupa en tres bloques que responden a una división más clásica de niveles: básico, intermedio y avanzado. El nivel B2 indica que el usuario de una lengua es capaz de entender las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico, siempre que estén dentro de su campo de especialización. De igual forma, indica que se pueden producir textos claros y detallados sobre temas diversos, así como defender un punto de vista sobre temas generales indicando los pros y los contras de las distintas opciones.

PND 2014-2018: “Todos por un nuevo país”

El segundo PND de Juan Manuel Santos contempla un capítulo dedicado a la educación titulado *Colombia, la más educada*, que planteó como perspectiva cerrar las brechas en acceso y calidad de la educación entre grupos, regiones y personas, para aproximar al país a estándares internacionales. Este acápite destaca los logros en cobertura del periodo anterior y señala el problema de la calidad y la pertinencia como cuestiones pendientes por resolver. A su vez, la formación del capital humano se retoma para afrontar los retos de la globalización, en el sentido de considerarla como eje de la transformación económica y cultural, cuyas necesidades interpelan los sistemas educativos. Cerrar brechas en todos los niveles se propone como una estrategia clave que cohesiona las políticas de cobertura, eficiencia y calidad a lo largo y ancho del sistema educativo.

La calidad en este documento es nuevamente asumida en función de los resultados en las pruebas censales nacionales e internacionales. Adicionalmente, se resalta que los indicadores en la educación básica dependen de la calidad docente, pues los resultados de las pruebas Saber se relacionan con docentes con mejor formación previa o menor proporción de estos en condición de provisionalidad. Asimismo, este PND propuso avanzar en un rediseño para el otorgamiento de registro calificado de programas de educación superior, con miras a estándares de calidad más elevados y generar estrategias para que más instituciones obtengan la acreditación.

La educación se considera el tercer pilar de este PND y es concebida como el instrumento más poderoso de igualdad social, pues no solo nivela las oportunidades de las personas, sino que abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia. De acuerdo con esto, se proponen los siguientes objetivos:

- Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión del servicio de calidad en la educación.
- Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación entre individuos, grupos poblacionales y regiones, para acercar al

país a altos estándares internacionales y lograr la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

- Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.

En cuanto a la calidad de la educación superior impartida en el país, de acuerdo con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), se indica que el país cuenta con 6414 programas de pregrado registrados en el sistema, de los cuales 944 cuentan con registro de alta calidad (acreditación) y 5470 con registro calificado. En el caso de las instituciones de educación superior, se tiene que 33 de las 288 existentes cuentan con acreditación de alta calidad. Asociado con esto, es importante subrayar que solo el 6% de los docentes de educación superior cuentan con formación doctoral. En este sentido, según el documento, el país debe avanzar hacia un rediseño de los criterios para el otorgamiento de los registros calificados, que lleve a todos los programas a operar bajo estándares de calidad más elevados; así como a propiciar estrategias para promover la acreditación de alta calidad de más instituciones de educación superior y fomentar la formación avanzada del cuerpo docente. Además, se propenderá por una mejor articulación de la educación superior con la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

El PND 2014-2018 propone un conjunto de herramientas para incentivar la calidad de la educación superior, la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Algunas de estas procuran la eficiencia del Sistema de Aseguramiento de la Calidad modificando el marco institucional del sistema de calidad para redefinir procesos y competencias con el fin de optimizar las funciones de evaluación, inspección, vigilancia y control destinadas a velar por la adecuada prestación del servicio de educación superior. Este ajuste contempla la incorporación de la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH) en el modelo de calidad, la estandarización de los criterios de acreditación por parte del CNA y las

condiciones básicas para la expedición de los registros calificados por CONACES, el apoyo a las instituciones de educación superior para el desarrollo de autogestión y la rendición voluntaria de cuentas como mecanismos preventivos, así como el fortalecimiento de los mecanismos correctivos.

Con respecto a la formación docente, este plan considera que lograr que el país sea el más educado de América Latina implica cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía. Por tanto, se promoverá la excelencia docente, ya que se considera que la calidad de los maestros es uno de los principales determinantes del aprendizaje de los estudiantes. Por esta razón, se busca atraer y formar a los mejores, para que sean los docentes del Sistema Educativo Colombiano mediante la implementación de los siguientes mecanismos:

- Fomentar los programas de licenciatura con estándares altos de calidad y con requisitos de ingreso igualmente elevados para sus estudiantes.
- Buscar que los mejores egresados de licenciaturas y carreras profesionales sean quienes ingresen a la carrera docente.
- Formar durante el ejercicio de la carrera docente con créditos condonables.
- Evaluar el desempeño del docente en función del mejoramiento continuo.
- Mejorar los salarios para nivelar a los docentes con respecto a otros profesionales que cuentan con alta remuneración.

Según estas orientaciones, se propone un conjunto de metas (en el periodo 2013 a 2018), las cuales se orientan a incrementar el porcentaje de docentes que ingresan al magisterio, ubicado en los quintiles superiores (4 y 5) en las pruebas Saber Pro, tanto de razonamiento cuantitativo (de 36,2% a 45%) como de lectura crítica (de 31,3% a 40%). Además, incrementar el número de bachilleres beneficiados con crédito beca para programas profesionales de

licenciatura en IES certificadas con alta calidad (de 249 a 2000). Elevar el porcentaje de programas de licenciatura con acreditación de alta calidad (11,4% a 15%) y elevar los porcentajes de estudiantes de licenciatura en nivel de desempeño alto (nivel 3), en las pruebas de razonamiento cuantitativo Saber Pro (de 3,3% a 13,2%) y en las pruebas de lectura crítica (9,8% a 14,7%). Incrementar el porcentaje de personas que ingresan a programas de licenciatura, ubicados en los dos quintiles superiores de las pruebas Saber 11 (60,5% a 80%). Asimismo, elevar los porcentajes de profesores oficiales de la educación básica preescolar, básica y media con formación de posgrado (28,5% a 38%) y el de docentes o aspirantes docentes beneficiados con recursos de la nación para mejorar su formación a nivel de posgrado (68 a 17 000) (DNP, 2015).

Por su parte, la Ley 1753 de 2015, que expidió este PND, adicionó al documento inicial la exigencia a los programas de licenciatura de obtener la acreditación de alta calidad, lo cual indica que el Gobierno deberá nivelar los criterios de registro calificado a los de alta calidad.

La calidad de la educación superior y de los programas de licenciatura en los lineamientos de política específicos (1992-2016)

El presente apartado describe las características de la formación inicial de los educadores en Colombia y hace énfasis en la formación de licenciados, desde la revisión de la normatividad producida entre 1992 y 2016, relacionada con la calidad de los programas académicos de educación superior y, de manera más específica, los programas de licenciatura. Se organizó una línea de tiempo, en la cual se destacan los principales elementos normativos en dos niveles, el primero es la calidad de la educación superior y el segundo, la calidad de los programas académicos en educación (ver figura 1.4).

En el contexto nacional, el énfasis por la calidad y su evaluación se institucionalizó con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, que definió a la educación como un derecho y un servicio público regulado por el Estado, del cual son corresponsables la sociedad y la familia.

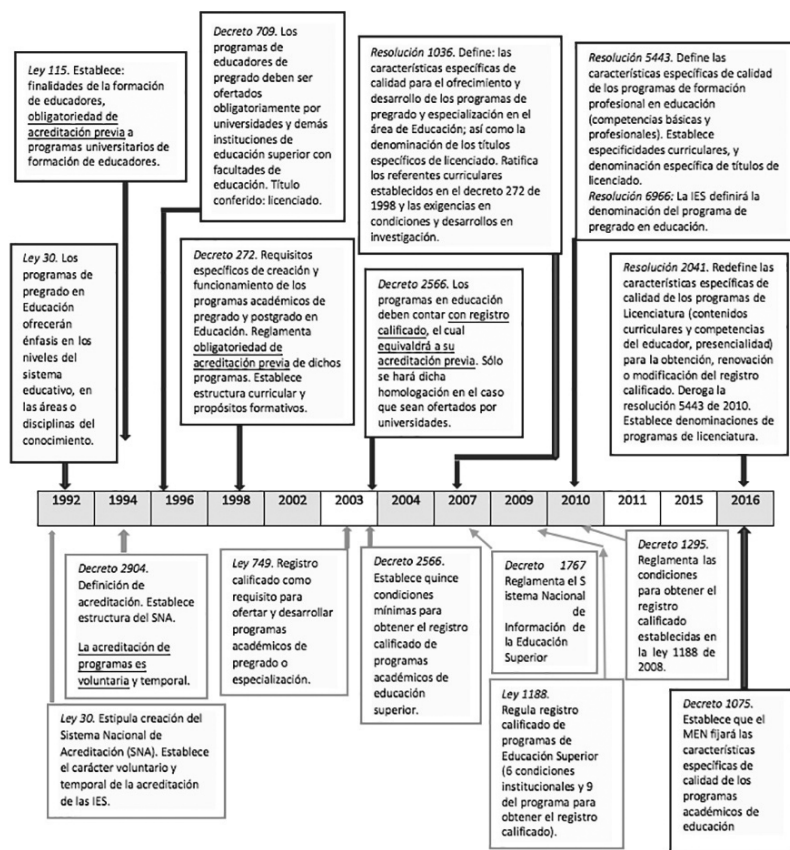


Figura 1.4. Línea de tiempo (1992-2016) de las principales normas nacionales relacionadas con la calidad de la educación superior (gris claro) y la calidad de los programas académicos en educación (gris oscuro)

Fuente: elaboración propia.

La carta política consideró de carácter obligatorio la escolaridad entre los cinco y los quince años (un año de preescolar y nueve de educación básica), y definió la educación como una función social que busca el acceso al conocimiento, la ciencia y la tecnología y los bienes y valores culturales. Esta también procura la formación en los derechos humanos, la paz y la democracia; incentiva la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico,

tecnológico y la protección del ambiente, y debe alcanzar, con la vigilancia del Estado, condiciones de calidad (Constitución Política de Colombia, art. 67). Tal como lo afirman el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello,

la calidad, de manera particular en Colombia, tiene en la Constitución Política de 1991 un punto de referencia esencial, por cuanto solo hasta su promulgación aparece en el ámbito de la educación el espíritu de la calidad como objetivo rector de los procesos educativos. (MEN y CAB, 2013, p. 33)

De este modo, la Constitución le atribuyó a la educación un conjunto de funciones reguladas y evaluadas por el Estado a partir de la definición de criterios de calidad, que fueron reglamentados inicialmente en la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, y que durante finales del siglo xx y principios del siglo xxi fueron objeto de una serie de reformas que configuraron lo que se conoce como el Sistema de Acreditación de Calidad.

En la Ley 30 de 1992 se asumió en forma explícita un conjunto de tareas de fomento, inspección y vigilancia del Estado con “la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior” (Constitución Política de Colombia, art. 31, numeral h). En el marco de este principio de vigilancia para la calidad, la misma ley creó el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior (art. 53); su entidad rectora; el Consejo Nacional de Acreditación (art. 54); la autoevaluación institucional, como procedimiento para evidenciar la calidad (art. 55); y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, como mecanismo para registrar y divulgar información acerca “de la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema” (art. 56). Además de crear las instancias y mecanismos para su funcionamiento, se le atribuyó la función de “garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos” (art. 53).

Las anteriores orientaciones se concretan en el Decreto 2904 de 1994, que establece la estructura del Sistema Nacional de Acreditación (SNA): el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), las instituciones que optan por la acreditación y la comunidad académica, así como los procedimientos requeridos para acreditar un programa. Se ratificó que la acreditación es de carácter voluntario y temporal (la duración está supeditada a la calidad del programa), y está mediada por los procesos de autoevaluación y evaluación externa (desarrollada por pares académicos), los cuales están orientados por los instrumentos y procedimientos establecidos por el CNA. Así, se estableció que el CNA emite el concepto de evaluación final, el cual constituye la base para que el Ministerio de Educación, si procede, expida el acto de reconocimiento de la calidad del programa mediante una resolución en la que se concede la acreditación de alta calidad. En este decreto, la acreditación de los programas académicos se define como

el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social. (Decreto 2904 de 1994. art. 1.º)

Es importante anotar que mientras las normas recién citadas establecen que la acreditación de los programas académicos tiene carácter voluntario, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) estableció la obligatoriedad de la acreditación previa a los programas de pregrado y las especializaciones en educación (Ley 115 de 1994, art. 113.º); dicha exigencia se concretó en el Decreto 272 de 1998, el cual se basó en los requisitos de calidad. Es de destacar que los programas, a partir de la expedición de dicho decreto, contaron con un plazo de dos años (Decreto 272 de 1998, art. 16.º) para ajustarse a las nuevas exigencias de calidad y así obtener la acreditación previa como condición obligatoria para poder ofertar un programa.

En el 2003, se produjo una modificación con respecto a esta exigencia de la acreditación previa a los programas académicos en educación. Así, el Decreto 2566 de ese año estableció que la existencia de dichos programas está supeditada a la obtención del registro calificado, reconocimiento equivalente a la acreditación previa, y se estipuló que a los programas que contaran con acreditación previa en el momento de la expedición de la norma, se les asignaría automáticamente el registro calificado con vigencia de siete años “contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que otorgó la acreditación previa” (art. 23.º).

En la perspectiva general de la calidad de los programas académicos de educación superior, el Decreto 2566 de 2003 es significativo en tanto establece quince condiciones mínimas requeridas para ofertar y desarrollar los programas. Por su parte, la Resolución 1036 de 2004 definió las características específicas de calidad para la oferta y el desarrollo de los programas de pregrado y especialización en el área de educación. Así, se establece la denominación de los programas académicos y de los títulos específicos de licenciado (que se corresponden con los niveles educativos y las áreas establecidas en la Ley 115 de 1994), además, incluye referentes curriculares particulares.

El registro calificado de los programas de educación superior es regulado por la Ley 1188 de 2008, que lo define como “el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior” (art. 1.º). Se establecen, además, las condiciones de calidad (art. 2.º) en dos ámbitos, nueve condiciones correspondientes a los programas académicos y seis condiciones de carácter institucional. Y se precisa que “las solicitudes de registro calificado de los programas de las instituciones de educación superior estatales tendrán plena financiación del Estado” (art. 2.º).

Las condiciones enunciadas son reglamentadas de manera específica por el Decreto 1295 de 2010, en el cual se describen las características que identifican cada una de las quince condiciones

de calidad. Este decreto establece, además, que la vigencia del registro calificado es de siete años, y se estipula que su renovación está supeditada a “la presentación de los resultados de al menos dos procesos de autoevaluación realizados durante la vigencia del registro calificado, de tal forma que entre su aplicación exista por lo menos un intervalo de dos años” (art. 6.º, núm. 6.3); lo cual implica que los programas académicos implementen procesos de autoevaluación de manera permanente. Respecto a la evaluación externa de los programas, los pares académicos son designados por el MEN, con el apoyo de las salas de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES). El concepto de la evaluación externa es emitido por CONACES, con base en la información de la institución y el informe del par académico, quien verifica el cumplimiento de las quince condiciones de calidad. Dicho concepto es remitido al MEN, instancia decisiva para efectos de la renovación del registro calificado. En lo que respecta a los procesos para la obtención de la acreditación de alta calidad de los programas, o su renovación, el Decreto 1295 de 2010 exige tener vigente el registro calificado. En caso de obtener la acreditación, se procede de oficio con la renovación del registro calificado.

En ese mismo año, se produjo la Resolución 5443 de 2010 que definió las características específicas de calidad de los programas de formación profesional en educación. A través de ella, se reguló la denominación de títulos de licenciados, los cuales se corresponden con los niveles y ciclos de educación, así como con las áreas establecidas en la Ley 115 de 1994. Cabe precisar que esta exigencia fue modificada con la expedición de la Resolución 6966 de 2010, que establece que “la institución de educación superior, en el marco de su autonomía universitaria, definirá la denominación del programa de pregrado en educación” (art. 1.º).

Además del marco normativo y político derivado de los procesos de acreditación y autoevaluación que enmarcaron los discursos sobre la calidad de la educación en los programas académicos de educación superior, y en particular de las licenciaturas, en el marco del Plan Sectorial 2010-2014, *Educación de calidad, el camino para la*

prosperidad, el MEN formuló el Sistema Colombiano de Formación de Educadores (MEN, 2013a), iniciativa planteada casi veinte años atrás en el Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005.

Según el documento del sistema, en adelante SCFE,

la formación de educadores es una actividad compleja afianzada en una dinámica social y cultural que la determina y que al mismo tiempo demanda su transformación. Es por ello que su comprensión se asume desde la perspectiva de un sistema complejo. (MEN, 2013a, p. 46)

Lo anterior implica la participación de diferentes actores, como el MEN, las Secretarías de Educación y las instituciones educativas, y se articulan a sujetos formadores, instituciones formadoras e instancias administrativas sociales y culturales. Se asume la formación basada en la condición humana, disciplinar, pedagógica, cultural, social, política, ética, estética y laboral, y se establecen como ejes transversales que articulan y potencian el sistema, como la pedagogía, la investigación y la evaluación.

Según el documento, los objetivos del Sistema Colombiano de Formación de Educadores (SCFE) se orientan a: 1. Garantizar la calidad de los programas de formación de los educadores a partir del reconocimiento de los contextos y tendencias nacionales, locales y regionales, y en función de las necesidades de formación del país. 2. Centrar la formación del educador en los aspectos disciplinario, ético, estético, comunicativo, pedagógico e investigativo, al contemplar su aplicación a los procesos de enseñanza y de aprendizaje para los distintos niveles y ámbitos de la educación. 3. Fomentar el desarrollo humano del educador en calidad de ser íntegro y coherente en el pensar, sentir y actuar, preparado para cumplir su labor educativa en la formación de sujetos. 4. Promover espacios para la producción y socialización de los conocimientos pedagógicos, disciplinares, científicos, sociales y culturales; los cuales aportan en la cualificación de los educadores en relación con la educación inclusiva, diferencial e intercultural necesaria para las realidades diversas del país. 5. Contribuir con la apropiación y aplicación de

las estructuras normativas relacionadas con la formación de educadores, y generar propuestas de regulación que dinamicen el proceso de la formación de educadores. 6. Consolidar acciones dirigidas a la articulación de las instituciones formadoras de educadores y sus programas, al contemplar planes, proyectos y estrategias para la educación profesional inicial, en servicio y avanzada, que favorezcan la movilidad dentro del sistema. 7. Propiciar la transformación de los imaginarios sociales y culturales de la profesión del educador para aportar en la reivindicación de su valor e importancia social (MEN, 2013a). En coherencia con la normatividad nacional, en el SCFE se asume la pedagogía como saber fundante de la formación de educadores, lo cual implica profundizar en las diferentes comprensiones que se han elaborado desde lo pedagógico, “de tal modo que el educador como intelectual y profesional comprenda e interiorice las construcciones conceptuales que dan sustento a su práctica pedagógica, asuma posturas al respecto y contribuya en la construcción de conocimiento pedagógico” (MEN, 2013a, p. 64).

La relevancia de la investigación en la formación docente se basa en tres argumentos: el reconocimiento de la disposición del educador a la indagación y la reflexión de su praxis, orientada a la elaboración conceptual de la experiencia y la construcción de conocimiento; la concepción de la formación del educador como intelectual y productor de conocimiento académico, que propende por la consolidación de la pedagogía como disciplina, y la identificación de la investigación como alternativa didáctica, que potencia el desarrollo de la práctica pedagógica. En tal sentido, se destacan la necesidad y la importancia de constituir comunidades de investigadores que, además de interpretar de manera reflexiva la sociedad y sus problemas, generen ambientes democráticos a favor de la movilización pedagógica, a partir del reconocimiento de las dinámicas y complejidades de la realidad educativa.

El SCFE contempla la articulación entre los tres subsistemas de formación descritos: inicial, en servicio y avanzada, y en cada uno de ellos se plantea el sentido de la formación, los sujetos en formación, las instituciones y los sujetos formadores (facultades de

educación, escuelas normales superiores y otras áreas o programas universitarios técnicos y tecnológicos); también en los programas y las modalidades de formación (licenciaturas, programas de formación complementaria –normalistas–, programas de pedagogía para no licenciados, formación en servicio y formación posgradual). Asimismo, se formulan modalidades de articulación desde las competencias atribuidas al Comité Territorial de Formación Docente.

Respecto al subsistema de formación inicial, se aclara que este se ocupa de promover espacios para que el futuro educador se apropie de los fundamentos y los saberes básicos, y desarrolle las competencias profesionales necesarias para efectuar su labor como profesional de educación.

Para esto se requiere formar a los educadores en un ámbito de interpretación y comprensión de la realidad educativa nacional y regional, además de estudiar las implicaciones sociales, culturales, cognitivas, personales y disciplinares de la educación desde sus distintos niveles y desarrollos. (MEN, 2013a, p. 72)

Este proceso de formación se dirige “a aprender a enseñar, a posibilitar el aprendizaje de diversos conocimientos, competencias, contenidos conceptuales, actitudinales y procedimentales, con el fin de crear posibilidades vitales para la constitución de los sujetos sociales a través de la educación” (MEN, 2013a, p. 72). En esta dinámica, se destaca la necesidad de involucrar la comprensión reflexiva de la práctica pedagógica con la finalidad de contribuir en la consolidación y conformación del saber y el conocimiento pedagógico y didáctico, fundamentales en la labor educadora.

En cuanto a los sujetos en formación en este subsistema, se considera necesario hacer un seguimiento que permita contrastar las condiciones de ingreso y de egreso durante el proceso de formación, teniendo en cuenta criterios tales como el rol docente, el desarrollo de cualidades personales y profesionales como educador. Además, se señalan los ámbitos que abarca esta formación orientada al desarrollo profesional, que propende por

la responsabilidad social y la adquisición de “las competencias básicas, disciplinares, pedagógicas y didácticas, propicias para fomentar los aprendizajes escolares hacia el desarrollo integral y diverso de las poblaciones en los diferentes niveles y contextos de vida” (MEN, 2013a, p. 74).

Dentro de las características importantes en el perfil del educador en formación inicial se destacan: 1. Una formación sólida en teoría educativa, pedagógica y didáctica que sean contemporáneas, generales y específicas, acordes con la orientación disciplinar particular. 2. Una comprensión de los procesos diferenciales de la enseñanza y el aprendizaje en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, y sus diferencias individuales y sociales. 3. El dominio de los principios pedagógicos de educabilidad y enseñabilidad y su papel en la función educativa; asimismo, la profundización en alternativas pedagógicas y didácticas dirigidas al aprendizaje de diversas poblaciones según sus condiciones contextuales. 4. La formación en un pensamiento crítico y la apropiación de un conocimiento reflexivo basado en la comprensión histórica y epistemológica de la educación, la pedagogía y los campos disciplinares. 5. Una formación en investigación educativa basada en lecturas analíticas que posibiliten la construcción de alternativas y propuestas educativas. 6. El desarrollo de habilidades en las TIC, orientadas al diseño y uso pedagógico de estas herramientas. 7. La comprensión y la producción de textos para fortalecer las prácticas pedagógicas y la formación investigativa. 8. El diseño, el desarrollo y la cualificación de proyectos educativos institucionales y currículos flexibles, basados en la educación inclusiva e intercultural. 9. La formación en inglés, atendiendo la política nacional de fortalecimiento de Inglés como Lengua Extranjera (ILE). 10. Una formación como sujetos políticos que se empoderan, autodeterminan y organizan en colectivos, a partir de una formación en ética, democracia y ciudadanía (MEN, 2013a).

En consonancia con este tipo de perfil, en el apartado de lineamientos de política, el SFCE destaca la importancia de diferentes aspectos, como reconocer al educador como un profesional de la

educación y su formación como un proceso de profesionalización, valorar la importancia de la formación disciplinar y pedagógica en la cualificación de los profesionales, dignificar la profesión docente en concertación con la academia y las comunidades docentes, lograr el ejercicio de la profesión desde un compromiso ético-político y en condiciones salariales dignas, fortalecer las capacidades para el uso de las TIC y de una segunda lengua en los procesos de enseñanza y aprendizaje, desarrollar competencias en los educadores para atender desde el enfoque de derechos a grupos diversos y a comunidades étnicas o poblaciones históricamente discriminadas, así como aumentar el presupuesto para la formación de educadores.

Con respecto a los lineamientos específicos para el subsistema de formación inicial, las líneas de acción que se proponen se centran en elevar las exigencias académicas para el ingreso de los aspirantes a los programas de formación inicial; flexibilizar los currículos, tanto para elevar la calidad de la formación como para responder a las necesidades de los contextos; fortalecer la investigación, a través de grupos y semilleros de investigación; incrementar la oferta educativa de programas de licenciatura, según las necesidades del país; favorecer la formación pedagógica de los profesionales no licenciados ni normalistas; generar diálogos entre la política de formación de educadores y las demás políticas orientadas a la formación de docentes y directivos; diseñar y desarrollar estrategias de acompañamiento a docentes noveles con la participación del MEN, las instituciones y las Secretarías de Educación; diversificar las prácticas pedagógicas y articularlas a los procesos de formación, y potenciar convenios entre Escuelas Normales y las IES.

Un año después, y sin una clara articulación con el documento del SCFC, el MEN publicó un documento de propuesta de *Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación* (MEN, 2014), centrado en responsabilizar al maestro y a su formación por los logros en la calidad de la educación, allí se dió centralidad al capital humano y a los resultados en las pruebas como referente para el crecimiento económico, tal como lo plantea la OCDE. Asimismo, se cuestiona la dispersión de titulaciones

que deterioran la calidad de las licenciaturas, y se plantea la necesidad de ofrecer a los docentes una formación pertinente que integre lo disciplinar, lo pedagógico y lo didáctico. Desde estos lineamientos se busca elevar las exigencias para el cumplimiento de las condiciones de calidad y se espera que ellos sean apropiados y “adaptados por las instituciones en concordancia con su naturaleza, principios misionales y contexto para dar cuenta de su cumplimiento en los informes y durante el proceso de verificación externa para la solicitud inicial y de renovación del registro calificado” (MEN, 2014, p. 4). El énfasis del documento en elevar las exigencias y en destacar los mecanismos de evaluación y seguimiento revelan la preocupación por fortalecer el control y la vigilancia para afectar lo que se considera un bajo desempeño del sistema educativo.

Estos lineamientos plantearon la necesidad de normalizar las titulaciones y definir el grupo de áreas prioritarias, para atender aquellas fundamentales en la educación preescolar, básica y media. También, se establecieron como competencias básicas del maestro las que son definidas en el proceso de evaluación externa que realiza el ICFES en los módulos de competencias específicas: enseñar, evaluar y formar. Se cuestiona lo que se considera una actitud científicista y se enfatiza en adelantar una investigación acorde con las necesidades y realidades de los contextos educativos. En consonancia con esta visión, se circunscribe la investigación a las áreas, las disciplinas y la práctica. Los lineamientos delimitaron la proyección de la calidad en función de las evidencias que reporten los programas en el marco de las quince condiciones de calidad, exigidas en el proceso de renovación de registro calificado³⁶ para todos los programas de pregrado, pero establecen nuevos requerimientos específicos para los programas de licenciatura. En tal sentido, se estipula que todos

36 Las quince condiciones son: denominación del programa, justificación, contenidos curriculares, organización de actividades académicas, investigación, relación con el sector externo, personal docente, medios educativos, infraestructura física, mecanismos de selección y evaluación, estructura académica y administrativa, autoevaluación, programa de egresados, bienestar universitario y recursos financieros.

los programas deben ser presenciales, su duración ha de ser de cinco años, deben incorporar las prácticas desde tercer semestre y priorizar la investigación. Complementariamente, se propone que la renovación de registro se realizará por única vez, ya que se espera que luego de catorce años y varias autoevaluaciones, los programas de licenciatura contarían con las condiciones para transitar hacia la acreditación de alta calidad.

Cabe destacar que esta propuesta de lineamientos fue objeto de múltiples cuestionamientos por parte tanto de la Asociación Colombiana de Facultades de Educación, como por las universidades, las IES y las unidades académicas dedicadas a la formación de maestros en el país. Dentro de los aspectos que fueron cuestionados y con los cuales se requirió aplazar su promulgación como política y normativa se destacan, por una parte, la necesidad de crear las condiciones para el debate y la participación en la elaboración de esta importante política pública, en tanto su construcción exige contar con los actores e instituciones directamente involucrados en ella y desde la cual, efectivamente, se aportara para la superación de las problemáticas y para generar procesos de excelencia en la formación de los maestros. Por otra parte, se interpeló la propuesta de reforma expresada en estos lineamientos al afectar de manera significativa a la autonomía universitaria, consagrada en la Constitución Política de Colombia, la Ley General de Educación y la Ley 30 de 1992, pilar sobre el cual se sostiene la naturaleza misma de la universidad. Asimismo, se cuestionaron los argumentos desde los cuales se reorientarían los procesos de aseguramiento de la calidad para las licenciaturas por sus alcances limitados,³⁷ por su escasa comprensión de los problemas y por las grandes debilidades conceptuales evidenciadas, que no

37 Por ejemplo, se cuestionó que se tomen como referentes centrales los resultados en las pruebas Pisa, cuando en rigor, como lo señala la misma OCDE, "Pisa [Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos] no está diseñado para evaluar el aprendizaje de los contenidos específicos fijados en los programas de las escuelas o de los distritos o regiones correspondientes. Tampoco está pensado para evaluar el desempeño de los docentes ni los programas vigentes" (OCDE, 2012, p. 6).

permitían vislumbrar, a través de ellas, mejoras en la calidad de los programas y de los procesos de formación.

Estos cuestionamientos poco afectaron la racionalidad y el enfoque que la reforma buscada, pues un año más tarde, a través de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, se introdujo un cambio sustancial en el Sistema Nacional de Acreditación. Se estableció en su artículo 222 que los programas de licenciatura con mínimo cuatro cohortes de egresados debían obtener acreditación de calidad en un plazo de dos años, contados a partir del 9 de junio de 2015. También, se definió que los criterios de registro calificado y de alta calidad para los programas de licenciatura y los enfocados a la educación debían igualarse en un plazo no superior a dos años contados a partir de su entrada en vigencia.

Con base en dicha ley, se promulgaron el Decreto 2450 de 2015 y la Resolución 2041 de 2016, el primero para definir las condiciones de calidad para el otorgamiento y la renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, la segunda para establecer las características específicas de calidad de los programas de licenciatura. Esta última normatividad también fue objeto de un amplio debate nacional dada su discutible alusión a la autonomía académica de los programas y a la obligatoriedad de la acreditación. A través de la Resolución 2041 de 2016 se incorporaron modificaciones sustantivas de los requerimientos curriculares y otras condiciones de calidad, que conllevan al cumplimiento de exigencias tales como:

- Limitar las denominaciones de los programas de licenciatura a aquellas que se corresponden con las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento (Ley 115 de 1994), o al grupo etario o poblacional al cual va dirigido el proceso formativo. Esto implica delimitar a 52 las denominaciones de los programas de licenciatura (art. 2.º núm. 1).

- Definir unos contenidos curriculares y unas competencias del educador, organizados en torno a cuatro componentes que deben ser desarrolladas por los programas de licenciatura (art. 2.º núm. 1).
- Los programas deben contar con mínimo cincuenta créditos presenciales de la práctica pedagógica y demostrar la existencia de convenios con instituciones educativas para su desarrollo (art. 3.º, núm. 3.2).
- Los graduados de los programas de licenciatura deben contar con nivel A2 o superior (nivel C1 en inglés, y nivel B1 o superior después de los tres primeros años de entrada en vigencia del Decreto 1075), en inglés, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia (MCER) (art. 3.º, núm. 3.4).
- Los docentes de estos programas deben realizar investigaciones disciplinares y pedagógicas para la producción de conocimiento relevante, garantizando que hacen parte de la comunidad académica internacional en su área (art. 3.º, núm. 3.5).
- Todos los docentes de los programas deben contar con experiencia en investigación y producción académica, y con manejo de una segunda lengua. Mínimo el 30% de los profesores de tiempo completo de cada programa requiere tener experiencia de aula en los niveles de educación inicial, preescolar, básica o media (art. 3.º, núm. 3.7).

Así, las exigencias de la Resolución 2041 de 2016 han conllevado a la incorporación de modificaciones significativas en los programas de licenciatura en un periodo corto, las cuales en muchos casos son difíciles de llevar a cabo. Por mencionar tan solo un ejemplo, el hecho de incorporar en la estructura curricular cincuenta créditos de práctica pedagógica representa casi la tercera parte de los planes de estudio de los programas académicos, toda vez que estos en promedio se constituyen de 160 créditos. Esta situación dificulta la incorporación de los diferentes espacios académicos que requiere la formación de profesores, la cual resulta demandante

en términos de los contenidos curriculares que se necesitan para responder al desarrollo de competencias generales (comunicativas tanto en lengua materna como en inglés, matemáticas y de razonamiento cuantitativo; también, científicas, ciudadanas y en TIC), así como para la formación en saberes específicos y disciplinares, en pedagogía, didáctica de las disciplinas y ciencias de la educación. Esta normativa fue derogada por la Resolución 18 583 del 15 de septiembre de 2017, la cual básicamente modificó las exigencias en cuanto al nivel de inglés de los egresados, el porcentaje de profesores con maestría y doctorado, y la disminución del número de créditos de las prácticas pedagógicas.

Hasta aquí se han presentado las formulaciones que configuran el panorama general de las políticas internacionales y nacionales relativas a las formas de concebir y regular la calidad en la formación de licenciados y en el ejercicio docente. Es preciso ahora elaborar un análisis transversal que permita problematizar las orientaciones presentes en estos discursos y contemplar otras maneras de comprender la disminución de las desigualdades en el marco de una visión de justicia social, aspectos que darán soporte a los lineamientos de política que se desarrollan en el último capítulo.

Análisis de la política educativa sobre formación inicial

La calidad de la educación en Colombia coincide con las demandas de la UNESCO y el Banco Mundial, que la posicionan como una preocupación internacional que se instala con fuerza en la agenda educativa regional desde la década de los años noventa. En el discurso de estos organismos, la calidad es considerada de manera amplia y desde múltiples dimensiones, y se contemplan varias áreas del quehacer administrativo y académico, lo que le implica a los programas de educación superior, incluidos los procesos de selección, llevar a cabo e implementar procesos de evaluación, formación y remuneración docente.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, en todos los documentos de la UNESCO (2005a, 2006, 2014, 2015c) y de la OREALC/UNESCO (2013, 2014a, 2016a) sobre las políticas docentes, se considera que los maestros representan el factor clave para la mejora de las sociedades y se constituyen en elemento determinante de la calidad educativa y, sobre todo, de los aprendizajes escolares. Bajo este supuesto, se formularon indicaciones específicas con respecto a la mejora de la remuneración, la formación y el ingreso a la carrera docente, y, para el caso de América Latina y el Caribe, se ha formulado el anteriormente descrito *Proyecto Estratégico Regional* (OREALC/UNESCO, 2016) orientado a estudiar e intervenir en torno a cuatro dimensiones: formación inicial, formación continua y desarrollo profesional, carrera docente e instituciones y procesos de políticas docentes.

Por su parte, el Banco Mundial (2000, 2003, 2011; Bruns y Luque, 2015) históricamente ha instalado un discurso que instrumentaliza la educación a favor de la formación y cualificación del capital humano, en tanto se considera que este es el factor principal para lograr una mayor productividad, innovaciones aceleradas y, en consecuencia, potenciar el crecimiento económico y la competitividad. Esta importancia, como se ha notado a partir del balance de los documentos presentados, coincide en su posicionamiento como núcleo central de las políticas nacionales, expresada en los planes nacionales, los planes sectoriales y en la normativa impulsada desde finales de la década de los años noventa, aunque con un matiz diferente en cada periodo.

Terminada la década del noventa e iniciado el nuevo siglo, la calidad de la formación docente en el contexto internacional se convirtió en un concepto estratégico que, desde la UNESCO, se concibe con una valoración humanista que dota de cualidades al sujeto docente; desde el Banco Mundial se entiende como una capacidad para armonizar la formación y la práctica educativa a las necesidades del desarrollo económico. Sin embargo, esta última visión también se impuso en los últimos documentos de la UNESCO (2015a; 2015c), lo cual generó una especie de consenso internacional respecto

a la necesidad de intervenir la formación inicial, así como otras políticas educativas de carácter nacional en procura de cohesionar el sistema al tenor del capital humano y la optimización de la calidad educativa, en términos de lograr determinados estándares globales.

Así, hay que afirmar que la gramática que se impone gradualmente es la del Banco Mundial, que traza una reorientación de la política que invita a los gobiernos para que sean más supervisores y reguladores que financiadores de la educación. El Estado debe establecer parámetros e impulsar que cada institución de educación superior tenga autonomía en la administración de aspectos internos, como toma de decisiones, cuestiones financieras y de personal. Estas recomendaciones se sintonizan, inicialmente, con lo estipulado en el PND de Andrés Pastrana (DNP, 1998), que afianza la descentralización y promueve los postulados de la teoría del capital humano para la educación en Colombia. A partir de entonces, los planes posteriores no abandonarán este referente para la construcción de la política educativa.

En resumidas cuentas, se puede afirmar que la tendencia de los cinco PND analizados confluyen en varios aspectos que enfatizan la alineación de estas políticas sobre formación docente con las corrientes internacionales: 1. La reducción de los organismos gubernamentales del país hacia la estandarización, regulación, vigilancia y control de los programas de licenciatura. 2. La creciente importancia que se otorga a los resultados en las pruebas censales nacionales e internacionales aplicadas a los estudiantes como elemento definidor de la calidad de la educación, y por tanto de la formación inicial. 3. La cualificación y cohesión del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en el sentido de buscar la optimización de los mecanismos de información, la definición misma del sistema, su estructuración en torno a la formación para el trabajo y el incremento de estándares para registro calificado y para la acreditación de los programas.

Es claro que para la primera década del siglo XXI se afianzó la idea, desde el Banco Mundial (2000, 2003), de impulsar en los países en desarrollo un llamado para articular sus sistemas

educativos con la economía basada en el conocimiento, y se instaló la necesidad de la formación en capital humano como mecanismo para incrementar el desarrollo económico. La falta de calidad aquí es entendida como profesores sin suficiente formación para enseñar, que tienen métodos basados en la repetición, poca motivación e insuficiente remuneración. Ello se contrapone a lo que en años anteriores en el país se consideraba como calidad, al invocar cambios en los conceptos y las prácticas docentes (DNP, 1998), así como a la posibilidad de construcción conjunta de políticas educativas con el concurso de facultades de educación, Normales Superiores e instituciones educativas.

De cualquier manera, serán los distintos documentos oficiales emanados a partir de 2002 los que materializarán las políticas educativas de forma más clara en los postulados del Banco Mundial que remarca la importancia de limitar el presupuesto de la educación superior y plantea, en cambio, instaurar marcos regulatorios, lo cual coincide con el momento en el que se imponen las lógicas de evaluación y acreditación. Ejemplo de ello es el Plan Sectorial de Educación de la época (MEN, 2002), en el que se reglamentan los estándares mínimos para la acreditación de los programas de licenciatura; también, se indica la importancia de dirigir la formación docente hacia el fomento en los estudiantes de competencias básicas. Por su parte, el Plan Sectorial de Educación de 2006 (MEN, 2007) refuerza esta posición al postular los campos de la formación docente con los resultados de varias pruebas, como las Saber, las de aspirantes a concursos docentes y las de egreso de la educación básica.

El Plan Sectorial de Educación 2010-2014 (MEN, 2011) también resalta la importancia del uso de las TIC para la educación superior. Además, destaca la relevancia de las prácticas de enseñanza en la calidad de la formación inicial de profesores, bajo esta premisa se señala la inclusión del conocimiento disciplinar y didáctico en los planes de estudio de este nivel. Los dos planes sectoriales anteriores también insisten en procurar que los estudiantes de licenciatura egresen con un nivel de inglés acorde con los estándares del Marco Común Europeo de Referencia.

Los lineamientos de política para el Sistema Colombiano de Formación de Educadores (MEN, 2013b) materializan, para el nivel de formación inicial, una serie de aspectos que se cruzan con los otros componentes de la política internacional, atrás revisados, tales como la importancia del manejo de ciertos tipos de saberes, la cualificación de la práctica pedagógica, la articulación y la cohesión de los niveles del sistema. En este documento también se enfatiza en las competencias que ha de desarrollar el estudiante de licenciatura, el manejo apropiado de las TIC y la condición docente centrada en los conocimientos y las habilidades pertinentes para desarrollar un óptimo aprendizaje en los escolares. Elementos claramente estipulados en los documentos internacionales de la primera y la segunda década del presente milenio.

Con respecto a la formación de educadores, los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe persiguieron la lógica de la evaluación docente y otros asuntos aislados, pero serán los Gobiernos de Juan Manuel Santos los que planteen la articulación con la lógica de las competencias, a partir de la secuencia que describe desde la formación de pregrado, hasta la llamada formación para la actualización, pasando por la de posgrado y la del periodo de prueba (DNP, 2011). Aquí se instaura la idea de competencias profesionales pedagógicas. En su segundo mandato, Santos posiciona la llamada excelencia docente a partir de la cadena de atracción, la formación previa al servicio, la admisión, la inducción, la formación en servicio, el ascenso y el retiro voluntario (DNP, 2015). Esta categoría concuerda con el concepto de *desarrollo profesional docente* del Bruns y Luque (2015), orientado a lograr docentes eficaces, lo que implica “evaluar, gestionar y respaldar el desarrollo de cada profesor individual en su oficio y conformar una comunidad profesional de profesores, tanto dentro de las escuelas como en el sistema escolar en su conjunto” (p. 34).

Adicionalmente, no es muy difícil identificar una sintonía entre las últimas recomendaciones del Bruns y Luque (2015) y las políticas educativas nacionales, referidas a la medición de la calidad educativa, de acuerdo con los resultados de las

pruebas internacionales, en términos de entender la importancia de la formación docente adscrita a políticas de reclutamiento, desarrollo e incentivos para los 'mejores'. Documentos internos y externos convergen en indicar que para elevar la calidad de la formación docente hay que hacer lo mismo con los parámetros de ingreso a los programas de licenciatura, hay que incrementar la calidad de los programas y las instituciones que los ofertan, y los niveles de ingreso deben ser más exigentes para la carrera docente. También, se resalta la reciente búsqueda de la mejora en la formación inicial a partir de los premios al ingreso y la retención para los más 'talentosos' (Ser pilo profe); así como la formación en el servicio y la centralidad que adquiere en el plan de estudios: la práctica escolar, los problemas del aula y la relación con las otras políticas educativas nacionales. Finalmente, cobra mayor peso la idea de que la evaluación y el desempeño docente deben armonizarse con rigurosos exámenes de ingreso y egreso de los programas de formación inicial de profesores, en un contexto en el que, según el Banco Mundial, a mediano plazo se necesitarán menos docentes.

En síntesis, existe una fuerte alineación de las políticas educativas nacionales con buena parte de los discursos internacionales; especialmente, las atinentes a la formación inicial en la lógica de regular y estandarizar la función docente, incrementar la acreditación de los programas y certificar los conocimientos de los futuros docentes. La calidad de la educación de los licenciados es asumida en aquellos textos en función de dotar a los individuos que aspiren a ingresar en la carrera docente de habilidades y competencias que optimicen su rendimiento en el aula. Por su parte, la necesidad de mejorar las condiciones laborales y económicas de los profesores, así como el prestigio social del magisterio, mencionados en algunos documentos de la UNESCO y el Banco Mundial, son desconocidos en la normativa doméstica a cambio de la asunción de premios, incentivos y bonificaciones aislados; lo mismo que la consideración especial que se da a instituciones y programas acreditados en cuanto a subsidios y préstamos-beca.

Los supuestos del capital humano

Como se ha señalado, todos los documentos de política pública de los últimos Gobiernos, especialmente desde el primer mandato de Uribe hasta el último de Santos, tienen como constante explicitar unas intervenciones sobre la educación en general y, particularmente, sobre la educación superior y la formación inicial de los educadores, a partir de la teoría del capital humano, expresada bajo la idea de que el crecimiento económico de una sociedad depende de la inversión en las capacidades de las personas; lo que para el caso de Colombia se expresa en que la cualificación por competencias dotaría a las personas de determinadas habilidades que garantizarían su inserción en el medio laboral. En esta misma dirección se promueve el cierre de las brechas en el acceso y en la calidad de la educación, como factor que posibilita mejorar la formación de capital humano, logro que además se le ha atribuido principalmente a los docentes.

Este principio se soporta en la sentencia según la cual, en el actual contexto globalizado, el conocimiento es el factor central de la producción, la tecnología y la investigación. Este presupuesto no considera las múltiples variables que inciden en la riqueza de una nación y desconoce aspectos de orden ciudadano ligados a la importancia de lo público o al despliegue de otras dimensiones del ser humano, que el vínculo educación-empresa oblitera. Al respecto, Laval (2004) señala que:

La educación humanista, por muy ilusoria que haya podido ser su pretensión de la universalidad en una sociedad de clases, al aspirar al completo desarrollo de todas las facultades intelectuales, morales y físicas, se proponía como meta la emancipación intelectual y, como referencia ideal, un hombre completo para quien el trabajo no constituía la exclusiva ocupación de la vida. (p. 78)

En cambio, en el actual contexto, parece que la única preocupación de la educación, según las formulaciones de las políticas nacionales e internacionales oficiales, es la formación del asalariado

y, en función de ello, se cohesionan el sistema educativo, considerando al estudiante como un “activo” cuya capacitación se reduce a la aplicación de saberes estratégicos en función de una ocupación determinada o de una actividad económicamente útil.

La pretendida reducción de la pobreza a la que supuestamente conduce la calidad de la educación, inherente al optimismo de la noción del capital humano que los planes y normas nacionales exponen, ha servido también de justificación para no implementar otro tipo de políticas que reduzcan la injusticia social (Carrera y Luque, 2016), y que contribuyan, efectivamente, a la reducción de las desigualdades que afectan las condiciones de una vida digna para todos. Aunado a las directrices hacia la *satisfacción de la demanda* y a intervenciones basadas en la focalización de la población más vulnerable, este enfoque contribuye a una educación segmentada y diferenciada de la población, lo que agudiza las jerarquías sociales y reproduce la lógica que vincula empleos básicos a sectores sociales pobres. Los ejemplos más claros de esta tendencia se expresan en la preocupación por articular la formación técnica y tecnológica, principalmente a las escuelas públicas, así como las propuestas de incentivar solo a los más aventajados de los egresados de estas escuelas a vincularse a la educación superior (programa Ser Pilo Paga). El resultado es que la gran mayoría de estudiantes de la educación pública solo tienen como alternativa la formación técnica y tecnológica; debido a la articulación que busca el sistema, otros más podrán endeudarse con el ICETEX si quieren ir a la universidad, y una mínima parte tendrá la oportunidad de contar con créditos-beca otorgados por el Estado para vincularse a la educación superior.

Esta nueva política de incentivos, basada en la meritocracia y dirigida a los pocos estudiantes que se destacan, reemplaza el paradigma de los derechos para todos, no realizado cabalmente en Colombia. Asimismo, traslada preponderantemente a la formación y al ejercicio docente la responsabilidad por el mejoramiento de la calidad de la educación, a partir del reclutamiento de los mejores para la docencia; el uso de incentivos focalizados; la elevación tanto

de las exigencias de ingreso como de los estándares de contratación; la calidad de las instituciones de formación docente, a la par del incremento de las evaluaciones y la mejora de los salarios según resultados logrados. Ello se presenta como premio al mérito que favorece, además, la optimización y la focalización de los recursos.

Sin embargo, la teoría del capital humano y las políticas que se derivan de ella desconocen que el progreso económico de un país depende de muchos factores, entre ellos, de la economía mundial y de la geopolítica internacional del poder, y que la acumulación de capital cognitivo que este esquema nomina se ha dado históricamente en los países ricos, salvo algunas excepciones, sobre la base previa de un acelerado desarrollo de capitalismo industrial. Leído esto en términos educativos, muy difícilmente las transformaciones en el sistema escolar, exclusivamente, apalancarán ascensos productivos vertiginosos. Muy por el contrario, en la práctica, la articulación de la educación media con el mundo laboral posibilita el ingreso de algunos jóvenes a empleos básicos, cuya naturaleza tiene pocas perspectivas de ascenso laboral y más bien contribuyen decisivamente a la segmentación social, al trazar un único camino que indica que el trabajo para los pobres lo constituyen los pobres empleos.

Según Jaramillo (2016), para el primer trimestre de 2016 mientras la tasa nacional de desocupación era del 8,9%, para los jóvenes de 14-28 años era de 18,4% (14,3% para hombres y 23% para mujeres). ¿Qué decir de una educación para el mundo laboral cuyos egresados duplican el promedio nacional de desempleo? Según el informe del DANE de este mismo año (Portafolio, 2016), en 2010 solo el 32,1% de los jóvenes tenían trabajo formal, mientras que la cifra en 2015 llegó al 38,4%; sin embargo, en la actualidad, de cada 5 jóvenes que trabajan, solo 2 cotizan al sistema de seguridad social. ¿Qué decir de unas políticas de formación para el trabajo en una sociedad que no se ocupa del trabajo formal?

Según este mismo informe, los sectores que generan más empleo para los jóvenes son el comercio, los hoteles y los restaurantes (28,8%), seguido de servicios sociales, comunales y personales (18%), y, finalmente, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y

pesca (14,1%), sectores sobre los que no existe una oferta educativa importante. El boletín de Educación Superior de mayo de 2016 (MEN, 2016c) reporta que el 33% de la matrícula en educación superior está representada en programas de formación técnica y tecnológica, y, como dato complementario, las áreas de conocimiento mayoritarias (82%) no corresponden a las de mayor empleabilidad, como lo son las de ingeniería, arquitectura, urbanismo, administración, contaduría y afines. Este mismo documento señala que el 57% de los estudiantes que ingresan al nivel técnico desertan de su formación, así como el 52,1% del nivel tecnológico, mientras que en el nivel universitario es del 46,1%. ¿Qué decir de una formación porcentualmente minoritaria que no prepara para las necesidades del cambiante mercado laboral, en el que más de la mitad de los pocos estudiantes que ingresan desertan?

Según informe del MEN (2015b), para 2013, solo el 34,6% de los jóvenes que egresan de la educación básica y media al año (más de 500 000) hicieron tránsito inmediato a la educación superior en el 2014. De acuerdo a este documento, solo el 29,9% de jóvenes que culminaron grado once en un establecimiento oficial ingresaron a educación superior, mientras que los que culminaron educación media en establecimientos privados tuvieron una tasa de tránsito inmediata a educación superior del 49,6% (MEN, 2015b). En otras palabras, contrastando las estadísticas oficiales y las prioridades de los planes y las normas de las últimas décadas, se puede notar que la formación técnica y tecnológica que las políticas educativas enuncian hace un desmedido esfuerzo que no se compadece con los resultados obtenidos en términos de inserción laboral, y cuyos aparentes beneficiados son una minoría desde todo punto de vista, con el agravante de que la mayoría de esta minoría deserta de su formación por cuestiones ligadas a su condición socioeconómica. Se hace real la sentencia de Mejía (2006), quien afirma que las actuales políticas educativas les transmiten a los escolares la quimera de que su paso por la escuela es el sello que les permitirá luchar con eficacia en un mercado con pocos empleos disponibles.

A su vez se presentan los datos estadísticos de empleabilidad a nivel nacional, en los que la informalidad, el trabajo autogestionario precario, la tercerización y la sobrevivencia pueden ser síntomas de emprendimiento desde el enfoque de las competencias. No deja de ser una ironía que, en un contexto nacional e internacional de creciente flexibilización, desregulación, pauperización laboral y desempleo, se esgrime reiteradamente por casi veinte años (1998-2018), en los documentos de política educativa oficial, que mejores saberes impartidos en la escuela permitirán el anhelado desarrollo económico y la disminución de la pobreza a nivel nacional.

Para Carrera y Luque (2016), la tesis del capital humano quizá tuvo vigencia en algunos momentos de la historia para algunas naciones, pero hoy no es el sistema educativo, sino

el funcionamiento del sistema productivo el responsable de las dificultades en el mercado laboral. En realidad, el desarrollo y la expansión del desempleo, la fragmentación del mundo laboral, la contratación temporal y la precarización de las relaciones laborales han provocado la desvalorización de las certificaciones académicas. (p. 132)

A tono con este planteamiento, es posible colegir que las crisis de la economía se corresponden con múltiples variables. La salida de la pobreza no es reductible a la salvación por medio del desarrollo ni vía adquisición de algunas capacidades escolares, como se quiere hacer ver de manera insistente a través de las políticas oficiales.

Por su parte, la formación de licenciados en los distintos documentos analizados se contempla en función de una cualificación basada en optimizar los resultados de los futuros estudiantes de estos docentes en formación, evidenciados en las pruebas masivas de carácter nacional o internacional; de allí la importancia de determinados saberes disciplinares (ciencias, matemáticas, inglés), porque son estos los que se evalúan en dichas pruebas. El futuro licenciado no es asumido como un sujeto con historia y proyección (Zemelman, 2010), sino como un intermediario que atenderá e

instruirá a ingentes masas de jóvenes que competirán en dos frentes: el mercado de las pruebas internacionales y el mundo del emprendimiento laboral, cuyo éxito será entonces el rasero de la calidad educativa.

A su vez, la búsqueda de determinados estándares en bilingüismo en la formación docente no solo desconoce los contextos en los que las facultades de educación funcionan, así como la condición sociocultural de los estudiantes que aspiran a licenciatura, sino que, al encaminar tal habilidad solo al manejo del idioma inglés, se anula el aporte de otras lenguas al proceso de construcción de conocimiento social y escolar y al diálogo con otras culturas; así como las apuestas particulares de los Proyectos Educativos Institucionales y universitarios, y la afinidad del acumulado de ciertas disciplinas con otros idiomas no anglosajones.

Los Planes Nacionales y Sectoriales de Educación, así como la normativa sobre la formación inicial, centran su intervención en mejorar la calidad a través de elevar los indicadores y aspectos a evaluar presentes en los procesos de aseguramiento de la calidad, esto es, el registro calificado y la acreditación de los programas de licenciatura. Aquí el concepto de calidad se cristaliza en el cumplimiento de unos lineamientos formulados desde el MEN que todos los programas tienen que cumplir, aspecto que a la postre conducirá a la reducción ostensible de la oferta de licenciaturas en el país pues, como lo muestra la presente investigación (capítulos subsiguientes), no todos los programas alcanzan los requerimientos exigidos; también, se conducirá a la concentración de la oferta de licenciaturas en sectores urbanos en desmedro de las regiones y de las universidades de bajo presupuesto. Para el caso de los programas de universidades públicas, es claro que la mayoría de las condiciones de calidad que el CNA mide corresponde a aspectos ligados al presupuesto de estas instituciones, por tanto, no son de su resorte, tales como la cantidad de profesores de planta con dedicación de tiempo completo, la cantidad y clasificación de grupos de investigación, las condiciones de los laboratorios, la infraestructura en la planta física o el número de revistas adscritas a las carreras.

Así, coherente con el modelo de capital humano, el Estado niega u otorga la certificación de calidad a los programas de formación docente sobre la base de los resultados de un acumulado que es leído de forma individual, pero que en realidad solo es posible en el marco de una interacción social, pública y, en este caso, estatal.

Disminuir las desigualdades en la calidad de las licenciaturas

La filósofa Nancy Fraser (2008), en el marco de su disertación sobre la justicia en los tiempos contemporáneos, destaca la insuficiencia de las perspectivas liberales o comunitaristas que enfatizan en los derechos de las personas o de la colectividad. Así como las perspectivas que afirman que la justicia es meramente un asunto de lograr una mejor distribución económica para paliar las desventajas de los más pobres, o lograr la visibilidad de ciertos sujetos históricamente discriminados por cuestiones de raza, género o etnia. La autora presenta múltiples ejemplos en los que la mirada unilateral de dichos enfoques resulta claramente reduccionista ante las complejidades de las sociedades globalizadas actuales, cuyas demandas, tensiones y conflictos interpelan las clásicas teorías en procura de lecturas novedosas.

A manera de propuesta, Fraser (2008) postula una concepción de justicia tridimensional a la que le acuña el nombre de *justicia democrática poswestfaliana*³⁸ cuya naturaleza depende de la imbricación de reivindicaciones económicas, culturales y políticas. Para la autora, la justicia consiste en la paridad en la participación o, en otras palabras, en la posibilidad de establecer acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social; por tanto, para que un sujeto pueda involucrarse en condiciones de igualdad necesita de unas condiciones que lo pongan en un nivel adecuado (económica y culturalmente) de incidencia. En sus

38 Con diferentes argumentos, la autora se refiere con el término 'poswestfaliano' a la superación de las lecturas cuyo trasfondo era el Estado nacional-territorial, propio de la organización internacional entre 1945 y la década de los años setenta.

palabras, “superar la injusticia significa dismantelar los obstáculos institucionalizados que imponen a algunos participar a la par con otros, como socios con pleno derecho en la interacción social” (p. 39).

En tal sentido, obtener una comprensión adecuada de la justicia en la actual sociedad implica desplegar políticas en varios frentes: de redistribución, que aborda las inequidades económicas y que se preocupa por el *qué* de la justicia; de reconocimiento que reivindica las demandas culturales de grupos específicos y que resuelve el *quién*, y de representación que contempla la dimensión política al ocuparse del *cómo* de la justicia. De tal manera, para la autora, si se entiende la justicia como paridad participativa, cabe la posibilidad que existan obstáculos políticos que no son reducibles a una mala distribución o al reconocimiento fallido, aunque se pueden entretejer con estas situaciones.

Bajo esta guisa, nótese que los planes, las normas, las leyes y los decretos de la política educativa colombiana, rastreados en los párrafos anteriores, dicen apuntar, bajo la égida del capital humano, a paliar las inequidades económicas de la sociedad; es decir, se acercan a las políticas de la redistribución, en palabras de Fraser, en tanto la preocupación fundamental es el desarrollo económico, aunque no es clara la correlación entre crecimiento e igualdad social, ya que las políticas educativas pueden estar dirigidas a cualificar el factor humano en pro de la riqueza de la nación, pero no necesariamente para que los pobres que asisten a las escuelas dejen de serlo, que es un requisito de la redistribución. En esta línea, en contravía de la lógica del capital humano, una política pública que conciba integralmente la justicia debería entonces afrontar el reto de atacar la desigualdad social, lo que no es otra cosa que distribuir de otra forma la riqueza para que los pobres dejen de serlo.

Respecto al reconocimiento, los documentos oficiales rastreados hicieron alusiones limitadas a la necesidad de la reivindicación de la realidad cultural y diversa del país. No se formularon metas concretas sobre este aspecto y las comunidades étnicas, raciales, sexuales o culturales no aparecen identificadas en su

particularidad en los documentos. La formación docente pensada en la política pública expuesta adolece del contexto en el país que se encarna; más bien, se opta por resolver el problema de la calidad y la pertinencia educativa de cara a los requerimientos internacionales, vía evaluaciones censales, y no por el complejo camino del reconocimiento de la diversidad territorial y cultural, o la respuesta al padecimiento histórico de la violencia política y estructural, entre otros asuntos que debería considerar la escuela. ¿Qué tiene que decir la política educativa sobre la escolarización en decenas de comunidades indígenas que manejan otras lenguas distintas al castellano?, ¿qué conocimientos son pertinentes para zonas de migración o de desplazamiento?, ¿qué lugar tienen las organizaciones sociales en el sistema escolar que el país necesita?, ¿qué concepción de hombre y de mujer colombianos deben plasmar estos documentos?, ¿dónde queda la cosmovisión de los negros que son más del 20% de la población colombiana respecto a la educación que quisieran para ellos y para el país en el que conviven? Son algunas preguntas que surgen al imaginar otra política educativa que tome como referencia el reconocimiento.

Asimismo, para efectos de la comprensión de los documentos oficiales, es importante considerar la noción que Fraser (2008) desarrolla sobre la llamada *representación fallida*, que se da cuando las reglas de decisión o los juegos de los límites políticos operan injustamente, bajo el presupuesto que determinados sujetos no reúnen las características necesarias para participar en paridad con respecto a otros en la interacción social. Por tanto, el principio de paridad participativa reúne dos dimensiones: una *consecuencial*, que permite evaluar los acuerdos sociales en función de si todos los agentes sociales pertinentes pueden participar como pares, y una *procesual*, que estipula un procedimiento normativo que garantiza que los implicados incidan equitativa y democráticamente.

Aplicada a la política educativa, los documentos de política de los últimos Gobiernos plasman una concepción del sujeto docente deficitario y dependiente, sin historia y sin experiencias; ya que, como se dijo atrás, contemplan al docente en formación o

en ejercicio como depositario pasivo de los saberes que otros han diseñado para que él reproduzca, como desarrollador de unas competencias que otros han inventado para que él implemente y como capacitador de unas habilidades que otros han concebido para que él operativice. La *representación fallida* se ejecuta cuando el sujeto docente es convocado en disparidad para el diseño de la política misma, cuando no participa con otros agentes sociales para armar la escuela posible que los planes estructuran. La participación como se ha efectuado no es paritaria, ya que se reduce a aislados intercambios virtuales, a reuniones de validación o a convocatorias para comunicar lo ya decidido. No se cumple la paridad participativa *consensual* por cuanto no hay acuerdo social con los gremios, los colectivos, las asociaciones de docentes y las universidades para formular planes, normas y proyectos; tampoco *procesual* porque el procedimiento legal de la arquitectura de la política educativa no exige la incidencia del cuerpo docente. Las reglas de juego están creadas para no permitir la justicia social al dejar por fuera a los destinatarios de ella.

Procurar otra política de gobierno a mediano y largo plazo sobre el tema educativo desde la lógica de la representación implica la construcción de normas que permitan convocar, en paridad de condiciones, respecto a los decisores de alto nivel, a los docentes por medio de las distintas colectividades gremiales, políticas y académicas que los aglutinan, que sean de educación preescolar, básica, media y superior, que recojan los diferentes sentires y se haga realidad el acuerdo social por la escuela que se desea a futuro, más allá del Gobierno de turno.

Para finalizar, Zemelman (2010) ofrece la pista más importante para pensar en la construcción de políticas educativas alternativas, desde la categoría de sujeto social. Este sintagma, aplicado al docente, lo considera como sujeto que se va haciendo, que no está terminado y cuyos contextos y necesidades históricas definen su capacidad de despliegue, aunque siempre anclado a pertenencias colectivas. La subjetividad constituyente a la que se refiere el autor indica apertura y posibilidades de libertad respecto

a los condicionantes sociales, también tensión entre lo micro y macrosocial; en este marco será imposible establecer tipologías ideales de docente, pues su desenvolvimiento sucede entre la necesidad y la experiencia, y cada una de ellas es particular. El sujeto maestro, inmerso en un proceso reflexivo con otros, reacciona al mundo de la memoria (su propia biografía), pero también al mundo de la utopía, es decir de las visiones que construye con otros respecto al futuro y el deseo de una sociedad mejor. Pero, esta tensión requiere de una tercera dimensión, que el autor llama opciones de construcción social, y que se juega en el mundo de la praxis, en la que se “pasa de la pura potencialidad propia de la primera dimensión en la que se contienen múltiples posibilidades de sentido, a la concreción de una alternativa particular de sentido” (Zemelman, 1997, p. 23).

La noción de sujeto docente que se postula es vista en relación con

la importancia de una forma de pensar la realidad histórica desde la potencialidad que se contiene en el surgimiento y transformación de los sujetos, con toda la fuerza que contienen, más allá de las formas organizativas que asuman en un momento histórico dado. (Zemelman, 2010, p. 8)

Abierto a múltiples posibilidades, el sujeto docente emerge como potencia, imposible de reducir a los imperativos económicos reinantes, más bien productor de nuevas e inéditas realidades. De allí que esta concepción de sujeto social docente se convierta en una categoría política que permite debatir los lugares que reducen al docente a su oficio y a las necesidades del mercado, truncando sus posibilidades de transformación, y más bien, promoviendo la construcción de sentidos de futuro posibles y unas políticas públicas que cuenten con mayor protagonismo en su construcción.

Capítulo II.

Caracterización y análisis de la situación de los programas de licenciatura en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Introducción

El nuevo ordenamiento normativo que se trazó en el país desde la promulgación de la Constitución de Colombia de 1991 reguló la formación de educadores, a partir de indicadores de calidad referidos al mejoramiento, la profesionalización, la titulación, la reestructuración del escalafón de los docentes, la reforma de los programas académicos y de las Instituciones de Educación Superior (IES) y Escuelas Normales Superiores (ENS), y la acreditación previa de las licenciaturas.

En el marco de lo establecido por la Ley 30 de 1992, para los sistemas nacionales de acreditación e información (arts. 53 al 56), se crearon las condiciones para consolidar el Sistema Nacional de Acreditación (SNA), conformado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), las instituciones que voluntariamente decidían obtener la acreditación y el Consejo Nacional de Acreditación que se encargaría de la gestión del Sistema (Decreto 2904 de 1994, art. 2), con la cooperación del ICFES en lo referido a los procedimientos de autoevaluación.

Además de la normatividad referida a los procesos, en los últimos años de la década de los noventa, se configuró un Sistema Nacional de Formación de Educadores (SNFE), “que se fundamentó en los pilares de la educación propuestos por la UNESCO” y se justificó “en los resultados del análisis de la Comisión de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo” (Rodríguez Ávila, 2013, p. 32), la cual identificó como aspectos problemáticos la sobreoferta y calidad académica de los programas universitarios.

En el SNFE se articularon los organismos gubernamentales y no gubernamentales, las normas y las regulaciones legales, sociales y académicas, y los procesos y mecanismos de investigación, información, evaluación, acreditación y financiación. En este contexto, se expidió el Decreto 272 de 1998 que definió los títulos, la duración, la metodología y la acreditación de los programas de licenciatura. Posteriormente, el Decreto 2566 de 2003 estableció la acreditación para todos los programas de formación profesional, a partir de mecanismos de verificación de condiciones mínimas de calidad, las cuales estaban referidas a aspectos administrativos y financieros, mecanismos de intervención social y producción investigativa, y a criterios académicos de estandarización del sistema de créditos en el currículo (Rodríguez Ávila, 2013).

Entre 1998 y 2003, de los 660 programas de licenciatura existentes, 470 obtuvieron acreditación previa (343 en la metodología presencial, 118 en semipresencial, 7 a distancia y 2 en metodología virtual) (Zapata, 2013). Desde 2004, para el caso de las licenciaturas, se formularon, además de las quince condiciones de calidad del Decreto 2566 de 2003, indicadores específicos para la autoevaluación, diseñados conjuntamente con ASCOFADE (CNA-ASCOFADE, 2006), los cuales rigieron hasta el año 2013. En julio del mismo año, y con los nuevos requerimientos establecidos, 155 licenciaturas obtuvieron la acreditación de alta calidad; para el año 2015, solo 81 programas en el área de ciencias de la educación

contaban con acreditación y para junio 30 de 2016 se encontró que solo 89¹ programas contaban con este reconocimiento.

Con el propósito de caracterizar los programas de licenciatura en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en los dos primeros apartados de este capítulo se presenta un balance general del conjunto de licenciaturas activas a junio de 2016 y de los programas con acreditación de calidad clasificados por ubicación (región, departamento y ciudad), sector (público y privado), carácter de la institución (universidad, institución universitaria y escuela tecnológica), metodología (presencial, a distancia y virtual), áreas del conocimiento y enseñanza de grupos etarios, poblaciones y proyectos, tal como lo establece la Resolución 18 583 de 2017. Finalmente, se presenta un análisis de los criterios y los requisitos que deben cumplir los programas de licenciatura para obtener la acreditación de calidad, a partir del examen de 152 resoluciones emitidas por el MEN entre 2005 y 2016, y de una muestra de trece documentos de recomendaciones que el CNA formuló a los programas que no lograron acreditarse después de realizar los procesos de autoevaluación y evaluación de pares entre 2014 y 2016.

Caracterización general de los programas de licenciatura

Para caracterizar los programas de licenciatura, se partió de la información de las bases de datos proporcionadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y de una organización regional derivada del análisis del equipo de investigación. En este apartado, se presenta una distribución

1 La base de datos del MEN con corte a 30 de junio de 2016 reporta 88 programas de licenciatura acreditados. En este documento se reportan 89, incluyendo el programa de Licenciatura en Biología de la Universidad Pedagógica Nacional. El cual, si bien no figura en la base de datos citada, está activo con renovación de acreditación de alta calidad hasta 2018; además, dicho programa constituye uno de los casos al que se le realizó visita *in situ*.

regional y departamental de los programas de licenciatura, la composición por sector y carácter institucional, las metodologías predominantes, las áreas y los tipos de programas (grupo, población o proyecto para el que forma) con fecha de corte junio de 2016.

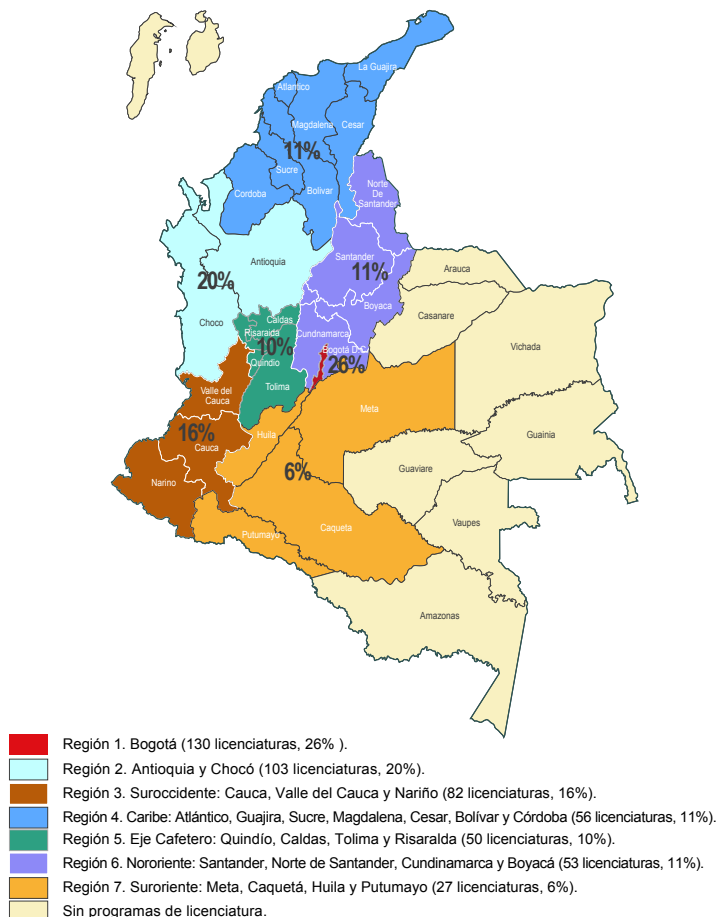
Distribución regional y departamental de las licenciaturas en el país

Con el propósito de establecer el estado actual de los programas de licenciatura, se propuso una organización territorial que a su vez sirvió de base para el desarrollo de los foros regionales, en los cuales se compartió la experiencia de las comunidades académicas responsables de las licenciaturas y se visualizaron las posibilidades de trabajo cooperativo, de colaboración y de alianzas que favorezcan el desarrollo regional en torno a la formación de los educadores y en general a la potenciación del campo de la educación. Estas elaboraciones y propuestas son tematizadas y analizadas en el capítulo 4 del presente libro.

En esta distribución también se tuvo en cuenta el número de licenciaturas activas en cada departamento, y se contempló la participación y el liderazgo de por lo menos una universidad pública por cada región, donde se proyectó el desarrollo de los foros. Para el caso de Bogotá, esta se asume como región, teniendo en cuenta el número de programas de licenciatura e instituciones que lideran la formación de licenciados. En esta dirección, los lineamientos de política que se han diseñado en el marco de la presente investigación parten tanto de la valoración de la trayectoria de los procesos emprendidos por las comunidades académicas de las IES, como del reconocimiento de las necesidades de formación de los educadores en las diferentes regiones del país. Bajo estos criterios, se conformaron las siguientes regiones:

1. Bogotá.
2. Antioquia y Chocó.
3. Suroccidente (Cauca, Nariño y Valle del Cauca).

4. Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre).
5. Eje cafetero (Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío).
6. Nororiente (Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander, Santander).
7. Suroriente (Caquetá, Huila, Meta y Putumayo).



Mapa 2.1. Ubicación geográfica de licenciaturas en Colombia. Junio 30 de 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN. 30 de junio de 2016.

El mapa 2.1 ilustra la tendencia más general en términos de la ubicación geográfica de la oferta de formación. Es notoria la centralización de los programas en muy pocos departamentos y regiones, por ejemplo, el 46% se ubica en las regiones 1 y 2, mientras el 21,9% de los departamentos no cuentan con licenciaturas vigentes (tabla 2.1). La participación departamental muestra cobertura en 25 de los 32 departamentos, equivalentes al 78,1% del total nacional. De acuerdo con los datos nacionales, es posible identificar que de los 501 programas de licenciatura activos el mayor número se ubica en la Región 1 (130 programas; 26%), la Región 2 (103 programas; 20%) y la Región 3 (82 programas; 16%). En consecuencia, las ciudades con mayor número de programas son Bogotá (130), Medellín (47) y Cali (33). Esta concentración en algunas ciudades capitales es determinante para configurar el mapa de la calidad de las licenciaturas en el país. La Región 7 registra los porcentajes más bajos de representación de programas de licenciatura (6%).

Las ciudades capitales concentran el mayor número de programas de sus departamentos. En la Región 3, Popayán registra 13 de los 16 programas activos en el departamento del Cauca y Pasto ofrece 16 de las 18 licenciaturas del departamento de Nariño. En la Región 5, Manizales, Armenia e Ibagué concentran toda la oferta de sus departamentos y Pereira ofrece 10 de los 13 programas que se encuentran en Risaralda. En las regiones 7 y 4, las capitales de departamento concentran la totalidad de los programas, con excepción de Putumayo que ofrece 3 programas en Puerto Asís.

En la Región 6, se registran dos excepciones. Una es en Cundinamarca pues su capital, que es Bogotá, constituye una región particular por la cantidad de programas que ofrece (130), y sus otros programas están apenas en cuatro municipios de los 116 que conforman el departamento. La otra es Norte de Santander, que ofrece más programas en Pamplona, una ciudad intermedia con vocación de ciudad universitaria. Los otros departamentos de esta región siguen el patrón nacional, Tunja tiene 16 de los 20 programas de Boyacá y Bucaramanga 10 de las 16 licenciaturas del departamento de Santander (tabla 2.1).

Tabla 2.1. Licenciaturas activas por municipios, departamentos y regiones

| Región | Departamento | Municipio | Programas por municipio | Programas por departamento | Programas por región |
|---------------|---------------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 1 | Bogotá | Bogotá | 130 | 130 | 130 |
| 2 | Antioquia | Medellín | 47 | 96 | 103 |
| | | Con tres licenciaturas (Andes, Caldas, Envigado y Santa Rosa de Osos) | 12 | | |
| | | Con una licenciatura (Copacabana, Itagüí, Jericó, La Pintada, Marinilla, Segovia, Yarumal y Yolombó) | 8 | | |
| | | Carmen de Viboral | 8 | | |
| | | Con dos licenciaturas (Amalfi, Santa Fe de Antioquia y Sonsón) | 6 | | |
| | | Caucasia | 6 | | |
| | | Rionegro | 5 | | |
| | | Turbo | 4 | | |
| | Chocó | Quibdó | 7 | 7 | |

| Región | Departamento | Municipio | Programas por municipio | Programas por departamento | Programas por región |
|--------|-----------------|---|-------------------------|----------------------------|----------------------|
| 3 | Valle del Cauca | Cali | 33 | 48 | 82 |
| | | Con tres licenciaturas (Buenaventura, Guadalajara de Buga, Palmira y Tuluá) | 12 | | |
| | | Con una licenciatura (Caicedonia, Cartago, Zarzal) | 3 | | |
| | Cauca | Popayán | 13 | 16 | |
| | | Santander de Quilichao | 3 | | |
| | Nariño | Pasto | 16 | 18 | |
| Tumaco | | 2 | | | |
| 4 | Atlántico | Barranquilla | 15 | 15 | 56 |
| | Bolívar | Cartagena | 12 | 12 | |
| | Cesar | Valledupar | 8 | 8 | |
| | Córdoba | Montería | 8 | 8 | |
| | Guajira | Riohacha | 5 | 5 | |
| | Magdalena | Santa Marta | 4 | 4 | |
| | Sucre | Sincelejo | 4 | 4 | |
| 5 | Caldas | Manizales | 15 | 15 | 50 |
| | Tolima | Ibagué | 13 | 13 | |
| | Risaralda | Pereira | 10 | 10 | |
| | Quindío | Con una licenciatura (Mistrato, Quinchía y Santuario) | 3 | 12 | |
| | | Armenia | 9 | | |

| Región | Departamento | Municipio | Programas por municipio | Programas por departamento | Programas por región |
|----------------------|--------------------|--|-------------------------|----------------------------|----------------------|
| 6 | Boyacá | Tunja | 16 | 20 | 53 |
| | | Duitama | 3 | | |
| | | Chiquinquirá | 1 | | |
| | Cundinamarca | Con una licenciatura (Chía, Girardot y Sibaté) | 3 | 6 | |
| | | Fusagasugá | 3 | | |
| | Norte de Santander | Cúcuta | 5 | 11 | |
| | | Pamplona | 6 | | |
| | Santander | Bucaramanga | 10 | 16 | |
| | | Socorro | 4 | | |
| | | Con una licenciatura (Barrancabermeja y San Gil) | 2 | | |
| 7 | Meta | Villavicencio | 8 | 8 | 27 |
| | Huila | Neiva | 7 | 7 | |
| | Caquetá | Florencia | 9 | 9 | |
| | Putumayo | Puerto Asís | 3 | 3 | |
| Total general | | | 501 | 501 | 501 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

En lo que respecta a las IES, se encontró que la Universidad de Antioquia cuenta con 60 licenciaturas que equivalen al 11,97% del total los programas, la mayor oferta en formación de licenciados de todo el país. Le siguen las universidades del Valle, Pedagógica Nacional y Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con 26, 22, y 16 licenciaturas respectivamente (tabla 2.2). En cuanto a la cobertura

de las instituciones, 78 de ellas ofrecen sus programas solo en una región (88,63%), 8 se encuentran en al menos dos o tres regiones y apenas 2 ofrecen programas en más de cinco departamentos (tablas 2.2, 2.3 y 2.4).

Tabla 2.2. Licenciaturas activas por universidad y departamento con cobertura nacional, regional o local. Entre 60 y 10 programas

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|--|---|-------------------------|
| Universidad de Antioquia | Antioquia, Bogotá D.C., Boyacá, Cauca, Cesar, Meta, Norte de Santander y Tolima | 60 |
| Universidad del Valle | Cauca y Valle del Cauca | 26 |
| Universidad Pedagógica Nacional (UPN) | Bogotá D.C. y Putumayo | 22 |
| Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia | Boyacá | 16 |
| Universidad de San Buenaventura | Antioquia, Bogotá D.C., Bolívar, Quindío, Valle del Cauca | 14 |
| Universidad Santo Tomás | Bogotá D.C. | 13 |
| Universidad del Cauca | Cauca | 12 |
| Universidad de Nariño | Nariño | 12 |
| Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) | Risaralda | 12 |
| Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto) | Bogotá D.C. y Cauca | 11 |
| Fundación Universitaria Luis Amigó (Funlam) | Antioquia | 10 |
| Tecnológico de Antioquia | Antioquia | 10 |
| Universidad del Atlántico | Atlántico | 10 |
| Universidad del Tolima | Tolima | 10 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Tabla 2.3. Licenciaturas activas por universidad y departamento con cobertura local o regional. Entre 9 y 4 programas

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|--|------------------------------------|-------------------------|
| Universidad Pontificia Bolivariana | Antioquia y Putumayo | 9 |
| Corporación Universitaria del Caribe (CECAR) | Sucre | 9 |
| Universidad Antonio Nariño | Bogotá D.C. | 9 |
| Universidad de Caldas | Caldas | 9 |
| Universidad de La Amazonía | Caquetá | 9 |
| Universidad Distrital Francisco José de Caldas | Bogotá D.C. | 9 |
| Universidad de Córdoba | Córdoba | 8 |
| Universidad del Quindío | Quindío | 8 |
| Pontificia Universidad Javeriana | Bogotá D.C. y Boyacá | 7 |
| Universidad Libre | Bogotá D.C. y Santander | 7 |
| Universidad de Pamplona | Norte de Santander | 7 |
| Universidad Santiago de Cali | Valle del Cauca | 7 |
| Universidad Surcolombiana | Huila | 7 |
| Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba | Chocó | 7 |
| Universidad de Los Andes | Bogotá D.C. | 6 |
| Universidad ICESI | Valle del Cauca | 6 |
| Universidad Industrial de Santander | Santander | 6 |
| Universidad Cooperativa de Colombia | Antioquia, Bogotá D.C. y Santander | 5 |
| Universidad Católica de Oriente | Antioquia | 5 |
| Universidad La Gran Colombia | Bogotá D.C. | 5 |
| Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) | Bogotá D.C. | 5 |

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|--|---------------------|-------------------------|
| Fundación Universitaria Panamericana (Unipanamericana) | Bogotá D.C. y Meta | 4 |
| Corporación Universitaria Adventista (UNAC) | Antioquia | 4 |
| Corporación Universitaria Iberoamericana | Bogotá D.C. | 4 |
| Universidad Católica de Manizales | Caldas | 4 |
| Universidad de Cundinamarca (UDEC) | Cundinamarca | 4 |
| Universidad de La Guajira | Guajira | 4 |
| Universidad de Los Llanos | Meta | 4 |
| Universidad del Magdalena (Unimagdalena) | Magdalena | 4 |
| Universidad Mariana | Nariño | 4 |
| Universidad Popular del Cesar | Cesar | 4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

De las 88 IES, se observa que 22 cuentan con una sola licenciatura, 12 con dos y 9 con tres de estos programas. Lo anterior evidencia una gran dispersión (48,86% de las licenciaturas) y posiblemente problemas organizativos que se pueden agudizar en las actuales condiciones normativas, pues puede ser más difícil para algunas IES regionales sostener en el tiempo las licenciaturas que deben acreditarse de manera obligatoria, frente a otros programas profesionales que no requieren de este reconocimiento para funcionar.

Tabla 2.4. Licenciaturas activas por universidad y departamento con cobertura local y oferta entre uno y tres programas

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|---|---------------------|-------------------------|
| Corporación Universitaria CENDA | Bogotá D.C. | 3 |
| Corporación Universitaria Lasallista | Antioquia | 3 |
| Fundación Universitaria Católica <i>Lumen Gentium</i> | Valle del Cauca | 3 |
| Fundación Universitaria Monserrate | Bogotá D.C. | 3 |
| Politécnico Grancolombiano | Bogotá D.C. | 3 |
| Unidad Central del Valle del Cauca | Valle del Cauca | 3 |
| Universidad de Sucre | Sucre | 3 |
| Universidad del Norte | Atlántico | 3 |
| Universidad Manuela Beltrán (UMB) | Bogotá D.C. | 3 |
| Corporación Universitaria Rafael Núñez | Bolívar | 2 |
| Fundación Universitaria Católica del Norte | Antioquia | 2 |
| Fundación Universitaria del Área Andina | Bogotá D.C. | 2 |
| Fundación Universitaria Juan de Castellanos | Boyacá | 2 |
| Fundación Universitaria Los Libertadores | Bogotá D.C. | 2 |
| Institución Universitaria Centro de Estudios Superiores María Goretti | Nariño | 2 |
| Universidad de La Salle | Bogotá D.C. | 2 |
| Universidad de Manizales | Caldas | 2 |
| Universidad El Bosque | Bogotá D.C. | 2 |
| Universidad Francisco de Paula Santander | Norte de Santander | 2 |

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|---|---------------------|-------------------------|
| Universidad Incca de Colombia | Bogotá D.C. | 2 |
| Universitaria Agustiniana (Uniagustiniana) | Bogotá D.C. | 2 |
| Conservatorio del Tolima | Tolima | 1 |
| Corporación Escuela Tecnológica del Oriente | Santander | 1 |
| Corporación Universidad de la Costa (CUC) | Atlántico | 1 |
| Corporación Universitaria Autónoma del Cauca | Cauca | 1 |
| Corporación Universitaria Reformada (CUR) | Atlántico | 1 |
| Corporación Universitaria Regional del Caribe | Bolívar | 1 |
| Dirección Nacional de Escuelas | Cundinamarca | 1 |
| Fundación Universitaria Cafam | Bogotá D.C. | 1 |
| Fundación Universitaria Colombo Internacional | Bolívar | 1 |
| Fundación Universitaria de San Gil (Unisangil) | Santander | 1 |
| Institución Universitaria Antonio José Camacho | Valle del Cauca | 1 |
| Institución Universitaria Colombo Americana (UNICA) | Bogotá D.C. | 1 |
| Instituto Departamental de Bellas Artes | Valle del Cauca | 1 |
| Instituto Universitario De La Paz | Santander | 1 |
| Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid | Antioquia | 1 |
| Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) | Santander | 1 |
| Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) | Antioquia | 1 |

| Institución de Educación Superior (IES) | Departamento | N.º de programas |
|--|---------------------|-------------------------|
| Universidad Católica de Pereira | Risaralda | 1 |
| Universidad de Cartagena | Bolívar | 1 |
| Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA | Bogotá D.C. | 1 |
| Universidad de La Sabana | Cundinamarca | 1 |
| Universidad Sergio Arboleda | Bogotá D.C. | 1 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

Distribución de las licenciaturas por sector y carácter de las IES

En relación con el sector, ya sea oficial o privado, el carácter como universidad, institución universitaria o escuela tecnológica, en el que se clasifican las IES en el país, 300 programas, que equivalen al 60% de las licenciaturas, son ofrecidos en instituciones oficiales y 201, que equivalen al 40%, se encuentran en el sector privado (tabla 2.5). Con respecto al carácter de las IES, el 80% corresponde a universidades, mientras que solo el 20% son ofrecidos por instituciones universitarias y escuelas tecnológicas.

Tabla 2.5 Licenciaturas activas por sector y carácter institucional

| Sector | N.º de programas | % de programas | Carácter | N.º de programas | % de programas |
|---------------|-------------------------|-----------------------|---|-------------------------|-----------------------|
| Oficial | 300 | 60% | Institución universitaria / Escuela tecnológica | 98 | 20% |
| Privado | 201 | 40% | Universidad | 403 | 80% |
| Total | 501 | 100% | Total | 501 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

En las tablas 2.6 y 2.7 se muestra la composición de cada sector a partir del referente nacional y de la composición regional. Si se analizan los datos con respecto al total nacional, se aprecia una mayor concentración del sector público en las regiones de Antioquia y Chocó (21%), Suroccidente (19%) y Eje Cafetero (14%). En cuanto al sector privado se observa la prevalencia de Bogotá con el 46% de IES, seguida por las regiones de Antioquia y Chocó (19%) y Suroccidente (13%).

Tabla 2.6. Licenciaturas activas por sector de las IES con relación al total nacional

| Región | Sector Oficial | | Sector Privado | |
|----------------------|-----------------------|------|-----------------------|------|
| 1. Bogotá | 38 | 13% | 92 | 46% |
| 2. Antioquia y Chocó | 64 | 21% | 39 | 19% |
| 3. Suroccidente | 56 | 19% | 26 | 13% |
| 4. Caribe | 35 | 12% | 21 | 10% |
| 5. Eje Cafetero | 42 | 14% | 8 | 4% |
| 6. Nororiente | 40 | 13% | 13 | 6% |
| 7. Suroriente | 25 | 8% | 2 | 1% |
| Total nacional | 300 | 100% | 201 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Al analizar los datos por composición regional, se aprecia que en Bogotá las instituciones privadas tienen mayor presencia, con el 71% de programas; mientras que en las otras zonas predomina el sector oficial, en particular en las regiones 7, 5 y 6 con el 93%, 84% y 75%, respectivamente. La mayor presencia de IES oficiales también expresa un mayor compromiso de las comunidades académicas del sector por mantener estos programas, incluso en zonas que han sido territorio de confrontación armada como los departamentos de la región Suroriental, donde solo el 7% corresponde al sector privado.

Tabla 2.7. Licenciaturas activas por sector de las IES con relación al total regional

| Región | Sector Oficial | | Sector Privado | | Total Región |
|----------------------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|---------------------|
| 1. Bogotá | 38 | 29% | 92 | 71% | 130 |
| 2. Antioquia y Chocó | 64 | 62% | 39 | 38% | 103 |
| 3. Suroccidente | 56 | 68% | 26 | 32% | 82 |
| 4. Caribe | 35 | 63% | 21 | 38% | 56 |
| 5. Eje Cafetero | 42 | 84% | 8 | 16% | 50 |
| 6. Nororiente | 40 | 75% | 13 | 25% | 53 |
| 7. Suroriente | 25 | 93% | 2 | 7% | 27 |
| Total nacional | 300 | 60% | 201 | 40% | 501 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN. 30 de junio de 2016.

Además de la conformación nacional y regional por sector, un análisis más detallado muestra que varios departamentos que ofrecen licenciaturas (Caquetá, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Huila, Magdalena, Norte de Santander y Tolima) no cuentan con IES privadas, por lo tanto, la demanda por este tipo de formación recae en las IES del sector público. Por tal razón, resulta fundamental crear mecanismos de fomento y financiación para las IES públicas que ofrecen licenciaturas y que funcionan en estos departamentos.

En las tablas 2.8 y 2.9 se muestra la distribución de las IES según su carácter a nivel nacional y de la composición regional. En cuanto al total nacional, se aprecia el mismo comportamiento que se presenta con el número de programas. Las regiones 1 y 2 poseen su mayor representación de universidades con el 24% y 18%, respectivamente. Del mismo modo ocurre con las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas con el 35% en Bogotá y el 31% en Antioquia y Chocó.

Tabla 2.8. Licenciaturas activas por carácter institucional con relación al total nacional

| Región | Universidades | | Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica | |
|----------------------|---------------|------------|--|------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| 1. Bogotá | 96 | 24% | 34 | 35% |
| 2. Antioquia y Chocó | 73 | 18% | 30 | 31% |
| 3. Suroccidente | 70 | 17% | 12 | 12% |
| 4. Caribe | 42 | 10% | 14 | 14% |
| 5. Eje Cafetero | 49 | 12% | 1 | 1% |
| 6. Nororiente | 47 | 12% | 6 | 6% |
| 7. Suroriente | 26 | 6% | 1 | 1% |
| Total nacional | 403 | 100% | 98 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Al analizar la distribución regional, se aprecia que prevalece el número de programas de licenciatura en las universidades, sobre la oferta de las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas. En Bogotá, por ejemplo, donde se concentra el mayor número de programas, las universidades cuentan con el 74% de las licenciaturas, mientras que las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas solamente ofrecen el 26% de los programas. Lo mismo ocurre en regiones con menor número de licenciaturas; por ejemplo, en la región Suroriente el 96% de los programas corresponden a las universidades, frente a un escaso 4% que corresponde a las instituciones universitarias o a escuelas tecnológicas.

Tabla 2.9. Licenciaturas activas por carácter institucional con relación al total regional

| Región | Universidades | | Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica | | Total Regional |
|----------------------|---------------|------------|---|------------|----------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | |
| 1. Bogotá | 96 | 74% | 34 | 26% | 130 |
| 2. Antioquia y Chocó | 73 | 71% | 30 | 29% | 103 |
| 3. Suroccidente | 70 | 85% | 12 | 15% | 82 |
| 4. Caribe | 42 | 75% | 14 | 25% | 56 |
| 5. Eje Cafetero | 49 | 98% | 1 | 2% | 50 |
| 6. Nororiente | 47 | 89% | 6 | 11% | 53 |
| 7. Suroriente | 26 | 96% | 1 | 4% | 27 |
| Total nacional | 403 | 80% | 98 | 20% | 501 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN. 30 de junio de 2016.

Resulta significativo que en algunas regiones no solamente prevalezcan las instituciones de carácter oficial, sino que además sean precisamente universidades las que ofrezcan este tipo de formación. La diferencia tan notoria en regiones como Eje Cafetero (98%), Suroccidente (96%) y Nororiente (89%), con respecto al peso que tienen las universidades en la formación profesional de docentes, permite inferir que son programas que han incorporado exigencias de calidad académica, similares a las que se exigen a sus instituciones para mantener el carácter de ‘universidad’ en el Sistema de Educación Superior del país.

Distribución de las licenciaturas según su metodología

Los datos generales del país señalan que la mayoría de los programas de licenciatura se ofertan bajo la metodología presencial (83%). En menor medida existen programas en la modalidad a distancia (tradicional) (14%) y en una pequeña proporción en la modalidad virtual (4%), (tabla 2.10).

Tabla 2.10. Licenciaturas activas por metodología

| Metodología | N.º de programas | |
|-------------------------|-------------------------|------|
| Distancia (tradicional) | 69 | 14% |
| Presencial | 414 | 83% |
| Virtual | 18 | 4% |
| Total nacional | 501 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

En las tablas 2.11 y 2.12 se muestra la distribución de los programas de acuerdo con su metodología, a partir del referente nacional y de la composición regional. Como se puede apreciar en la tabla 2.11, con respecto al total nacional, en Bogotá predominan los programas presenciales con el 23% del país, seguido de Antioquia y Chocó con el 21% y de la región Suroccidente con 18%; en estas tres regiones se concentra el 62% de los programas en esta modalidad. Con respecto a los programas a distancia, aunque en Bogotá se concentra el mayor porcentaje del total nacional (30%), el segundo lugar lo ocupa el Eje Cafetero (20%), seguido de la región de Antioquia y Chocó (17%). Finalmente, con respecto a la modalidad virtual, los programas siguen concentrados en Bogotá con un 72% y no se registran en tres de las regiones analizadas (Suroccidente, Eje Cafetero y Suroriente).

Tabla 2.11. Licenciaturas activas por metodología con relación al total nacional

| Región | Presencial | | Distancia (tradicional) | | Virtual | |
|----------------------|------------|------------|-------------------------|------------|---------|------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| 1. Bogotá | 96 | 23% | 21 | 30% | 13 | 72% |
| 2. Antioquia y Chocó | 89 | 21% | 12 | 17% | 2 | 11% |
| 3. Suroccidente | 75 | 18% | 7 | 10% | 0 | 0% |
| 4. Caribe | 47 | 11% | 7 | 10% | 2 | 11% |
| 5. Eje Cafetero | 36 | 9% | 14 | 20% | 0 | 0% |
| 6. Nororiente | 48 | 12% | 4 | 6% | 1 | 6% |
| 7. Suroriente | 23 | 6% | 4 | 6% | 0 | 0% |
| Total nacional | 414 | 100% | 69 | 100 | 18 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

Con respecto a los datos por regiones, en todas se aprecia una mayor proporción de programas presenciales, con porcentajes que oscilan entre el 91 % y el 72 % de las licenciaturas que se ofertan en cada región. En menor proporción existen programas a distancia (tradicional), con mayor porcentaje en regiones como el Eje Cafetero (28 %). La modalidad virtual tiene una escasa presencia y solo aparece con un porcentaje alto en Bogotá (10 %); en el resto de regiones, apenas alcanza el 4 % o no registra oferta, como ya se anotó.

Tabla 2.12. Licenciaturas activas por metodología con relación
al total regional

| Región | Presencial | | Distancia (tradicional) | | Virtual | | Total Regional |
|----------------------|------------|------------|-------------------------|------------|---------|------------|----------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | |
| 1. Bogotá | 96 | 74% | 21 | 16% | 13 | 10% | 130 |
| 2. Antioquia y Chocó | 89 | 86% | 12 | 12% | 2 | 2% | 103 |
| 3. Suroccidente | 75 | 91% | 7 | 9% | 0 | 0% | 82 |
| 4. Caribe | 47 | 84% | 7 | 13% | 2 | 4% | 56 |
| 5. Eje Cafetero | 36 | 72% | 14 | 28% | 0 | 0% | 50 |
| 6. Nororienté | 48 | 91% | 4 | 8% | 1 | 2% | 53 |
| 7. Surorienté | 23 | 85% | 4 | 15% | 0 | 0% | 27 |
| Total nacional | 414 | 83% | 69 | 14% | 18 | 4% | 501 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

Los programas de licenciatura en las metodologías a distancia (tradicional) y virtual, no se encuentran en todos los departamentos de las regiones analizadas. Los programas con metodología a distancia (tradicional) no existen en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Huila, Meta y Santander. En cuanto a las licenciaturas con metodología virtual, se encuentran únicamente en cuatro departamentos (Antioquia, Bogotá, Cundinamarca y Sucre).

Es significativo para el análisis de la calidad de las licenciaturas en el país, constatar que departamentos con problemas de vías de acceso, baja densidad de población, poco desarrollo urbano y amplios territorios rurales no cuenten con suficiente oferta de licenciaturas en metodologías flexibles, que permitan ajustar la oferta educativa de las universidades a las particularidades regionales que deben ser atendidas.

Distribución de las licenciaturas por áreas y tipos de enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos

En cuanto a las áreas fundamentales y obligatorias del conocimiento, la enseñanza a grupos etarios y poblaciones, y el desarrollo de proyectos tal como se establece en la Resolución 18 583 de 2017 del MEN, se encontró que el mayor porcentaje de licenciaturas se concentra en las áreas de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros (23%); mientras que áreas como Matemáticas (9%) y Ciencias Naturales y Educación Ambiental (8%) tienen una menor participación en el conjunto nacional (tabla 2.13).

Tabla 2.13. Licenciaturas activas por áreas, enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos

| Áreas fundamentales y obligatorias del conocimiento | N.º de programas | % |
|--|-------------------------|----------|
| Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros | 116 | 23% |
| Educación Artística y Cultural | 68 | 14% |
| Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia | 64 | 13% |
| Matemáticas | 43 | 9% |
| Ciencias Naturales y Educación Ambiental | 38 | 8% |
| Educación Física, Recreación y Deportes | 37 | 7% |
| Tecnología e Informática | 23 | 5% |
| Educación Religiosa | 12 | 2% |
| Educación en Ética y en valores humanos | 1 | 0% |
| Total por áreas | 402 | 80% |
| Licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos | 99 | 20% |
| Total nacional | 501 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos conforman el 20% del total del país (tabla 2.14). Los programas con mayor representación en este grupo son los de licenciatura en Educación Infantil con un 73%, las licenciaturas en Educación Especial (12%) y las licenciaturas en Etnoeducación (7%). En contraste, las licenciaturas en Educación Básica Primaria, Educación Comunitaria, Psicopedagogía y Educación Popular no alcanzan al 8%.

Tabla 2.14. Licenciaturas activas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos

| Nombre del programa | N.º de programas de licenciatura | |
|---|----------------------------------|-----|
| Licenciatura en Educación Infantil | 72 | 73% |
| Licenciatura en Educación Especial | 12 | 12% |
| Licenciatura en Etnoeducación | 7 | 7% |
| Licenciatura en Educación Básica Primaria | 3 | 3% |
| Licenciatura en Educación Comunitaria | 2 | 2% |
| Licenciatura en Psicopedagogía | 2 | 2% |
| Licenciatura en Educación Popular | 1 | 1% |
| Total | 99 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

La distribución regional de las licenciaturas evidencia que persisten desigualdades que se han configurado históricamente y que se expresan en una participación inequitativa de los recursos, en el poco reconocimiento de sus poblaciones y en mecanismos restringidos de participación que les permitan convertir sus necesidades en prioridades del Gobierno central. Mientras que un amplio conjunto del país no cuenta con programas de licenciatura (21,9% de los

departamentos), tienen una oferta reducida (Región 7) o se caracterizan por una gran desigualdad entre los departamentos que la conforman (Región 2 y Región 3); la mayoría de los programas se concentran en los cascos urbanos de mayor crecimiento, mientras los municipios pequeños, los no certificados y las zonas rurales quedan desprovistos de una oferta educativa profesional.

Esta situación podría agudizarse con el conjunto de normas que sancionó el Gobierno nacional desde el año 2015,² pues al entrar en vigencia estas nuevas regulaciones, los programas con menos sostenibilidad regional o institucional podrían desaparecer, y este balance que presentamos en esta investigación cambiaría drásticamente. Es prematuro evaluar lo que puede ocurrir con la nueva legislación que transformó en obligatoria la acreditación de calidad de los programas. Con lo cual, posiblemente algunas licenciaturas no se presentaron al proceso por el corto tiempo para cumplir con las condiciones iniciales que demanda un proceso de autoevaluación para obtener la acreditación; también, por la falta de experiencia para acceder a un reconocimiento que fue voluntario hasta el año 2015 o porque las IES, especialmente donde se cuenta con pocas licenciaturas, decidan reorientar sus esfuerzos hacia otros campos de formación profesional que no requieren de acreditación.

2 Desde junio de 2015, la expedición de la Ley 1753 de 2015 convirtió la acreditación en un requisito obligatorio sin el cual no se pueden ofrecer licenciaturas, el Decreto 2450 de 2015 incorporó un amplio conjunto de requisitos definidos como condiciones de calidad para los registros calificados de las licenciaturas, la Resolución 2041 de 2016 estableció las características requeridas para renovar o modificar el registro calificado y la Resolución 18 583 de 2017 que derogó la Resolución 2041 de 2017 creó un solo cuerpo normativo para ajustar las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado. Estas nuevas condiciones fueron establecidas para ser cumplidas en un plazo de dos años contados a partir de junio de 2015.

Caracterización de los programas de licenciatura con acreditación de alta calidad

A partir de las bases de datos del MEN, del CNA y de la organización regional propuesta para el país en esta investigación, en este apartado se encuentra una caracterización de los programas con acreditación de alta calidad. Primero, se presenta el estado actual de las licenciaturas con acreditación vencida y vigente (consulta a 30 de junio de 2016); luego, se expone la distribución de las licenciaturas con acreditación vigente por regiones y departamentos del país; posteriormente, se presenta su distribución por sector y carácter en que se clasifican las IES; después, se aborda la metodología en la que se ofertan estas licenciaturas; en seguida, se encuentra un balance de las áreas de conocimiento en las cuales se agrupan los programas y, finalmente, se presenta la composición por tipo de programa (enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos).

Estado general de las licenciaturas con acreditación de calidad

Hasta el año 2015, la acreditación era un proceso voluntario, pero con la expedición de la Ley 1753 de 2015 se convirtió en un requisito obligatorio para los programas de licenciatura. Por tal razón, en el primer balance se encuentra que aunque existen 501 licenciaturas, desde el año 2005 se registran en total 115 programas con acreditación, de los cuales el 23% aparece con acreditación vencida porque no realizó el proceso para renovarla o porque a la fecha de corte de la consulta realizada en la base de datos del MEN aún esperaban resultados de las visitas de pares o del dictamen del MEN (tabla 2.15).

Tabla 2.15. Licenciaturas acreditadas (2005–2016)

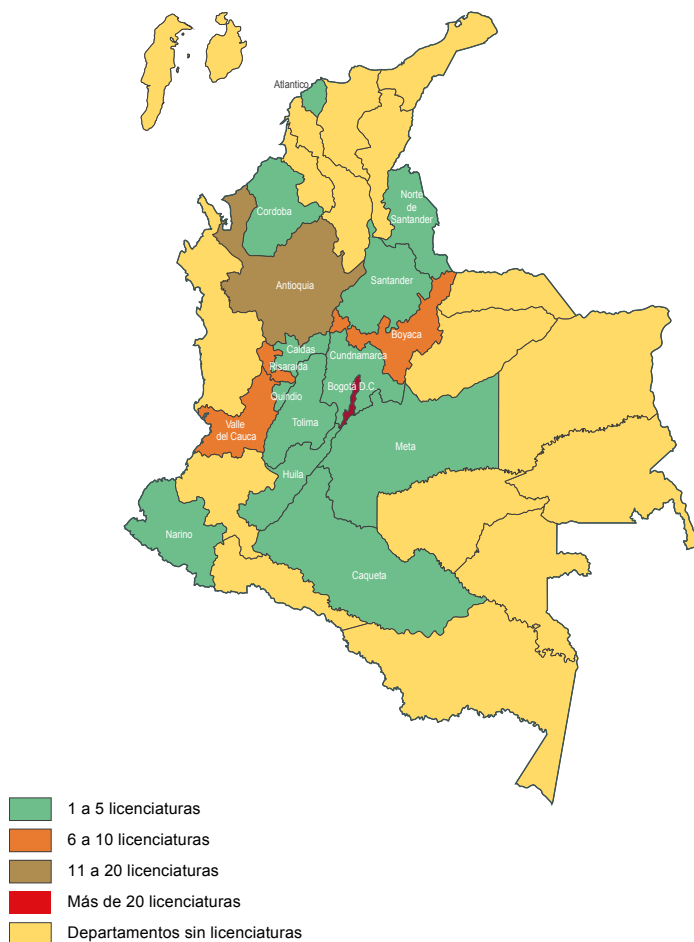
| Estado de la acreditación | Total | |
|----------------------------------|--------------|------|
| Vencida | 26 | 23% |
| Vigente | 89 | 77% |
| Total general | 115 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Para identificar cómo se encuentran distribuidos geográficamente estos programas, en el mapa 2.2 se ubican cuatro rangos en los que se clasifican los territorios, según el número de programas que cuentan con acreditación de alta calidad. En el primer rango se ubica la ciudad de Bogotá, la cual concentra el mayor número de programas con este reconocimiento (30 programas). En el segundo rango están los departamentos que tienen entre 11 y 20 licenciaturas, en este grupo se encuentra únicamente el departamento de Antioquia con un total de 12 programas acreditados.

En el tercer rango se ubican los departamentos que tienen entre 6 y 10 programas, allí se encuentran Boyacá con un total de 10 programas y Valle del Cauca y Risaralda, estos dos últimos con 7 programas acreditados cada uno. En el último rango se encuentran los departamentos que tienen entre 1 y 5 programas. Es importante señalar que este grupo está compuesto por el número mayor de departamentos, Nariño cuenta con 4 programas; Atlántico, Santander y Quindío con 3 programas; Caldas y Huila con 2 programas, y Meta y Caquetá con un programa acreditado en cada departamento.



Mapa 2.2. Rangos de programas de licenciaturas con acreditación por departamento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

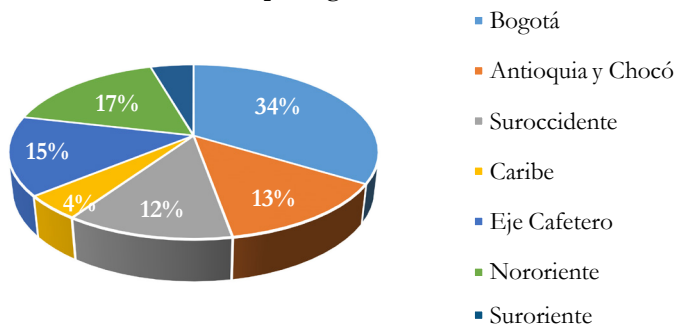
Esta información evidencia la centralización de las licenciaturas con acreditación, del mismo modo que ocurre con la distribución general de programas. Convertir la acreditación en un requisito

obligatorio dificulta mantener la oferta de las licenciaturas que se encuentran en estos territorios y que posiblemente no han logrado consolidar procesos de autoevaluación por condiciones institucionales precarias, que están asociadas a escasos recursos y apoyos administrativos, y a las desigualdades que se han perpetuado entre estas zonas y aquellas regiones en las que históricamente se han concentrado los recursos y la inversión estatal.

Licenciaturas con acreditación de alta calidad por región

Los programas que cuentan con la acreditación de alta calidad se encuentran mayoritariamente en Bogotá, que concentra el 34% de licenciaturas. Con una participación menor, aparecen las regiones Nororiental con 17% y Eje Cafetero con 15%. Se puede apreciar que aunque la región Antioquia y Chocó ocupa el segundo lugar en número de programas de licenciatura a nivel nacional con respecto a los programas que cuentan con acreditación, es superada por las regiones del Eje Cafetero y Suroccidente.

Porcentaje de programas con acreditación de alta calidad por región



Gráfica 2.1. Porcentaje de participación de programas con acreditación de alta calidad por región

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

El porcentaje de los programas que cuentan con acreditación en cada región se observa en la tabla 2.16. Las regiones de Bogotá y Nororiente son las que cuentan con el mayor número de licenciaturas con acreditación de alta calidad (30 y 15 respectivamente); pero, proporcionalmente a las licenciaturas que ofrecen en sus respectivas regiones, estas cifras solamente alcanzan en el primer caso 23% del total de 130 programas y en el segundo caso 28% del total de 53 programas que se registran en cada una de estas regiones. En las zonas con menor número de programas, la desigualdad en la proporción que ofrece cada región es más alta. Además de tener cada una apenas cuatro licenciaturas con acreditación en los casos de las regiones Caribe y Suroriente, el porcentaje de estos programas alcanza solo el 7% del total de 56, en el primer caso, y 15% del total de 27 programas, en el segundo caso.

Tabla 2.16. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por región

| Región | N.º total de programas | N.º de programas con acreditación | % total de programas acreditados | % total de programas acreditados |
|----------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 1. Bogotá | 130 | 30 | 34% | 23% |
| 2. Antioquia y Chocó | 103 | 12 | 13% | 12% |
| 3. Suroccidente | 82 | 11 | 12% | 13% |
| 4. Caribe | 56 | 4 | 4% | 7% |
| 5. Eje Cafetero | 50 | 13 | 15% | 26% |
| 6. Nororiente | 53 | 15 | 17% | 28% |
| 7. Suroriente | 27 | 4 | 4% | 15% |
| Total Nacional | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

En Bogotá, las universidades con mayor cantidad de licenciaturas acreditadas son la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con un total de siete cada una a junio de 2016; seguidas de la Universidad Minuto de Dios (Uniminuto) con cuatro, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad de La Salle, la Universidad de San Buenaventura, la Universidad del Bosque y la Universidad Libre con un total de dos programas en cada caso y, finalmente, la Fundación Universitaria Los Libertadores y la Universidad Santo Tomás, con un programa acreditado en cada institución.

En la región de Antioquia y Chocó, estos programas se concentran en la ciudad de Medellín: la Universidad de Antioquia con ocho, la Universidad de San Buenaventura con dos y la Fundación Universitaria Luis Amigó y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza, con una licenciatura cada una. En la Región Suroccidente (Cauca, Nariño y Valle del Cauca), los programas con acreditación de alta calidad se concentran en la ciudad de Cali, en particular, en la Universidad del Valle con seis programas. También en Cali, se encuentra la Universidad de San Buenaventura con una licenciatura, y en Pasto los cuatro programas acreditados corresponden a la Universidad de Nariño.

En la región Caribe (Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre), los programas con acreditación de alta calidad se ofrecen en Barranquilla por parte de la Universidad del Atlántico con dos licenciaturas y la Universidad del Norte con un programa. También, se encuentra un programa en la ciudad de Montería que ofrece la Universidad de Córdoba.

De los programas que se encuentran en la región del Eje Cafetero (Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío), dos los ofrece la Universidad de Caldas en Manizales, tres se registran en Armenia en la Universidad del Quindío y seis se encuentran en Pereira en la Universidad Tecnológica de Pereira. Otras dos licenciaturas las ofrece la Universidad Católica de Pereira y la Universidad del Tolima en las capitales de los departamentos donde operan.

En la región Nororiente (Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander), la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) ofrece nueve programas en Tunja y uno en Duitama. En Chía, la Universidad de La Sabana registra una licenciatura, en Pamplona la Universidad de Pamplona también cuenta con uno de estos programas y en Bucaramanga la Universidad Industrial de Santander cuenta con tres licenciaturas acreditadas. En la Región Suroriente (Caquetá, Huila, Meta y Putumayo), los programas con acreditación de alta calidad se encuentran en la Universidad de La Amazonía que ofrece un programa en Florencia, la Universidad Surcolombiana que cuenta con dos programas en Neiva, y la Universidad de Los Llanos que registra un programa en la ciudad de Villavicencio.

Programas de licenciatura con acreditación de alta calidad por departamento

Al analizar la distribución de las licenciaturas con acreditación de alta calidad por departamentos, se evidencian las desigualdades más significativas frente al análisis regional. Algunos departamentos no registran ningún programa con acreditación, como Cauca, Sucre, Bolívar, Chocó, Cesar, Guajira, Magdalena y Putumayo. Las licenciaturas que se ofrecen en estos departamentos suman 59 programas, un 12% del total nacional. Esta situación es preocupante porque en las actuales condiciones normativas estos programas podrían desaparecer si no se presentan en los tiempos establecidos por la normatividad vigente para obtener la acreditación (tabla 2.17).

Tabla 2.17. Programas de licenciatura con acreditación de alta calidad por departamento

| Departamento | N.º total de programas | N.º de programas acreditados por departamento | % por departamento de programas acreditados | % por departamento |
|--------------------|------------------------|---|---|--------------------|
| Bogotá D.C. | 130 | 30 | 34% | 23% |
| Antioquia | 96 | 12 | 13% | 13% |
| Valle del Cauca | 48 | 7 | 8% | 15% |
| Boyacá | 20 | 10 | 11% | 50% |
| Nariño | 18 | 4 | 4% | 22% |
| Cauca | 16 | 0 | 0% | 0% |
| Santander | 16 | 3 | 3% | 19% |
| Atlántico | 15 | 3 | 3% | 20% |
| Caldas | 15 | 2 | 2% | 13% |
| Risaralda | 13 | 7 | 8% | 54% |
| Tolima | 13 | 1 | 1% | 8% |
| Sucre | 12 | 0 | 0% | 0% |
| Norte de Santander | 11 | 1 | 1% | 9% |
| Caquetá | 9 | 1 | 1% | 11% |
| Quindío | 9 | 3 | 3% | 33% |
| Bolívar | 8 | 0 | 0% | 0% |
| Córdoba | 8 | 1 | 1% | 13% |
| Meta | 8 | 1 | 1% | 13% |
| Chocó | 7 | 0 | 0% | 0% |
| Huila | 7 | 2 | 2% | 29% |
| Cundinamarca | 6 | 1 | 1% | 17% |
| Cesar | 5 | 0 | 0% | 0% |
| Guajira | 4 | 0 | 0% | 0% |

| Departamento | N.º total de programas | N.º de programas acreditados por departamento | % por departamento de programas acreditados | % por departamento |
|--------------|------------------------|---|---|--------------------|
| Magdalena | 4 | 0 | 0% | 0% |
| Putumayo | 3 | 0 | 0% | 0% |
| Total | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

La misma situación se presenta en departamentos que cuentan con solo un programa acreditado, este es el caso de Tolima, Norte de Santander, Caquetá, Córdoba, Meta y Cundinamarca. De los 55 programas de estos departamentos, solamente seis cuentan con acreditación. Además de mantener las condiciones para lograr la renovación de la acreditación de estos seis programas, las IES de estos departamentos y sus comunidades académicas tendrían que doblar sus esfuerzos para lograr la acreditación obligatoria. Si no logran presentarse en los tiempos establecidos o no obtienen una evaluación satisfactoria, podrían perder sus registros calificados y un amplio número de programas desaparecerían. En los departamentos donde la situación es más apremiante, el 23% del total nacional de programas podrían cerrarse y se dejaría de ofrecer este tipo de programas en 14 municipios, lo cual implicaría que no se ofrecerían programas de formación para docentes en un 66% del territorio nacional.

Aunque otros departamentos concentran la oferta de los programas acreditados, si no logran las renovaciones en los términos y tiempos establecidos o si a pesar de contar con la infraestructura administrativa y académica para presentarse al proceso las IES optan por abrir otro tipo de programas, la situación puede ser más agobiante para las licenciaturas porque no solamente desaparecerían de los departamentos ya mencionados, sino que se reducirían

sensiblemente en aquellas ciudades donde hasta el momento la oferta ha sido robusta.

Programas de licenciatura con acreditación de alta calidad por sector y carácter institucional

Como ya se planteó, la distribución en la oferta de licenciaturas en Colombia se concentra en las IES del sector oficial. Este mismo comportamiento se registra con los programas que cuentan con acreditación (tabla 2.18).

Tabla 2.18. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por sector

| Sector | Total general | Número de programas acreditados | % en relación al total de programas acreditados | % según el total de programas acreditados por sector |
|---------------|----------------------|--|--|---|
| Oficial | 300 | 66 | 74% | 22% |
| Privada | 201 | 23 | 26% | 11% |
| Total | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

Del total nacional solamente el 18% de las licenciaturas cuentan con acreditación y, de este porcentaje, el 13% en instituciones oficiales y el 5% en instituciones privadas. De los 300 programas que se concentran en el sector público, solamente 22% alcanzan este reconocimiento, y de las 201 licenciaturas del sector privado, solo el 11% han logrado la acreditación.

En lo que respecta a las Instituciones de Educación Superior, en el país solo 30 instituciones ofertan programas de licenciatura con acreditación de alta calidad (tabla 2.19). Se destaca que seis universidades del sector oficial concentran el 50% de los programas con este reconocimiento en el país, con un rango de número de programas por institución que oscila entre las 6 y 10 licenciaturas. En contraste con 12 IES del sector privado donde solamente dos

universidades tienen entre 4 y 5 programas acreditados, lo que representa el 10% del total de licenciaturas en el país con este reconocimiento. La oferta de programas con acreditación tiene una mayor participación del sector público y desarrolla sus procesos en las principales ciudades del país.

Tabla 2.19. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por sector e IES

| Sector | Instituciones de Educación Superior | N.º de programas ofrecidos por IES | N.º de programas acreditados | Porcentaje total de programas acreditados | Porcentaje total de programas por IES |
|-------------------------|---|------------------------------------|------------------------------|---|---------------------------------------|
| Oficial | Universidad de Antioquia | 60 | 8 | 9% | 13% |
| | Universidad del Valle | 26 | 6 | 7% | 23% |
| | Universidad Pedagógica Nacional (UPN) | 22 | 7 | 8% | 32% |
| | Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) | 16 | 10 | 11% | 63% |
| | Universidad de Nariño | 12 | 4 | 4% | 33% |
| | Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) | 12 | 6 | 7% | 50% |
| | Universidad del Atlántico | 10 | 2 | 2% | 20% |
| | Universidad del Tolima | 10 | 1 | 1% | 10% |
| | Universidad de Caldas | 9 | 2 | 2% | 22% |
| | Universidad de la Amazonía | 9 | 1 | 1% | 11% |
| | Universidad Distrital Francisco José de Caldas | 9 | 7 | 8% | 78% |
| | Universidad de Córdoba | 8 | 1 | 1% | 13% |
| | Universidad del Quindío | 8 | 3 | 3% | 38% |
| Universidad de Pamplona | 7 | 1 | 1% | 14% | |

| Sector | Instituciones de Educación Superior | N.º de programas ofrecidos por IES | N.º de programas acreditados | Porcentaje total de programas acreditados | Porcentaje total de programas por IES |
|---------|---|------------------------------------|------------------------------|---|---------------------------------------|
| Oficial | Universidad Surcolombiana | 7 | 2 | 2% | 29% |
| | Universidad Industrial de Santander | 6 | 3 | 3% | 50% |
| | Universidad de los Llanos | 4 | 1 | 1% | 25% |
| | Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid | 1 | 1 | 1% | 100% |
| Privada | Universidad de San Buenaventura | 14 | 5 | 6% | 36% |
| | Universidad Santo Tomás | 13 | 1 | 1% | 8% |
| | Corporación Universitaria Minuto de Dios | 11 | 4 | 4% | 36% |
| | Fundación Universitaria Luis Amigó (Funlam) | 10 | 1 | 1% | 10% |
| Privada | Pontificia Universidad Javeriana | 7 | 2 | 2% | 29% |
| | Universidad Libre | 7 | 2 | 2% | 29% |
| | Universidad del Norte | 3 | 1 | 1% | 33% |
| | Fundación Universitaria los Libertadores | 2 | 1 | 1% | 50% |
| | Universidad de La Salle | 2 | 2 | 2% | 100% |
| | Universidad el Bosque | 2 | 2 | 2% | 100% |
| | Universidad Católica de Pereira | 1 | 1 | 1% | 100% |
| | Universidad de La Sabana | 1 | 1 | 1% | 100% |
| Total | | 309 | 89 | 100% | 29% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

De los 501 programas ofrecidos en instituciones de educación superior en Colombia, 412 no cuentan con la acreditación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN); por otra parte, de estas 412 licenciaturas que solo tienen registro calificado, el 57% (234 programas) son del sector oficial y el 43% (178 programas) del sector privado. Si bien la oferta del sector público supera al sector privado, los porcentajes de programas sin acreditación son significativos para los dos sectores con respecto al total nacional (47% para el sector público y 35% para el sector privado).

Tabla 2.20. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por carácter de las IES

| Institución | Total general | N.º de programas acreditados | % de programas acreditados | programas acreditados carácter institucional |
|---|----------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica | 98 | 7 | 8% | 7% |
| Universidad | 403 | 82 | 92% | 20% |
| Total nacional | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

En lo que se refiere al carácter de las IES, de las 89 licenciaturas con acreditación solamente el 8% corresponden a Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, mientras que el 92% corresponde a programas que se ofrecen en universidades (tabla 2.20).

Programas de licenciatura con acreditación de alta calidad por metodología

Al analizar los datos referidos solo a programas acreditados, se reitera la concentración de programas en la modalidad presencial. En consecuencia, los programas con acreditación en metodología

presencial representan el 99%, mientras que la metodología a distancia tan solo aporta el 1%. Ningún programa virtual cuenta con acreditación de alta calidad (tabla 2.21). En buena medida, esto revela las dificultades que tiene este tipo de programas para cumplir con los requerimientos y los criterios establecidos por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Tabla 2.21. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por metodología

| Metodología | Total general | N.º de programas con acreditación vigente | Porcentaje total de programas acreditados | Porcentaje total del tipo de metodología |
|-------------------------|----------------------|--|--|---|
| Distancia (tradicional) | 69 | 1 | 1% | 1% |
| Presencial | 414 | 88 | 99% | 21% |
| Virtual | 18 | 0 | 0% | 0% |
| Total general | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.
30 de junio de 2016.

Programas de licenciatura con acreditación de alta calidad por áreas del conocimiento y enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos

El último aspecto que se tuvo en cuenta para describir los programas con acreditación de alta calidad en el país corresponde a la distribución de licenciaturas, según las áreas establecidas en la Ley 115 de 1994 y la titulación definida en la Resolución 18 583 de 2017. Como se muestra en la tabla 2.22, el mayor número de licenciaturas con acreditación de alta calidad del país se ubican en el área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros, con 20 programas; seguida de las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos con 15 programas, y de las áreas de Educación Artística y Cultural, y Ciencias Sociales,

Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia con 14 y 11 programas respectivamente.

Tabla 2.22. Licenciaturas con acreditación de alta calidad por áreas de conocimiento

| Área de conocimiento | N.º total de programas por área | N.º de programas acreditados | programas acreditados | área de conocimiento |
|--|---------------------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------|
| Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros | 116 | 20 | 22% | 17% |
| Licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos | 99 | 15 | 17% | 15% |
| Educación Artística y Cultural | 68 | 14 | 16% | 21% |
| Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia | 64 | 11 | 12% | 17% |
| Matemáticas | 43 | 9 | 10% | 21% |
| Ciencias Naturales y Educación Ambiental | 38 | 9 | 10% | 24% |
| Educación Física, Recreación y Deportes | 37 | 6 | 7% | 16% |
| Tecnología e Informática | 23 | 3 | 3% | 13% |
| Educación Religiosa | 12 | 2 | 2% | 17% |
| Educación en Ética y en valores humanos | 1 | 0 | 0% | 0% |
| Total | 501 | 89 | 100% | 18% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Es significativo que del grupo total de cada una de estas licenciaturas el porcentaje de acreditación es bajo (tabla 2.22). Del grupo de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros solo el 17% de los programas están acreditados. Una

situación similar ocurre con las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos con el 15%, los programas en Educación Artística y Cultural con el 21% y los de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia con el 17%. El porcentaje más alto de acreditación dentro del área corresponde a las licenciaturas en Ciencias Naturales y Educación Ambiental con un 24% (9 licenciaturas de un total de 38 programas).

Con respecto al grupo de licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, el mayor porcentaje de programas acreditados corresponde a las licenciaturas en Educación Infantil, Primera Infancia o Preescolar con 87% (tabla 2.23). Este porcentaje equivale al 18% del total de programas que se ofrecen en el país en este campo. Las licenciaturas en Educación Especial y Psicopedagogía solamente registran un programa acreditado en cada campo y las licenciaturas en Educación Primaria, Educación Popular, Educación Comunitaria y en Etnoeducación no contaban con programas acreditados al 30 de junio de 2016.

Tabla 2.23. Licenciatura con acreditación de alta calidad para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos

| Nombre del programa | N.º total tipo de programa | N.º de programas acreditados | Programas acreditados | Tipo de programa |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Licenciatura en Educación Infantil (o Primera Infancia o Preescolar) | 72 | 13 | 87% | 18% |
| Licenciatura en Educación Básica Primaria | 3 | 0 | 0% | 0% |
| Licenciatura en Educación Especial | 12 | 1 | 7% | 8% |
| Licenciatura en Educación Comunitaria | 2 | 0 | 0% | 0% |
| Licenciatura en Etnoeducación | 7 | 0 | 0% | 0% |
| Licenciatura en Educación Popular | 1 | 0 | 0% | 0% |

| Nombre del programa | N.º total tipo de programa | N.º de programas acreditados | Programas acreditados | Tipo de programa |
|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|------------------|
| Licenciatura en Psicopedagogía | 2 | 1 | 7% | 50% |
| Total general | 99 | 15 | 100% | 15% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MEN.

30 de junio de 2016.

Este balance general de las licenciaturas con acreditación evidencia una situación regional más apremiante que la que se muestra en el primer balance general de programas. En las actuales condiciones normativas, que definen la acreditación como un requisito de existencia de las licenciaturas, se dejarían vigentes solamente al 18% de estos programas, de un total de 501 que existía a junio de 2016. En una consulta reciente de la base de datos del CNA (en agosto 24 de 2017), se reportan 111 licenciaturas con acreditación, mientras que el SNIES del MEN reporta 168 programas con esta distinción.

La diferencia puede deberse a que aún se están consolidando los trámites de acreditación de la gran cantidad de programas que se presentaron en el año 2016, para cumplir con los tiempos definidos por la Ley 1753 de 2015. Si bien es cierto el Decreto 892 de 2017 le concedió treinta y dos meses más a las licenciaturas localizadas en municipios priorizados para la implementación de los dieciséis Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con el compromiso expreso de que el MEN adelantaría acciones de fomento y promoción para lograr la acreditación en el marco de las particularidades de las instituciones y programas, posiblemente este tiempo tampoco será suficiente si no se revisa y examina la viabilidad de la norma que convirtió a la acreditación en requisito obligatorio, y si no se reforma y actualiza el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en función de las condiciones regionales donde funcionan los programas de licenciatura.

Análisis de la acreditación de alta calidad de los programas de licenciatura: requisitos y reconocimiento público

La Ley 30 de 1992 le otorgó un carácter voluntario y temporal a la acreditación de calidad de los programas de las instituciones. Mediante el Decreto 2904 del 31 de diciembre de 1994, se reglamentó y definió la acreditación como un reconocimiento que otorga el Estado a partir del desarrollo de un proceso de autoevaluación validado por pares académicos que constatan la calidad de los programas (organización, funcionamiento y cumplimiento de su función social). El mismo Decreto dispuso que el Sistema Nacional de Acreditación (SAC) estaría conformado por el CESU, el CNA, las instituciones que optan por la acreditación y la comunidad académica, con el apoyo del ICFES en lo relacionado con los procedimientos de autoevaluación, y definió cuatro etapas del proceso para obtener la acreditación, las cuales se han mantenido hasta la actualidad: autoevaluación, evaluación externa a cargo de pares académicos, evaluación y formulación de recomendaciones, por parte del CNA, y la resolución de acreditación expedida por el MEN a partir del concepto emitido por el CNA, en el que se establece su duración.

En la presente investigación se consideró importante analizar el contenido de dichas resoluciones con el fin de identificar algunas tendencias en las evaluaciones externas, establecer cuáles son los factores y las características que se consideran más relevantes para otorgar este reconocimiento e identificar qué tipo de valoraciones inciden en los conceptos de los pares académicos y qué relaciones pueden apreciarse entre las valoraciones que se formulan a los programas y el periodo de acreditación que se otorga. Del mismo modo, este conjunto de documentación permitió analizar el peso de la evaluación de las características de calidad al interior de cada factor y precisar los aspectos relevantes en la formulación de propuestas tendientes al fortalecimiento de los programas de licenciatura y a la disminución de las desigualdades que se

aprecian, en particular en recursos y garantías institucionales y administrativas, que impiden que los programas alcancen la acreditación de calidad.

El presente acápite aborda el análisis de las resoluciones que constituyen este acto público de reconocimiento expedido por el MEN entre 2005 y 2016, en el cual se concreta el proceso de autoevaluación y evaluación, luego de la revisión de los documentos de autoevaluación y la realización de la visita de verificación de los pares académicos sobre las condiciones de calidad, que reportan al CNA y que se reconocen en la resolución que emite el MEN. Se revisaron 152 resoluciones de acreditación de alta calidad y 13 documentos de recomendaciones que el CNA entregó a programas que no lograron acreditarse. Inicialmente, se presentan los referentes metodológicos empleados para el análisis de las resoluciones a partir de los lineamientos del CNA. Posteriormente, se presentan los datos de las resoluciones en un nivel descriptivo (tiempo otorgado de acreditación, sector de las IES con programas acreditados y áreas de conocimiento sobresalientes), y en un nivel analítico (frecuencia de las observaciones de los factores de calidad, fortalezas, aspectos por mejorar y relaciones entre factores y características en los rangos de frecuencia de las observaciones referidas a la calidad de los programas). Al final, se hace una breve referencia a los documentos en los que se consignan las recomendaciones del CNA sobre los programas que no obtuvieron acreditación.

Referentes para el análisis: lineamientos y resoluciones de acreditación de calidad

Para el desarrollo de este apartado, se contó con dos tipos de referentes para el análisis: los lineamientos de autoevaluación propuestos por el CNA y las 152 resoluciones de acreditación de programas de licenciatura. Entre 2003 y 2013, el CNA publicó tres versiones de lineamientos para programas de pregrado que optaran por el proceso de acreditación. Pese a que dichos lineamientos no son

exclusivos de los programas de licenciatura, constituyen un importante referente para el análisis porque han sido compartidos en su momento por todos los programas de pregrado en los procesos de autoevaluación y evaluación. En el año 2006, el CNA publicó el documento *Indicadores del CNA para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en educación*; estos indicadores fueron desarrollados en consenso con ASCOFADE para el caso específico de los programas de formación de profesores. Sin embargo, dicho documento no se incorporó de manera generalizada en los procesos de evaluación de las licenciaturas. Las tres versiones de lineamientos contemplan factores, características e indicadores con variaciones mínimas que se observan en la tabla 2.24. En las dos primeras columnas aparecen los lineamientos de 2003 y 2006, y en las otras dos se encuentran los lineamientos del 2013. No se introdujeron modificaciones significativas en cada una de estas versiones, pero sí se observan algunos cambios:

1. El factor de procesos académicos pasó de 14 características en los lineamientos de 2003 y 2006 a 11 en los lineamientos de 2013. En los lineamientos de 2003 y 2006 se incluían tres características más (*relaciones nacionales e internacionales del programa, formación para la investigación y compromiso con la investigación*), respecto a la versión de 2013 se empezaron a evaluar en dos factores independientes, el factor 5 *Visibilidad nacional e internacional* y el factor 6 *Investigación, innovación y creación artística y cultural*.
2. En la última versión de los lineamientos, se fusionaron dos características de calidad que aparecían separadas en los lineamientos del 2006 en el factor *misión y proyecto institucional*.
3. Las características *permanencia y deserción estudiantil*, pertenecientes al factor *estudiantes* en los lineamientos de 2003 y 2006, pasaron a formar parte del factor *bienestar institucional* en los lineamientos del 2013, con la nominación *permanencia y retención estudiantil*.

Tabla 2.24. Comparación de los factores y características en los lineamientos del CNA para la acreditación de programas de pregrado (2003, 2006 y 2013)

| Lineamientos del CNA (2003 y 2006) | | Lineamientos del CNA (2013) | |
|---|--|---|--|
| Factores | Características | Factores | Características |
| 1. Misión y proyecto Institucional | 1. Misión Institucional. | 1. Misión, proyecto institucional y de programa | 1. Misión, visión y proyecto institucional. |
| | 2. Proyecto Institucional. | | 2. Proyecto educativo del programa. |
| | 3. Proyecto educativo del programa. | | 3. Relevancia académica y pertinencia social del programa. |
| | 4. Relevancia académica y pertinencia social del programa. | | |
| 2. Estudiantes | 5. Mecanismos de ingreso. | 2. Estudiantes | 4. Mecanismos de selección e ingreso. |
| | 6. Número y calidad de los estudiantes admitidos. | | 5. Estudiantes admitidos y capacidad institucional. |
| | 7. Permanencia y deserción estudiantil. | | 6. Participación en actividades de formación integral. |
| | 8. Participación en actividades de formación integral. | | 7. Reglamentos estudiantil y académico. |
| | 9. Reglamento estudiantil. | | |

| Lineamientos del CNA (2003 y 2006) | | Lineamientos del CNA (2013) | |
|---|---|------------------------------------|--|
| Factores | Características | Factores | Características |
| 3. Profesores | 10. Selección y vinculación de profesores. | 3. Profesores | 8. Selección, vinculación y permanencia de profesores. |
| | 11. Estatuto profesoral. | | 9. Estatuto profesoral. |
| | 12. Número, dedicación y nivel de formación de los profesores. | | 10. Número, dedicación, nivel de formación y experiencia de los profesores. |
| | 13. Desarrollo profesoral. | | 11. Desarrollo profesoral. |
| | 14. Interacción con las comunidades académicas. | | 12. Estímulos a la docencia, investigación, creación artística y cultural, extensión o proyección social y a la cooperación internacional. |
| | 15. Estímulos a la docencia, investigación, extensión o proyección social y a la cooperación internacional. | | 13. Producción, pertinencia, utilización e impacto de material docente. |
| | 16. Producción de material docente. | | 14. Remuneración por méritos. |
| 17. Remuneración por méritos. | 15. Evaluación de profesores. | | |

| Lineamientos del CNA (2003 y 2006) | | Lineamientos del CNA (2013) | |
|--|---|------------------------------------|--|
| Factores | Características | Factores | Características |
| 4. Procesos académicos | 18. Integralidad del currículo. | 4. Procesos académicos | 16. Integralidad del currículo. |
| | 19. Flexibilidad del currículo. | | 17. Flexibilidad del currículo. |
| | 20. Interdisciplinariedad. | | 18. Interdisciplinariedad. |
| | 21. Relaciones nacionales e internacionales del programa. | | 19. Metodologías de enseñanza y aprendizaje. |
| | 22. Metodologías de enseñanza y aprendizaje. | | 20. Sistema de evaluación de estudiantes. |
| | 23. Sistema de evaluación de estudiantes. | | 21. Trabajos de los estudiantes. |
| | 24. Trabajos de los estudiantes. | | 22. Evaluación y autorregulación del programa. |
| | 25. Evaluación y autorregulación del programa. | | 23. Extensión o proyección social. |
| | 26. Formación para la investigación. | | 24. Recursos bibliográficos. |
| | 27. Compromiso con la investigación. | | 25. Recursos informáticos y de comunicación. |
| | 28. Extensión o proyección social. | | 26. Recursos de apoyo docente. |
| 29. Recursos bibliográficos. | | | |
| 30. Recursos informáticos y de comunicación. | | | |
| 31. Recursos de apoyo docente. | | | |

| Lineamientos del CNA (2003 y 2006) | | Lineamientos del CNA (2013) | |
|---|--|---|--|
| Factores | Características | Factores | Características |
| 5. Bienestar institucional | 32. Políticas, programas y servicios de bienestar universitario. | 7. Bienestar institucional | 31. Políticas, programas y servicios de bienestar universitario. |
| | | | 32. Permanencia y retención estudiantil. |
| 6. Organización, administración y gestión | 33. Organización, administración y gestión del programa. | 8. Organización, administración y gestión | 33. Organización, administración y gestión del programa. |
| | 34. Sistemas de comunicación e información. | | 34. Sistemas de comunicación e información. |
| | 35. Dirección del programa. | | 35. Dirección del programa. |
| | 36. Promoción del programa. | | |
| 7. Egresados y articulación con el medio | 37. Influencia del programa en el medio. | 9. Impacto de los egresados en el medio | 36. Seguimiento de los egresados. |
| | 38. Seguimiento de los egresados. | | 37. Impacto de los egresados en el medio social y académico. |
| | 39. Impacto de los egresados en el medio social y académico. | | |
| 8. Recursos físicos y financieros | 40. Recursos físicos. | 10. Recursos físicos y financieros | 38. Recursos físicos. |
| | 41. Presupuesto del programa. | | 39. Presupuesto del programa. |
| | 42. Administración de recursos. | | 40. Administración de recursos. |

| Lineamientos del CNA (2003 y 2006) | | Lineamientos del CNA (2013) | |
|------------------------------------|-----------------|--|--|
| Factores | Características | Factores | Características |
| | | 5. Visibilidad nacional e internacional | 27. Inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales. 28. Relaciones externas de profesores y estudiantes. |
| | | 6. Investigación, innovación y creación artística y cultural | 29. Formación para la investigación, la innovación y la creación artística y cultural. 30. Compromiso con la investigación, la innovación y la creación artística y cultural. |
| Total factores | 8 | | 10 |
| Total características | 42 | | 40 |

Fuente: Documentos de lineamientos del CNA (2003, 2006 y 2010).

Con respecto a las resoluciones de acreditación de alta calidad emitidas por el MEN entre 2005 y 2016, el CNA autorizó al grupo de investigación el acceso a 152 de estos actos administrativos correspondientes a 114 programas de licenciatura. Esta cantidad de documentos equivale al 94,4 % del total de resoluciones de acreditación reportadas por el CNA en el mismo periodo (161 resoluciones). Inicialmente, se clasificaron las resoluciones en tres periodos que corresponden a los lineamientos para la acreditación de programas de pregrado: 25 de 2003 a 2006, corresponden al primer proceso de acreditación; 89 de

2006 a 2013, de las cuales 66 son de primera acreditación y 23 son de renovación de la acreditación, y 38 de 2014 a 2016, de las cuales 20 corresponden a acreditación por primera vez, 17 son de primera renovación y 1 resolución corresponde a segunda renovación (tabla 2.25).

Tabla 2.25. Distribución de las resoluciones de acreditación de alta calidad de las licenciatura por periodos de análisis

| Periodo | Parámetros de evaluación | Lapso* | Cantidad de resoluciones |
|------------------------------|--|---|---------------------------------|
| 2003-2006 (octubre) | Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado publicados por el CNA en agosto de 2003 (evalúa 8 factores y 42 características). | 18 de mayo de 2005– 30 de octubre de 2006 | 25 resoluciones |
| 2006 (diciembre) -2013 | Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado publicados por el CNA en noviembre de 2006 (evalúa 8 factores y 42 características). | 19 de diciembre de 2006– 8 de octubre de 2013 | 89 resoluciones |
| 2014-2016 | Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado publicados por el CNA en diciembre de 2013 (evalúa 10 factores y 42 características). | 24 de enero de 2014– 15 de enero de 2016 | 38 resoluciones |
| Total de resoluciones | | | 152 resoluciones |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003–2016).

Análisis de las resoluciones que sustentan la acreditación de alta calidad

A partir de la clasificación inicial, se tematizaron las 152 resoluciones en las siguientes categorías: tiempo otorgado, tipo de concepto (fortaleza o aspecto por mejorar), factor de calidad y característica de calidad a la que corresponde el concepto que aparece en cada resolución. Esta tematización se sistematizó en una base de datos que permitió ubicar la información por periodos (2003-2006, 2006-2013 y 2014-2016), número de resoluciones, programas de licenciatura, tiempo de validez del reconocimiento otorgado, áreas del conocimiento de los programas de licenciatura, fortalezas, aspectos por mejorar, factores y características de calidad. Este instrumento permitió consolidar la trayectoria de los reconocimientos de acreditación de alta calidad durante el periodo 2005-2016, suministrar reportes cuantitativos para establecer tendencias tomando como referentes los productos de la evaluación del Sistema Nacional de Acreditación y categorizar la información cualitativa en los niveles de análisis, que se presentan a continuación.

Descripción general de las licenciaturas a partir de las resoluciones y los foros regionales

A continuación, se presentan los principales hallazgos en el análisis de las resoluciones en un nivel descriptivo (tiempo otorgado para la acreditación de programas de licenciatura, distribución regional, sector de las IES a las que pertenecen los programas de licenciatura acreditados y las áreas de conocimiento sobresalientes) y en algunos casos se contrastan los planteamientos formulados en los foros regionales.

1. Tiempo de vigencia de acreditación de las licenciaturas: se encontraron distintos periodos de reconocimiento. Por ejemplo, en el periodo 2003-2006 se asignaron acreditaciones por tres, cuatro, cinco, seis o siete años; en el periodo 2006-2013 se asignaron por cuatro, seis u ocho años, y en el periodo 2014-2016, las vigencias de las resoluciones de acreditación corresponden a cuatro, seis, ocho o diez años.

Como se puede observar en la tabla 2.26, en los tres periodos analizados, la mayor parte de las acreditaciones se otorgó por cuatro años (el 40% de las resoluciones en el periodo 2003-2006, el 66% de las resoluciones en el periodo 2006-2013 y el 55% en el periodo 2014-2016). Es decir, el 59,2% de las resoluciones estuvieron vigentes por cuatro años.

Tabla 2.26. Años de acreditación otorgados a los programas de licenciaturas (2003–2016)

| Periodo | Años otorgados | Resoluciones de acreditación de alta calidad | | | | Porcentaje |
|--------------------------------|----------------|--|--------------------|--------------------|-------|------------|
| | | Por primera vez | Primera renovación | Segunda renovación | Total | |
| 2003-2006 (25 resoluciones) | 3 | 4 | N/A | N/A | 4 | 16% |
| | 4 | 10 | N/A | N/A | 10 | 40% |
| | 5 | 4 | N/A | | 4 | 16% |
| | 6 | 3 | N/A | N/A | 3 | 12% |
| | 7 | 4 | N/A | N/A | 4 | 16% |
| Total | | 25 | N/A | N/A | 25 | 100% |
| 2006-2013 (89 resoluciones) | 4 | 46 | 13 | 0 | 59 | 66% |
| | 6 | 19 | 10 | 0 | 29 | 33% |
| | 8 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1% |
| Total | | 66 | 23 | 0 | 89 | 100% |
| 2014-2016 (38 resoluciones) | 4 | 14 | 6 | 1 | 21 | 55% |
| | 6 | 6 | 8 | 0 | 14 | 37% |
| | 8 | 0 | 2 | 0 | 2 | 5% |
| | 10 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3% |

| Periodo | Años otorgados | Resoluciones de acreditación de alta calidad | | | | Porcentaje |
|----------------------------|----------------|--|--------------------|--------------------|-------|------------|
| | | Por primera vez | Primera renovación | Segunda renovación | Total | |
| Total | | 20 | 17 | 1 | 38 | 100% |
| Total en los tres periodos | | 111 | 40 | 1 | 152 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003–2016).

En contraste, son escasas las licenciaturas a las que se les asignó el reconocimiento de acreditación de alta calidad por periodos de ocho años (Licenciatura en Filosofía y Lengua Castellana de la Universidad Santo Tomás; Licenciatura en Educación Física de la Universidad de Antioquia y Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia), y tan solo un programa ha recibido la acreditación por diez años (Licenciatura en Pedagogía Infantil de la Universidad del Norte).

En el capítulo cuatro de este libro se pueden ver las implicaciones del poco tiempo de acreditación otorgado según lo expresado por las comunidades académicas responsables de las licenciaturas. En este sentido, tanto en los foros regionales como en las visitas a programas, se manifestó que los cortos periodos de acreditación no favorecen el desarrollo efectivo de planes de mejoramiento y de procesos académicos al interior de los programas para realizar una autoevaluación decantada y reflexiva. Además, manifiestan que en esas condiciones es muy difícil lograr desarrollos que demandan más tiempo, como por ejemplo, la cualificación posgradual a nivel de doctorado de los profesores, la mejora en la clasificación de los grupos de investigación y la publicación en revistas indexadas de alto impacto, entre otras.

El corto tiempo también afecta al Sistema de Aseguramiento de la Calidad y, en particular, al CNA, pues debe disponer de las condiciones necesarias para realizar la evaluación externa en lo que atañe a la designación de pares académicos, el desarrollo de las visitas a los programas, la elaboración de los conceptos de los pares y el concepto del CNA. Al respecto, conviene encausar los esfuerzos y los recursos al acompañamiento de los programas de licenciatura en aras de mejorar su calidad desde una perspectiva de cooperación, más que en designar tiempo y recursos en un proceso de evaluación externa, que con dificultad puede constatar el cumplimiento de planes de mejoramiento en tiempos tan cortos.

2. Resoluciones de acreditación de licenciaturas por región: al realizar el análisis de las resoluciones según la distribución de las regiones establecidas por el grupo de investigación, se identificó que la mayoría de ellas fueron otorgadas a licenciaturas ubicadas en las Regiones 1 y 6 (58 y 26 resoluciones respectivamente), en contraste con las Regiones 4 y 7, en las que se expidieron tan solo 5 y 8 resoluciones respectivamente (tabla 2.27). Estos resultados coinciden con los hallazgos presentados en el segundo apartado de este capítulo, según los cuales la Región 1 es la que cuenta con mayor cantidad de programas acreditados y las Regiones 4 y 7 son las que poseen menos licenciaturas con este reconocimiento.

Es de destacar que las regiones con menor cantidad de programas acreditados (Caribe y Suroriente) correspondan a zonas que han sido afectadas profundamente por el conflicto armado. Con la presencia de distintos grupos armados en confrontación por el control territorial, lo que se ha expresado en una precaria presencia estatal y en la baja oferta educativa en todos los niveles (Equipo Observatorio de Derechos Humanos, 2014).

Tabla 2.27. Resoluciones por regiones y licenciaturas acreditadas
en los tres periodos analizados

| Resoluciones y licenciaturas | | Regiones | | | | | | | Total de resoluciones y licenciaturas |
|---------------------------------------|-----------|----------|--------------------|----------------|----------|----------------|--------------|--------------|---------------------------------------|
| | | 1 Bogotá | 2 Antioquia -Chocó | 3 Suroccidente | 4 Caribe | 5 Eje Cafetero | 6 Nororiente | 7 Suroriente | |
| Resoluciones | 2003-2006 | 15 | 5 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 25 |
| | 2006-2013 | 35 | 14 | 8 | 3 | 13 | 11 | 5 | 89 |
| | 2014-2016 | 8 | 4 | 7 | 2 | 3 | 11 | 3 | 38 |
| Total de resoluciones de acreditación | | 58 | 23 | 15 | 5 | 17 | 26 | 8 | 152 |
| Licenciaturas | 2003-2006 | 15 | 5 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 25 |
| | 2006-2013 | 32 | 11 | 8 | 3 | 13 | 9 | 5 | 81 |
| | 2014-2016 | 8 | 4 | 7 | 2 | 3 | 11 | 3 | 38 |
| Total de licenciaturas | | 55 | 20 | 15 | 5 | 17 | 24 | 8 | 144 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003–2016).

Tal como lo expresan los actores de los programas de licenciatura (ver capítulo 4), no se puede medir la calidad en todas las regiones del país con parámetros nacionales dadas las diferencias contextuales, tanto económicas como sociales y culturales propias de cada región.³ Las siguientes observaciones encontradas en las resoluciones correspondientes a programas de dos regiones con

3 Esta información proviene de los foros regionales y las visitas *in situ* que se realizaron a algunos programas durante el año 2016. El análisis de estos datos de campo se encuentra en el capítulo 4, referido a las comunidades académicas que hacen posible la existencia de las licenciaturas.

diferencias marcadas, como Bogotá y la región Caribe, ilustran la situación a la que se hace referencia:

Incrementar el número y la formación académica de los profesores de tiempo completo a nivel de doctorado, en universidades nacionales o internacionales de alto prestigio, y reducir el elevado número de profesores de cátedra. (Observación presente en la resolución de un programa de la región Caribe, acreditado por 4 años)

Plantear un programa de formación de profesores, especialmente a nivel de doctorado, de forma que se consolide una comunidad académica y se fortalezcan las actividades de docencia e investigación y, de manera equilibrada, la de extensión. (Observación presente en la resolución de un programa de Bogotá, acreditado por 4 años)

Contrasta la manera como se enuncian los requerimientos de ampliación de la formación doctoral; mientras al programa de la región Caribe se le demanda incrementar el número y la formación de los profesores de tiempo completo; en el caso del programa de Bogotá se proyecta un escenario de formación a partir de la planeación de un programa de formación en el cual el nivel doctoral sería uno de los logros esperados. A esto se suma el desconocer las condiciones de posibilidad que se tienen en uno y otro contexto para cumplir con un requerimiento de este tipo porque no existe una oferta de formación doctoral con cobertura nacional debido a la modalidad de contratación de los profesores, y porque existen otras necesidades de los programas que pueden ser más apremiantes en unas regiones, en comparación con otras en las que no resulta fundamental lograr la formación doctoral del cuerpo docente.

3. Resoluciones de acreditación de licenciaturas por sector:

La mayoría de resoluciones de acreditación de alta calidad corresponde a programas de licenciatura de IES oficiales, 122 resoluciones pertenecientes a 88 programas. En contraste, fueron otorgadas 30 resoluciones equivalentes a 26 programas de IES del sector privado. En la tabla 2.28 se presenta la distribución del número de dichas

resoluciones, de acuerdo con el sector al que pertenecen las IES, en los tres periodos analizados.

Tabla 2.28. Distribución de resoluciones de acreditación de alta calidad por sectores de IES

| Periodo | Cantidad de resoluciones de acreditación de alta calidad de programas de licenciatura | | |
|-----------|---|--------------|-------|
| | IES oficiales | IES Privadas | Total |
| 2003-2006 | 23 | 2 | 25 |
| 2006-2013 | 68 | 21 | 89 |
| 2014-2016 | 31 | 7 | 38 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

La distribución de programas de licenciatura acreditados de IES públicas por periodo fue de 23 en el primer periodo, 68 en el segundo periodo (47 de acreditación por primera vez y 21 de primera renovación) y 31 en el tercer periodo (16 de acreditación por primera vez, 14 de primera renovación y 1 de segunda renovación: la Licenciatura en Matemáticas de la Universidad Pedagógica Nacional [UPN]). Para el caso de los programas de licenciaturas acreditados de IES privadas, la distribución fue de 2 en el primer periodo, 20 en el segundo periodo (19 de acreditación por primera vez y 2 de primera renovación) y 7 en el tercer periodo (4 de acreditación por primera vez y 3 de primera renovación); hasta 2016, para este sector, no se reportan programas con segundas renovaciones de acreditación.

4. Resoluciones de acreditación de licenciaturas por áreas de conocimiento: tal como se mostró en el segundo apartado de este capítulo, son mayoritarias las áreas de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros, y el grupo de licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, con 34 y 29 respectivamente. En contraste, el área con menor cantidad de

resoluciones de acreditación fue el de Educación Religiosa, con solo una resolución (tabla 2.29).

Tabla 2.29. Resoluciones de acreditación por áreas y tipos de programa

| Áreas y tipos de programa (grupos etarios, poblaciones y proyectos) | Cantidad de programas de licenciaturas acreditados y de resoluciones de acreditación | | | | | |
|--|--|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | 2003-2006 | | 2006-2013 | | 2014-2016 | |
| | programa | resolución | programa | resolución | programa | resolución |
| Ciencias Naturales y Educación Ambiental | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia | 2 | 2 | 11 | 13 | 4 | 4 |
| Educación Artística y Cultural | 1 | 1 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Educación Física, Recreación y Deportes | 2 | 2 | 6 | 7 | 2 | 2 |
| Educación en Ética y en valores humanos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Educación Religiosa | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros | 2 | 2 | 21 | 22 | 10 | 10 |
| Matemáticas | 3 | 3 | 7 | 7 | 6 | 6 |
| Tecnología e Informática | 2 | 2 | 6 | 7 | 0 | 0 |
| Licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos | 6 | 6 | 16 | 19 | 4 | 4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

Análisis de las resoluciones por factor y característica de calidad

En los siguientes apartados se abordan los factores de calidad que se encuentran en las 152 resoluciones, las fortalezas y los aspectos por mejorar que aparecen en estos documentos y las relaciones entre factores y características en los rangos de frecuencia, en los que se encuentran observaciones asociadas a la calidad de los programas.

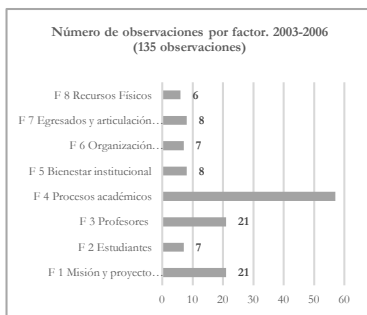
1. Factores de calidad en las resoluciones de acreditación: a continuación se identifican los factores de calidad presentes en las 152 resoluciones de acreditación del periodo analizado. Por un lado, los paneles A, B y C de la gráfica 2.2 muestran el número de resoluciones de los programas de licenciatura en los tres periodos analizados, que se refieren en sus textos a los factores de calidad. Por otro, los paneles D, E y F, de la misma gráfica, representan el número de observaciones presentes en las resoluciones para cada uno de los factores.

Como se puede observar, en el periodo 2003-2006, los factores con mayores referencias en las resoluciones son *procesos académicos*, *profesores*, *bienestar institucional* y *misión y proyecto institucional*, mientras que el factor *recursos físicos* registra menos menciones. Al realizar una mirada detallada al interior de cada factor se evidencia mayor importancia atribuida a *procesos académicos* con 57 observaciones y *profesores* y *misión, y proyecto institucional*, con 21 observaciones cada uno. El factor con menos observaciones es *recursos físicos*, con 6, lo cual resulta paradójico por el peso que tiene para lograr niveles óptimos de calidad.

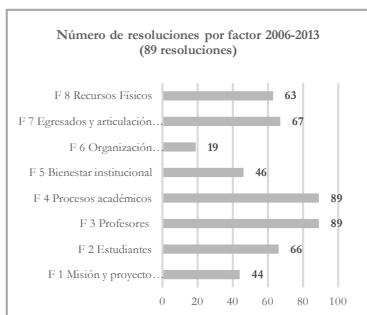
Entre 2006-2013, en las 89 resoluciones del periodo, la evaluación centró las observaciones en los factores de *procesos académicos* y *profesores*. Del mismo modo, de las 1452 observaciones registradas en cada factor, 754 se concentran en *procesos académicos* y 283 en *profesores*. En contraste, las observaciones correspondientes a los factores *organización*, *administración y gestión* y *bienestar institucional* solamente se encuentra en 19 resoluciones, con 22 observaciones, y en 46 resoluciones con 52 observaciones.



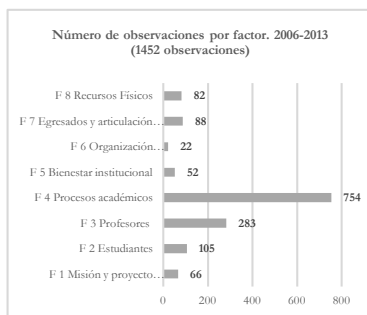
A



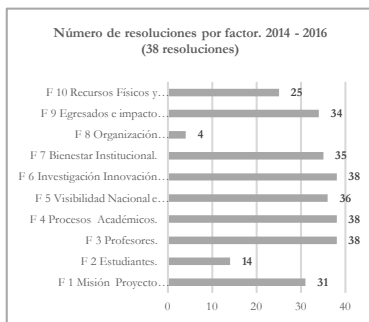
D



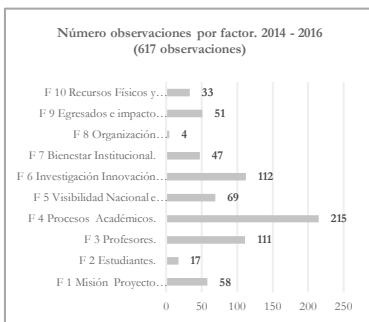
B



E



C



F

Gráfica 2.2. Número de resoluciones por factor y periodo

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

Entre 2014-2016, en todas las resoluciones analizadas para este periodo, los factores con mayor número de referencias son *procesos académicos* (215 observaciones), *profesores* (111 observaciones) e *investigación, innovación y creación artística y cultural* (112 observaciones). En contraste, los factores de *organización, administración y gestión, estudiantes, recursos físicos y bienestar institucional* registran el más bajo número de observaciones (menos de 50 en todos los casos, de un total de 617 observaciones).

Llama la atención que el factor *estudiantes* tiene una baja representación en todos los periodos (gráfica 2.2) y de manera particular entre 2014 y 2016 es el segundo factor menos referenciado (2,75% del total de observaciones en el periodo). Este hecho contrasta con el incremento en la cantidad de resoluciones que hacen referencia al factor *bienestar institucional* en el tercer periodo, y con el aumento en la cantidad de observaciones de este factor en el periodo 2014-2016, en comparación con los dos periodos precedentes. Posiblemente, al trasladar la característica *permanencia y deserción estudiantil* del factor *estudiantes*, el factor de *bienestar institucional* en el último periodo incidió en este resultado. Sin embargo, sorprende que este factor pierda importancia si se considera que los estudiantes son actores fundamentales de los procesos educativos, sin los cuales no podrían realizarse propuestas para el fortalecimiento de los programas académicos.

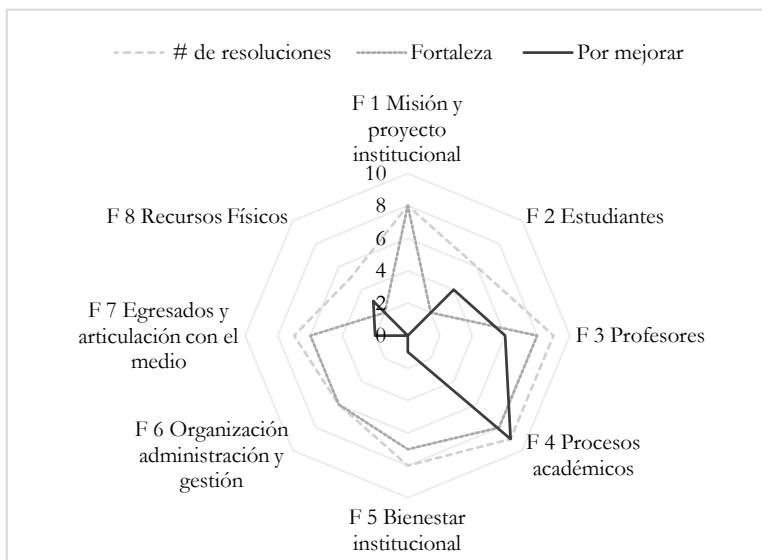
Es importante precisar que, en el periodo 2014-2016, los factores que ocupan el tercer y cuarto lugar en las referencias que se encuentran en las resoluciones (*investigación, innovación y creación artística y cultural, y visibilidad nacional e internacional*) aparecían en los dos primeros periodos en el factor de *procesos académicos*. Esto muestra la importancia creciente de estos factores en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Esta importancia se declara en varios documentos institucionales del Gobierno nacional, pero contrasta con el cambio de funciones de Colciencias, que pasó de fomentar la investigación a garantizar la aplicación de modelos de medición de la ciencia con mínimos recursos; lo anterior, con el fin de incentivar la producción de

nuevo conocimiento que tendrá consecuencias en la posibilidad de fortalecer la investigación en los programas de formación de profesores, y que sin duda incrementará las desigualdades entre las licenciaturas. Las cuales, además de la situación nacional, enfrentan las particularidades de sus contextos regionales y condiciones difíciles de inversión entre las IES en infraestructura; el nivel de formación de los profesores; los recursos para investigar, editar, publicar libros y revistas indexadas, y promover la movilidad nacional e internacional.

Otro aspecto significativo se refiere a la poca valoración del factor *misión y proyecto institucional* al evaluar la calidad de los programas de licenciatura, especialmente en el periodo 2006-2013 (solo 66 observaciones de 1452 pertenecen a este factor). En los debates con las comunidades académicas durante los foros regionales y las visitas a programas (ver capítulo 4) se planteó que el impacto regional de las licenciaturas se puede constatar precisamente en este factor, que tiene poca relevancia en las resoluciones analizadas.

2. Fortalezas y aspectos a mejorar en las resoluciones: la estructura general de las resoluciones de acreditación de programas de licenciatura en Colombia está compuesta por observaciones que corresponden a las fortalezas y a los aspectos por mejorar de los programas, que para este caso se asociaron a los factores y las características definidas en los lineamientos del CNA. De las 25 resoluciones del periodo 2003-2006, en 9 se consignan observaciones tanto de fortalezas como de aspectos por mejorar, y la totalidad de resoluciones de los periodos 2006-2013 y 2014-2016 (89 y 38 resoluciones respectivamente) contienen observaciones tanto de fortalezas como de aspectos por mejorar. En las gráficas 2.3, 2.4 y 2.5, se presenta la distribución de resoluciones por cada periodo (2003-2006, 2006-2013 y 2014-2016) y, con respecto a cada factor, se señala la cantidad de resoluciones que hacen mención a fortalezas (líneas punteadas) y aspectos por mejorar (líneas continuas).



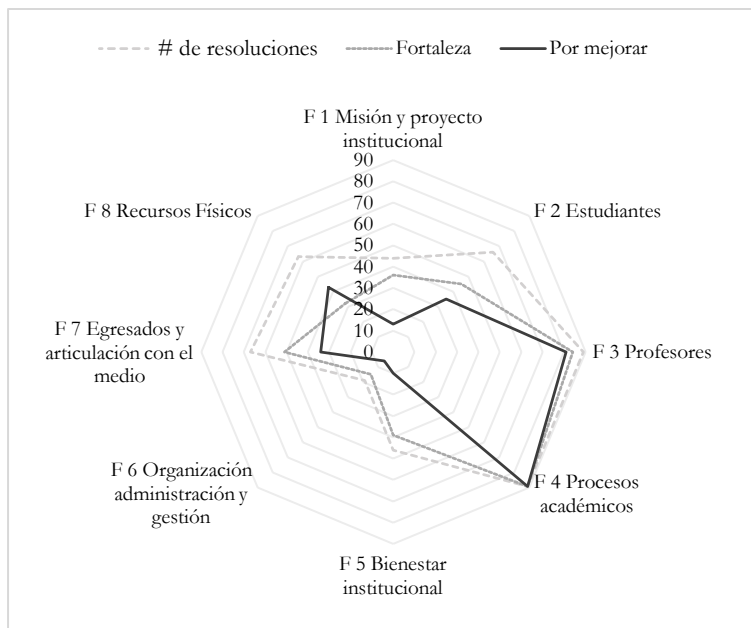
Gráfica 2.3. Distribución de las observaciones referidas a fortalezas y aspectos por mejorar en las resoluciones analizadas (2003-2006)

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

En los polígonos (gráficas 2.3, 2.4 y 2.5), se muestran las diferencias entre los factores encontrados en las resoluciones de los programas en los tres periodos. La totalidad de resoluciones se refieren a observaciones de los factores *procesos académicos* y *profesores*; además, para el periodo 2014-2016, la mayoría de resoluciones incluyen observaciones del factor *investigación, innovación y creación artística y cultural*, y del factor *visibilidad nacional e internacional* (36 de 38).

Los resultados del análisis de las resoluciones muestra que se destacan dos factores en los periodos 2003-2006 y 2006-2013 y cuatro factores en el periodo 2014-2016. Dos de los factores con más observaciones en el tercer periodo (*investigación, innovación y creación artística y cultural*, y *visibilidad nacional e internacional*) correspondían al factor *procesos académicos* hasta el año 2013. Existe la tendencia en los tres periodos a otorgarle

menor importancia en las resoluciones a los factores *organización, administración y gestión, y estudiantes* (este último, especialmente en el periodo 2014-2016).



Gráfica 2.4. Distribución de las observaciones referidas a fortalezas y aspectos por mejorar en las resoluciones analizadas (2006-2013)

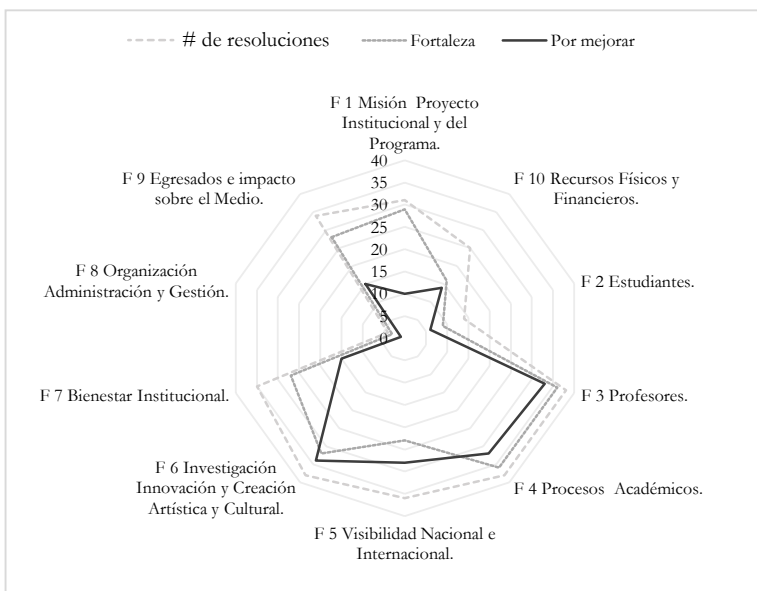
Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

En cuanto al tipo de valoraciones en las resoluciones frente a las fortalezas y los aspectos por mejorar de los programas, no existe una regularidad para los factores que se evalúan.

La tendencia mayoritaria de las resoluciones de acreditación es reconocer más las fortalezas que los aspectos por mejorar. En este sentido, en el periodo 2003-2006, en cinco de los ocho factores predominan las fortalezas sobre los aspectos por mejorar. En el periodo 2006-2013, en uno de los ocho factores predominan los aspectos por mejorar, y en el periodo 2014-2016, en ocho de los

diez factores predominan las valoraciones de fortalezas sobre los aspectos por mejorar.

En lo que atañe al factor *procesos académicos*, las tendencias de valoración cambian en los tres periodos. En el periodo 2003-2006, la totalidad de resoluciones hacen mención a aspectos por mejorar y no todas valoran las fortalezas. En el periodo 2006-2003, la totalidad de resoluciones mencionan tanto fortalezas como aspectos por mejorar y en el periodo 2014-2016 hay mayor cantidad de resoluciones que incluyen fortalezas y en menor medida los aspectos por mejorar.



Gráfica 2.5. Distribución de las observaciones referidas a fortalezas y aspectos por mejorar en las resoluciones analizadas (2014-2016)

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

En los tres periodos, las resoluciones de acreditación referencian más fortalezas que aspectos por mejorar en el factor *profesores*, aunque las diferencias son mínimas entre unas y otras, en los periodos 2006-2013 y 2014-2016. En el periodo 2014-2016, tanto en los factores *visibilidad nacional e internacional*, como *investigación, innovación y creación artística y cultural*, se concentran más resoluciones que referencian aspectos por mejorar que fortalezas; sin embargo, esto es más evidente para el factor *visibilidad nacional e internacional* (gráfica 2.5). Pese a que se reconocen en los dos factores fortalezas al asignar el reconocimiento de calidad, se demandan distintos aspectos por mejorar.

3. Relaciones entre características y factores de calidad en las resoluciones de las licenciaturas: para este análisis, se ubicaron los periodos 2003-2013 y 2014-2016 porque los factores y características de los lineamientos de las dos primeras versiones no tienen variaciones. En las tablas 2.30 y 2.31 se presentan agrupaciones de las características de calidad según los rangos de frecuencia presentes en las resoluciones correspondientes a los periodos 2003-2013 y 2014-2016. Se establecieron seis rangos de características según la frecuencia (cantidad de observaciones en las resoluciones), que se presentan en orden descendente en las tablas 2.30 y 2.31, y que evidencian la importancia atribuida a los factores y características en el acto de reconocimiento público que se expresa en las resoluciones.

Tabla 2.30. Rangos de frecuencia de las observaciones según los factores y las características de los lineamientos del CNA (2003-2013)

| Rangos | Frecuencia de observaciones | Factor | Característica |
|----------------------|------------------------------------|------------------------|---|
| Rango 1 179 - 199 | 90% y 100% | 4. Procesos académicos | Compromiso con la investigación |
| Rango 2 149 - 178 | 75% y 89% | 3. Profesores | Número, dedicación y nivel de formación de los profesores |

| Rangos | Frecuencia de observaciones | Factor | Característica |
|-----------------------------------|------------------------------------|--|--|
| Rango 3 100 - 148 | 50% y 74% | 4. Procesos académicos | Integralidad del currículo |
| | | | Relaciones nacionales e internacionales del programa |
| Rango 4 50 - 99 | 25% y 49% | 2. Estudiantes | Permanencia y deserción estudiantil |
| | | 4. Procesos académicos | Flexibilidad del currículo |
| | | | Recursos bibliográficos |
| | | | Extensión o proyección social |
| | | 5. Bienestar Institucional | Políticas, programas y servicios de bienestar universitario |
| | | 7. Egresados y articulación con el medio | Seguimiento de los egresados |
| 8. Recursos físicos y financieros | Recursos físicos | | |
| Rango 5 20 - 49 | 10% y 24% | 1. Misión y proyecto institucional | Proyecto educativo del programa |
| | | | Relevancia académica y pertinencia social del Programa |
| | | 3. Profesores | Desarrollo profesoral |
| | | | Producción de material docente |
| | | | Selección y vinculación de profesores |
| | | | Estímulos a la docencia, investigación, extensión o proyección social y a la cooperación internacional |

| Rangos | Frecuencia de observaciones | Factor | Característica |
|--------------------|------------------------------------|--|---|
| Rango 5 20 - 49 | 10% y 24% | 4. Procesos académicos | Formación para la investigación |
| | | | Interdisciplinariedad |
| | | | Evaluación y autorregulación del programa |
| | | | Recursos informáticos y de comunicación |
| | | | Metodologías de enseñanza y aprendizaje |
| | | 6. Organización, administración y gestión | Organización, administración y gestión del programa |
| | | 7. Egresados y articulación con el medio | Impacto de los egresados en el medio social y Académico |
| Rango 6 0-19 | 0 y 9% | 1. Misión y proyecto institucional | Proyecto institucional |
| | | | Misión institucional |
| | | 2. Estudiantes | Mecanismos de ingreso |
| | | | Participación en actividades de formación integral |
| | | | Reglamento estudiantil |
| | | | Número y calidad de los estudiantes admitidos |
| | | | 3. Profesores |
| | | Interacción con las comunidades académicas | |
| | | Remuneración por méritos | |

| Rangos | Frecuencia de observaciones | Factor | Característica |
|--------------------------|-----------------------------|---|--|
| Rango 6 0-19 | 0 y 9% | 4. Procesos académicos | Trabajos de los estudiantes |
| | | | Sistema de evaluación de estudiantes |
| | | | Recursos de apoyo docente |
| | | 6. Organización, administración y gestión | Sistemas de comunicación e información |
| | | 7. Egresados y articulación con el medio | Influencia del programa en el medio |
| | | 8. Recursos físicos y financieros | Administración de recursos |
| Presupuesto del programa | | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

Como se puede apreciar en las tablas 2.30 y 2.31, en los dos periodos las características con mayor cantidad de observaciones son las referidas a investigación y a profesores. En el tercer rango de frecuencias aparece una característica asociada al currículo para el primer periodo *integralidad* y para el segundo *flexibilidad*.

Tabla 2.31. Rangos de frecuencia de las observaciones según los factores y las características de los lineamientos del CNA (2014-2016)

| Rango | Frecuencia de resoluciones | Factor | Característica |
|--------------------|----------------------------|---|---|
| Rango 1 82 - 91 | Entre 90% y 100% | 6. Investigación, innovación y creación artística | Compromiso con la investigación, la innovación y la creación artística y cultural |

| Rango | Frecuencia de resoluciones | Factor | Característica |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Rango 2 68 - 81 | Entre 75% y 89% | | N/A |
| Rango 3 46 - 67 | Entre 51% y 74% | 4. Procesos académicos | Número, dedicación, nivel de formación y experiencia de los profesores |
| | | | Integralidad del currículo |
| | | 1. Misión y proyecto institucional del programa | Relevancia académica y pertinencia social del programa |
| Rango 4 23 - 45 | Entre 25% y 49% | 1. Misión y proyecto institucional del programa | Proyecto Educativo del Programa |
| | | 4. Procesos académicos | Extensión o proyección social |
| | | | Flexibilidad del currículo |
| | | 5. Visibilidad nacional e internacional | Inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales |
| | | | Relaciones externas de profesores y estudiantes |
| | | 7. Bienestar Institucional | Permanencia y retención estudiantil |
| | | 10. Recursos físicos y financieros | Recursos físicos |
| 9. Impacto de los egresados en el medio | Seguimiento de los egresados | | |

| Rango | Frecuencia de resoluciones | Factor | Característica |
|---|---|---|--|
| Rango 5 9 - 22 | Entre 10% y 24% | 1. Misión y proyecto institucional del programa | Misión, visión y proyecto institucional |
| | | 3. Profesores | Desarrollo profesoral |
| | | | Producción, pertinencia, utilización e impacto de material docente |
| | | | Selección, vinculación y permanencia de profesores |
| | | 4. Procesos académicos | Recursos de apoyo docente |
| | | | Interdisciplinariedad |
| | | | Evaluación y autorregulación del programa |
| | | 7. Bienestar Institucional | Recursos bibliográficos |
| | | | Políticas, programas y servicios de bienestar universitario |
| 6. Investigación, innovación y creación artística | Formación para la investigación, la innovación y la creación artística y cultural | | |
| 9. Impacto de los egresados en el medio | Impacto de los egresados en el medio social y académico | | |

| Rango | Frecuencia de resoluciones | Factor | Característica |
|----------------------------|-----------------------------------|---|---|
| Rango 6 0 - 8 | Entre 0% y 9% | 2. Estudiantes | Mecanismos de selección e ingreso |
| | | | Participación en actividades de formación integral |
| | | | Estudiantes admitidos y capacidad institucional |
| | | | Reglamentos estudiantil y académico |
| | | 3. Profesores | Remuneración por méritos |
| | | | Estímulos a la docencia, investigación, creación artística y cultural, extensión o proyección social y a la cooperación internacional |
| | | | Evaluación de profesores |
| | | 4. Procesos académicos | Estatuto profesoral |
| | | | Recursos informáticos y de comunicación |
| | | | Metodologías de enseñanza y aprendizaje |
| | | | Trabajos de los estudiantes |
| | | 6. Investigación, innovación y creación artística | Sistema de evaluación de estudiantes |
| | | | Organización, administración y gestión del programa |
| | | 8. Organización, administración y gestión | Sistemas de comunicación e información |
| Administración de recursos | | | |
| | | | Presupuesto del programa |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2014-2016).

Para el primer periodo, en el cuarto rango se encuentran tres características asociadas al factor *procesos académicos (flexibilidad del currículo, recursos bibliográficos y extensión o proyección social)* y cuatro características que corresponden a varios factores, pero que tienen en común la referencia a los estudiantes y egresados (*permanencia y deserción estudiantil* del factor 2, *políticas, programas y servicios de bienestar universitario* del factor 5 y *seguimiento de los egresados* del factor 7). También aparece una característica referida a recursos físicos, correspondiente al factor 8.

En el siguiente periodo, el cuarto rango de frecuencias presenta algunos cambios. Solo dos características están asociadas a los procesos académicos (*extensión o proyección social y flexibilidad del currículo*) y aparecen otras características que se encuentran en los factores 1 (*relevancia académica y pertinencia social del programa y proyecto educativo del programa*) y 5 (*inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales y relaciones externas de profesores y estudiantes*), que indagan por el programa en el contexto institucional, regional, nacional e internacional. Igual que en el periodo anterior, se encuentran las características *permanencia y retención estudiantil y seguimiento de los egresados*, esta vez asociadas a otros factores, y nuevamente aparece la característica referida a *recursos físicos*.

El quinto rango de frecuencias reúne un amplio número de características. Para el primer periodo prevalecen las características asociadas al factor de *procesos académicos (recursos bibliográficos, recursos de apoyo docente y evaluación, y autorregulación del programa)*; seguidas de características agrupadas en varios factores, pero referidas a los egresados, la formación en investigación y el bienestar universitario. Para el segundo periodo, cuatro de las características corresponden al factor *procesos académicos (recursos bibliográficos, recursos de apoyo docente, evaluación y autorregulación del programa e interdisciplinariedad)*. Las otras siete características que aparecen en esa agrupación se asocian a profesores (*selección, vinculación, permanencia y desarrollo*

profesoral), egresados, bienestar, formación en investigación, material docente y misión y visión institucional.

Finalmente, en el sexto rango se encuentra un amplio conjunto de características de distintos factores, muchas de ellas relacionadas con condiciones normativas y administrativas de las instituciones, y otras asociadas a la selección de estudiantes y profesores, y a la capacidad institucional en materia de recursos.

Este ejercicio permite poner en debate el alcance de los lineamientos desde los cuales se propone que los programas realicen sus procesos de autoevaluación. En las resoluciones en las que el MEN hace público el reconocimiento de calidad de los programas, son muy pocas las características que se destacan como criterio de calidad (*compromiso con la investigación y número, dedicación y nivel de formación de los profesores*) frente a las que se consideran relevantes para analizar la calidad de un programa, algunas de las cuales se encuentran en el factor de *procesos académicos*. Aunque, como se observó anteriormente, este factor es predominante en las resoluciones, no son los aspectos de los programas los más destacados, sino otros referidos a los indicadores del MEN que pueden producir un impacto institucional importante (revistas indexadas o grupos categorizados en Colciencias), pero que no necesariamente retribuyen en procesos de calidad para los programas de licenciatura.

También, se puede observar que del amplio conjunto de características, el MEN solamente selecciona algunas de ellas, probablemente las que se referencian en las conclusiones que formulan los pares académicos en sus informes; lo cual evidencia que posiblemente varias de las características, muchas de ellas referidas a normas y procesos administrativos internos, no son relevantes para juzgar la calidad de un programa, y que posiblemente el modelo debe revisarse y optimizarse en función de los procesos académicos, que efectivamente pueden mostrar las dinámicas propias de los programas. Aspectos tan relevantes en la calidad como la participación en actividades de formación integral o la interacción con las comunidades académicas resultan

invisibilizadas en la evaluación y con mínimo impacto en el otorgamiento de este reconocimiento. Esto tiene otro impacto adicional: la evaluación condiciona la valoración que los mismos programas e instituciones hacen de sus procesos y proyectos educativos.

Como se muestra en este análisis, las resoluciones se refieren básicamente a cuatro características: *compromiso con la investigación; número, dedicación y nivel de formación de los profesores del programa; integralidad del currículo y visibilidad nacional e internacional*. Aunque efectivamente la fuente empleada para este análisis es restringida porque no se analizaron los informes de autoevaluación ni los reportes de los pares externos, las resoluciones sí evidencian la selección que hacen el CNA y el MEN en el momento de reconocer la calidad de un programa. Esto muestra que otras características podrían desaparecer del modelo y no se afectaría la manera como estos organismos conciben la calidad de un programa.

Aunque las características asociadas a los estudiantes no tienen relevancia en las observaciones que se citan en las resoluciones, es importante señalar que un modelo de calidad debe incluirlos no solo en los indicadores que se encuentran en las características que se refieren a este estamento, sino como sujetos de un proceso formativo que deben potenciarse en su elección profesional para que fortalezcan las condiciones académicas de los programas. Es cuestionable que las características correspondientes al factor estudiantes registren las frecuencias más bajas (sexto rango), excepto en el periodo 2003-2006 para el caso de la característica *permanencia y deserción estudiantil*, ubicada en el cuarto rango (en el segundo periodo dicha característica pasa a formar parte del factor *bienestar institucional*).

Se encontró que características como *impacto de los egresados en el medio social y académico; relevancia académica y pertinencia social del programa; influencia del programa en el medio, y misión, visión y proyecto institucional* se ubicaron en el quinto y sexto rango con muy pocas observaciones en las resoluciones. Sin embargo, precisamente sobre algunas de ellas, las comunidades

académicas que participaron en los foros regionales y en las visitas *in situ* (ver capítulo 4) expresaron que visibilizar los logros en la autoevaluación permite destacar el impacto de estos programas en las regiones, lo cual no parece ser una preocupación en el momento de validar la evaluación externa en las resoluciones que expide el MEN.

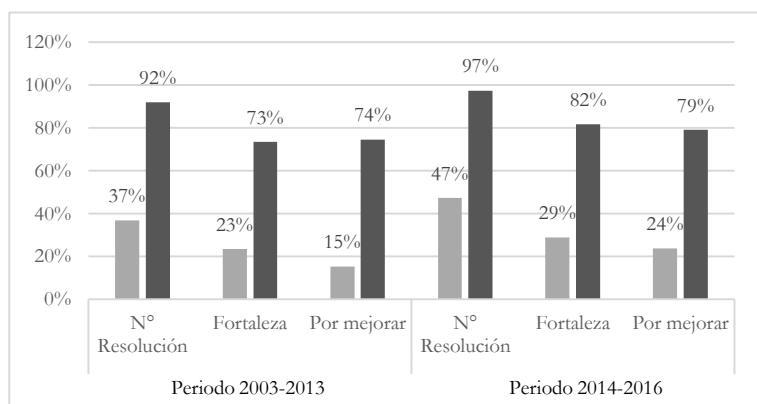
A continuación, se presentan los resultados encontrados al tomar como unidad de análisis los factores en los que se encuentran ubicadas las cuatro características con mayor número de observaciones en las resoluciones (*compromiso con la investigación; número, dedicación y nivel de formación de los profesores del programa; integralidad del currículo; y visibilidad nacional e internacional*). Aunque para el periodo 2003-2013 las características *compromiso con la investigación y relaciones nacionales e internacionales del programa* hacían parte del factor *procesos académicos* en el presente análisis, se homologan para el periodo 2014-2016 a los factores *visibilidad nacional e internacional, e investigación, innovación y creación artística y cultural*.

En la gráfica 2.6 se evidencia cómo la característica *compromiso con la investigación* (denominada en el segundo periodo *compromiso con la investigación, la innovación y la creación artística y cultural*) aparece con más frecuencia, en comparación con la característica *formación para la investigación*, en los dos periodos. Esto muestra que se exige a los programas contar con una infraestructura interna para el fomento y el desarrollo de la investigación y para la configuración de grupos que logren visibilidad a través de las convocatorias de medición de Colciencias.

Las observaciones ubican la investigación en dos sentidos: como fortaleza de los programas, cuando se logra demostrar una ubicación destacada en los *ranking* de medición nacional e internacional, y como aspecto por mejorar, cuando se evidencia que se tienen pocos grupos con una categorización que no se considera óptima o que se cuenta con pocos recursos. Así se expresa en las resoluciones:

Continuar fortaleciendo los grupos de investigación y su visibilidad en escenarios académicos y sociales de alto impacto para alcanzar un mejor posicionamiento en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En la clasificación realizada por Colciencias en 2014, los grupos [...] fueron clasificados en categoría C. (Observación presente en la resolución de un programa del área de Matemáticas, de la región Nororiental, expedida en 2014, en la que se acredita la licenciatura por 4 años)

La característica *compromiso con la investigación* se concentra en evaluar los siguientes aspectos: criterios, estrategias y políticas institucionales; correspondencia entre la investigación y el número y nivel de formación de los profesores adscritos al programa; recursos para la investigación (humanos, logísticos y financieros); grupos de investigación categorizados por Colciencias; impacto de la investigación (regional, nacional e internacional); publicaciones en revistas indexadas y especializadas; innovaciones, patentes y productos de investigación en las categorías de Colciencias, y la infraestructura administrativa y financiera para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico (CNA, 2013, p. 42).



Gráfica 2.6. Comparación de la frecuencia de las observaciones referidas a investigación en los dos periodos

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

En cuanto a la característica *formación para la investigación*, el CNA propone los siguientes aspectos para la autoevaluación: criterios, estrategias y actividades para “promover la capacidad de indagación y la formación de un espíritu investigativo, creativo e innovador en los estudiantes” (CNA, 2013, p. 41); modalidades de formación institucional (monitores y auxiliares de investigación, semilleros) e interinstitucional (jóvenes investigadores); actividades académicas relacionadas con la formación en investigación (cursos electivos, seminarios, pasantías, eventos, talleres) y espacios académicos de investigación dentro del plan de estudios; espacios académicos de investigación complementarios al plan de estudios (prácticas empresariales, proyectos Universidad-Empresa-Estado y programas de innovación en transferencia de conocimiento, emprendimiento y creatividad) (CNA, 2013).

El compromiso con la investigación es fundamental para las IES en la valoración general de sus objetivos misionales, pero en los programas y, de manera particular, en aquellos orientados a la formación de profesores puede ser más importante el análisis y la evaluación de la característica que precisamente tiene menos relevancia en las resoluciones: la de formación en investigación. Además, las anotaciones que se expresan en las resoluciones enfatizan en indicadores cuantitativos asociados a la característica *compromiso con la investigación*, que a valoraciones cualitativas asociados sobre todo a la característica *formación para la investigación*. Si priman los indicadores de la primera característica mencionada, probablemente las condiciones institucionales en las que se lleva a cabo la formación docente en las regiones no logra los estándares de calidad de los *ranking* con los que se miden las actividades de investigación y los productos de nuevo conocimiento. Se requiere, entonces, no solamente ampliar la inversión estatal en investigación, que, como ya se anotó, no se constituye en una prioridad en la formulación del presupuesto de la nación, sino, además, orientar el interés de la autoevaluación y la evaluación externa a los esfuerzos y logros de cada programa por incentivar la formación en investigación.

Es importante anotar que este modelo de evaluación naturaliza las desigualdades de las regiones en las cuales no existe capacidad instalada para el desarrollo de la investigación. Los recursos y las políticas para la investigación no dependen de cada programa, sino de otros actores institucionales que hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, los lineamientos están diseñados para que sean las licenciaturas las que respondan y se responsabilicen por requerimientos que son competencia del MEN, de Colciencias o de las mismas IES.

En cuanto al factor *profesores*, se destaca en los dos periodos la característica *número, dedicación y nivel de formación de los profesores* (93,88 % y 97,37 %). En las resoluciones aparecen observaciones que proponen a los programas continuar fortaleciendo la planta de profesores y su nivel de formación en maestría y doctorado en IES de prestigio. Si bien es cierto que la cantidad, el tiempo y tipo de vinculación y la formación de los profesores inciden en la calidad de los programas, su incremento requiere de recursos financieros de funcionamiento y el aumento de la planta profesoral de las IES debería ser una preocupación del Viceministerio de Educación Superior, en atención a que la oferta de las licenciaturas se concentra en IES del sector oficial. Resulta paradójico que el mismo MEN emita resoluciones en las que pone el acento en problemáticas que adjudica a las dinámicas de los programas o a las políticas institucionales de las universidades, y que le atañen directamente y requieren de su atención, como responsable del sector.

Tabla 2.32. Distribución de las observaciones en el factor *profesores* reportadas en las resoluciones (2003–2013 y 2014–2016)

| Profesores | Periodo 2003–2013 (98 resoluciones) | | | Periodo 2014–2016 (38 resoluciones) | | |
|---|--|-------------------|--------------------|--|-------------------|--------------------|
| | Frecuencia de resoluciones | Fortalezas | Por mejorar | Frecuencia de resoluciones | Fortalezas | Por mejorar |
| Número, dedicación y nivel de formación de los profesores | 93,88% | 85,71% | 55,10% | 97,37% | 92,11% | 57,89% |
| Desarrollo profesoral | 35,71% | 18,37% | 20,41% | 21,05% | 2,6% | 18,4% |
| Selección y vinculación de profesores | 34,69% | 5,10% | 31,63% | 31,58% | 13,2% | 21,05% |
| Producción de material docente | 34,69% | 25,51% | 15,31% | 36,84% | 26,32% | 10,5% |
| Estímulos a la docencia, investigación, extensión o proyección social y cooperación internacional | 15,31% | 3,06% | 14,29% | 10,53% | 2,6% | 7,9% |
| Estatuto profesoral | 8,16% | 1,02% | 7,14% | 7,89% | 2,6% | 5,3% |
| Remuneración por méritos | 1,02% | 0,00% | 1,02% | 0,00% | 0,0% | 0,0% |
| Evaluación de profesores | 0,00% | 0,0% | 0,0% | 5,26% | 0,0% | 5,26% |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003–2016).

Tal como se aprecia en la tabla 2.32, es significativa la diferencia entre la característica con más observaciones y las otras características del factor que le siguen en orden de frecuencias (*producción de material docente* con 34,69% y 36,84%, *selección y vinculación de profesores* con 34,69% y 31,58%, y *desarrollo profesoral* con 35,71% y 21,05%) y que la característica *evaluación de profesores y remuneración por méritos* tenga un peso prácticamente inexistente. La primera solo se reporta en el periodo 2014-2016, la segunda en el periodo 2003-2013. Es contradictorio que un proceso de evaluación para obtener un reconocimiento como la acreditación no tenga en cuenta precisamente una característica que evalúa los maestros, y resulta paradójico que aunque se exijan altos niveles de formación de los profesores, no se considere la remuneración por méritos como un aspecto relevante.

En la tabla 2.33 se presenta el consolidado de observaciones de las fortalezas y aspectos por mejorar correspondientes al factor *procesos académicos*. En el primer periodo, las resoluciones priorizan las características de *recursos bibliográficos* (69,39%), *integralidad del currículo* (64,29%), *flexibilidad del currículo* (61,22%) y *extensión y proyección social* (48,98). En el segundo periodo, se concentran en las mismas características pero en un orden distinto de importancia con 52,63%, 89,47%, 63,16% y 73,68% respectivamente.

Tabla 2.33. Distribución de las observaciones en el factor *procesos académicos* reportadas en las resoluciones (2003-2013 y 2014-2016)

| Procesos Académicos | Periodo 2003-2013 (98 resoluciones) | | | Periodo 2014-2016 (38 resoluciones) | | |
|---|--|-------------------|--------------------|--|-------------------|--------------------|
| | Frecuencia de resoluciones | Fortalezas | Por mejorar | Frecuencia de resoluciones | Fortalezas | Por mejorar |
| Integralidad del currículo | 64,29% | 53,06% | 28,57% | 89,47% | 44,74% | 71,05% |
| Extensión o proyección social | 48,98% | 47,96% | 3,06% | 73,68% | 71,05% | 10,53% |
| Flexibilidad del currículo | 61,22% | 42,86% | 34,69% | 63,16% | 36,84% | 31,58% |
| Recursos bibliográficos | 69,39% | 38,78% | 37,76% | 52,63% | 39,47% | 15,79% |
| Recursos de apoyo docente | 18,37% | 13,27% | 5,10% | 39,47% | 28,95% | 18,42% |
| Evaluación y autorregulación del programa | 27,55% | 22,45% | 9,18% | 34,21% | 21,05% | 15,79% |
| Interdisciplinariedad | 16,33% | 11,22% | 8,16% | 28,95% | 15,79% | 13,16% |
| Recursos informáticos y de comunicación | 19,39% | 11,22% | 11,22% | 21,05% | 13,16% | 7,89% |
| Metodologías de enseñanza y aprendizaje | 20,41% | 18,37% | 3,06% | 18,42% | 15,79% | 2,63% |
| Trabajos de los estudiantes | 1,02% | 1,02% | 0,00% | 10,53% | 10,53% | 2,63% |
| Sistema de evaluación de estudiantes | 2,04% | 0,00% | 2,04% | 2,63% | 2,63% | 0,00% |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

La característica *integralidad del currículo* no solamente es predominante al interior del factor *procesos académicos*, sino, como ya se mencionó, se ubica en el tercer lugar de frecuencias en la totalidad de las resoluciones. En los dos periodos, son reiteradas las observaciones de aspectos por mejorar en el sentido de optimizar la articulación entre los componentes formativos (disciplinar y pedagógico), y entre la teoría y la práctica, como se observa en los siguientes ejemplos:

Evaluar la posibilidad de simplificar la actual estructura curricular del programa y mejorar la eficiencia terminal del mismo en condiciones de calidad. (Observación presente en la resolución de un programa para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, de la región Bogotá, expedida en 2012, en la que se acredita la licenciatura por 6 años)

Articulación entre el componente pedagógico y el componente disciplinar. Por otro lado, mejorar la articulación de las prácticas artísticas y docentes con los fundamentos pedagógicos y conceptuales que le sirven de apoyo. (Observación presente en la resolución de un programa del área de educación artística de la región Eje Cafetero, expedida en 2014, en la que se acredita la licenciatura por 6 años)

La característica *recursos bibliográficos* registra observaciones relacionadas con la necesidad de ampliar y actualizar el acervo documental, en particular en las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos y para las áreas de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros y Ciencias Sociales, Historia, Geografía; Constitución Política y Democracia. La dotación de este tipo de recursos no depende de los programas, sino de las IES; sin embargo, muchas de ellas no cuentan con recursos para fortalecer las bibliotecas con material bibliográfico y acceso a bases de datos especializadas. Esta exigencia pone a los programas de las IES oficiales en desventaja con respecto a las licenciaturas que se ofrecen en instituciones privadas, en las que posiblemente existen mayores posibilidades de enriquecer el

acervo bibliográfico o en las que se pueden adquirir membresías a bases de datos de alto costo.

La característica de *extensión o proyección social del programa* es importante para las licenciaturas por la centralidad de la práctica pedagógica en el proceso de formación de profesores. En las resoluciones, se destaca la incidencia de esta actividad en los contextos locales y regionales; en la adecuada oferta de centros de formación de educación básica y media, con los que cuentan los programas para su desarrollo, y la valoración que tienen los directivos de los centros de práctica y las comunidades sobre los estudiantes. Características de este tipo, así como aquellas referidas fundamentalmente a aspectos curriculares, como la flexibilidad, también con un importante número de observaciones, pueden constituir un modelo de evaluación que enfatice en las particularidades de las licenciaturas, y no en las condiciones institucionales que no están en el ámbito de la responsabilidad de las comunidades académicas que se ocupan de la gestión de sus programas.

Las características con menos referencias en este factor son el *sistema de evaluación de estudiantes* y los *trabajos de los estudiantes*. La primera con frecuencias que apenas alcanzan el 2% en cada periodo y la segunda con frecuencias del 1,02% en el primer periodo y del 10,53% en el segundo periodo.

Finalmente, se encuentran las características referidas al factor de *visibilidad nacional e internacional* correspondientes a los lineamientos del CNA publicados en el año 2013, junto a las características *interacción con las comunidades académicas* (del factor *profesores*) y *relaciones nacionales e internacionales del programa* (del factor *procesos académicos*) de los lineamientos de los años 2003 y 2006. Aquí, la característica que sobresale es *inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales* (82% para el primer periodo y 75% para el segundo periodo).

Para el primer periodo, en esta característica se incluyen las observaciones sobre la inserción del programa en otros contextos, los convenios de cooperación nacionales e internacionales, la movilidad de los estudiantes y la participación en redes académicas.

En las resoluciones, reiteradamente se recomienda fortalecer la visibilidad nacional e internacional a través de la vinculación de estudiantes y profesores del programa a redes académicas, el incremento en la movilidad e intercambio de estudiantes y profesores y el desarrollo de proyectos interinstitucionales.

El incremento de las observaciones referidas a las relaciones externas (del 1% en el primer periodo al 67% en el segundo periodo) puede estar relacionada con la importancia que se ha otorgado en los últimos años a los procesos de internacionalización, expresados en la movilidad de estudiantes y profesores en la doble titulación entre universidades colombianas y extranjeras, en las publicaciones conjuntas entre grupos de investigación de distintas nacionalidades, y en proyectos de investigación y extensión en cooperación con varias universidades nacionales y extranjeras. El auge de estos procesos es importante para las universidades, pero no se han ampliado los mecanismos de financiación para que se concreten iniciativas de esta naturaleza en las IES. Esto profundiza las desigualdades entre programas porque la internacionalización depende de las políticas institucionales y de los recursos con los que se cuente para mantener activas las redes académicas, a través de los mecanismos de internacionalización mencionados.

Tabla 2.34. Recomendaciones del CNA a licenciaturas evaluadas y no acreditadas por factor (2014-2016)

| Factor | Cantidad de observaciones | Frecuencia |
|---|----------------------------------|-------------------|
| F1: Misión, proyecto institucional y del programa | 4 | 3,5% |
| F2: Estudiantes | 5 | 4,4% |
| F3: Profesores | 20 | 17,5% |
| F4: Procesos académicos | 37 | 32,5% |
| F5: Visibilidad nacional e internacional | 15 | 13,2% |

| Factor | Cantidad de observaciones | Frecuencia |
|---|----------------------------------|-------------------|
| F6: Investigación, innovación y creación artística y cultural | 16 | 14% |
| F7: Bienestar institucional | 4 | 3,5% |
| F8: Organización, administración y gestión | 0 | 0% |
| F9: Egresados e impacto sobre el medio | 4 | 3,5% |
| F10: Recursos físicos y financieros | 9 | 7,9% |
| Total | 114 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

Recomendaciones del CNA cuando no se obtiene la acreditación

El CNA envía a los programas que no obtienen la acreditación un documento con recomendaciones formuladas por los consejeros.⁴ Los documentos de recomendación son dirigidos a los programas que, después de realizar el proceso de autoevaluación y evaluación externa, no obtienen la recomendación del CNA ante el Ministerio de Educación Nacional para conceder la acreditación o la renovación de este reconocimiento. La totalidad de estos documentos corresponde al periodo 2014-2016. Se abordaron con los mismos criterios aplicados a las resoluciones de alta calidad y se identificaron 114 observaciones. Como se puede observar en la tabla 2.34 prevalecen los siguientes factores: *procesos académicos; profesores; investigación, innovación y creación artística y cultural, y visibilidad nacional e internacional.*

4 El CNA autorizó el acceso a trece documentos de recomendaciones. Por condiciones éticas, los resultados de investigación no presentan los nombres de los programas o las instituciones, con el fin de garantizar la confidencialidad.

Las frecuencias con respecto a las características también coinciden con el análisis de las resoluciones de acreditación. Como se aprecia en la tabla 2.35 las características que presentan mayor cantidad de observaciones en los documentos de recomendaciones son, en su orden: *compromiso con la investigación, la innovación y la creación artística y cultural* (14%), *integralidad del currículo* (12,3%), número, dedicación, nivel de formación y experiencia de los profesores (7,9%), e *inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales* (7%).

Tabla 2.35. Recomendaciones del CNA a licenciaturas evaluadas y no acreditadas por características (2014-2016)

| Factor | Misión | Cantidad de observaciones | Frecuencia |
|---|---|----------------------------------|-------------------|
| F1: Misión, proyecto institucional y del programa | 1. 1. Misión, visión y proyecto institucional. | 1 | 0,9% |
| | 1. 2. Proyecto educativo del programa. | 2 | 1,8% |
| | 1. 3. Relevancia académica y pertinencia social del programa. | 1 | 0,9% |
| F2: Estudiantes | 2.7. Permanencia y deserción estudiantil. | 2 | 1,8% |
| F3: Profesores | 3. 8. Selección, vinculación y permanencia de profesores. | 2 | 1,8% |
| | 3.10 Selección y vinculación de profesores. | 1 | 0,9% |
| | 3. 10. Número, dedicación, nivel de formación y experiencia de los profesores. | 9 | 7,9% |
| | 3. 12. Estímulos a docencia, investigación, creación artística y cultural, extensión o proyección social y cooperación internacional. | 1 | 0,9% |

| Factor | Misión | Cantidad de observaciones | Frecuencia |
|---|---|----------------------------------|-------------------|
| F3: Profesores | 3. 13. Producción, pertinencia, utilización e impacto de material docente. | 1 | 0,9% |
| | 3. 8. Selección, vinculación y permanencia de profesores. | 2 | 1,8% |
| | 3. 9. Estatuto profesoral. | 4 | 3,5% |
| | 3.10. Selección y vinculación de profesores. | 1 | 0,9% |
| | 3.11. Estatuto profesoral. | 2 | 1,8% |
| F4: Procesos académicos | 4. 16. Integralidad del currículo. | 14 | 12,3% |
| | 4. 17. Flexibilidad del currículo. | 2 | 1,8% |
| | 4. 19. Metodologías de enseñanza y aprendizaje. | 1 | 0,9% |
| | 4. 22. Evaluación y autorregulación del programa. | 6 | 5,3% |
| | 4. 23. Extensión o proyección social. | 3 | 2,6% |
| | 4. 24. Recursos bibliográficos. | 5 | 4,4% |
| | 4. 25. Recursos informáticos y de comunicación. | 3 | 2,6% |
| | 4. 26. Recursos de apoyo docente. | 2 | 1,8% |
| | 4.18. Interdisciplinariedad. | 1 | 0,9% |
| F5: Visibilidad nacional e internacional | 5. 27. Inserción del programa en contextos académicos nacionales e internacionales. | 8 | 7,0% |
| | 5. 28. Relaciones externas de profesores y estudiantes. | 7 | 6,1% |
| F6: Investigación, innovación y creación artística y cultural | 6. 30. Compromiso con la investigación, la innovación y la creación artística y cultural. | 16 | 14% |

| Factor | Misión | Cantidad de observaciones | Frecuencia |
|--|---|----------------------------------|-------------------|
| F7: Bienestar institucional | 7. 31. Políticas, programas y servicios de bienestar universitario. | 2 | 1,8% |
| | 7. 32. Permanencia y retención estudiantil. | 2 | 1,8% |
| F9: Egresados e impacto sobre el medio | 9. 36. Seguimiento de los egresados. | | |
| F10: Recursos físicos y financieros | 10. 38. Recursos físicos. | 5 | 4,4% |
| | 10. 39. Presupuesto del programa. | 3 | 2,6% |
| | 10. 40. Administración de recursos. | 1 | 0,9% |
| Total | | 114 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de acreditación de alta calidad expedidas por el MEN (2003-2016).

Las recomendaciones que hace el CNA a los programas que no logran acreditarse después de realizar el proceso de evaluación y autoevaluación no difieren de los aspectos que se destacan en las resoluciones de acreditación como fortalezas y debilidades o aspectos por mejorar. Esto evidencia que no existe un tratamiento diferencial de estos programas que permita trazar planes de mejoramiento, de apoyo o de acompañamiento para presentarse a un nuevo proceso con mayores posibilidades de obtener este reconocimiento. Esto ocurre porque el modelo de autoevaluación y evaluación, en particular en lo que respecta a los factores, características y aspectos a evaluar, atribuye a los programas la responsabilidad plena de su desempeño ante estos procesos; cuando lo que se ha constatado es que las condiciones de desigualdad, en las que se desarrollan las actividades académicas en las universidades de las distintas regiones analizadas, corresponden a las IES y al mismo Sistema de

Educación Superior que cada vez hace más difícil la sostenibilidad de los programas de licenciatura, y que paradójicamente opta por elevar cada vez más el estándar de evaluación a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Conclusiones: la calidad de las licenciaturas en condiciones de desigualdad

En el balance que se presenta en este capítulo se pueden apreciar tres escalas de desigualdad. La primera es territorial y se expresa en el mapa de cobertura, tanto de licenciaturas activas como de programas con acreditación. La segunda es normativa y se aprecia en el conjunto de reglamentaciones aplicado a las licenciaturas y a la formación de docentes en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. La tercera es institucional y se refiere a la manera como las comunidades académicas de los programas han enfrentado las condiciones y exigencias derivadas de la acreditación.

Con respecto a la primera escala de desigualdad, los mapas que muestran la distribución de las licenciaturas son reveladores. Estos programas se concentran en regiones y centros urbanos que históricamente han tenido mayor desarrollo económico, mejores condiciones sociales y mayores canales de reconocimiento cultural; mientras que las regiones caracterizadas por la precariedad de recursos, dificultades en el acceso, la escasa infraestructura estatal en salud y educación, y la persistencia del conflicto armado no solamente cuentan con menos programas de licenciatura, sino que, en un importante porcentaje, no cuentan con oferta educativa para la formación de profesores. La concentración de estos programas en los centros urbanos y en pocas regiones genera déficit en la oferta para la formación profesional de profesores en el sector rural y semiurbano, en ciudades pequeñas y en territorios periféricos, cuya ausencia agudiza la percepción que solo es posible contar con calidad en los programas de licenciatura en lugares con prosperidad económica y con condiciones para el comercio, el transporte y la habitabilidad, pues tanto el Estado con universidades públicas,

como los entes particulares con universidades privadas privilegian la oferta educativa en estos contextos.

Esta desigualdad se ha explicado en algunos análisis históricos que muestran el peso de las instituciones coloniales y de la topografía del territorio nacional en las condiciones desfavorables de un amplio conjunto de regiones, para las cuales se plantea, como posibilidad, la inversión en capital humano como política de desarrollo regional (Cepeda y Meisel, 2014). Sin embargo, estas propuestas resultan insuficientes porque, como se expuso en el primer capítulo de este libro, no puede determinarse que efectivamente la inversión en capital humano, asociada básicamente a los costos que los mismos ciudadanos pagan por educación en redes de crédito público y privado, tenga efectos en la superación de las desigualdades regionales. Por el contrario, como estos mismos autores lo expresan, “los más pobres terminarán viviendo en una especie de trampa territorial por las desventajas heredadas de las instituciones coloniales y la geografía” (p. 308).

En esta dirección, el Gobierno nacional también consideró que la inversión en capital humano podría cerrar las brechas en educación y ha buscado convertir el programa Ser Pilo Paga en una política de Estado, a pesar de los resultados adversos que ha tenido desde su implementación. Varios estudios y columnas de opinión han mostrado la inconveniencia de este programa para el sector público, en el cual se concentran la mayoría de licenciaturas con o sin acreditación en el país.

En el seguimiento a la política social del actual Gobierno, que realizó la Universidad Externado de Colombia en el año 2015, se mostró que el programa fortaleció las universidades privadas,⁵ mientras profundizó la crisis de financiamiento y déficit de las universidades públicas.⁶ Según Mora (2015), el costo promedio por estudiante en

5 Para diciembre de 2015 habían recibido 8492 estudiantes, el 85 % de la matrícula (Mora, 2015).

6 Para diciembre de 2015 habían recibido 1588 estudiantes, el 15 % de la matrícula (Mora, 2015).

el programa “asciende a algo menos de \$13 900 000; es decir, tres veces más de lo que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Educación Superior (2014), invierte en promedio el Gobierno nacional en un estudiante en una universidad pública (\$4 609 752)” (p. 131).

La segunda escala de desigualdad corresponde a los aspectos normativos que orientan los programas de licenciatura. Desde la promulgación de la Ley 30 de 1992, la acreditación de calidad de programas y de instituciones era un reconocimiento voluntario. Las universidades analizaban la conveniencia de presentar sus programas y se sometían voluntariamente a la evaluación externa y al dictamen del MEN. Sin embargo, desde el mes de junio de 2015, la acreditación de calidad se convirtió en un requisito obligatorio solamente para las licenciaturas, sin el cual no podrían ofrecerse como programas de formación profesional.

Con la expedición de la Ley 1753 de 2015, del Decreto 2450 de 2015 y la Resolución 18 583 de 2017 que derogó a la Resolución 2041 de 2016 se definieron nuevas condiciones que deben cumplirse en junio de 2017. Al prever que un importante número de licenciaturas podría cerrarse e impactar el Plan Especial de Educación Rural que establece en el punto 1.3.2.2 del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el Gobierno nacional expidió el Decreto 892 de 2017, el cual creó un régimen transitorio para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas que se ofrecen en los departamentos en los que se ubican los municipios priorizados para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El mismo Gobierno no anticipó antes de expedir la Ley 1753 de 2015 que al convertir la acreditación en un requisito obligatorio se dejarían de ofrecer 13 250 cupos nuevos, y que de los programas no acreditados, el 59,7%, se encuentran en los departamentos en los que se implementarán los PDET (Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle de Cauca). Este régimen transitorio otorgó

a los programas 32 meses más para acreditarse, lo cual puede ser insuficiente si no se adicionan recursos, condiciones, apoyo y acompañamiento para que las licenciaturas realicen sus procesos de autoevaluación y se sometan al examen de pares para obtener la acreditación.

La tercera escala de desigualdad corresponde a las condiciones institucionales y se refiere a la manera como las comunidades académicas de los programas han tenido que responder a los procesos de acreditación. Como se expuso en el tercer apartado de este capítulo, las licenciaturas han enfrentado un extenso y complejo proceso de autoevaluación para lograr la acreditación de calidad que cada vez se vuelve más restrictivo. Los años de acreditación que se otorgan son insuficientes para cumplir con los planes de mejoramiento que, en muchas ocasiones, dependen de las políticas institucionales y estatales y no de la voluntad de los programas. La preponderancia de características y factores que no expresan las dinámicas académicas de los programas, sino que están asociadas a indicadores institucionales generales, enfrentan a las comunidades académicas al agotamiento que implica cumplir con modelos de autoevaluación y examen externo con los que tienen poca interlocución, o que ya se han agotado como mecanismo para evaluar y potenciar la calidad de los programas.

Capítulo III.

Brechas de la calidad en los programas de licenciatura: el debate de los indicadores y las estadísticas

Los indicadores y los datos estadísticos se han convertido en una fuente privilegiada para la toma de decisiones y para justificar la mayoría de las medidas de políticas. Aunque los mismos programas e instituciones de educación superior reportan estos datos, el enfoque con el que son abordados en los informes gubernamentales no expresan todas las posibles lecturas que se pueden hacer y, más bien, afianzan lo que se ha divulgado en los medios y naturalizado en los imaginarios, como baja calidad en la formación que ofrecen las licenciaturas y encubren las condiciones efectivas de desigualdad que enfrentan los programas.

Para el desarrollo de la temática de la que se ocupa este capítulo, se usó la información de las bases de datos de tres sistemas de información de la educación superior en Colombia consolidados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y los resultados agregados de la evaluación externa por programa que produce el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES). En el caso del MEN, se contó con los datos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia, el cual contiene un componente de información con cuatro subsistemas integrados:

el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) y el Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad (SACES). La caracterización de los estudiantes matriculados en los programas de licenciatura se realizó con base en la información del SNIES; sobre la situación académica de quienes hacen parte del área de Ciencias de la Educación a través del SPADIES y respecto a la situación laboral de los graduados a partir del OLE. En el caso del ICFES, se depuró la información específica de los programas de licenciatura activos, para estructurar el análisis sobre los resultados de las pruebas de competencias genéricas Saber Pro. Los resultados de las competencias específicas no se incluyen en este análisis, pues solo fue posible acceder a los datos agregados de un solo año.

De los sistemas estructurados por el MEN, el SNIES es el sistema central que se nutre de los reportes que hacen todas las IES y registra la oferta de programas de las instituciones, así como la información de inscritos, admitidos, matriculados y graduados en cada uno de los programas y por institución. Un segundo reporte, de carácter anual, atañe a la información financiera (planes de inversión, derechos pecuniarios, balance general y estado de resultados). El SNIES suministra información a los otros subsistemas desde los cuales se hace seguimiento a temas que requieren de toma de decisiones permanentes, como la deserción universitaria y sus factores asociados (SPADIES), la inserción laboral y las condiciones de empleabilidad (OLE), así como el seguimiento a la gestión de las universidades estatales.

Para organizar la información de los programas de las IES, el MEN ha definido los Núcleos Básicos del Conocimiento (NBC) (55 categorías), que se agrupan en torno a ocho áreas de conocimiento, entre las cuales se encuentran las Ciencias de la Educación y cuyo NBC es la educación (MEN, 2012). Los programas de licenciatura hacen parte de esta área y de este NBC. Es importante precisar que en torno a esta organización se ubican los programas tanto de nivel

técnico profesional como tecnológico, universitario y posgradual (especialización, maestría y doctorado).¹ Para el campo de análisis que nos ocupa en esta investigación se contemplan los datos correspondientes a los programas universitarios en el periodo 2012-2015.

De acuerdo con la información suministrada por las bases de datos mencionadas, en el primer apartado de este capítulo se presenta la caracterización de la admisión de los estudiantes (inscritos, admitidos y matriculados a primer curso), y de los graduados de los programas de licenciatura. El acceso a la educación superior en Colombia, sobre todo de los sectores de menores ingresos, se ha incrementado particularmente desde el año 2002, cuando se convirtió en eje de política pública, como se mostró en el primer capítulo de esta investigación. No obstante, este acceso ha estado concentrado en los últimos años (especialmente en los periodos 2003 al 2007 y más recientemente en los años 2013 y 2014) en torno a los programas de los niveles técnico y tecnológico: mientras las tasas de crecimiento anual entre el 2012 y el 2015 entre estos dos niveles de formación fue del 12,27 %, la tasa de crecimiento del nivel universitario fue del 5,52 %. Para el tema de interés del presente estudio, se identificarán las tendencias de transformación de la demanda en este campo profesional solamente en el nivel universitario.

En el segundo apartado, se presenta una caracterización de los estudiantes de licenciatura, a partir de la base de datos del SPADIES en relación con sus condiciones académicas y socioeconómicas. En este caso no es posible reportar los datos específicos de los programas de licenciatura, debido a que la base de datos reporta información por áreas del conocimiento que agrupan conjuntos de programas universitarios, pero no por programas. Además, se analiza, a partir de esta misma base de datos, la situación académica de los estudiantes del área de las Ciencias de la Educación. En particular en relación con las tasas de deserción y graduación, se analizarán las tendencias comparadas entre el área de Ciencias de la Educación

1 Según los datos del MEN (2016a).

con las otras áreas del conocimiento de programas universitarios (periodo 2010-2015), y se detalla en la situación de quienes tienen dificultad para culminar sus estudios en los programas de esta área (estudiantes activos, desertores, retirados, porcentajes de deserción por periodo y por cohorte).

En el tercer apartado se abordan los resultados de la evaluación externa que se realiza a través de las pruebas Saber Pro, en particular los resultados en las competencias genéricas de los estudiantes de licenciatura con respecto a los demás grupos de referencia para el periodo 2012-2015, en las competencias: ciudadanas, comunicación escrita, lectura crítica, razonamiento cuantitativo e inglés. Igualmente se presentan las tendencias para el mismo periodo por sector, por áreas de conocimiento de las licenciaturas (Resolución 18583 de 2017), por niveles de desempeño y por región para las competencias de comunicación escrita e inglés.

En el cuarto apartado, se presenta la situación laboral de los graduados de los programas de Ciencias de la Educación, dentro de los cuales se incluyen las licenciaturas, abordados a partir de las variables: género, región, sector, metodología, área de formación e ingresos.

Este capítulo concluye con un balance general de las tendencias identificadas, desde las cuales se busca analizar y cuestionar algunos de los planteamientos que circulan en los medios masivos de comunicación o en algunos estudios parciales que se usan para justificar, ya sea la necesidad de intervenir en los programas de licenciatura o se establecen visiones poco elaboradas respecto a los factores que afectan diferencialmente la calidad de la formación en este campo profesional.

Caracterización de la admisión en los programas de licenciatura en Colombia en el periodo 2012-2015

El análisis de los procesos de admisión en los programas de licenciatura se discrimina según tipo de IES, el reconocimiento de los

programas (con o sin acreditación), el sector (oficial o privado), la región y el área de conocimiento, según fueron establecidas por la Resolución 18 583 de 2017. De igual manera, se presentan discriminados los índices de selectividad y absorción en los programas de licenciatura para establecer los niveles de demanda y acceso que se presentan en este campo profesional. En segunda instancia, se presenta el panorama regional de la admisión en el mismo periodo, analizando los inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre.²

Admisión a programas de licenciatura en el país

Las tendencias respecto al proceso de admisión en los programas de licenciatura ofrecidos en el país entre 2012-2015 se aprecian en la gráfica 3.1 a partir del contraste entre el número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre. En las tres variables poblacionales se observa un incremento en el número de estudiantes entre el 2012 y el 2015, con un aumento mayor entre el 2012 y el 2013. Al analizar el dato de inscritos solamente, llama la atención que hay un decrecimiento en el porcentaje del aumento anual de quienes aspiran a los programas de licenciatura, pues entre el 2012 y el 2013 el aumento de los inscritos fue del 18 %, mientras que entre el 2013 y el 2014 el incremento fue del 8,8 % y entre el 2014 y el 2015 tan solo del 4 %. Esto significa que hubo una disminución

2 Estas variables de población están definidas de la siguiente manera:

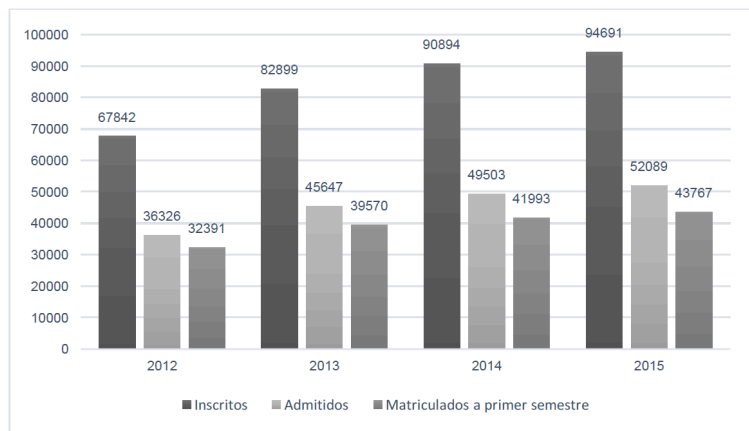
Inscritos: Estudiantes que manifestaron interés en ingresar a un programa de licenciatura y completaron el proceso establecido por la IES.

Admitidos: Posterior a la inscripción, cada institución aplica criterios propios de selección de los inscritos para decidir quién es admitido. Este grupo constituye la población que puede matricularse en un programa de licenciatura ofrecido en cada semestre.

Matrícula primer curso: De los estudiantes admitidos, todos o un grupo mayoritario de los mismos completa el proceso de ingreso que se concreta con el acto de matrícula en un programa de licenciatura ofrecido. Inician la formación académica en el primer semestre del programa, sin ser repitentes.

Graduados: Población de estudiantes que terminaron satisfactoriamente y obtuvieron un título en los programas de formación universitaria, en particular en los programas de licenciatura.

del 14 % de aspirantes, en los dos últimos años, con respecto a la variación en los dos primeros años del periodo considerado.

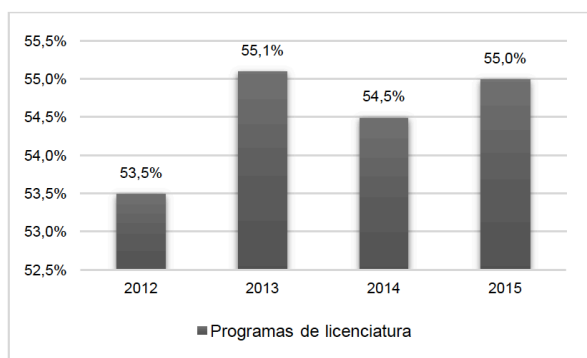


Gráfica 3.1. Total de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre en los programas de licenciatura, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Con relación al total de aspirantes inscritos en todo este periodo es llamativo identificar que fueron admitidos en promedio el 55 % y se matricularon a primer semestre, en promedio, el 47 %, es decir, aproximadamente el 8 % de los inscritos que son admitidos no se matriculó.

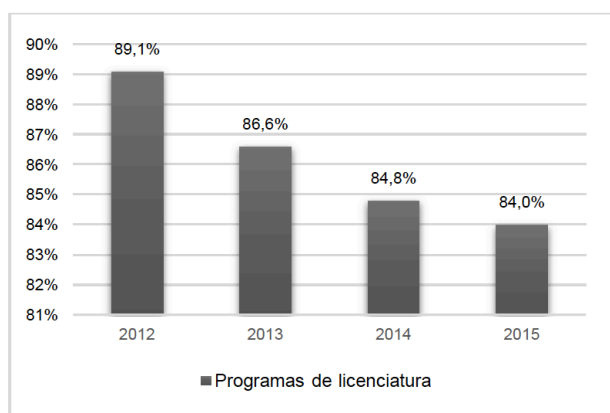
A partir de estos datos es posible analizar dos indicadores de eficiencia: el índice de selectividad y el índice de absorción (MEN, 2012 y 2016b). El índice de selectividad se refiere a la proporción de admitidos con respecto al número de inscritos, en este caso, a programas de licenciatura (gráfica 3.2). Se aprecia que este índice en el periodo 2012-2015 osciló entre el 53,5 % y el 55,1 %, lo que pone en evidencia que, por cada 10 inscritos, se registran 5 admitidos.



Gráfica 3.2. Índice de selectividad en los programas de licenciatura, 2012–2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

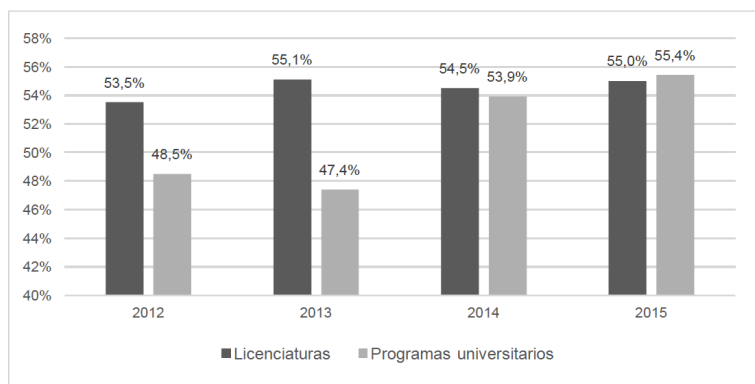
El índice de absorción permite identificar la proporción de matriculados a primer curso con respecto al número de admitidos en las IES, en este caso se calcula para los programas de licenciatura (gráfica 3.3). En el periodo 2012-2015, este índice pasó del 89,1 %, en el 2012, al 84 %, en el 2015; esto significa que cada año el porcentaje de los matriculados a primer curso fue menor respecto de los estudiantes admitidos, con un decrecimiento del 5,1 % entre el 2012 y el 2015.



Gráfica 3.3. Índice de absorción en los programas de licenciatura, 2012–2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Si se compara el índice de selectividad de los programas de licenciatura con el de otros programas universitarios (MEN, 2016a), que incluyen a las licenciaturas, en el periodo 2012-2015 (gráfica 3.4), se aprecia que, excepto para el año 2015, el porcentaje de selectividad³ es menor en las licenciaturas que en los demás programas universitarios del país, aunque las diferencias son bajas, puesto que en los años 2012 y 2013 es de 5 % y 7,7 % respectivamente, a favor de los programas universitarios; esta diferencia se reduce en el 2014 y el 2015 a favor de las licenciaturas, es decir, se invierte la tendencia. Estos datos controvierten la visión que se tiene según la cual la selectividad que opera en este campo profesional es muy baja, pues este indicador muestra un comportamiento similar respecto a otras áreas de formación profesional.

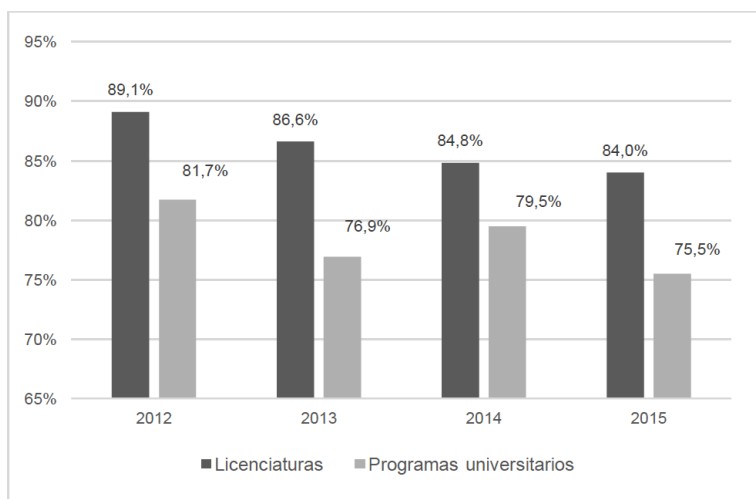


Gráfica 3.4. Comparación índice de selectividad licenciaturas vs. programas universitarios

Fuente: Elaboración propia con base en el MEN (2016a, fecha de corte: diciembre de 2015) y el SNIES (24 de febrero de 2017).

3 Un mayor porcentaje de selectividad implica que el número de admitidos en relación al de inscritos es mayor. A menor porcentaje, menor es el número de admitidos en relación con el de inscritos.

Al comparar el índice de absorción de los programas de licenciatura con los datos de todos los programas universitarios (MEN, 2016a), tal como se aprecia en la gráfica 3.5, la absorción es mucho más alta en los programas de licenciatura, con una diferencia de 7,7 % en el periodo.

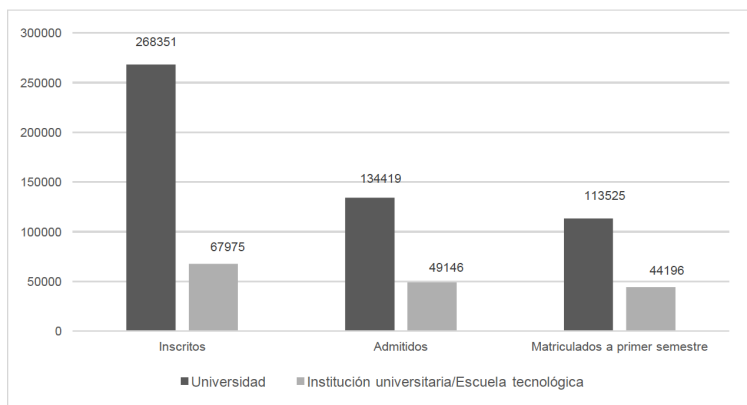


Gráfica 3.5. Comparación de los índices de absorción de licenciaturas vs. programas universitarios, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el MEN (2016a, fecha de corte: diciembre de 2015) y el SNIES (24 de febrero de 2017).

Si se considera la admisión en los programas de licenciatura por institución de educación superior según su carácter académico, es decir, institución universitaria o escuela tecnológica y universidades, en el periodo 2012-2015 (gráfica 3.6), para las tres variables poblacionales: número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre, se observa que el mayor número correspondió a las universidades; dato que es acorde con el hecho de que el mayor número de programas de licenciatura son ofertados por universidades.

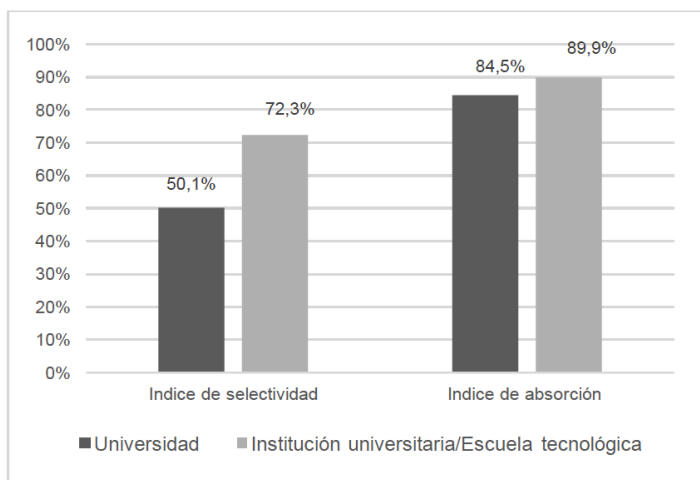
En términos de la distribución porcentual de estas tres variables en este periodo, se aprecia que el porcentaje más alto se registró en las universidades. Del total de inscritos a programas de licenciatura, en universidades se inscribieron el 79,8 % de aspirantes; fueron admitidos 73,2 % estudiantes y 72 % matriculados a primer curso. Como se observa, más de las dos terceras partes del total de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre corresponde a las universidades.



Gráfica 3.6. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre en programas de licenciatura por IES en el periodo 2012-2015
Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

En cuanto al índice de selectividad (gráfica 3.7), en las universidades se registró un 50,1 % en el periodo 2012-2015, significativamente mayor que las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, cuyo índice fue del 72,3 %, lo que expresa una diferencia de 22,2 % entre estos dos tipos de IES.

Respecto al índice de absorción, se aprecia que en las universidades este índice fue levemente menor (84,5 %) que el que se registró en instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (89,9 %). La proporción de matriculados a primer semestre en los programas de licenciatura ofrecidos en las IES con carácter de universidad fue más baja (5,4 %) entre el 2012 y el 2015.

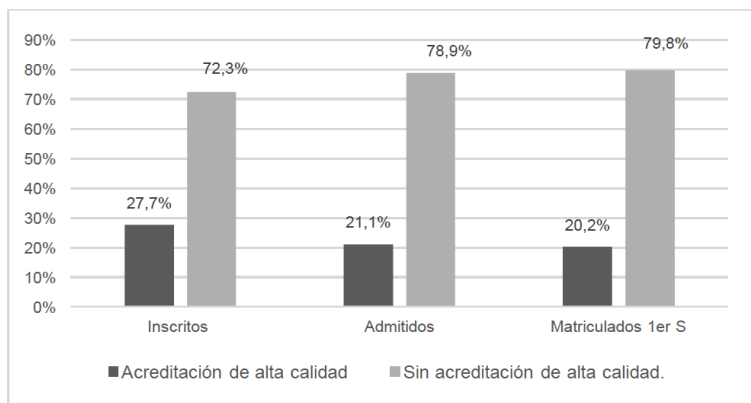


Gráfica 3.7. Índices de selectividad y absorción en programas de licenciatura por tipo de IES en el periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Al examinar el proceso de admisión en los programas de licenciatura, ya sea que cuenten solamente con registro calificado o con acreditación de alta calidad, en el periodo 2012-2015, se encontró que el número de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso fue notablemente mayor en los programas que solo contaban con el registro calificado, por encima del 72 % (gráfica 3.8). Esto concuerda con el hecho de que el número de programas con acreditación era bajo; pero esto cambió a partir de junio del 2017 en virtud de la norma que obligó a todos los programas de licenciatura a contar con acreditación para poder funcionar.

Ahora bien, si se considera el número de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso por año, este número aumentó en los programas de licenciatura sin acreditación de alta calidad. En cambio, el comportamiento de estas tres variables en programas con acreditación fue decreciente.

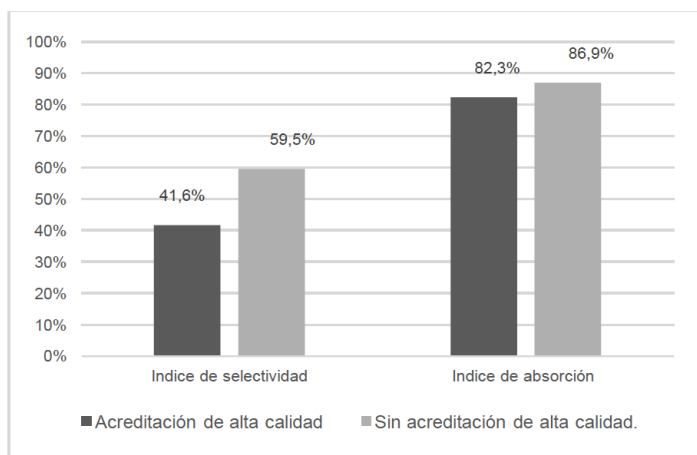


Gráfica 3.8. Distribución de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por tipo de reconocimiento de los programas de licenciatura 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

En términos del índice de selectividad (gráfica 3.9), los programas de licenciatura con acreditación de alta calidad han llevado a cabo una mayor selectividad (41,6%) si se compara con el 59,5% de la proporción de admitidos en programas sin acreditación, con una diferencia de 17,9%.

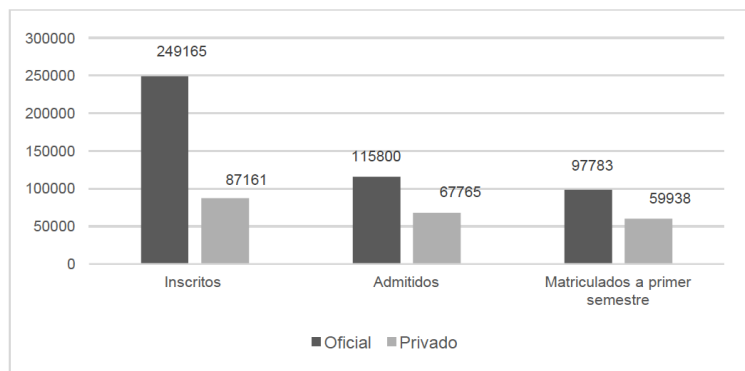
Respecto al índice de absorción en el periodo 2012-2015, este fue ligeramente mayor en los programas de licenciatura sin acreditación de alta calidad (86,9%), comparado con el 82,3% de los acreditados, con una diferencia de 4,6%.



Gráfica 3.9. Índices de selectividad y absorción por tipo de reconocimiento de los programas de licenciatura 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

En las gráficas 3.10 a 3.12, se considera la admisión en los programas de licenciatura en el país, según el sector de la institución oferente, oficial o privada, en el periodo 2012-2015. Se evidencia en la gráfica 3.10 que el número de aspirantes que se inscribieron, se admitieron y se matricularon a primer semestre en programas de licenciatura en el país fue mayor en el sector oficial que en el privado. Entre el 2012 y el 2014, el número de inscritos en el sector oficial triplicaba al número en el sector privado; en el 2015, la diferencia se redujo a un poco más del doble (2,2 veces).



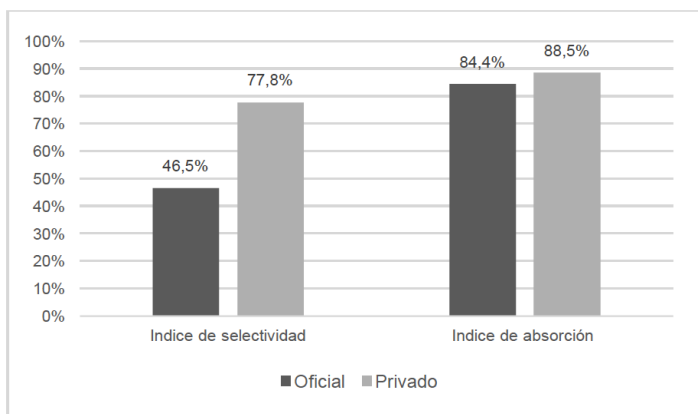
Gráfica 3.10. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por sector, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Del total de inscritos a programas de licenciatura en el periodo estudiado, el 74,1 % se presentaron a IES del sector oficial. En relación con el porcentaje de admitidos y de matriculados a primer curso, las IES del sector oficial tuvieron el 63,1 % de los admitidos y el 62 % de los matriculados a primer curso.

Entre el 2012 y el 2015, el índice de selectividad en el sector oficial fue del 46,5 % y en el privado del 77,8 %, lo que expresa una diferencia de 31,3 %. Esta diferencia muestra que las IES públicas han definido mayores mecanismos de selectividad que las IES privadas, de quienes ingresan a los programas de licenciatura (gráfica 3.11).

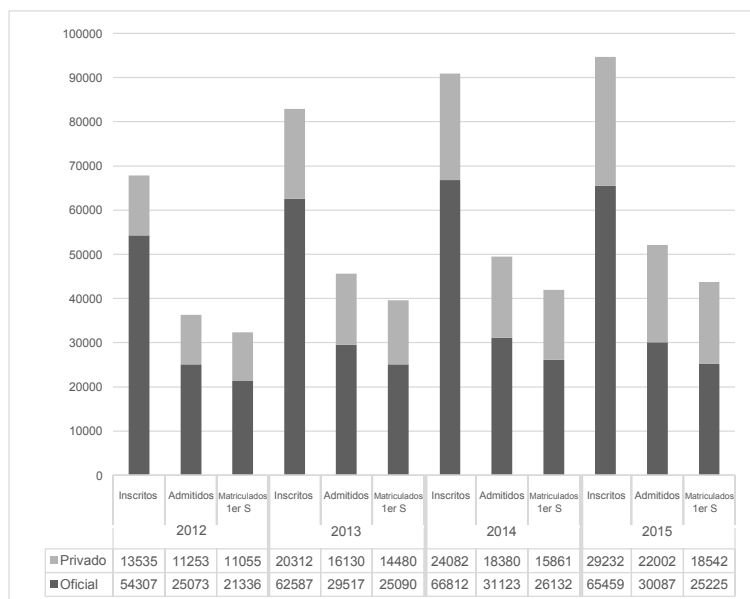
Para el mismo periodo, el índice de absorción muestra una diferencia del 4,1 % entre los dos sectores. La proporción de matriculados a primer curso en IES públicas, respecto del número de admitidos, fue del 84,4 %, mientras que en el privado fue del 88,5 %.



Gráfica 3.11. Índices de selectividad y absorción por sector 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Al considerar el número de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso, en el periodo 2012-2015 (gráfica 3.12), se observa una tendencia creciente entre el 2012 y el 2014 y una leve disminución en 2015. En el caso de las licenciaturas, en las IES privadas aumentó el número de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso.



Gráfica 3.12. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por año y por sector, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Si en la anterior gráfica se considera el porcentaje de admitidos y matriculados a primer semestre, respecto del número de inscritos en cada uno de los años del periodo considerado, se aprecia que en las IES del sector oficial fue disminuyendo; en el caso de los admitidos se pasó de 37 % al 31,8 %, con un decrecimiento de 5,2 %, y en el caso de los matriculados a primer semestre se pasó del 31,5 % al 26,6 %, bajó 4,9 %. En contraste, el porcentaje de admitidos en IES privadas fue en aumento, pasó del 16,6 %, en el 2012, al 23,2 %, en el 2015, lo que evidencia un crecimiento de 6,6 puntos porcentuales; y el porcentaje de matriculados a primer curso aumentó entre el 2012 y el 2013, y entre el 2014 y el 2015 se mantuvo constante entre el 2013 y el 2014, con un crecimiento en todo el periodo estudiado del 3,3 %.

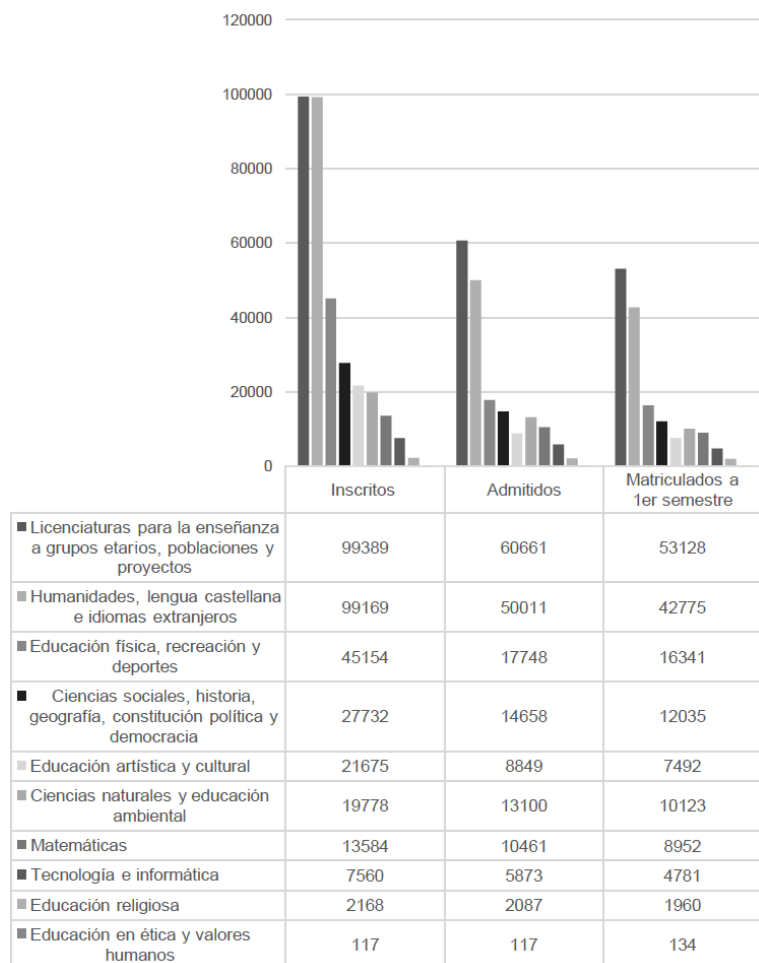
En las gráficas 3.13 a 3.15 se presentan los datos de admisión a programas de licenciatura por área de conocimiento entre 2012 y 2015. Cabe recordar que, según la Resolución 18583 de 2017, las licenciaturas están organizadas a partir de nueve áreas fundamentales, y para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos.

En todo el periodo examinado (gráfica 3.13), el mayor número de inscritos correspondió al grupo de licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, 99 389, que equivale al 29,6 %. Le siguió con un número cercano el área de humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, con 99 381, esto es el 29,5 %; después de esta área estuvo la de educación física, recreación y deportes, con 45 154, equivalente al 13,4 %. Por lo tanto, las tres áreas anteriores concentraron el 72,5 % de los inscritos a programas de licenciatura. Las áreas con el menor número de inscritos fueron educación religiosa con 2168 y educación en ética y valores humanos con 117.

En lo que concierne al número de admitidos en el periodo considerado, el grupo de licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos presenta el mayor número, con 60 661 (33,1 %), le sigue el área de humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros con 50 011 (27,2 %); es decir, 10 650 menos de admitidos respecto de humanidades. Y, con un poco más de la tercera parte respecto al primero, está el área de educación física, recreación y deportes con 17 748 admitidos (9,7 %). Así, estas tres áreas concentran el 70,0 % de los admitidos. Y, como en el caso de los inscritos, las dos áreas con el menor número de admitidos son educación religiosa con 2087, y educación en ética y valores humanos con 117.

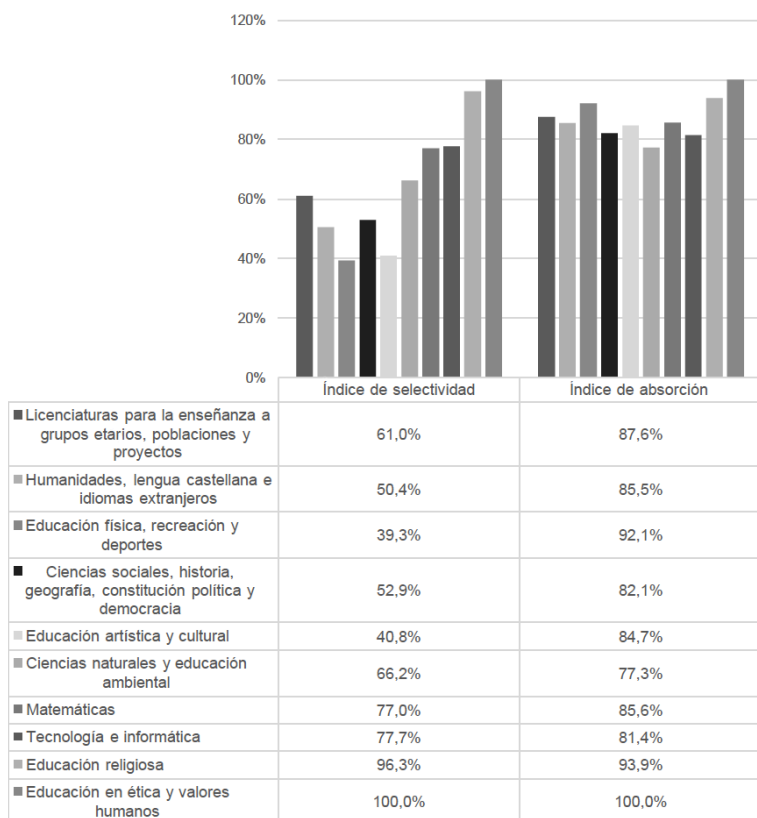
El orden de las áreas respecto al número de matriculados a primer semestre coincide con el de los admitidos. Las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos registran 53 128 matriculados a primer curso, esto es el 33,7 %. Similar a las dos variables anteriores, esta área junto con las de humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros y educación física, recreación y deportes representan el 71,4 % de matriculados

a primer curso en todo el periodo analizado. El área con el menor número de matriculados a primer curso fue educación en ética y valores humanos con 134; como se puede ver, este dato es inconsistente con el número de inscritos que es menor, según los datos reportados por SNIES.



Gráfica 3.13. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por área de conocimiento 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).



Gráfica 3.14. Índices de selectividad y absorción por área de conocimiento 2012-2015

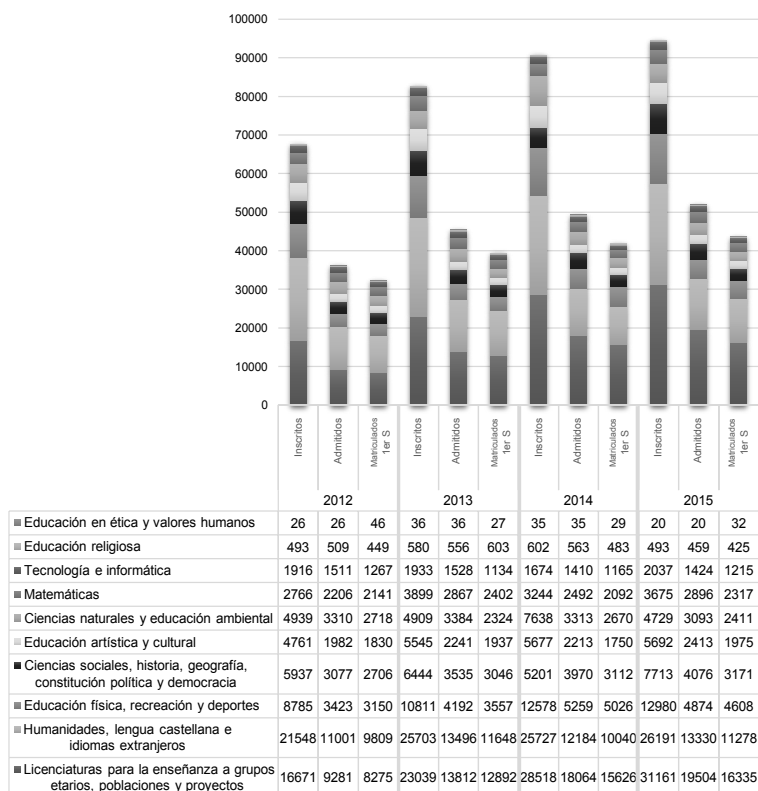
Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Acerca del índice de selectividad en los programas de licenciatura por área de conocimiento en el periodo estudiado (gráfica 3.14), se aprecia que las dos áreas con mayor selectividad fueron educación física, recreación y deportes con 39,3 %, y educación artística y cultural con 40,8 %; mientras que el área de educación en ética y valores humanos no hizo selección pues presenta un índice del 100 %, y el área de educación religiosa, con un índice de 96,3 %, es la que presenta la menor selectividad.

Los datos del índice de absorción muestran que la máxima absorción correspondió, en su orden, a las áreas de educación en ética y valores humanos (100 %), educación religiosa (93,9 %) y el área educación física, recreación y deportes (92,1 %). Y el área con menor absorción fue la de ciencias naturales y educación ambiental con un índice de 77,3 %.

La gráfica 3.15 muestra que el número de inscritos a programas de licenciatura, por año y por área de conocimiento, aumentó cada año entre 2012 y 2015 en las licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, así como en las áreas de humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, educación física, recreación y deportes, y educación artística y cultural. En las demás áreas se observa que la variación por año en el número de inscritos fue fluctuante.

En relación con el número de admitidos y de matriculados a primer semestre, se observa que solamente dos áreas presentaron un aumento sostenido en los años del periodo considerado, las Licenciaturas para la enseñanza a grupos etarios, poblaciones y proyectos, y el área de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia. En las demás áreas el comportamiento de estas dos variables fue aleatorio.



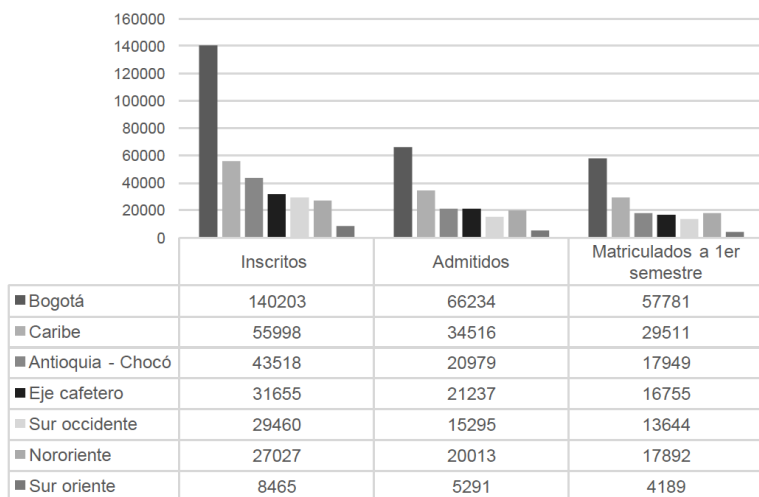
Gráfica 3.15. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por año y por área de conocimiento 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

Admisión por región a los programas de licenciatura

Como se mostró en el capítulo 2, con el propósito de analizar el estado de los programas de licenciatura en el país, se optó por configurarlo en siete regiones: (1) Bogotá: Bogotá; (2) Antioquia y Chocó: Antioquia y Chocó; (3) Suroccidente: Cauca, Nariño y Valle del Cauca; (4) Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre; (5) Eje Cafetero: Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío; (6) Nororiente: Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander, Santander y (7) Suroriente: Caquetá, Huila, Meta y Putumayo.

En la gráfica 3.16 se presenta el número de estudiantes inscritos, admitidos y matriculados a primer curso en cada una de estas regiones, en el periodo 2012-2015.



Gráfica 3.16. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por región 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

En relación con el número de inscritos, Bogotá registró 140 203, cálculo que coincide con el mayor número de licenciaturas en el país (130). La región que le sigue es Caribe, con 55 998 inscritos, un poco más de la tercera parte de los que se presentan en Bogotá. En tercer lugar, está la región Antioquia-Chocó con 43 518 inscritos, un poco menos de la tercera parte de los que concentra Bogotá. Las regiones Eje Cafetero, Suroccidente y Nororient presentan 29 000 en promedio. Finalmente, Surorient es la región con menos inscritos, con apenas 8 465 que se presentan a 27 programas de licenciatura.

En cuanto al número de estudiantes admitidos, Bogotá registró 66 234, le siguen la región Caribe con un poco menos de la mitad (34 516) y Antioquia-Chocó con un poco más de la tercera

parte de los admitidos en Bogotá, 20979. La región Suroriente, como en el caso de los inscritos, presenta el menor número de admitidos en este periodo, 5291.

Respecto a los estudiantes matriculados a primer semestre, se observa una tendencia similar a las dos variables de población anteriores. Bogotá concentra el mayor número con 57781, que equivale al 36,6 % del total de matriculados a primer curso; y la región Suroriente presenta el menor número con 4189, 2,7 % del total de matriculados a primer curso.

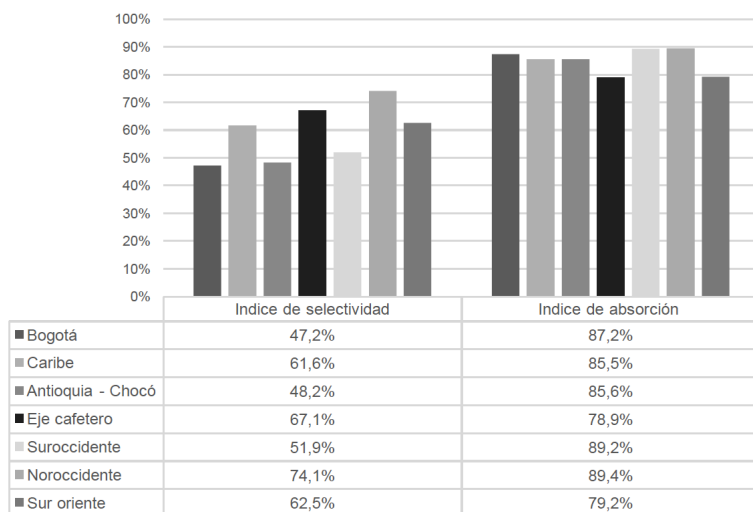
Si se considera la distribución porcentual de estudiantes inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre, respecto del total en cada una de estas variables, en el periodo 2012-2015, se tiene que las tres regiones con mayor porcentaje de inscritos en este periodo son Bogotá con 41,7 %, Caribe con 16,7 % y Antioquia-Chocó con 12,9 %. La diferencia porcentual entre Bogotá y Caribe es del 25 %, y entre Bogotá y Antioquia-Chocó del 28,8 %. Las dos regiones con el menor porcentaje de inscritos fueron Nororiente con 8 % y Suroriente con 2,5 %.

El mayor porcentaje de admitidos se encuentra en Bogotá con el 36,1 %, Caribe con el 18,8 % y el Eje Cafetero con el 11,6 %; el mayor porcentaje de matriculados a primer curso se encuentra en las mismas regiones y el mismo orden que en el caso de los inscritos, Bogotá con 36,6 %, Caribe con 18,7 % y Antioquia-Chocó con 11,6 %. La región con el menor porcentaje en estas dos variables de población fue Suroriente, con 2,9 % y 2,7 %, respectivamente.

En síntesis, los datos muestran que tres regiones (Bogotá, Caribe y Antioquia-Chocó) concentraron el 71,3 % de los inscritos, el 66,3 % de los admitidos y el 66,7 % de los matriculados a primer curso. Alrededor del 30 % en cada una de estas variables se distribuye en las otras 4 regiones.

De acuerdo con la gráfica 3.17, las regiones con mayor proporción de admitidos respecto de los estudiantes inscritos, es decir, el índice de selectividad, fueron, en orden de mayor a menor, Noroccidente, Eje Cafetero, Suroriente y Caribe. Las regiones con un

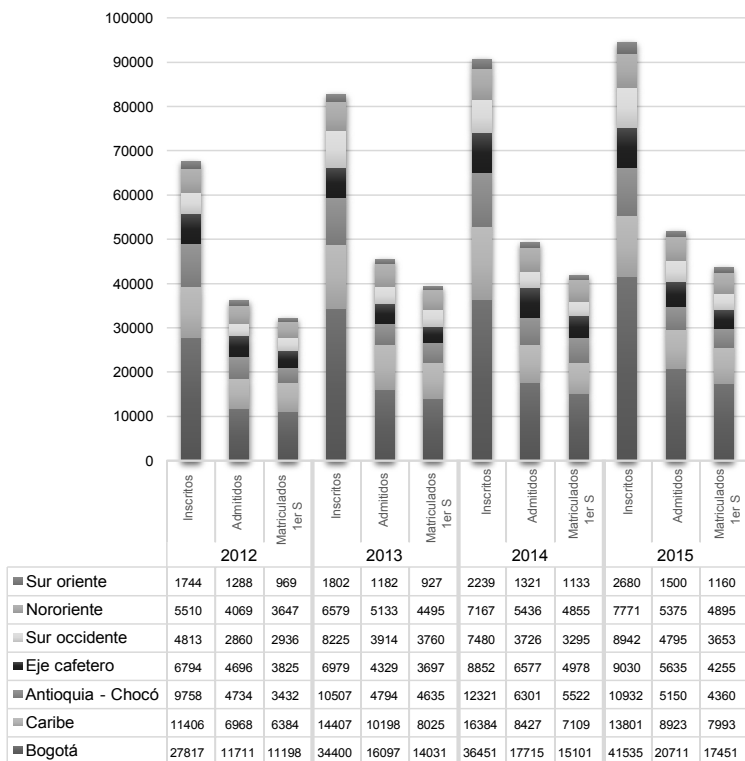
menor índice de selectividad fueron Suroccidente, Antioquia-Chocó y Bogotá; es decir, en estas regiones la proporción de admitidos respecto de los inscritos fue menor, lo que representa mayor selectividad.



Gráfica 3.17. Índices de selectividad y absorción por región 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

El índice de absorción para cada una de las siete regiones consideradas muestra que cinco regiones tienen un índice similar, entre 85,5 % y 89,4 %; las regiones Eje Cafetero y Suroriente tienen un índice aproximado de 79 %. En cualquier caso, dada la baja diferencia porcentual, se puede afirmar que en las siete regiones la proporción de matriculados respecto de los admitidos es similar.



Gráfica 3.18. Número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre por año y por región 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el SNIES (24 de febrero de 2017).

El número de estudiantes inscritos a programas de licenciatura por región, en cada uno de los años del periodo 2012-2015 (gráfica 3.18), siempre aumentó en las regiones de Bogotá, Eje Cafetero, Nororiente y Suroriente; mientras que en las regiones de Caribe y Antioquia-Chocó aumentó entre el 2012 y el 2014, y bajó en el 2015 a niveles cercanos a los del año 2013. En la región Suroccidente el número de inscritos aumentó entre el 2012 y el 2013, bajó en el 2014 y volvió a aumentar en el 2015. En el caso del número de admitidos a las licenciaturas en este periodo, se observa que solamente creció en Bogotá, en las demás regiones

el comportamiento fue fluctuante. Se aprecia que el número de matriculados a primer semestre en las regiones de Bogotá y Nororiental siempre fue en aumento en los años de este periodo, mientras que en las otras regiones el comportamiento varió.

Caracterización de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación en el periodo 2012-2015

La caracterización de la población estudiantil está elaborada a partir de la base de datos del SPADIES. En este sistema se organiza la información que permite hacerle seguimiento a las condiciones académicas y socioeconómicas de los estudiantes que han ingresado a la educación superior en el país. Para el MEN,⁴ a través de este sistema es posible conocer el estado y la evolución de la caracterización y del rendimiento académico de los estudiantes, lo cual es útil para establecer factores determinantes en la deserción, estimar el riesgo de deserción de cada estudiante y diseñar acciones de apoyo orientadas a fomentar su permanencia y graduación.

El análisis de los datos sobre estudiantes ubicados en el área de Ciencias de la Educación se realizó a partir del estudio de las variables de género, estrato socioeconómico, ingresos económicos de las familias de los estudiantes, nivel del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), nivel educativo de la madre, número de integrantes de la familia, clasificación de los estudiantes en la prueba Saber 11, tasa de repitencia, número y tipo de créditos adquiridos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y estado de los estudiantes matriculados y clasificación de riesgo de deserción. Estas variables fueron analizadas para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015.

4 Nota recuperada de la página web del SPADIES: <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-254648.html>

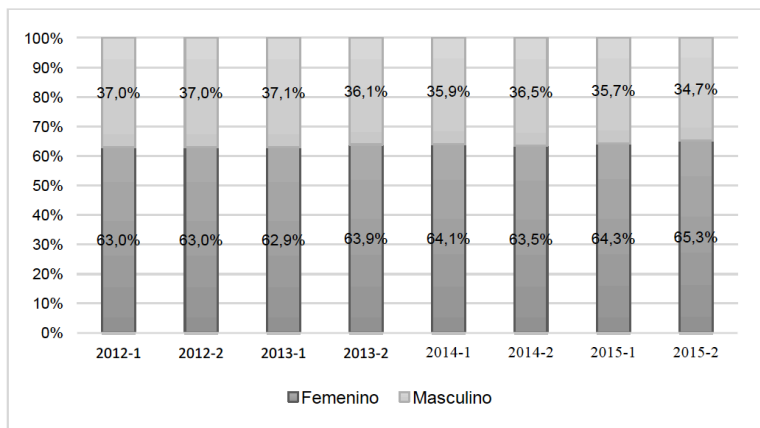
Para el análisis y las respectivas gráficas, se excluyen los datos sin clasificar que en la mayoría de estas variables no solo se incrementan sistemáticamente en el periodo analizado, sino que en algunos casos incluso representan hasta el 40 % de su valor.⁵ Las variables mencionadas se han organizado en dos ítems: el primero corresponde a una caracterización socioeconómica de los estudiantes al ingresar a los programas de Ciencias de la Educación y el segundo presenta las condiciones académicas de los estudiantes matriculados.

Características socioeconómicas de los estudiantes al ingresar a los programas de Ciencias de la Educación

En primer lugar, se presenta la distribución porcentual de los estudiantes de Ciencias de la Educación por género. La profesión docente se ha caracterizado por ser mayoritariamente femenina, esta tendencia se ratifica para el periodo de análisis con un promedio del 64 % de mujeres matriculadas, lo que contrasta con el 36 % del grupo masculino (gráfica 3.19). Además, se aprecia que la población femenina aumentó cada año mientras que la masculina disminuyó en la misma proporción, un total de 2,3 %.

Al comparar estos datos con los del conjunto nacional de estudiantes de nivel universitario, reportado por el MEN (2016a), se aprecia que la tendencia desde el año 2003 corresponde al incremento de la matrícula femenina respecto de la masculina. En el periodo 2012-2015, el promedio de mujeres matriculadas en el nivel universitario fue de 54 % y el de hombres de 46 %, con una diferencia porcentual del 8 %, mientras que en el área de Ciencias de la Educación la diferencia porcentual en este periodo fue de 28 %.

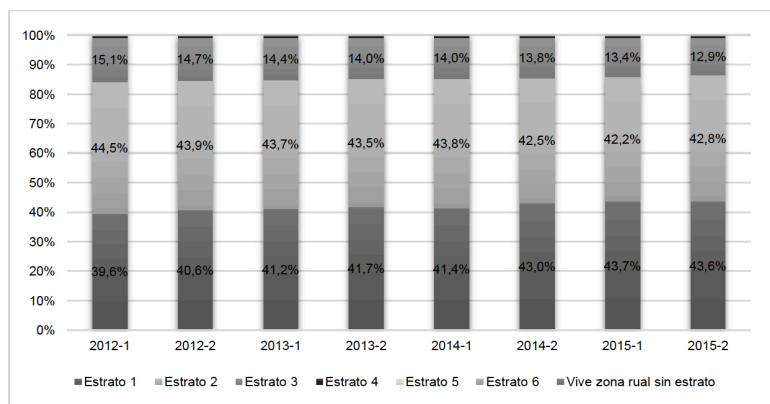
5 Este criterio de análisis se basó en las indicaciones planteadas en el tutorial del SPADIES, en el cual se señala que se omita la categoría "sin clasificar" en los resultados de la consulta. Además, de acuerdo con el MEN (2014a), estos datos sin clasificar se deben a que los nombres de algunos estudiantes no coinciden con las bases de datos externas (Icetex, ICFES y SNIES), probablemente debido a la falta de un único número de identificación personal y al no reporte de las fechas de nacimiento o nombres correctos.



Gráfica 3.19. Distribución de los estudiantes de Ciencias de la Educación por género y por semestre 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

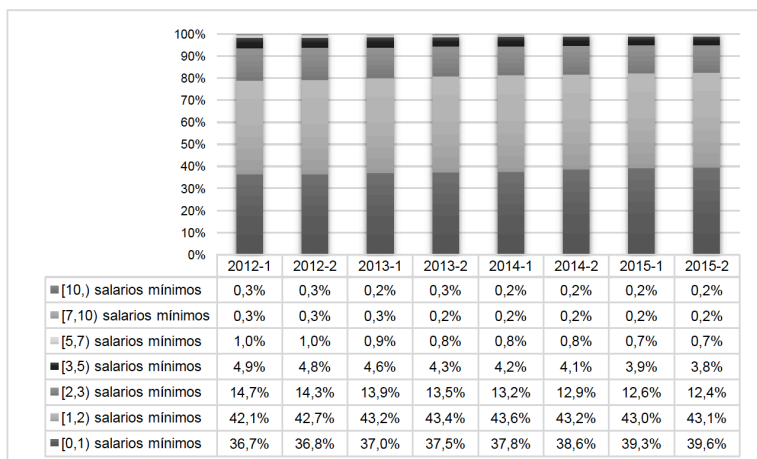
Con relación a la variable del estrato socioeconómico (gráfica 3.20), en el periodo analizado, los estudiantes vinculados a las Ciencias de la Educación mayoritariamente (85,2 %) se ubican en los estratos 1 y 2; mientras que en el estrato 3, el 14,0 %, y en los estratos 4, 5 y 6 tan solo el 0,8 %. Asimismo, se registra que alrededor del 0,01 % de estudiantes procede de zonas rurales, que tienen estratificación según el DANE, pero el MEN no lo reporta en sus datos.



Gráfica 3.20. Estrato socioeconómico de los estudiantes de Ciencias de la Educación 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

La variable correspondiente a los ingresos económicos de las familias de los estudiantes del área de educación (gráfica 3.21) para el periodo de estudio muestra que el 43 % de las familias percibieron entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV); le sigue un 37,9 % de familias con ingresos económicos entre 0 y 1 SMMLV. Solamente alrededor del 13,4 % registraron ingresos entre 2 y 3 SMMLV. En este sentido, un 80,9 % de los estudiantes de Ciencias de la Educación hacen parte de familias cuyo ingreso se ubica entre 0 y 2 SMMLV.



Gráfica 3.21. Ingreso de la familia de los estudiantes de Ciencias de la Educación por semestre 2012-2015

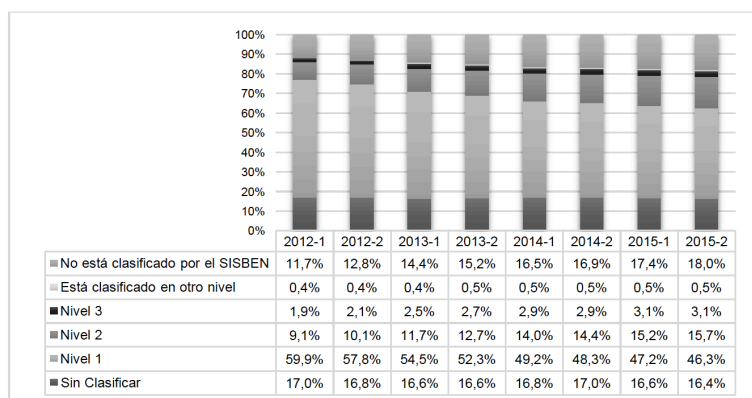
Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

Es importante destacar que para el MEN esta es una de las variables que influye en la tasa de deserción de los estudiantes del nivel de formación universitario, tal como se destaca a propósito de las tendencias identificadas en el año 2015:

Existen notables diferencias en la tasa de deserción alcanzadas para los estudiantes [según el] nivel de ingresos de las familias. Mientras los estudiantes de familias con ingresos mayores a siete salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) alcanzan una deserción del 41,1 %, aquellos que provienen de familias con menores ingresos llegan a niveles cercanos al 50 %. (MEN, 2016c, p. 2)

Respecto a la ubicación en el registro del Sisbén, sistema técnico de información diseñado por el Gobierno nacional con el propósito de identificar y clasificar a los hogares, familias y personas,

conforme a sus condiciones de vida,⁶ se aprecia (gráfica 3.22) que para el periodo estudiado, en promedio, el nivel 1 concentra el 51,9 % de los estudiantes y sus familias, y el nivel 2, el 12,9 %; esto es, en promedio, el 64,8 % de la población de estudiantes de Ciencias de la Educación se ubicaron en los niveles 1 y 2, por lo tanto son catalogados como un grupo que no cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y sus estudios, lo cual, se considera, tiene repercusiones en la deserción.



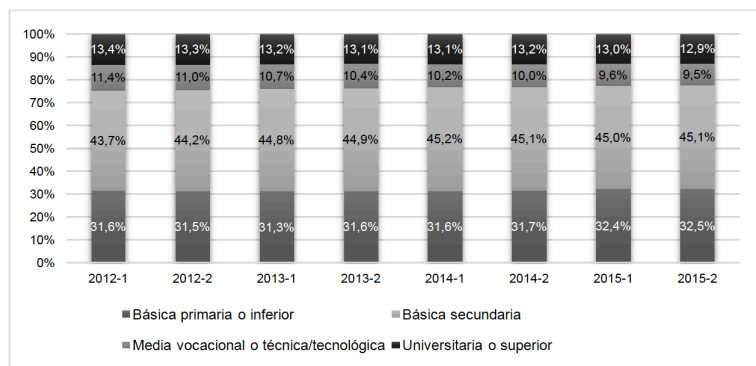
Gráfica 3.22. Nivel de Sisbén de los estudiantes de Ciencias de la Educación por semestre 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

Con relación al nivel educativo de la madre de los estudiantes matriculados (gráfica 3.23), se observa que el promedio del mayor porcentaje corresponde al 44,7 % de madres con básica secundaria; le sigue el conjunto de madres con básica primaria o inferior, con un promedio del porcentaje alrededor del 31,8 %. En menor medida está el grupo de madres con nivel universitario o superior, con un

6 El Sisbén es un sistema de información colombiano orientado a identificar a la población pobre potencial beneficiaria de programas sociales; por tanto, es un instrumento de focalización individual –subsidio a la demanda– diseñado por el Departamento Nacional de Planeación y usado para evaluar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los hogares (DNP, Conpes 3877, 2016).

promedio en el periodo de 13,1 %, y, un promedio de 10,4 % de las madres con un nivel de media vocacional o técnico/tecnológico. En síntesis, los datos muestran que, en el periodo estudiado, en promedio, el 76,6 % de las madres de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación cuentan con básica secundaria, básica primaria o inferior.



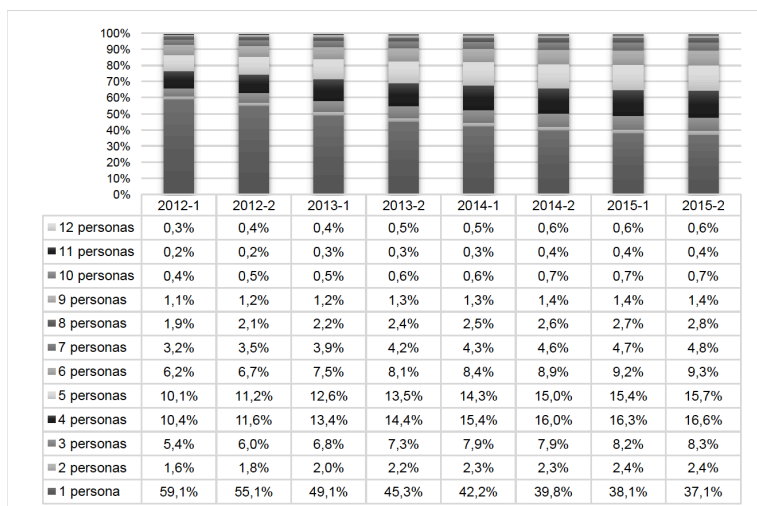
Gráfica 3.23. Nivel de la madre de los estudiantes de Ciencias de la Educación por semestre 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

Según el MEN (2016c), el nivel educativo de la madre está relacionado con el mayor o menor riesgo de deserción de los estudiantes, así como la condición de estar o no trabajando. En este sentido, desde los análisis de la situación de los estudiantes correspondientes al año 2015, se afirma que

los estudiantes que reportaron estar trabajando alcanzan una tasa de deserción por cohorte aproximadamente diez puntos porcentuales superiores a la de aquellos que no lo hacen. Diferencia similar puede identificarse entre un estudiante cuya madre posee un nivel educativo de básica primaria o menor y uno cuya madre posee formación universitaria, con una diferencia alrededor de nueve puntos porcentuales. (MEN, 2016c, p. 3)

Otra de las características familiares analizada es el número de integrantes de la familia (gráfica 3.24). Según se observa, el porcentaje más alto lo concentran familias con un solo integrante, con un promedio en el periodo de 45,7 %, seguido de las familias con 4 (14,3 %) y 5 (13,5 %) integrantes. Al considerar el porcentaje en cada semestre del periodo se aprecia que disminuyó un total de 22,0 %, desde el 2012-1 al 2015-2; en contraste, el porcentaje de estudiantes con grupos de familia de 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 personas aumentó; mientras que, en los otros grupos de familia de 9, 10, 11 y 12 personas, el porcentaje aumentó levemente pero no en todos los años del periodo estudiado. Se aprecia que mayoritariamente, esto es, el 81,5 % de las familias están conformadas por un rango de entre 1 y 5 integrantes.



Gráfica 3.24. Número de integrantes de la familia de los estudiantes de Ciencias de la Educación por semestre 2012-2015

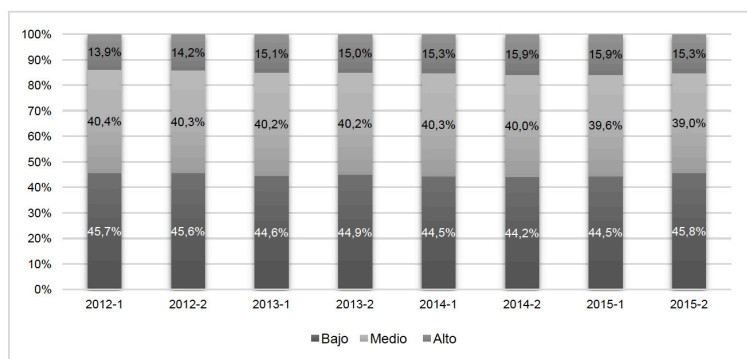
Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (año).

El número de integrantes de la familia también está asociado a la tasa de deserción según el MEN (2016c); así, para el año 2015 se

registran tasas más altas cuando el número de integrantes se encuentra entre 10 y 12 personas, al igual que en familias con 1 y 2 integrantes, con una tasa de deserción en un rango entre un 49 % y un 55 %; mientras que el número de integrantes que está entre tres y nueve personas presentan tasas que oscilan entre un 44 % y un 48 % aproximadamente. (MEN, 2016c, p. 3)

El examen de Estado de la educación media Saber 11, por una parte, se usa en algunas instituciones de educación superior en los procesos de selección y admisión de estudiantes, y por otra parte, es un referente para evaluar la calidad en el nivel de la educación media y monitorear la calidad de los establecimientos que ofertan este nivel de formación. Debido a que han existido modificaciones durante el periodo de estudio, para poder comparar los resultados del ICFES, el MEN estandarizó los porcentajes a una valoración sobre 100 puntos, donde 100 es el máximo y 0 el mínimo teórico. De este modo, todos los puntajes se homogenizan y se hace posible la comparación. El puntaje alto es otorgado a los estudiantes con más de 90 puntos, el puntaje medio está entre un puntaje mayor a 60 y 90 puntos y el bajo es otorgado a estudiantes con puntaje igual o inferior a 60 (MEN, 2014a).

Para el caso de los estudiantes matriculados en el área de Ciencias de la Educación en el periodo 2012-2015, la gráfica 3.25 pone en evidencia que en los tres niveles considerados no se aprecian notables altibajos en los porcentajes. El mayor promedio del porcentaje de estudiantes en el periodo fue de 45 %, concentrado en el nivel bajo, es decir, obtuvieron un puntaje igual o menor a 60 puntos. Le sigue el grupo de estudiantes en el nivel medio, con un porcentaje promedio del 40,0 %; y, por último, el grupo en el nivel alto, que muestra el menor porcentaje de estudiantes con un promedio de 15,1 % en el periodo estudiado.



Gráfica 3.25. Clasificación de los resultados en el examen Saber 11 por nivel y por semestre de los estudiantes de Ciencias de la Educación 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

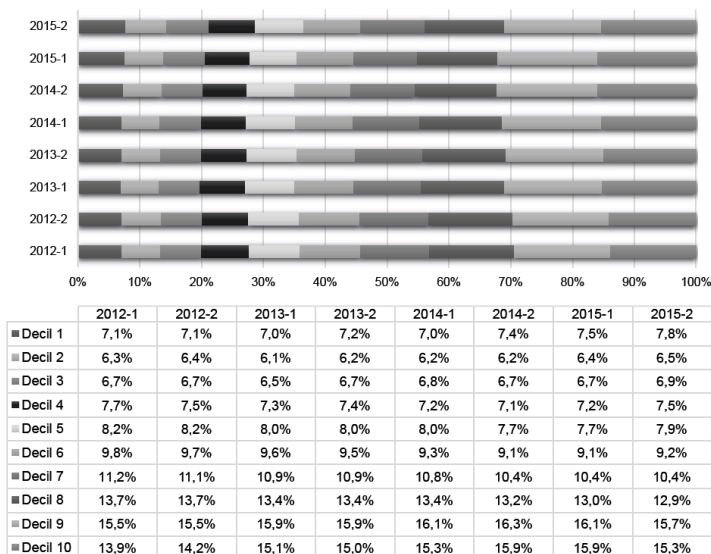
El nivel alcanzado en la prueba Saber 11 también está estrechamente relacionado con la deserción, según el MEN, pues en sus análisis se ha identificado que “mientras el 35,28 % de los jóvenes que obtienen puntajes altos en esta prueba desertan, 54,34 % de los estudiantes que obtuvieron un puntaje bajo han desertado a décimo semestre” (MEN, 2016c, p. 2).

Estos resultados en la prueba Saber 11 también se pueden organizar en *deciles*, es decir, la división en 10 grupos del total de estudiantes que se presentaron a la prueba teniendo en cuenta los puntajes obtenidos en el examen. Los datos se organizan de menor a mayor, esto es, los estudiantes que se ubican en el decil 1 (D1) obtuvieron un puntaje de nivel bajo y quienes se ubican en el decil 10 (D10) obtuvieron un puntaje que los posiciona en el grupo de los puntajes más altos.

Al analizar la gráfica 3.26, se observa que en los deciles 1, 2 y 3, en los que se ubican los estudiantes pertenecientes al área de Ciencias de la Educación con puntajes más bajos, hubo poca fluctuación en el periodo estudiado, y se encuentran los más bajos porcentajes en relación con los otros deciles, con un promedio en cada uno de 7,3 %, 6,3 % y 6,7 %, respectivamente, pero en el último

semestre del periodo estos porcentajes aumentaron levemente; de todas maneras, se puede considerar positivo que los porcentajes de estudiantes en estos tres deciles sean los más bajos. En cuanto a los deciles 4, 5, 6 y 7, que concentran los puntajes medios, se evidencia que el porcentaje promedio de estudiantes también es intermedio, o sea, un poco más altos que los tres primeros sin ser los más altos, con promedios en todo el ciclo de 7,4 %, 7,9 %, 9,4 % y 10,8 % respectivamente, lo que refleja una tendencia positiva al ir aumentando el porcentaje en los deciles superiores. En relación con los deciles 8, 9 y 10 que agrupan los estudiantes con puntajes más altos, se presentan los porcentajes más altos con promedios en el periodo de 13,3 %, 15,9 % y 15,1 %, respectivamente.

Ahora bien, si integramos los datos de los deciles 6 a 10 (niveles medio y alto) también identificamos una tendencia importante, en promedio un 64,4 % de los estudiantes se ubican en estos niveles.

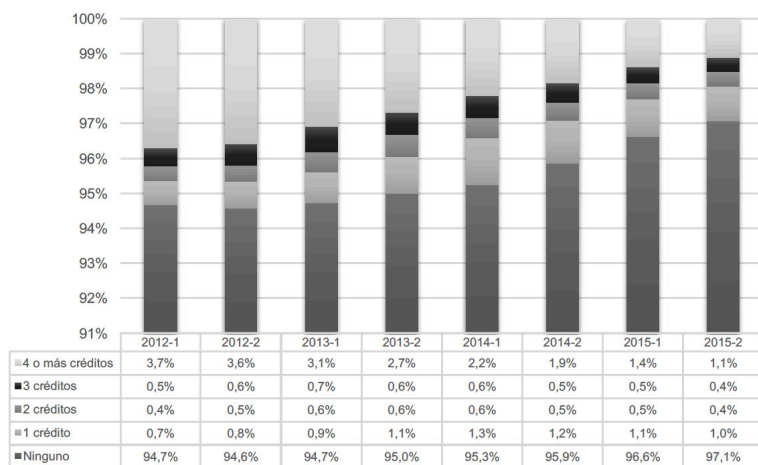


Gráfica 3.26. Clasificación de los resultados en el examen Saber 11 por deciles y por semestre de los estudiantes de Ciencias de la Educación, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

Otro factor ubicado como variable predictora de la deserción corresponde al número de créditos recibidos por los estudiantes. Al respecto, se explora los otorgados por el Ictex por parte de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación en el periodo 2012-2015. Cabe aclarar que esta variable no caracteriza el ingreso de los estudiantes a dichos programas, sino más bien su permanencia en los mismos.

Los datos del SPADIES revelan que este grupo de estudiantes en su mayoría no solicitan dichos créditos (un promedio de 95,7 % para el periodo estudiado) para apoyar la realización de sus estudios universitarios (gráfica 3.27), incluso se observa un aumento del porcentaje de estudiantes que no tienen crédito, ya que pasó del 94,7 % en el 2012-1 al 97,1 % en el 2015-2. Seguramente esto está ligado a que los programas de licenciatura en las universidades privadas tienen costos menores a otros programas y que, para quienes ingresan a las universidades estatales, los costos de matrícula son muy bajos.



Gráfica 3.27. Número de créditos recibidos del Ictex por estudiantes de Ciencias de la Educación, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (junio de 2017).

Condiciones académicas de los estudiantes matriculados en programas del área de Ciencias de la Educación

En este apartado se analizan las condiciones académicas de los estudiantes matriculados en programas del área de Ciencias de la Educación en el periodo 2012-2015, a partir de las variables que para tal propósito se han abordado en el SPADIES. En particular, se examina por área de conocimiento, la tasa de deserción por cohorte en el 2015, la tasa de deserción por periodo, la tasa de graduación en el ciclo estudiado en relación con los programas universitarios y, por último, la distribución de deserción y retención de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación, así como la distribución según sector oficial o privado de las IES y por género.

Para caracterizar el estado de los estudiantes SPADIES define las siguientes variables:

Desertor: Estudiante que abandona la institución durante dos o más semestres consecutivos al momento del estudio. SPADIES diferencia tres tipos de desertores: desertor de programa (no se matricula durante dos semestres consecutivos en un programa en particular), desertor de la IES (no se matricula en dos semestres consecutivos en una IES) y desertor de sistema (desertor de IES que no se encuentra en ninguna otra IES a nivel nacional).

Estudiante activo: Estudiante matriculado o que lleva un semestre sin matricularse. Los que faltan un periodo se llaman ausentes, aunque se siguen considerando activos.

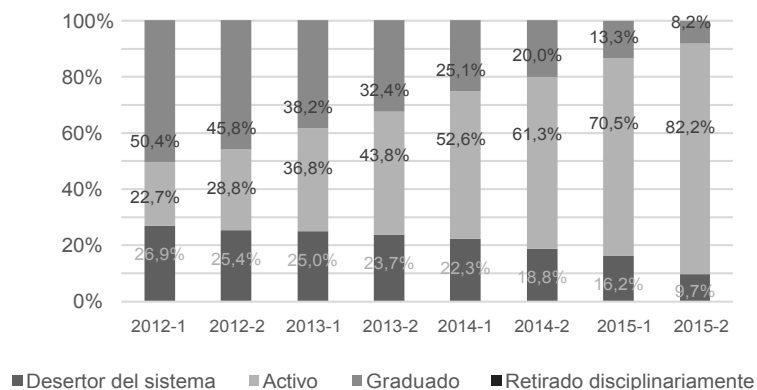
Graduado: Estudiante que recibe el título del programa que cursa después de finalizar su ciclo de formación.

Retiro forzoso: Estudiante que, dados los reglamentos de la institución, incurre en faltas disciplinarias graves que implican su expulsión.

Según se aprecia en la gráfica 3.28, el porcentaje de estudiantes de esta área, considerados desertores, decreció en todo el periodo de estudio: pasó del 26,9 % al 9,7 %. En relación con los

estudiantes activos, se aprecia que el porcentaje fue aumentando cada año, de un 22,7 % en el 2012-1 a un 82,2 % en el 2015-2. La variación de estas dos variables, desertores y activos, muy seguramente están correlacionadas con las estrategias que las instituciones implementan para favorecer la permanencia de los estudiantes.

En cuanto a los graduados, se observa que el porcentaje fue disminuyendo cada año, de forma notable, pasando del 50,4 % al 8,2 %. Respecto al porcentaje de estudiantes retirados por la reglamentación institucional, se evidencia que es muy bajo, del orden del 0,01 % en todo el periodo estudiado.

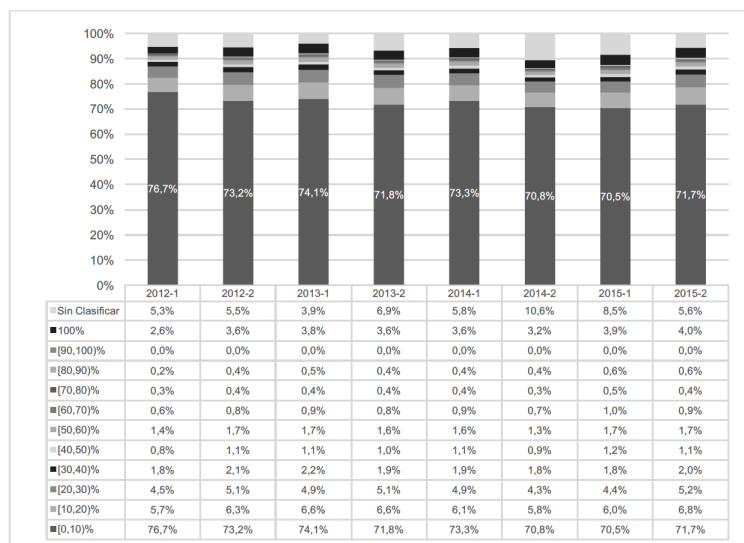


Gráfica 3.28. Estado de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación por semestre 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (junio de 2017).

Otra de las variables consideradas es la tasa de repitencia, entendida como la no promoción de un estudiante al siguiente periodo. La gráfica 3.29 presenta esta tasa en el periodo 2012-2015; identificando en cada caso un intervalo semiabierto a la derecha, es decir que los valores que incluye son menores al valor del extremo derecho y el rango de cada intervalo es de 10 %. De ese modo, el intervalo indica el rango porcentual de repitencia en el que se encuentra cierto porcentaje de estudiantes.

Los datos muestran que el mayor porcentaje de estudiantes está en el rango de 0 a 10 % de repitencia, con un porcentaje alrededor del 72,7 % en el periodo estudiado. El mayor porcentaje en este rango se dio en el 2012-1 con 76,7 %, y decreció levemente de manera aleatoria hasta el 71,7 % en el 2016-1, es decir, hubo una leve disminución de la repitencia y un aumento aún más leve en el conjunto de rangos de (10,20) % y de (20,30) %. En general, es positivo el balance de la repitencia para los estudiantes del área de Ciencias de la Educación en este periodo.

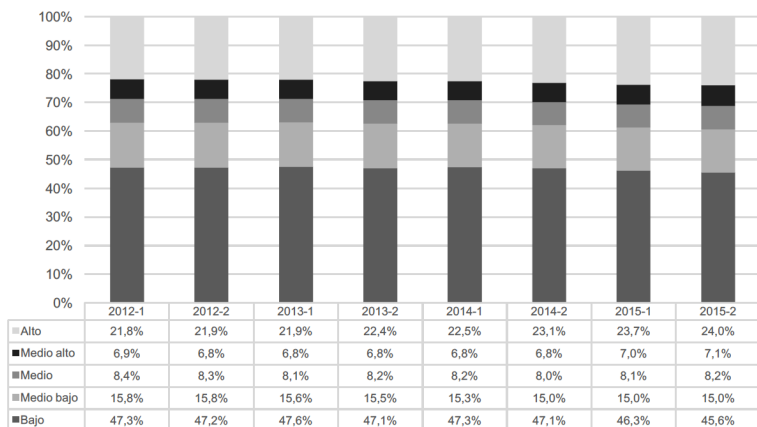


Gráfica 3.29. Tasa de repitencia de los estudiantes de Ciencias de la Educación 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

El cruce de las distintas variables permite establecer el nivel del riesgo de deserción de los estudiantes matriculados en el área de Ciencias de la Educación y los datos arrojados por el SPADIES y presentados en la gráfica 3.30 muestran que el porcentaje promedio más alto de estudiantes están en el nivel bajo, con un 46,9 %,

respecto al 22,7 % que presenta los niveles de riesgo alto, con poca fluctuación en el periodo analizado. Ahora bien, si se le adiciona al promedio del nivel bajo el del nivel medio bajo (15,4 %), se tiene que entre el 2012 y el 2015 el porcentaje de estudiantes con poco riesgo de desertar fue de 62,3 %, lo que se puede considerar una tendencia favorable para este grupo poblacional.



Gráfica 3.30. Clasificación del riesgo de deserción de los estudiantes matriculados en Ciencias de la Educación por semestre, 2012-2015
 Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES (28 de agosto de 2017).

Cabe mencionar que, según el MEN (2016c), la combinación de este tipo de condiciones se traduce en unas mayores posibilidades de deserción:

Por ejemplo: población de estrato socioeconómico 1, población con clasificación de nivel bajo en las pruebas Saber 11.º; jóvenes cuyo ingreso familiar es menor a un SMMLV, jóvenes pertenecientes a núcleos familiares donde el nivel educativo logrado por la madre es de educación básica primaria o inferior, población que trabajaba al momento de presentar las pruebas Saber 11.º, población cuyo rango de edad al momento de presentar la prueba Saber 11.º se

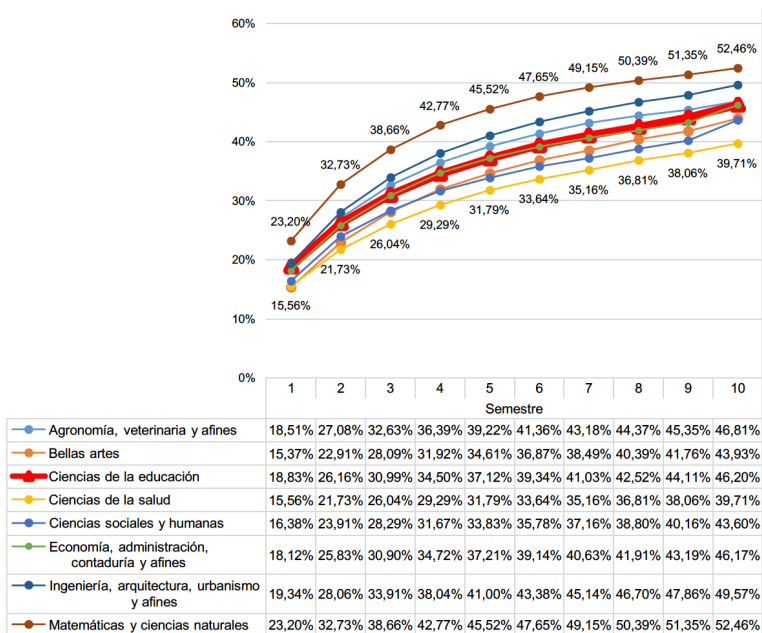
encuentra entre 21 y 25 años; se puede observar que esta combinación de causales de deserción genera como efecto un mayor riesgo para esta población; que alcanzan una deserción que oscila en un rango entre 50 % y 56 % aproximadamente. (MEN, 2016c, p. 2)

Sin embargo, tal como se aprecia en los datos relacionados con estas variables para el caso de los estudiantes vinculados a los programas de Ciencias de la Educación, se revela una tendencia que no se relaciona de forma consistente con la ocurrencia de una mayor deserción. Pues si bien mayoritariamente los estudiantes pertenecen a los estratos 1 y 2 (85 %), los salarios de sus familias oscilan en su mayoría entre 0 y 2 SMMLV (80,9 %), pertenecen al Sisbén 1 y 2 (64,8 %), el nivel educativo de la madre es predominantemente en formación básica secundaria, primaria o inferior (76,6 %) y los resultados en las pruebas Saber 11, en un alto porcentaje, se ubican en los niveles bajo y medio (85 %); no obstante, los niveles de deserción no son los más altos, tal como se analiza a continuación.

En esta dirección, es importante analizar el comportamiento de la deserción para el área de Ciencias de la Educación, particularmente en el nivel universitario. Estas tendencias de la deserción se establecen en el sistema SPADIES por cohorte o por periodo. En el caso de la *deserción por cohorte*, esta se contabiliza a partir de la deserción acumulada en cada semestre para un grupo de estudiantes que ingresaron a primer curso en un mismo periodo académico (cohorte). Para el nivel universitario esta tasa se observa en el décimo semestre, aunque cabe mencionar que no todos los programas de este nivel de formación duran diez semestres, pues algunos programas de licenciatura tienen una duración de ocho o nueve semestres. Por su parte, la *deserción anual o por periodo* corresponde a la proporción de estudiantes que, matriculados dos semestres atrás, son clasificados como desertores un año después. Al 2015, la tasa de deserción universitaria por periodo fue de 9,3 %, mientras que la tasa por cohorte universitaria fue de 46,1 % (MEN, 2015a).

Al comparar la tasa de deserción por cohorte por áreas de conocimiento para el año 2015 (gráfica 3.31), según los datos del reporte de SPADIES de *Estadísticas de deserción y graduación año 2015*(MEN, 2015a), muestra que el 18,8 % de estudiantes del área de Ciencias de la Educación desertó luego de realizado un semestre. Para el caso del total de las ocho áreas consideradas, en dos se presenta una tasa mayor durante los 10 semestres, la más alta es el área de Matemáticas y Ciencias Naturales, con un porcentaje de desertores en el semestre 1 de 23,2 %; y cinco áreas están por debajo de educación en todo el periodo, la más baja es Bellas Artes con 15,4 % en el semestre 1. Después de los 10 semestres, la deserción acumulada para el área de Educación fue del 46,2 %. Para el área de Matemáticas y Ciencias Naturales, en el periodo de los 10 semestres la deserción acumulada fue del 52,5 %; y para el área de Bellas Artes de 43,9 %.

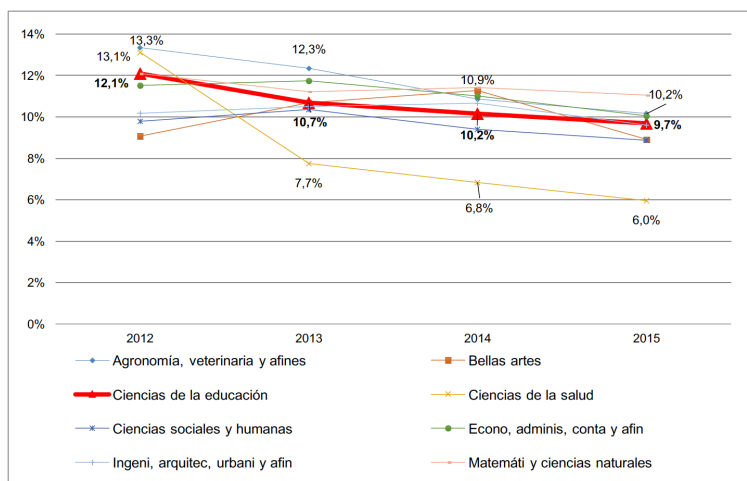
En general, se puede afirmar que los estudiantes del área de Ciencias de la Educación presentan una tasa de deserción por cohorte a 10 semestre que se ubica en un nivel medio (46,20 %), muy cerca de la tasa de deserción universitaria presentada en el año 2015, y ocupa el cuarto lugar entre las ocho áreas. Las áreas de menor deserción para el periodo estudiado son: Ciencias de la Salud (39,71 %), Ciencias Sociales (43,60 %) y Bellas Artes (43,93 %). Como se aprecia, las de mayor deserción son Matemáticas y Ciencias Naturales (52,46 %) e Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y Afines (49,57 %).



Gráfica 3.31. Tasa de deserción por cohorte por área de conocimiento en el nivel universitario, 2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES
(fecha de corte abril de 2016).

Para complementar el análisis anterior, en la gráfica 3.32 se presenta la tasa de deserción de periodo por área de conocimiento en el nivel universitario, tomada del *Compendio estadístico de la educación superior colombiana* (MEN, 2016a). En general, se observa que para todas las áreas de conocimiento decreció la deserción en el periodo estudiado. En el caso de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación, similar a como se observó en el caso de la deserción por cohorte en la gráfica 3.31, la tasa de deserción por periodo estuvo entre las tres más bajas, pasando del 13,1 % al 9,7 % durante el periodo estudiado.



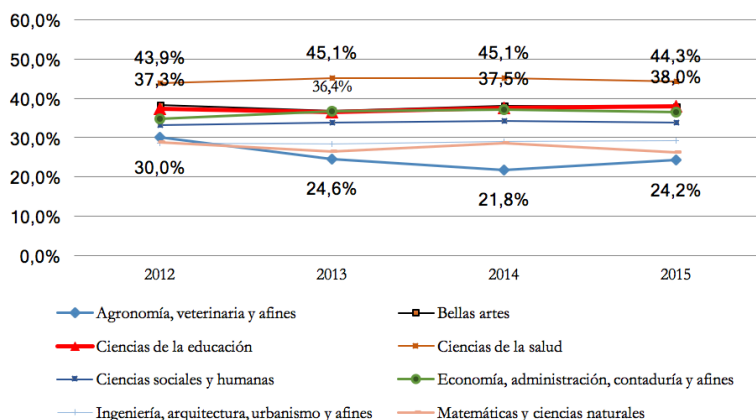
Gráfica 3.32. Tasa de deserción de periodo por área de conocimiento
2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en MEN (2016a)
(Fecha de corte: marzo de 2016).

Un indicador que complementa el análisis de las condiciones académicas de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación es la tasa de graduación por área de conocimiento en el periodo 2012-2015. Esta tasa mide la eficiencia en la culminación de los estudios universitarios, expresada por el número total de graduados sobre el total acumulado de los estudiantes que ingresaron a primer curso. Se calcula en el decimocuarto semestre. La gráfica 3.33 presenta la tasa de graduación por área de conocimiento según los datos reportados en el *Compendio estadístico de la educación superior colombiana* (MEN, 2016a).

Se evidencia que la tasa de graduación de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación fue la tercera más alta en todo el periodo estudiado: osciló entre el 37,3 % en el 2012 y 38,0 % en el 2015, lo que muestra una tendencia positiva. La tasa más alta correspondió al área de Ciencias de la Salud, que osciló entre 43,9 % y 45,1 %, seguida del área de Bellas Artes, cuyos porcentajes

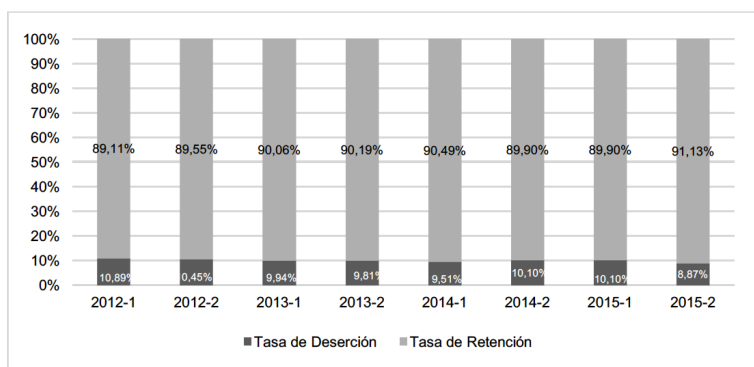
son muy cercanos a los del área de Educación. La tasa de graduación más baja fue del área de Agronomía, Veterinaria y afines.



Gráfica 3.33. Tasa de graduación por área de conocimiento 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en MEN (2016a, p. 307;
fecha de corte: marzo de 2016).

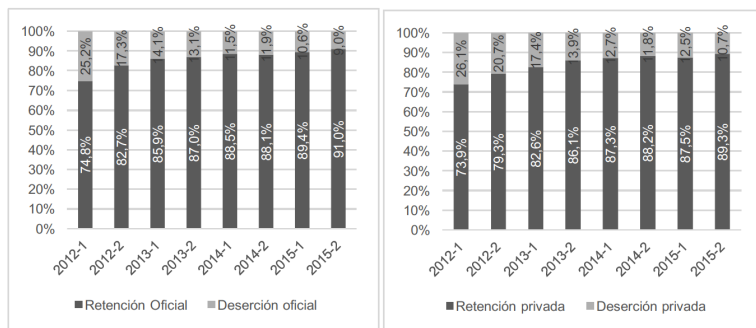
Respecto a la distribución de la deserción y la retención anual, que se dio en los programas del área de Ciencias de la Educación, tal como se aprecia en la gráfica 3.34, la deserción disminuyó especialmente en el periodo 2013-1 al 2014-1, con un ligero incremento en el 2014-2 y el 2015-1, disminuyendo en más de dos puntos para el último semestre analizado (2015-2), y en esta misma proporción aumentó la retención. El lapso en el que se presentaron las tasas más altas de deserción fueron los dos periodos del año 2012. Los promedios de estas tasas para el periodo fueron de 10 % para la deserción y del 90 % para la retención.



Gráfica 3.34. Tasa de deserción y retención en programas de Ciencias de la Educación, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES
(fecha de corte: marzo de 2016).

Así mismo, tal como se aprecia en la gráfica 3.35, la deserción en el sector oficial siempre fue ligeramente menor en relación con la del sector privado, y por lo tanto la retención fue levemente mayor en el sector oficial respecto del privado. Así, el porcentaje de retención de los estudiantes del área de educación en el sector oficial osciló entre el 74,8 % y el 91,0 %, en contraste con en el sector privado en el que osciló entre el 73,9 % y el 89,3 %. En general, se puede afirmar que en todo el periodo estudiado la deserción, tanto en el sector oficial como privado, fue bajando y en consecuencia la retención fue aumentando.

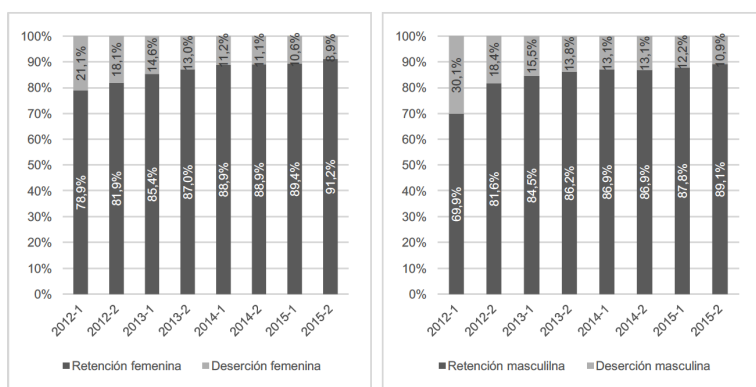


Gráfica 3.35. Distribución porcentual de la deserción y la retención en los programas de Ciencias de la Educación por sector 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES
(fecha de corte: junio de 2017).

La distribución porcentual de la deserción y la retención de los estudiantes del área de Ciencias de la Educación por género (gráfica 3.36) muestra que la deserción de las estudiantes mujeres fue menor a la de los hombres en todo el periodo; en el 2012-1 la diferencia porcentual en deserción era del 0,9 % entre los dos grupos, pero al final del periodo analizado aumentó esta diferencia a 1,7 %.

Entre el 2012-1 y el 2015-2, la deserción femenina disminuyó 12,2 % y la masculina 19,2 %; en contraste, el porcentaje de retención aumentó en cifras similares a las que bajaba la deserción.



Gráfica 3.36. Distribución porcentual de la deserción y la retención en los programas de Ciencias de la Educación por género 2012–2015

Fuente: Elaboración propia con base en SPADIES

(fecha de corte: junio de 2017).

Resultados de los estudiantes de los programas de licenciatura en la evaluación externa (pruebas Saber Pro) en el periodo 2012–2015

El mecanismo para la evaluación externa de la educación superior en Colombia es el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior⁷ o Saber Pro. Dentro de sus objetivos principales está constatar el nivel de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están cercanos a culminar su ciclo de educación profesional, generar indicadores de valor agregado de la educación superior y ser fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de los programas e IES.

7 Este instrumento estandarizado “forma parte, con otros procesos y acciones, de un conjunto de instrumentos que el Gobierno nacional dispone para evaluar la calidad del servicio educativo y ejercer su inspección y vigilancia” (ICFES, 2015a). Esta prueba es exigida como requisito de graduación.

El examen Saber Pro está constituido por la evaluación de competencias genéricas y específicas; las primeras son entendidas como aquellas que deben desarrollar todos los estudiantes sin distinción de su área de conocimiento, mientras que las específicas son aplicadas según el grupo de referencia evaluado (conjunto de programas con características semejantes), que para el caso de los programas de licenciatura es el grupo Educación (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Estructura del examen Saber Pro para el grupo Educación

| Competencias | Módulos | Número de preguntas |
|--------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Competencias genéricas | Comunicación escrita | 1 |
| | Lectura crítica | 35 |
| | Razonamiento cuantitativo | 35 |
| | Competencias ciudadanas | 35 |
| | Inglés | 35 |
| Competencias específicas | Enseñar | entre 40 y 60 por módulo |
| | Formar | |
| | Evaluar | |

Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES (2016, p. 8).

Las competencias genéricas evaluadas son competencias ciudadanas, comunicación escrita, lectura crítica, razonamiento cuantitativo e inglés. Cada módulo de competencias genéricas está constituido por 35 preguntas de selección múltiple con única respuesta, a excepción del módulo de comunicación escrita, que es evaluado a través de una pregunta abierta sobre temas de actualidad y de interés nacional (ICFES, 2016). En la tabla 3.2 se describe de manera general cada una de las competencias genéricas evaluadas en el examen Saber Pro.

Tabla 3.2. Descripción de competencias genéricas

| Competencia genérica | Descripción |
|-----------------------------|---|
| Comunicación escrita | Evalúa la competencia para comunicar ideas por escrito referidas a un tema dado. Los temas sobre los que se basa la escritura son de dominio público, no requieren conocimientos especializados. |
| Lectura crítica | Evalúa las capacidades de entender, interpretar y evaluar textos que pueden encontrarse tanto en la vida cotidiana como en ámbitos académicos no especializados. |
| Razonamiento cuantitativo | Evalúa competencias relacionadas con las habilidades matemáticas para desempeñarse adecuadamente en contextos cotidianos que involucran información de carácter cuantitativo. |
| Competencias ciudadanas | Evalúa los conocimientos y las habilidades que posibilitan la construcción de marcos de comprensión del entorno, los cuales promueven el ejercicio de la ciudadanía y la coexistencia inclusiva según la Constitución Política. |
| Inglés | Evalúa la competencia para comunicarse efectivamente en inglés. Esta competencia, alineada con el Marco Común Europeo, permite clasificar a los examinados según su nivel de desempeño. |

Fuente: ICFES (2016a).

Los resultados para cada módulo de competencia genérica se dan en términos del nivel de desempeño alcanzado (tabla 3.3). El módulo de competencias ciudadanas es el único que carece de niveles de desempeño. En el caso particular de los estudiantes que están cursando la licenciatura para la enseñanza del inglés, los nuevos lineamientos de política sobre formación inicial de educadores han definido que el nivel de desempeño esperado al finalizar el programa debe ser C1, según el Marco Común Europeo de Referencia (MCER), para los demás programas de licenciatura, el nivel esperado es B1.

Tabla 3.3. Niveles de desempeño en los módulos de competencias genéricas

| Módulo | Nivel | | Descripción |
|---------------------------|-----------------------|--------|--|
| Competencia escrita | 1 al 8 | | Siendo el desempeño más bajo 1 y el mejor desempeño 8. |
| Lectura crítica | 1 al 3 | | Siendo el desempeño más bajo 1 y el mejor desempeño 3. |
| Razonamiento cuantitativo | 1 al 3 | | Siendo el desempeño más bajo 1 y el mejor desempeño 3. |
| Inglés | Nivel inferior | A- | Siendo el desempeño más bajo A- y el mejor desempeño B+. |
| | Usuario básico | A1, A2 | |
| | Usuario independiente | B1, B+ | |

Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES (2016a).

En este apartado se analizan los resultados en las competencias genéricas evaluadas en el examen Saber Pro en el periodo 2012-2015, de los estudiantes de los programas de licenciatura del país que lo presentaron, que son quienes han cursado el 75 % de la formación profesional. Una de las razones para hacer el análisis en este periodo es que en los años anteriores, entre el 2010 y el 2011, se consideraban módulos de competencias genéricas diferentes y la construcción de estos había sido hecha con base en áreas de conocimiento y no en grupos de referencia, por ende, no es posible hacer comparaciones con periodos recientes.

Es necesario precisar que el puntaje promedio para cada módulo de competencia genérica está normalizado a una media de 10 puntos y una desviación estándar de 1 punto. Así, el resultado obtenido en cada módulo evaluado tiene un número mínimo de 0, pero no un resultado máximo; es una escala no acotada en el límite superior. En algunos casos las cifras promedios y porcentajes están redondeadas a dos cifras decimales.

El análisis de los datos vinculados a las competencias genéricas se presenta en cuatro secciones. La primera muestra los resultados en cada una de las cinco competencias en el periodo 2012-2015,⁸ para los 18 grupos de referencia⁹ definidos por el ICFES, con la precisión que para el grupo Educación se han filtrado los datos para observar los resultados exclusivamente de los programas de licenciatura, por ende, corresponde a los datos del nivel universitario y excluye los resultados de las escuelas normales. La segunda sección presenta el análisis de los resultados por sector oficial o privado de las IES, la tercera por áreas de conocimiento, y la cuarta sección por niveles de desempeño y por región en las pruebas de inglés y comunicación escrita.

Resultados en competencias genéricas de los estudiantes de licenciatura respecto a los demás grupos de referencia

Los resultados presentados en las gráficas 3.37 a 3.41 están ordenados en forma descendente respecto al año 2012. Para facilitar la lectura, los datos de los años 2012 y 2013 se presentan en columnas y los de 2014 y 2015, en líneas.

Para contrastar el comportamiento del grupo Educación, y particularmente de los resultados de los estudiantes de los programas de licenciatura, es importante considerar las conclusiones en la tendencia de los resultados de los módulos de competencias genéricas desde el indicador agregado nacional que formula el ICFES para el periodo 2012-2015 (ICFES, 2016):

8 Los datos de los resultados agregados de Saber Pro por año se pueden ubicar en: <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/resultados-agregados>

9 Estos grupos de referencia están definidos teniendo en cuenta la clasificación de programas del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIIES) del Ministerio de Educación Nacional y la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) de la Unesco. Hasta el año 2015 eran 18 grupos de referencia y a partir del año 2016 son 21 (ICFES, 2016).

[...] los resultados del agregado nacional denotan ausencia de progreso en el puntaje promedio de los módulos de comunicación escrita y competencias ciudadanas, así como una leve tendencia de crecimiento en las demás competencias. A ello debe agregarse que la dispersión de los datos no presenta tendencias marcadas de reducción en el periodo de análisis y solo comunicación escrita ostentó mayor homogeneidad en los resultados. (p. 43)

En el siguiente análisis se consideraron los resultados para cada una de las competencias en el periodo estudiado.

a) Comunicación escrita

Los resultados del agregado nacional para el módulo de comunicación escrita en el periodo estudiado (tabla 3.4) muestran tendencia homogénea en el puntaje promedio y en la desviación estándar.

Tabla 3.4. Resultados nacionales módulo comunicación escrita, 2012-2015

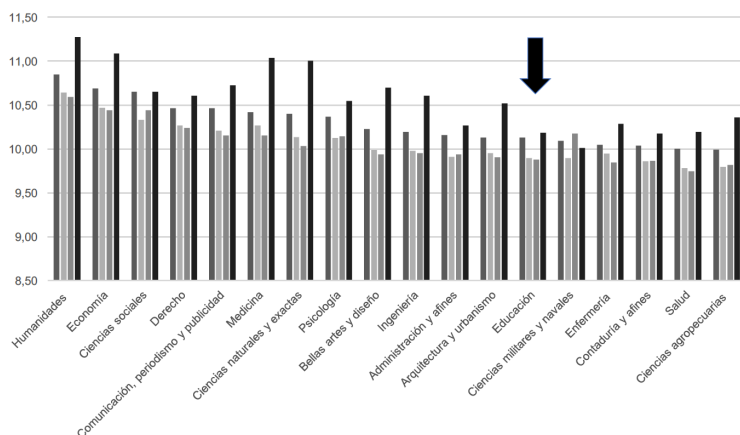
| Periodo | Promedio | Desviación estándar |
|----------------|-----------------|----------------------------|
| 2012-1 | 10,1 | 1,43 |
| 2012-2 | 9,91 | 2,21 |
| 2013-1 | 9,89 | 1,38 |
| 2013-2 | 10,01 | 1,22 |
| 2014-2 | 9,96 | 1,22 |
| 2015-2 | 10 | 1,01 |

Fuente: Datos tomados de ICFES (2016).

En el caso particular del grupo Educación respecto de los otros grupos de referencia, los resultados en la competencia de comunicación escrita presentados en la gráfica 3.37 evidencian que entre el 2012 y el 2015, de los 18 grupos de referencia los puntajes promedio

más altos correspondieron al grupo Humanidades (10,85; 10,64; 10,59 y 11,27 en cada uno de los años estudiados); los puntajes más bajos estuvieron en tres grupos así: Ciencias Agropecuarias en el 2012 y el 2013 (9,99 y 9,79, respectivamente), grupo Salud, en el 2014 (9,74), y el grupo de Ciencias Militares y Navales, en el 2015 (10,01). El grupo Educación, en el 2012, quedó en el puesto 13 (10,13), en los años 2013 y 2014 bajó al puesto 14 (9,90 y 9,88) y en el año 2015 descendió aún más, al puesto 16, es decir, ocupó el antepenúltimo lugar (10,19), aunque aumentó el promedio en relación con los años anteriores. Pero, esto último fue característico de todos los grupos de referencia.

En términos generales, los puntajes promedio en comunicación escrita de todos los grupos decrecieron entre el año 2012 y el 2014, y aumentaron en el 2015, llegaron, incluso, a puntajes similares o un poco superiores a los del 2012.



Gráfica 3.37. Puntajes promedio de los estudiantes universitarios en la prueba de comunicación escrita por grupos de referencia, periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES
(fecha de corte: mayo de 2017).

b) Lectura crítica

Los resultados del agregado nacional para el módulo de lectura crítica (tabla 3.5) muestran que los puntajes promedio difieren del encontrado en comunicación escrita; si bien el puntaje promedio presentó altibajos en todos los semestres, en el 2015-2 tuvo un aumento de 0,40. En síntesis, los datos muestran crecimiento leve en el puntaje.

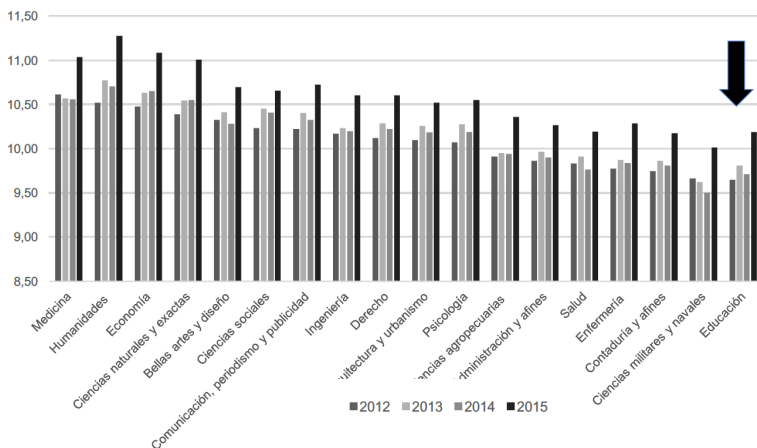
Tabla 3.5. Resultados nacionales módulo lectura crítica, 2012-2015

| Periodo | Promedio | Desviación estándar |
|---------|----------|---------------------|
| 2012-1 | 10,16 | 1 |
| 2012-2 | 9,97 | 1,29 |
| 2013-1 | 10,13 | 1,04 |
| 2013-2 | 10,09 | 1,03 |
| 2014-2 | 10,05 | 1,06 |
| 2015-2 | 10,45 | 0,99 |

Fuente: Datos tomados de ICFES (2016).

En relación con los resultados en lectura crítica para los grupos de referencia, la gráfica 3.38 muestra que el grupo Medicina obtuvo el puntaje más alto en el 2012 (10,61), en los siguientes tres años el grupo con los mejores puntajes fue Humanidades (10,77; 10,71 y 11,27). El puntaje más bajo en el 2012 fue para el grupo Educación (9,65), luego, entre los años 2013 y 2015, el puntaje más bajo correspondió a Ciencias Militares y Navales (9,62, 9,50 y 10,01). El grupo Educación en los años 2013 y 2014 se ubicó en el puesto 17, es decir, el penúltimo lugar (9,81 y 9,71); en el año 2015, ascendió al puesto 16 con un puntaje promedio de 10,19, lo que muestra incremento, aunque si se compara con los mejores puntajes del periodo la diferencia respecto a esos puntajes aumentó.

Se aprecia una tendencia positiva para casi todos los grupos de referencia, pero llama la atención el notable aumento de los promedios de todos los grupos de referencia en el 2015.



Gráfica 3.38. Puntajes promedio de los estudiantes universitarios en la prueba de lectura crítica por grupos de referencia, periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

c) Razonamiento cuantitativo

Los resultados nacionales para este módulo, presentados en la tabla 3.6, muestran una relativa estabilidad a lo largo del ciclo estudiado. El puntaje promedio no tuvo modificaciones sustanciales, es decir, los estudiantes no progresaron ni disminuyeron en los resultados de la evaluación de esta competencia. Además, se puede indicar que hubo un aumento notable de la dispersión de los puntajes en 2012-2.

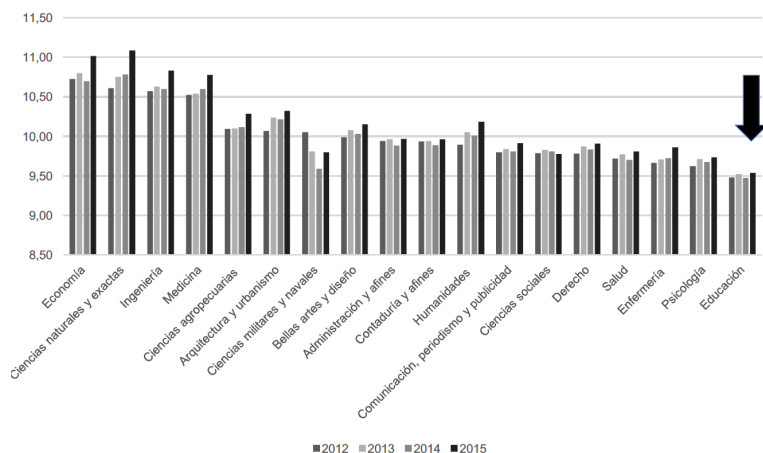
Tabla 3.6. Resultados nacionales módulo razonamiento cuantitativo,
2012-2015

| Periodo | Promedio | Desviación estándar |
|---------|----------|---------------------|
| 2012-1 | 10,12 | 1,06 |
| 2012-2 | 9,97 | 1,3 |
| 2013-1 | 10 | 1,03 |
| 2013-2 | 10,09 | 1,06 |
| 2014-2 | 10 | 1,05 |
| 2015-2 | 10,13 | 1,16 |

Fuente: Datos tomados de ICFES (2016).

Los resultados en el puntaje promedio obtenido por los grupos de referencia en la competencia de razonamiento cuantitativo durante el periodo estudiado (gráfica 3.39) muestran que dos grupos estuvieron en el primer lugar de puntajes más altos, Economía, en los años 2012 (10,72) y 2013 (10,80), luego pasó al segundo lugar, y Ciencias Naturales y Exactas fue el primero en el 2014 (10,78) y 2015 (11,09). En relación con el grupo de Educación, en el periodo de estudio siempre estuvo en el último lugar, puesto 18, con puntajes relativamente similares (9,48; 9,52; 9,47 y 9,54), con una diferencia respecto a los puntajes más altos mayor a 1, lo que evidencia una tendencia negativa respecto a los dos grupos con puntajes más altos.

Pero, si se consideran los puntajes obtenidos cada año del ciclo, exceptuando el grupo de ciencias militares y navales que desmejoró, todos los grupos tuvieron un ligero progreso.



Gráfica 3.39. Puntajes promedio de los estudiantes universitarios en la prueba de razonamiento cuantitativo por grupos de referencia periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES (mayo de 2017).

d) Competencias ciudadanas

La tabla 3.7 presenta los datos nacionales para el módulo de competencias ciudadanas entre el 2012 y el 2015, el puntaje promedio bajó levemente en los cuatro años; esta caída en el puntaje estuvo acompañada de una reducción en la dispersión. Los estudiantes obtuvieron el mayor puntaje promedio en el 2012-1 y la mayor homogeneidad de resultados al final del periodo de estudio, en el 2015-2.

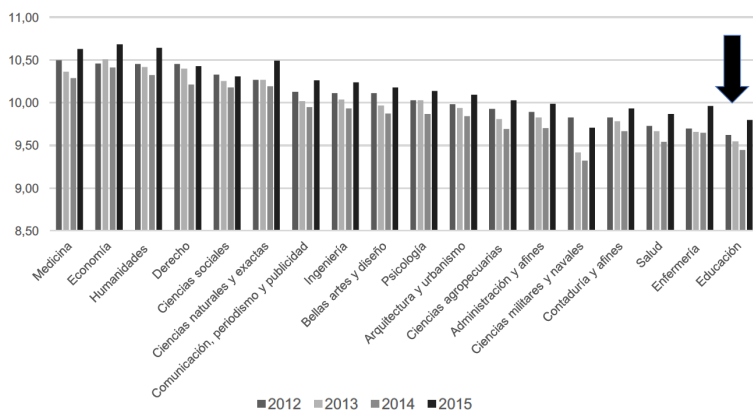
Tabla 3.7. Resultados nacionales módulo competencias ciudadanas, 2012-2015

| Periodo | Promedio | Desviación estándar |
|---------|----------|---------------------|
| 2012-1 | 10,17 | 1,03 |
| 2012-2 | 9,97 | 1,3 |
| 2013-1 | 9,97 | 1,11 |
| 2013-2 | 9,91 | 1,05 |
| 2014-2 | 9,82 | 1,02 |
| 2015-2 | 10,08 | 1,01 |

Fuente: Datos tomados de ICFES (2016).

Los resultados en el módulo de competencias ciudadanas para todos los grupos de referencia se presentan en la gráfica 3.40. Se evidencia que los grupos de Medicina en el 2012 (10,50) y Economía entre el 2013 y el 2015 (10,51; 10,41 y 10,68) tienen los puntajes más altos. El puntaje promedio más bajo en el 2012 correspondió a Educación (9,62), y entre el 2013 y el 2015 correspondió a Enfermería (9,42; 9,32 y 9,71). Entre los años 2013 y 2015, Educación estuvo en el puesto 17 (9,54; 9,45 y 9,80); aunque los puntajes bajaron en los primeros tres años del periodo, mejoraron en el 2015.

En síntesis, el puntaje promedio de todos los grupos bajó del 2012 al 2014 y aumentó notablemente en el 2015.



Gráfica 3.40. Puntajes promedio de los estudiantes universitarios en la prueba de competencias ciudadanas por grupos de referencia periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES
(fecha de corte: mayo de 2017).

e) Inglés

Los resultados nacionales en la competencia genérica de inglés, presentados en la tabla 3.8, muestran que el puntaje promedio de los estudiantes aumentó; con el mejor puntaje promedio dado en el 2015-2. Aun así, cabe mencionar que los resultados en esta competencia reportaron la mayor dispersión de datos del examen Saber Pro, durante el periodo estudiado.

Tabla 3.8. Resultados nacionales módulo inglés, 2012-2015

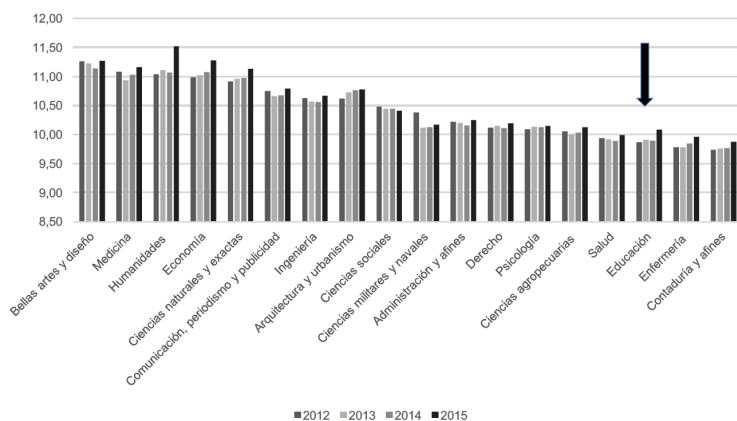
| Periodo | Promedio | Desviación estándar |
|----------------|-----------------|----------------------------|
| 2012-1 | 10,27 | 1,41 |
| 2012-2 | 10,23 | 1,67 |
| 2013-1 | 10,27 | 1,37 |
| 2013-2 | 10,28 | 1,48 |
| 2014-2 | 10,26 | 1,43 |
| 2015-2 | 10,37 | 1,46 |

Fuente: Datos tomados de Icfes (2016).

Los resultados en la competencia de inglés para los grupos de referencia, presentados en la gráfica 3.41, evidencian que el grupo con el puntaje más alto no fue el mismo en todo el periodo, entre el 2012 y el 2014, fue Bellas Artes y Diseño (11,26; 11,23 y 11,14); en el 2015, fue Humanidades con un puntaje promedio de 11,52.

Contaduría y afines presentó los puntajes más bajos en todo el ciclo (9,73; 9,76; 9,76 y 9,87). Educación ocupó el puesto 16 en los años 2012 y 2013 (9,87 y 9,91), y en el 2014 y el 2015 ascendió al puesto 15 (9,90 y 10,08).

En términos generales, en inglés, todos los grupos de referencia mejoraron su puntaje promedio en el 2015.



Gráfica 3.41. Puntajes promedio de los estudiantes universitarios en la prueba de inglés por grupos de referencia periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

Resultados de los estudiantes de licenciaturas en competencias genéricas por sector

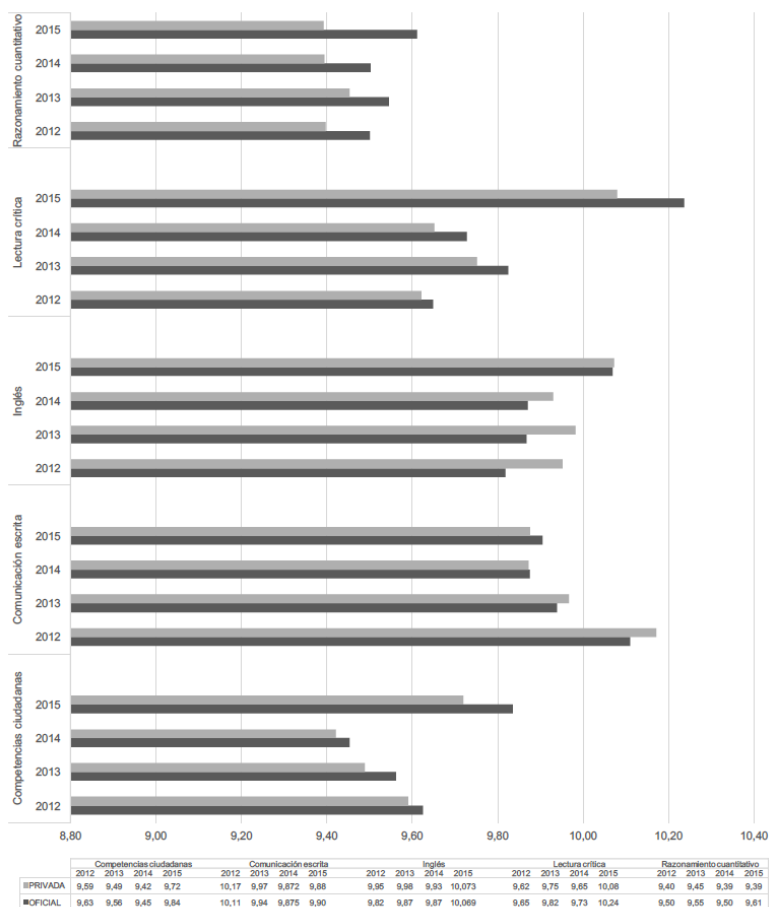
Los resultados presentados en la gráfica 3.42 muestran los puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en las cinco competencias genéricas de acuerdo con el sector, ya sea oficial o privado, para el periodo 2012-2015.

Como se observa, el puntaje promedio de los estudiantes de licenciatura en el módulo de comunicación escrita fue mejor en el sector privado en los años 2012 y 2013 (10,17 y 9,97), mientras que en los años 2014 y 2015 se desempeñó mejor el sector oficial (9,88 y 9,90). Además, se evidencia que en los dos sectores los promedios fueron bajando entre el 2012 y el 2014, presentando una ligera subida en el 2015, que no alcanza los resultados del 2012, que fueron los mejores.

En la competencia de lectura crítica, los resultados de los estudiantes del sector público siempre fueron mejor que los del sector privado en el periodo estudiado, así: 9,62; 9,75; 9,65 y 10,08. En general, se evidencia que los puntajes más bajos en ambos sectores se obtuvieron en el 2012, subieron levemente en el 2013 y bajaron en el 2014; pero en el 2015 ambos sectores presentaron un aumento notable y quedaron por encima de los 10 puntos, lo que implica una tendencia positiva en ese año.

Al igual que en lectura crítica, los resultados de los estudiantes del sector público en la competencia de razonamiento cuantitativo fueron mejores que los del sector privado en el periodo estudiado, con puntajes de 9,50; 9,55; 9,50 y 9,61. En general, los estudiantes del sector oficial revelan una tendencia creciente en los puntajes, mientras que los del sector privado varían muy poco.

Los resultados de los estudiantes de licenciaturas del sector público en competencias ciudadanas han sido mejores que los del sector privado en todo el periodo. Entre el 2012 y el 2014, los puntajes promedio de todos los estudiantes de ambos sectores bajaron levemente, pero en el año 2015 los puntajes en ambos sectores aumentaron en relación con el año anterior, 0,39 en el público y 0,30 en el privado. Es decir, al final del periodo se invierte la tendencia decreciente en los puntajes promedio, que se había presentado los tres primeros años del periodo estudiado.



Gráfica 3.42. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en cada una de las pruebas de competencias genéricas por sector, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

Los resultados en la competencia genérica de inglés muestran que el mejor puntaje promedio en todo el periodo estudiado le correspondió a los estudiantes de las licenciaturas del sector privado, pero la diferencia entre los dos sectores fue disminuyendo cada año, desde el 2012 hasta prácticamente anularse en 2015, lo que puede

interpretarse como una tendencia positiva en los resultados de los estudiantes del sector oficial; en este sentido, la diferencia entre los dos sectores evolucionó así: 0,13 (2012); 0,11 (2013); 0,06 (2014) y 0,004¹⁰ (2015).

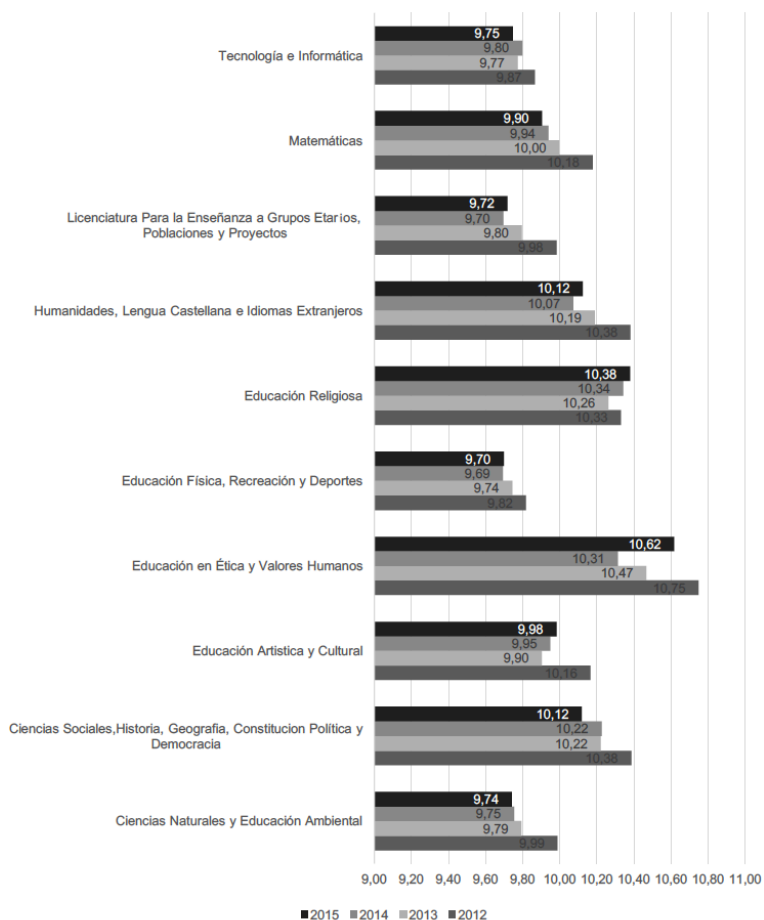
En general, como se puede apreciar, la tendencia creciente en los resultados en esta competencia es importante considerando las exigencias introducidas con la normatividad vigente (Resolución 18 853 de 2017), pues se exige que para graduarse de licenciado el estudiante debe demostrar el nivel B1 a partir del año 2018.

En síntesis, en el periodo estudiado los estudiantes de las licenciaturas del sector oficial presentaron los mejores resultados en lectura crítica, razonamiento cuantitativo y competencias ciudadanas. En la competencia genérica de comunicación escrita, los mejores resultados correspondieron a los estudiantes de las licenciaturas en el sector privado entre el 2012 y el 2014, mientras que en el 2015 correspondieron a los estudiantes del sector oficial. En relación con la competencia en inglés, durante los tres primeros años del periodo estudiado, los estudiantes del sector privado tuvieron los mejores puntajes promedio; luego, en el 2015, los puntajes de ambos sectores se equipararon.

Resultados en competencias genéricas por áreas de conocimiento

En las gráficas 3.43 a 3.47 se presentan los promedios de los resultados obtenidos por los estudiantes de licenciatura en cada una de las competencias genéricas por áreas obligatorias y fundamentales de conocimiento, acorde con la Ley 115 de 1994.

10 Este último número es tan pequeño que se requieren las tres cifras decimales para visibilizarlo.



Gráfica 3.43. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en comunicación escrita por área de conocimiento, 2012-2015

Fuente: Cálculos propios con base en ICFES, (fecha de corte: mayo de 2017).

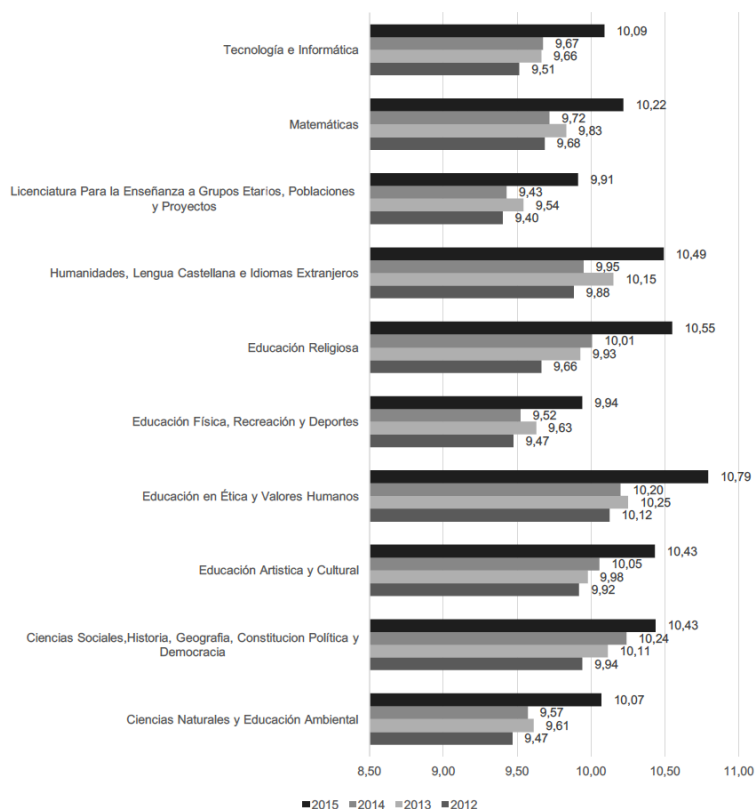
a) Comunicación escrita

La gráfica 3.43 presenta los resultados para el módulo de comunicación escrita en cada una de las áreas de conocimiento. Los datos muestran que entre el 2012 y el 2015, los mejores puntajes promedio correspondieron a las áreas de Educación en Ética y Valores Humanos; Educación Religiosa, y Ciencias Sociales,

Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia; así, en los años 2012, 2013 y 2015, el mejor puntaje correspondió a los estudiantes del área de Educación en Ética y Valores Humanos (10,75; 10,47 y 10,62 en su orden), en el 2014 obtuvo el segundo mejor puntaje; en el año 2014, el mejor puntaje fue para el área de Educación Religiosa (10,34) y en el 2013 y el 2015 obtuvo el segundo mejor puntaje. El área de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia alcanzó el segundo mejor puntaje en el 2012 (10,38).

En relación con el puntaje más bajo, el área de Educación Física, Recreación y Deportes siempre presentó el puntaje más bajo en el periodo estudiado (9,82; 9,74; 9,69 y 9,70). Las otras áreas con más bajos puntajes fueron Tecnología e Informática (penúltima en el 2012 y el 2013) y Licenciatura para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos (penúltima en el 2014 y el 2015).

En las áreas de Matemáticas; Tecnología e Informática; Ciencias Naturales y Educación Ambiental, y Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia el puntaje promedio de los estudiantes presenta una tendencia decreciente en todo el periodo estudiado. En cuatro áreas, Educación en Ética y Valores Humanos; Educación Física, Recreación y Deportes; Humanidades, Lengua castellana e Idiomas Extranjeros; y Licenciaturas para la enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos, los estudiantes bajaron su puntaje promedio en el 2013 y el 2014, y volvieron a subir en el 2015, pero sin alcanzar el nivel obtenido en el 2012. El puntaje promedio en las áreas de Educación Artística y Cultural, y Educación Física, Recreación y Deportes bajó en el 2013, y en los siguientes dos años mejoró, pero sin alcanzar el nivel presentado en el 2012.



Gráfica 3.44. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en lectura crítica por área de conocimiento, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

b) Lectura crítica

La gráfica 3.44 muestra que, a diferencia de los resultados en la competencia de comunicación escrita, los puntajes promedio en lectura crítica en todas las áreas de conocimiento en general han aumentado entre el 2012 y el 2015. Las áreas con mejor desempeño, en el primer y segundo lugar, fueron Educación en Ética y Valores Humanos; Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia; Humanidades, Lengua Castellana e

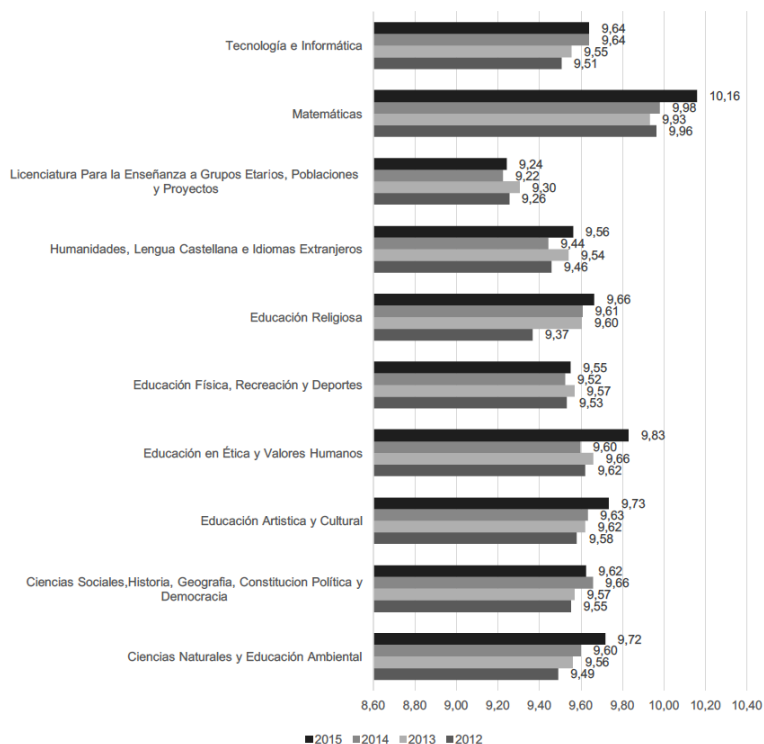
Idiomas Extranjeros, y Educación Religiosa. Así, el área de Educación en Ética y Valores Humanos obtuvo el puntaje promedio más alto en los años 2012, 2013 y 2015 (10,12; 10,25 y 10,79); el área de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia obtuvo el mejor puntaje en el año 2014 (10,24).

Respecto a los puntajes más bajos en lectura crítica, las Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos obtuvieron el puntaje más bajo en todo el periodo del estudio (9,40; 9,54; 9,43 y 9,91); en penúltimo lugar estuvieron las áreas de Ciencias Naturales y Educación Ambiental, y Educación Física, Recreación y Deportes.

Las áreas que mejoraron los puntajes promedio sostenidamente todo el periodo estudiado fueron cuatro: Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia; Educación Artística y Cultural; Educación Religiosa, y Tecnología e Informática. Las seis restantes áreas mejoraron los puntajes del 2012 al 2013, bajaron en el 2014 y volvieron a subir notablemente en el 2015.

c) Razonamiento cuantitativo

Los resultados para este módulo, presentados en la gráfica 3.45, muestran que en el periodo 2012-2015 el área de conocimiento con el puntaje más alto fue Matemáticas (9,96; 9,93; 9,98 y 10,16); en segundo lugar estuvieron los puntajes de las áreas de Educación en Ética y Valores Humanos, en el 2012, 2013 y 2015, y los del área de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia, en el 2014.



Gráfica 3.45. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en razonamiento cuantitativo por área de conocimiento, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFCES

(fecha de corte: mayo de 2017).

El puntaje más bajo en todo el periodo estudiado fue de Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos (9,26; 9,30; 9,22 y 9,24). En el penúltimo lugar estuvieron tres áreas: Educación Religiosa; Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros, y Educación Física, Recreación y Deportes. Cabe mencionar que todas las áreas presentan puntajes promedios inferiores al más bajo del área de Matemáticas.

Únicamente el área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental presentó un aumento en el puntaje promedio en cada uno de los años del periodo estudiado; las demás áreas presentaron un

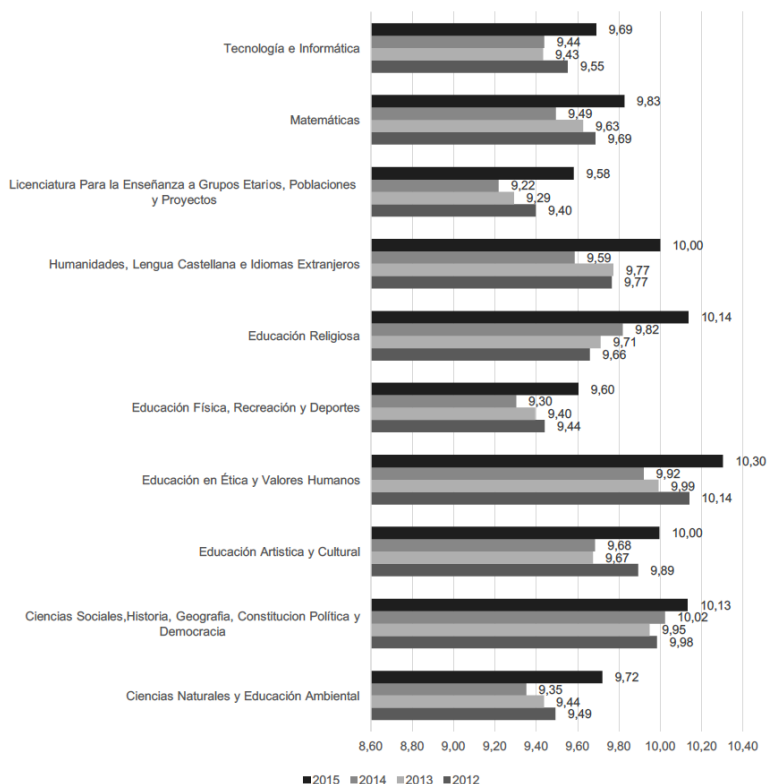
comportamiento irregular, es decir, algunas veces mejoraban los puntajes y otras bajaban.

d) Competencias ciudadanas

La gráfica 3.46 presenta los resultados para el módulo de competencias ciudadanas. Entre el 2012 y el 2015, tres áreas presentaron los mejores puntajes promedio: Educación en Ética y Valores Humanos; Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia; y Educación Religiosa. Así, en los años 2012, 2013 y 2015 el área de Educación en Ética y Valores Humanos obtuvo el mejor puntaje (10,14; 9,99 y 10,30), y en el 2014 el mejor puntaje correspondió al área de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia (10,02).

El puntaje más bajo en todo el periodo estudiado correspondió a las licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos (9,40; 9,29; 9,22 y 9,58); el área de Educación Física, Recreación y Deportes se mantuvo en el penúltimo lugar en los puntajes promedio obtenidos.

En conjunto, cinco áreas: Ciencias Naturales y Educación Ambiental; Educación en Ética y Valores Humanos; Educación Física, Recreación y Deportes; Matemáticas y Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos, evidencian durante los tres primeros años una disminución año a año en el puntaje promedio obtenido, pero luego subieron notablemente en el 2015. Además, se evidencia que las áreas de Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia; Educación Artística y Cultural, y Tecnología e Informática bajaron su puntaje en el 2013, y luego fue aumentando. En relación con el área de Educación Religiosa su puntaje aumentó durante cada año del periodo estudiado. En general, llama la atención que en el 2015 todas las áreas mejoraron notablemente el puntaje obtenido en esta competencia.



Gráfica 3.46. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en competencias ciudadanas por área de conocimiento, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

e) Inglés

Los resultados en la competencia genérica de inglés, presentados en la gráfica 3.47, muestran que los puntajes promedio más altos en el periodo 2012-2015 los obtuvieron los estudiantes de las licenciaturas del área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros (10,66; 10,87; 10,69 y 11,08); cabe mencionar que en ninguna otra área los estudiantes alcanzaron este orden de puntajes promedio, por el contrario todos presentaron

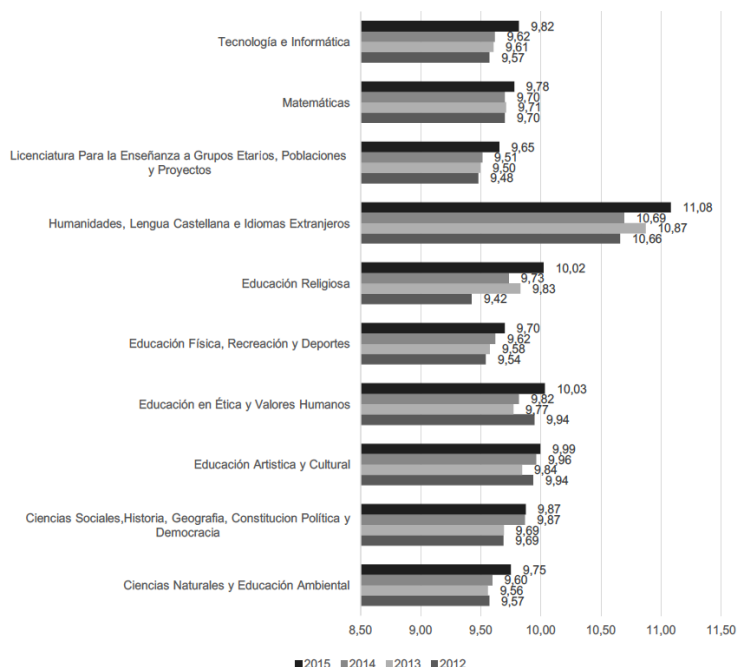
puntajes promedio por debajo del más bajo del área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros. En el segundo lugar, durante el periodo estudiado, estuvieron el área de Educación en Ética y Valores Humanos en los años 2012 y 2015 (9,94 y 9,96), y el área de Educación Artística y Cultural, en el 2013 y el 2014 (9,84 y 9,96).

Las cuatro áreas con más bajos puntajes entre el 2012 y el 2015 fueron Educación Religiosa, con el más bajo puntaje en el 2012 (9,42); Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos, con el más bajo puntaje entre el 2013 y el 2015 (9,50; 9,51 y 9,65), y el penúltimo en el 2012 (9,48); el área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental, que estuvo en el penúltimo lugar en el 2013 y el 2014 (9,56 y 9,60); y el área de Educación Física, Recreación y Deportes en el penúltimo lugar en el 2015 (9,70).

Resultados en comunicación escrita e inglés por niveles de desempeño y región

Otro de los indicadores básicos del examen Saber Pro corresponde a los niveles de desempeño. A partir de este indicador es posible conocer el porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencia, según el desempeño alcanzado. Las gráficas 3.48 a 3.51 presentan los niveles de desempeño de los estudiantes de licenciatura en las competencias de comunicación escrita e inglés, en términos de la distribución porcentual de estudiantes por año y por región, en el periodo 2012-2015.

Cabe recordar, de acuerdo con lo mencionado en la tabla 3.3, que el nivel de mejor desempeño en la competencia genérica en comunicación escrita es 8 y para la competencia de inglés es el nivel B+.



Gráfica 3.47. Puntajes promedio de los estudiantes de licenciatura en inglés por área de conocimiento, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES

(fecha de corte: mayo de 2017).

a) Comunicación escrita

La gráfica 3.48 presenta los niveles de desempeño en el módulo de comunicación escrita; como se aprecia, el mayor porcentaje de los estudiantes de licenciatura en cada uno de los años del periodo 2012-2015 se ubicó en el nivel N4,¹¹ con porcentajes de 28,9 %, 35,2 %, 35,6 % y 34,7 %, respectivamente; como se aprecia, este

11 Según el ICFES, las características del escrito en este nivel de la competencia son: "En el texto se encuentra una idea central que se desarrolla de acuerdo con una intención comunicativa. El texto también posee una estructura básica, en otras palabras, es posible identificar una introducción al tema que se abordará, un desarrollo y una conclusión. Sin embargo, el texto no incluye toda la información necesaria (progresión temática), su organización no es completamente efectiva, o rompe la unidad al incluir temas que no se relacionan con el marco semántico

porcentaje aumentó entre el 2012 y el 2014, pero bajó 0,9 % en el 2015, respecto al año anterior. El segundo porcentaje más alto de estudiantes estuvo en el nivel N5,¹² con porcentajes de 25,1 %, 27,2 %, 28,7 % y 27,9 %. El tercer porcentaje de estudiantes más alto se ubicó en el nivel N3. Es decir, en los niveles N3, N4 y N5, que son niveles de suficiencia baja y media, se presentaron la mayor distribución de estudiantes en el periodo estudiado, así 69,7 %, 78,6 %, 83,2 % y 82,8 %, y es de notar que este porcentaje se hizo mayor en los dos últimos años.

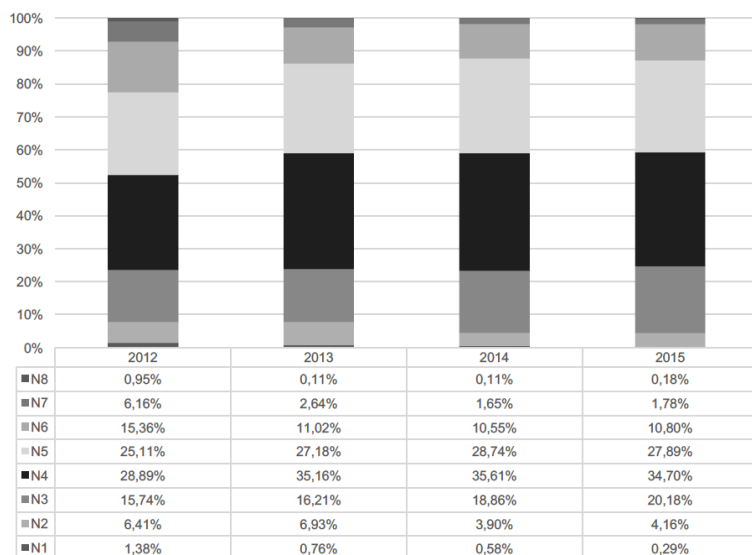
En los niveles N7 y N8, de suficiencia alta, durante el periodo de estudio apenas se distribuyeron el 7,5 % (2012), 3,4 % (2013), 2,2 % (2014) y 2,15 % (2015). Como se puede observar, el desempeño de los estudiantes en estos niveles fue disminuyendo notablemente durante el periodo.

En relación con el nivel N8, el de más alto desempeño, durante el periodo estudiado se observan porcentajes muy bajos, 0,95 % (2012), 0,11 % (2013), 0,11 % (2014) y 0,18 % (2015). En contraste, en los niveles N1 y N2, los de más bajo desempeño, el porcentaje de estudiantes fue mayor: 7,8 % (2012), 7,7 % (2013), 4,48 % (2014) y 4,45 % (2015); aunque el porcentaje se redujo durante el periodo, presenta porcentajes mayores respecto al nivel N8.

En síntesis, los datos muestran que el mayor porcentaje de los estudiantes de licenciatura que fueron evaluados en el periodo estudiado se ubicó en los niveles N3, N4 y N5.

que desarrolla. Se aprecia un uso aceptable del lenguaje (se aplican las reglas gramaticales más importantes)" (ICFES, 2015c, p. 5).

12 Según el ICFES, este nivel de la competencia escrita revela que "el texto encadena o relaciona efectivamente las ideas, dándole continuidad al escrito: hay progresión temática, esto es, incorpora información nueva vinculándola con la anterior, partiendo de temas generales para desglosar temas específicos, entre otras maneras de interrelacionar contenidos. Todo el texto se desarrolla en un mismo eje temático, aunque pueden presentarse fallas en el uso de conectores. De este modo, el texto alcanza unidad. Hay un buen uso del lenguaje, aunque pueden encontrarse errores en la aplicación de algunas reglas de ortografía y puntuación (ICFES, 2015c, p. 5).



Gráfica 3.48. Distribución porcentual de estudiantes de licenciatura por nivel de desempeño en comunicación escrita, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES (fecha de corte: mayo de 2017).

Respecto a los niveles de desempeño en el módulo de comunicación escrita por región, en el periodo 2012-2015 (gráfica 3.49), los datos muestran que el mayor porcentaje de estudiantes se concentró en los niveles N4 y N5, de desempeño bajo y medio, para todas las regiones y en todo el periodo; las regiones Eje Cafetero y Nororiente en el 2012 presentaron los mayores porcentajes en estos niveles, y Suroriente y Nororiente, entre el 2013 y el 2015. Como se muestra, la tendencia es negativa, es decir, al aumentar el porcentaje en estos niveles cada año se pone de manifiesto que no hubo progreso en el desempeño en comunicación escrita.

El nivel N3, de bajo desempeño, concentra el segundo porcentaje más alto de casi el total de regiones, con excepción de las regiones de Bogotá (2012 y 2013), Antioquia y Chocó (2012) y suroriente (2014), que lo presentaron en el nivel N6. La región Caribe presenta el porcentaje más alto en el nivel N3, el cual se mantuvo en 20 % entre el 2012 y el 2013, y en los siguientes años creció un total de 6,9 %;

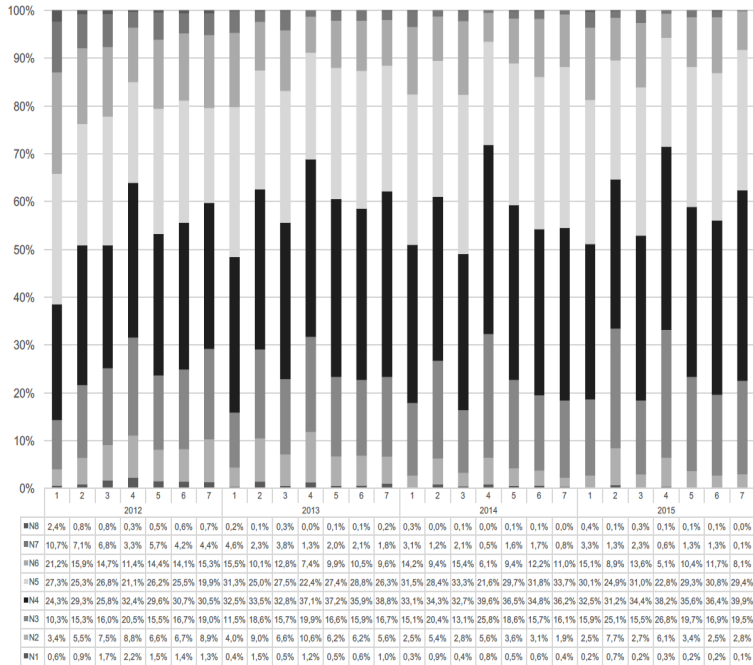
es decir, esta región desmejoró su desempeño en la competencia de comunicación escrita. La región Suroriente durante el año 2012 muestra el segundo porcentaje más alto en el nivel N3, y en los siguientes tres años fue la región Antioquia y Chocó, que mostró un aumento del 6,5 % (pasó de 18,6 % a 25,1 %) y, por tanto, una tendencia negativa en el desempeño en comunicación escrita de los estudiantes de licenciaturas de esta región. Las otras tres regiones que presentaron alto porcentaje de estudiantes en el nivel N3 fueron Nororiente (2012), Suroriente (2013) y Eje Cafetero (2014 y 2015).

Al considerar el desempeño de los estudiantes de licenciatura en los niveles altos, se observa, en relación con el nivel N6, que la región 1, Bogotá, exceptuando el año 2014, en los demás periodos obtuvo el porcentaje más alto en comunicación escrita; en el 2014, el porcentaje más alto le correspondió a la región Suroccidente, la cual también obtuvo el segundo porcentaje más alto en este nivel en los años 2013 y 2015, junto con la región Antioquia-Chocó, en el 2012, y Bogotá, en el 2014. Es decir, los más altos porcentajes en el nivel N6 los alcanzaron las regiones de Bogotá, Suroccidente y Antioquia y Chocó. El porcentaje más bajo en todo el periodo estudiado en el nivel N6 le correspondió a la región Caribe, que mostró un decrecimiento total de 6,3 %.

Los niveles N7 y N8 presentan los porcentajes más bajos de estudiantes de todas las regiones. Bogotá es la que más estudiantes ubica en estos niveles: en el nivel N7, en el 2012, el 10,7 %, y en el 2015, el 3,3 %; en el nivel N8, el 2,4 % en el 2012 y 0,4 %, en el 2015. Aun así, bajó el porcentaje de estudiantes en estos niveles, es decir, desmejoró el desempeño en el periodo estudiado.

En los niveles de más bajo desempeño, N1 y N2, tres regiones presentan los porcentajes más altos de estudiantes. La región Caribe es la única que aparece en los cuatro años de estudio, seguida de la región Antioquia y Chocó (entre el 2013 y el 2015) y la región Suroriente en el 2012.

En términos generales, en comunicación escrita, más del 69 % de los estudiantes en todas las regiones y años obtuvieron niveles de desempeño regulares o bajos.



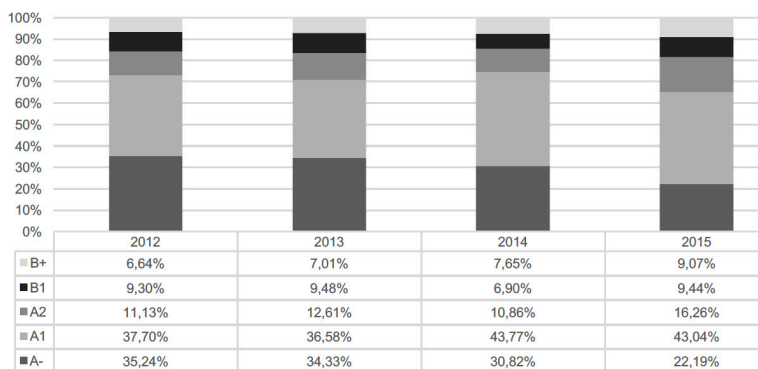
Gráfica 3.49. Distribución porcentual de estudiantes de licenciatura por niveles de desempeño en la competencia de comunicación escrita y por región, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICES (fecha de corte: mayo de 2017).

b) Inglés

Los niveles de desempeño de los estudiantes de licenciaturas en el módulo de inglés se presentan en la gráfica 3.50; como se aprecia, el porcentaje más alto se ubicó en el nivel A1, fluctuando entre el 37,7 % (2012) y el 43,0 % (2015) en el periodo estudiado. El segundo porcentaje más alto de estudiantes está en el nivel A-, es decir, más bajo que A1; este osciló entre el 35,2 %, en el 2012, y 22,2 %, en el 2015, bajó año a año un total de 13 %; es decir, se puede afirmar que hubo progreso en el desempeño de los estudiantes dado que disminuyó el número de estudiantes en el nivel más bajo (A-); lo que también se refleja en el aumento del porcentaje en el nivel A1.

En el nivel A2, el porcentaje de estudiantes osciló aleatoriamente entre el 11,1 % (2012) y el 16,3 % (2015), para el 2015 subió 5,4 % respecto al 2014. Es decir, la tendencia fue positiva. En relación con el nivel B1, que es el nivel que deberán tener los estudiantes de programas de licenciaturas para poderse graduar a partir del 2018, de acuerdo con la Resolución 18 583 de 2017, fluctuó entre el 9,3 % (2012) y el 9,4 % (2015), aumentó 2,5 % en el 2015 respecto del 2014; es decir, en estos dos últimos años hubo progreso de los estudiantes en su desempeño. En el nivel B+ se observa un aumento cada año en el porcentaje, pasó de 6,6 %, en el 2012, a 9,1 %, en el 2015.



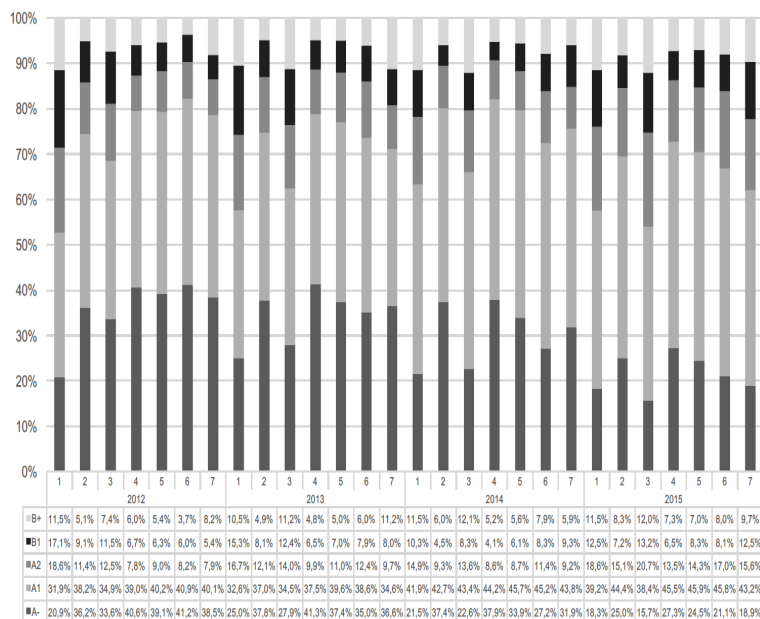
Gráfica 3.50. Distribución porcentual de estudiantes de licenciatura por nivel de desempeño en inglés, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en ICFES (fecha de corte: mayo de 2017).

En síntesis, se registra un progreso en el desempeño de los estudiantes de licenciaturas en la competencia de inglés en el periodo observado, aunque alrededor del 67 % se hayan ubicado en los niveles A- y A1. Los estudiantes que están cursando programas de licenciatura para la enseñanza del inglés, de acuerdo con la normatividad actual, deben alcanzar un nivel de desempeño de C1 al finalizar el programa. Para los demás programas de licenciatura, hasta el año 2017, el nivel a alcanzar era el A2 y, luego, B1. Según los resultados reportados, se evidencia la enorme dificultad que

representa lograr los niveles exigidos, aun cuando se destacan avances en esta competencia.

Respecto a la distribución de estudiantes de licenciaturas por niveles de desempeño en la competencia en inglés por regiones, en el periodo 2012-2015, la gráfica 3.51 evidencia que el mayor porcentaje de estudiantes se ubicó en el nivel A1. Las regiones con los más altos porcentajes fueron Eje Cafetero y Nororiente, entre 39 % y 45 % en el periodo estudiado, y la de más bajo porcentaje, la región Bogotá.



Gráfica 3.51. Distribución porcentual de estudiantes de licenciatura por niveles de desempeño en la competencia de inglés y por región, 2012-2015
Fuente: Elaboración propia con base en ICFES (fecha de corte: mayo de 2017).

El segundo mayor porcentaje de estudiantes se ubicó en el nivel A-, con los porcentajes más altos correspondientes a las regiones de Nororiente y Antioquia y Chocó; los cuales fueron bajando en el periodo estudiado, del 41 % al 27 % aproximadamente; lo que

implica una tendencia positiva en el desempeño. Las regiones con más bajo porcentaje de estudiantes en este nivel fueron Bogotá y Suroccidente.

En el nivel A2, que corresponde hasta el 2018 al nivel que los estudiantes de licenciaturas deben alcanzar para graduarse, las dos regiones con más altos porcentajes en este grado son Bogotá y Suroccidente, sin presentar cambios notables en los mismos. Las dos regiones con los porcentajes más bajos son Suroriente, Caribe y Eje Cafetero. Cabe mencionar que en el 2015 todas las regiones mostraron un crecimiento en los porcentajes en este nivel.

En cuanto al nivel B1, las regiones con los porcentajes más altos fueron Bogotá (del 2012 al 2014) y Suroccidente en 2015. El desempeño más bajo lo mostró la región Suroriente, en el 2012, y la región Caribe, entre el 2013 y el 2015. En general, los porcentajes no variaron mucho, lo que no muestra progreso en relación con este nivel.

En el nivel B+ que incluye los otros niveles establecidos por el Marco Común Europeo de Referencia (B2, C1 y C2), las regiones con los porcentajes más altos fueron Bogotá, en el 2012, y Suroccidente, entre el 2013 y el 2015, con un porcentaje alrededor del 11,5 % en el periodo estudiado. Las demás regiones muestran porcentajes más bajos.

En términos generales Bogotá, comparada con las otras regiones, cuenta con un mayor número de estudiantes en los niveles A2, B1 y B+. La región que le sigue en orden descendente es la 3, Suroccidente; las demás regiones presentan porcentajes menores.

El panorama general, frente al desempeño de los estudiantes de licenciatura en inglés, plantea múltiples interrogantes respecto al modo en que se impuso desde el MEN esta exigencia y sus implicaciones. Por ejemplo, las condiciones y exigencias para los programas y, consecuentemente para los estudiantes, para lograr alcanzar el nivel de dominio de una segunda lengua; las implicaciones que se derivan de la ampliación de los tiempos requeridos para la graduación; la utilidad y pertinencia de tener una alta competencia en inglés que tendría para un licenciado de otras áreas que no sean

las de lenguas extranjeras, y más aún si se están formando para laborar en regiones donde este valor agregado no tiene utilidad efectiva en el ejercicio docente.

Caracterización laboral de los graduados de los programas de licenciatura en el periodo 2012-2015

El Observatorio Laboral para la Educación (OLE) es un sistema de información del Ministerio de Educación Nacional que aporta información estadística sobre los graduados en Colombia y su situación laboral. Su información permite reconocer el nivel de formación académica de los graduados, los salarios promedio de enganche que perciben los egresados, los programas de formación con mayor acogida en las regiones y el comportamiento de los graduados en el mercado laboral. El análisis aquí indicado centró su atención en la información reportada en el OLE correspondiente a los graduados de los programas de licenciatura de las Instituciones de Educación Superior (IES) del país para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015.

Los dos criterios objeto de análisis, graduados de los programas y vinculación laboral de los egresados, fueron abordados a partir de la identificación de variables como género, región, sector, metodología, área de formación e ingresos, las cuales permiten elaborar un balance general sobre la situación laboral de los graduados de licenciatura.

Graduados de los programas de licenciatura

Según los datos del OLE (tabla 3.9), el número de egresados de los programas de licenciatura para el periodo 2012 al 2015 corresponden a 79 755 graduados. En el 2015 se registró el mayor número de egresados (20 752 graduados), en contraposición con el año 2014: 19 087 egresados. Lo anterior es significativo teniendo en cuenta que durante este mismo año se otorgaron 358 910 títulos de educación superior para todos los campos profesionales y en todo el país (MEN, 2016b).

Tabla 3.9. Graduados de los programas de licenciatura, periodo 2012-2015

| Año | Número graduados |
|--------------|-------------------------|
| 2012 | 20 675 |
| 2013 | 19 241 |
| 2014 | 19 087 |
| 2015 | 20 752 |
| Total | 79 755 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Del total de egresados de los programas de licenciatura, 25 528 fueron hombres y 54 227 mujeres (tabla 3.10). Estos datos ratifican la preeminencia femenina en el ejercicio de la profesión docente al duplicar al número de egresados del género masculino. Asimismo, estos datos se revalidan en los análisis del OLE, pues se indica que durante el periodo del 2011 al 2014, del total de titulaciones correspondientes a 1 355 919, un 45,0 % se otorgaron a hombres y un 55,0 % a mujeres (se incluyen datos de formación técnica profesional, tecnológica, universitaria, de especialización, maestría y doctorado).

Tabla 3.10. Número de graduados de licenciatura por sexo, periodo 2012-2015

| Año | Hombres | Mujeres |
|--------------|----------------|----------------|
| 2012 | 6 715 | 13 960 |
| 2013 | 6 138 | 13 103 |
| 2014 | 5 979 | 13 108 |
| 2015 | 6 696 | 14 056 |
| Total | 25 528 | 54 227 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

En relación con el sector de egreso de los licenciados, predomina la formación en el sector oficial con 58 988 de graduados y 20 767 del sector privado (tabla 3.11). Mientras que el año 2015 fue el periodo con mayor número de titulaciones en el sector oficial con 15 502 graduados, el año 2012 fue el año con mayor número de titulaciones en el sector privado con 5433 egresados.

Tabla 3.11. Número de graduados de licenciatura por sector, periodo 2012-2015

| Año | Oficial | Privado |
|------------|----------------|----------------|
| 2012 | 15 242 | 5433 |
| 2013 | 14 219 | 5022 |
| 2014 | 14 025 | 5062 |
| 2015 | 15 502 | 5250 |
| Total | 58 988 | 20 767 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

El análisis por las regiones que fueron objeto de estudio nos permite concluir que el mayor número de graduados durante el periodo 2012 al 2015 se localizó en Bogotá con un 21 % del total de egresados de los programas de licenciatura, correspondientes a 17 088 egresados (tabla 3.12), seguida por la región Caribe con un 18,8 % de graduados, es decir, 14 976. El menor número de egresados de las licenciaturas se concentra en la región Suroriente, conformada por los departamentos de Meta, Huila, Caquetá y Putumayo, con un total de 3404 graduados, lo que constituye el 4,3 % del total de egresados de las licenciaturas entre el 2012 y el 2015.

Tabla 3.12. Número de graduados de licenciatura por región, periodo 2012-2015

| Región | Cantidad graduados | % Graduados |
|----------------------|---------------------------|--------------------|
| 1. Bogotá | 17088 | 21,4 % |
| 2. Antioquia y Chocó | 12078 | 15,1 % |
| 3. Suroccidente | 6326 | 7,9 % |
| 4. Caribe | 14976 | 18,8 % |
| 5. Eje Cafetero | 11161 | 14,0 % |
| 6. Nororiente | 14722 | 18,5 % |
| 7. Suroriente | 3404 | 4,3 % |
| Total | 79755 | 100 % |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Por su parte, en el análisis de la distribución de graduados por región en contraste con el sector oficial o privado, es de resaltar que la región Nororiente, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander, es la que tiene un mayor número de graduados en el sector oficial con 13 494 egresados de los programas de licenciatura, en contraposición con la región Suroriente conformada por los departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Putumayo, que cuenta con apenas 2786 egresados del sector oficial (tabla 3.13). La región de Bogotá cuenta con el mayor número de graduados de programas de licenciatura vinculados al sector privado con 9404 egresados, es decir, el 45,3 % del total de egresados para el periodo 2012-2015, mientras que la región Suroriente cuenta con 3 % del total de egresados vinculados al sector privado.

Tabla 3.13. Número de graduados de licenciatura por región y sector, periodo 2012-2015

| Región | Oficial | % | Privado | % |
|----------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| 1. Bogotá | 7684 | 13,0 % | 9404 | 45,3 % |
| 2. Antioquia y Chocó | 7926 | 13,4 % | 4152 | 20,0 % |
| 3. Suroccidente | 4219 | 7,2 % | 2107 | 10,1 % |
| 4. Caribe | 12273 | 20,8 % | 2703 | 13,0 % |
| 5. Eje Cafetero | 10606 | 18,0 % | 555 | 2,7 % |
| 6. Nororiente | 13494 | 22,9 % | 1228 | 5,9 % |
| 7. Suroriente | 2786 | 4,7 % | 618 | 3,0 % |
| Total | 58988 | 100 % | 20767 | 100 % |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Por último, se indican los datos de titulación correspondientes a la metodología de formación identificada en los programas de formación de licenciados, descrita a partir de tres características, distancia tradicional, presencial o virtual (tabla 3.14). Al respecto, es posible indicar que el año con mayor número de egresados a través de la metodología de distancia tradicional fue el año 2013 con 7656 graduados, mientras para el caso de la metodología presencial, el año con más graduados fue el 2015 con 13 320 licenciados en el país. Para el caso de la metodología virtual, se reportan en el sistema únicamente 29 titulados para el periodo 2015. Es preciso indicar que la metodología presencial es la privilegiada por los graduados como licenciados, dado que para el periodo de 2012-2015 se reportaron 50 964 graduados, en contraste con los 28 762 titulados en la metodología de distancia tradicional.

Tabla 3.14. Número de graduados de licenciatura por metodología, periodo 2012-2015

| Año | Distancia tradicional | Presencial | Virtual |
|------------|------------------------------|-------------------|----------------|
| 2012 | 7430 | 13245 | 0 |
| 2013 | 7656 | 11585 | 0 |
| 2014 | 6273 | 12814 | 0 |
| 2015 | 7403 | 13320 | 29 |
| Total | 28762 | 50964 | 29 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Estos datos indican, por un lado, que para la metodología de distancia tradicional el mayor número de graduados se concentra en la región Nororiente con 9065 titulados y el menor número de egresados se ubica en la región Suroriente. Por otro lado, se observa que la graduación en los programas con metodología presencial se incrementó en el periodo de estudio en Bogotá con 15 183 graduados, mientras que decrecen en la región Suroccidente, conformada por los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca y que presentó 1274 graduados (tabla 3.15). En el caso de la metodología virtual, las titulaciones se ubican fundamentalmente en Bogotá con 27 graduados, mientras que la región Suroccidente como la región Caribe cuentan con solo un graduado.

Tabla 3.15. Número de graduados de licenciatura por metodología, periodo 2012-2015

| Región | Distancia tradicional | Presencial | Virtual |
|----------------------|------------------------------|-------------------|----------------|
| 1. Bogotá | 1878 | 15 183 | 27 |
| 2. Antioquia y Chocó | 1785 | 10293 | 0 |
| 3. Suroccidente | 1274 | 1274 | 1 |

| Región | Distancia tradicional | Presencial | Virtual |
|-----------------|------------------------------|-------------------|----------------|
| 4. Caribe | 7519 | 7456 | 1 |
| 5. Eje Cafetero | 6320 | 4841 | 0 |
| 6. Nororiente | 9065 | 5657 | 0 |
| 7. Suroriente | 921 | 2483 | 0 |
| Total | 28.762 | 47 187 | 29 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Vinculación laboral de los graduados de licenciatura

Los datos que el OLE reporta a propósito de los graduados de los programas de licenciatura y su vinculación laboral se registran a partir de su contratación directa por alguna empresa; en tal sentido, aquí no se estima el número de egresados que trabajan bajo la modalidad de contratistas, independientes, órdenes de prestación de servicios (OPS), entre otras. Para el periodo de análisis (tabla 3.16), el total de cotizantes corresponde a 9627 de los cuales un 69 %, es decir, 6606 cotizantes son mujeres, mientras que un 31 %, es decir, 3021 cotizantes son hombres.

Tabla 3.16. Número y porcentaje de graduados de licenciatura cotizantes por género, 2012-2015

| Género | Graduados que cotizan | % |
|---------------|------------------------------|--------------|
| Hombres | 3021 | 31 % |
| Mujeres | 6606 | 69 % |
| Total | 9627 | 100 % |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

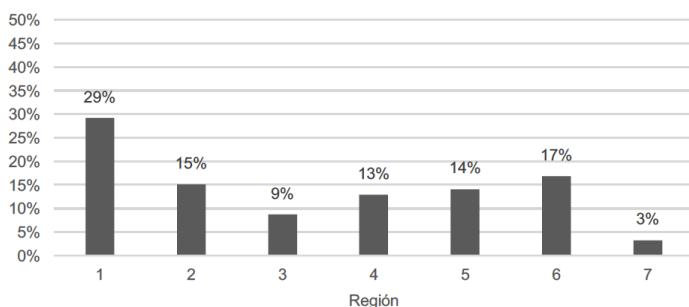
Del total de cotizantes correspondientes a 9627, el mayor número se ubica en el sector oficial, es decir, 6892 y un menor número al sector privado, correspondiente a 2735 cotizantes (tabla 3.17).

Tabla 3.17. Número de graduados de licenciatura cotizantes por sector, periodo 2012-2015

| Origen | Graduados que cotizan |
|---------|-----------------------|
| Oficial | 6892 |
| Privado | 2735 |
| Total | 9627 |

Fuente: Información reportada por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

A su vez, el cruce entre las variables de región, porcentaje de cotizantes y periodo de estudio, permite señalar que la región en la que se ubican de manera predominante los licenciados cotizantes corresponde a Bogotá con un 29 % del total, mientras que en la región Suroriente se ubican solamente el 3 % del total de cotizantes (gráfica 3.52). Las demás regiones oscilan entre un 9 %, para la región Suroccidente y un 17 % para la región Nororiente.



Gráfica 3.52. Porcentaje de graduados de licenciatura cotizantes por región durante el periodo 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

En términos del salario de enganche, es importante establecer la comparación entre el salario de los programas del área de Ciencias de la Educación y otras áreas de formación (tabla 3.18). Aquí se puede corroborar que, en comparación con áreas como las Ciencias de la Salud, las Ciencias Sociales y Humanas o ingenierías y afines, el promedio de ingreso salarial de las Ciencias de la Educación es menor. Para el caso de los hombres corresponde a un promedio de \$ 1 399 385; el salario de la mujer es menor, corresponde a un promedio de \$ 1 243 770. Esto se contrapone al promedio de cotización de profesionales vinculados a las Ciencias de la Salud y, dado que es el área de formación con un mejor salario de enganche, para los hombres corresponde a \$ 2 617 477 y para las mujeres de \$ 2 089 448.

Tabla 3.18. Remuneración inicial de los graduados por área de formación académica, periodo 2012–2015

| Formación académica | Ingreso | |
|---|----------------|----------------|
| | Hombres | Mujeres |
| Área | | |
| Agronomía, Veterinaria y Afines | \$ 1 452 660 | \$ 1 277 129 |
| Bellas Artes | \$ 1 510 273 | \$ 1 467 845 |
| Ciencias de la Educación | \$ 1 399 385 | \$ 1 243 770 |
| Ciencias de la Salud | \$ 2 617 477 | \$ 2 089 448 |
| Ciencias Sociales y Humanas | \$ 2 014 693 | \$ 1 764 680 |
| Economía, Administración, Contaduría y Afines | \$ 1 843 145 | \$ 1 602 711 |
| Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y Afines | \$ 2 048 533 | \$ 1 818 408 |
| Matemáticas y Ciencias Naturales | \$ 1 932 694 | \$ 1 841 189 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Por su parte, la variable de salario de enganche (tabla 3.19) permite señalar que en la región Antioquia y Chocó se percibe, en promedio, el mejor salario de enganche con \$ 1 362 308, seguida de cerca por la región de Bogotá con \$ 1 306 802. En tanto, la región Suroriente registra el más bajo promedio salarial de enganche de los licenciados cotizantes con apenas \$ 1 007 293.

Tabla 3.19. Promedio de remuneración inicial de los graduados de licenciatura por región, periodo 2012–2015

| Región | Ingreso |
|----------------------|----------------|
| 1. Bogotá | \$ 1 306 802 |
| 2. Antioquia y Chocó | \$ 1 362 308 |
| 3. Suroccidente | \$ 1 246 923 |
| 4. Caribe | \$ 1 166 410 |
| 5. Eje Cafetero | \$ 1 301 069 |
| 6. Nororiente | \$ 1 251 173 |
| 7. Suroriente | \$ 1 007 293 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Igualmente, es de destacar que el sector privado ofreció mejores salarios de enganche, para el periodo analizado, en comparación con el sector oficial (tabla 3.20). Así, en el año 2015, mientras en el sector oficial en promedio el salario de enganche correspondió a \$ 1 095 416, en el sector privado fue de \$ 1 181 996. Además, se identificó que entre los años 2012 y 2015 el salario de enganche fue, paradójicamente, decreciendo, tanto en el sector oficial como en el privado, de modo tal que mientras en el sector oficial en promedio el salario de ingreso para el 2012 correspondió a \$ 1 352 854, para el 2015 fue de \$ 1 095 416. De modo similar, para el sector privado el salario de ingreso para el 2012 fue de \$ 1 372 578, mientras que para el 2015 fue de \$ 1 181 996.

Tabla 3.20. Remuneración inicial de los graduados de licenciatura por sector, periodo 2012-2015

| Origen | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Oficial | \$ 1 352 854 | \$ 1 245 675 | \$ 1 209 490 | \$ 1 095 416 |
| Privado | \$ 1 372 578 | \$ 1 369 316 | \$ 1 291 061 | \$ 1 181 996 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

Finalmente, si se introduce la variable género, se identifica que en promedio los hombres obtienen un salario de enganche mayor que las mujeres, tanto en el sector oficial como en el privado (tabla 3.21). Así, mientras en el sector oficial los hombres obtienen un salario inicial de \$ 1 354 991, las mujeres obtienen en promedio para el mismo periodo \$ 1 192 201. Es el sector privado aquel en el que se acentúan las diferencias dado que en promedio un hombre recibe un salario de enganche correspondiente a \$ 1 514 917, mientras una mujer percibe un promedio salarial de \$ 1 241 391. Esta situación es problemática si se considera la evidente inequidad y que el mayor número de egresados de los programas de licenciatura pertenecen al género femenino.

Tabla 3.21. Remuneración inicial de los graduados de licenciatura por sector, periodo 2012-2015

| Origen | Hombres | Mujeres |
|---------------|----------------|----------------|
| Oficial | \$ 1 354 991 | \$ 1 192 201 |
| Privado | \$ 1 514 917 | \$ 1 241 391 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) (fecha de corte: mayo de 2017).

En síntesis, es posible indicar el progresivo aumento de graduados de los programas de licenciatura para el periodo de estudio; el género femenino, con 54 227, el que mayor número de egresados reporta, duplica aproximadamente los egresados del género masculino, con 25 528. Por su parte, el sector oficial con 58 988 egresados predomina en la titulación de licenciados, mientras el sector privado contempla 20 767 titulados. De esta titulación, la metodología privilegiada es la presencial con un total de 50 964 y a la que se accede en menor grado es a la virtual, con apenas 29 egresados.

A su vez, en términos de los cotizantes, las mujeres mantienen una mayor formalización laboral con el 69 %, mientras un 31 % de los hombres la tiene. Sin embargo, se identifica el aumento de la brecha salarial entre hombres y mujeres que se percibe para las diversas áreas del conocimiento. Además, es lamentable que el área de Ciencias de la Educación comparativamente con otras áreas de conocimiento presenta el salario de enganche más bajo, que ha decrecido progresivamente durante los últimos años (situación agudizada teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor [IPC]), y que sea el sector privado aquel que ofrezca mejores salarios de enganche a los egresados, pues estos se vinculan de manera mayoritaria al sector oficial con 6892 cotizantes en contraposición a los 2735 del sector privado.

Tendencias generales y controversias frente a los indicadores y sus usos

En los últimos años, las políticas educativas no solo operan en el plano de la promulgación de los discursos por parte de las agencias multilaterales y de las agencias nacionales y locales, sino que también se promueve su legitimidad a través de estudios contratados y del uso de los medios masivos de comunicación. En esta dirección, es común encontrarnos con formulaciones que acuden a un uso sesgado de los datos e indicadores para justificar lo que

se consideran intervenciones deseables respecto a los maestros, su formación y los modos en que se logrará mejorar supuestamente la calidad de la educación a través de ellos. En este capítulo optamos por acudir a las mismas fuentes y bases de información estadística desde las cuales se fundamentan algunos de los discursos reformistas, para identificar otras tendencias y en especial problematizar los usos de estos datos. Creemos que pretender esquematizar y homogeneizar la lectura de la situación de los actores que hacen parte de los procesos de formación, en este caso, de los programas de licenciatura en el país, además de limitar las posibilidades de comprensión de las problemáticas, también terminan por justificar las desigualdades e impedir que colectivamente busquemos los modos de enfrentarlas.

Desde esta perspectiva, a continuación, se retoman las principales tendencias identificadas y se discute la imagen que sistemáticamente ha sido creada en torno a este campo profesional desde la cual se establecen diagnósticos de la situación actual de los docentes colombianos y consecuentemente se formulan estándares más altos en los programas de formación docente.

De manera particular, respecto al proceso de admisión generado en los programas de licenciatura en el país en el periodo 2012-2015, desde las tres variables poblacionales consideradas: estudiantes inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre, se aprecia que respecto a la demanda, medida con el número de inscritos en los procesos de admisión, se evidencia que este número aumentó en el periodo analizado. Contrastar esta tendencia con los datos de la demanda que se produce en otras áreas del conocimiento permite controvertir lo señalado en el estudio *Tras la excelencia docente*, en el que se plantea que “los datos sobre el número de inscritos evidencian que los Programas de Formación Docente (PFD) hacen parte de los programas con menos demanda de admisión en el país” (García *et al.*, 2014, p. 137). Así, los datos presentados en el *Compendio de Estadísticas de la Educación Superior* muestran que el área de Ciencias de la Educación ocupa el cuarto lugar entre las ocho áreas en términos de demanda; dato establecido a partir

del porcentaje de inscritos por área del conocimiento (cf. MEN, 2016a, tabla distribución de inscritos 2007-2015, p. 85).

Por su parte, las tasas promedio de admisión, establecida mediante el índice de selectividad, muestra que el porcentaje promedio de admitidos fue del 54,5 %, muy cercano al promedio de admisión en otros programas universitarios, cuyo porcentaje fue del 51,3 % para el periodo de estudio.

En cuanto al índice de absorción de los programas de licenciatura, si bien este disminuyó en el periodo estudiado, al compararlo con el índice de los programas universitarios de las otras áreas del conocimiento, se aprecia que en este último caso siempre fue menor, lo que muestra que un mayor número de estudiantes admitidos en las licenciaturas deciden matricularse a primer curso respecto al restante conjunto de programas universitarios.

Si se analiza la distribución de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso según el carácter académico de las IES, se observó que el mayor porcentaje está en las universidades, lo que está acorde con el hecho de que la mayor parte de los programas de licenciatura son ofrecidos por este tipo de IES. La mayor selectividad también ocurre en las universidades en contraste con las instituciones universitarias/escuelas tecnológicas.

Al considerar la evolución de la admisión en los programas de licenciatura en los cuatro años estudiados, en términos de si las IES cuentan con acreditación de alta calidad o solo con registro calificado, se evidencia que el mayor número de estudiantes, en las tres variables poblacionales corresponde a IES sin acreditación de alta calidad, lo que está en coherencia con el bajo número de estas instituciones en el país y su concentración en tres ciudades.

Cabe destacar que las IES del sector oficial concentran alrededor de las dos terceras partes de la población de inscritos, admitidos y matriculados a primer curso en las licenciaturas, lo que está en relación directa con el hecho de que del total de licenciaturas en el país (501), 300 son ofrecidas por IES oficiales. Asimismo, son estas instituciones las que presentan una mayor selectividad. Amerita mencionar que este panorama ha cambiado notablemente debido

a los efectos del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, que establece que todos los programas de licenciatura deben estar acreditados a partir del 9 de junio de 2017.

Si se considera la demanda de los programas de licenciatura en relación con las nueve áreas de conocimiento establecidas por la Resolución 18 583 de 2017 y el conjunto de licenciaturas a grupos etarios, se evidenció que el mayor número de inscritos, admitidos y matriculados a primer semestre se concentró en el grupo de Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos, y en el área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros. Llama la atención que el área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental ocupa el sexto lugar en demanda y el quinto en la tasa de admitidos y matriculados, si se considera que el Estado le ha apostado al desarrollo en ciencia y tecnología como motor de progreso. Respecto a la tasa de admisión, las dos áreas que realizan mayor selectividad son, en su orden, Educación Física, Recreación y Deportes, y Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

Por último, Bogotá cuenta con la mayor oferta de estos programas y por tanto concentra la mayor demanda en el periodo estudiado, así como el mayor porcentaje de admitidos y matriculados a primer curso. Esto pone de manifiesto el carácter centralizado de la formación de licenciados en el país. También, cabe mencionar que es en Bogotá donde hay mayor selectividad si se compara con las otras regiones.

En relación con las características de los estudiantes, es importante aclarar que desde el Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) se ha establecido un conjunto de variables que se consideran factores determinantes de la deserción y sobre los cuales las instituciones no solamente deben identificar los factores de riesgo de cada estudiante, sino también diseñar políticas y formular acciones orientadas a favorecer la permanencia y la graduación. Estas variables, que también se consideran predictoras del éxito académico y sobre las cuales se hacen distintos tipos de seguimiento del estudiante, se centran en condiciones socioeconómicas, la composición del núcleo familiar,

las condiciones académicas al ingresar a la educación superior y el rendimiento académico durante sus estudios, entre otras.

En el contexto del debate sobre la formación de licenciados, este tipo de variables son objeto de análisis para establecer relaciones causales sobre los resultados de la educación y constituirse en referente para la formulación de políticas que eleven la exigencia de quienes ingresan a los programas de licenciatura. Así, es frecuente identificar tanto en el discurso de los medios de comunicación¹³ como en los diagnósticos de la política¹⁴ la afirmación de que a la profesión docente no ingresan los mejores o que los resultados de los estudiantes en las pruebas masivas son los más bajos, lo cual, a su vez, explica los problemas en la calidad de la educación, casi siempre establecidos en relación con las pruebas masivas. Bajo estas consideraciones, es importante retomar las tendencias identificadas en este estudio y los análisis formulados en aquellos que se consideran referente para impulsar las reformas en la formación inicial y en la selección de los educadores.

Según los datos relacionados con las características socio-económicas de los estudiantes matriculados en el área de Ciencias de la Educación, se destaca que se ubican mayoritariamente en los estratos 1 y 2 (en promedio el 85,2 % de quienes han estado matriculados en estos programas), sus ingresos familiares oscilan entre cero y dos salarios mínimos (80,9 %, en promedio) y están ubicados en

13 Para ilustrar con un ejemplo reciente, la *Revista Semana* dedicó su editorial a analizar “la deuda de Colombia con la educación de los docentes”, y dentro de sus argumentos para justificar la necesidad de elevar la calidad de su formación señala que “en promedio, los estudiantes que ingresan a la carrera docente lo hacen con unos resultados ICFES por debajo de los que obtiene el resto de los bachilleres. Lo mismo sucede con los puntajes de las pruebas Saber Pro una vez salen con su título” (*Revista Semana*, 23 de agosto de 2017).

14 En el documento *Tras la excelencia docente* de la Fundación Compartir, se sustenta con el análisis comparado de los resultados en las pruebas Saber 11, de un año específico, al ingresar a las instituciones de educación superior por área el conocimiento (erróneamente se dice que por carrera) para sustentar “que no atraen a los mejores bachilleres”. Asimismo, se señala que se identifican “bajas proporciones de estudiantes con puntajes altos en Saber 11 de 2011 y altas tasas de estudiantes con puntajes bajos en esta misma prueba” (p. 144).

los niveles 1 y 2 del Sisbén (64,8 %, en promedio); el nivel educativo de la madre se corresponde preponderantemente con una formación de básica secundaria (44,7 %) o de básica primaria o inferior (31,8 %) y su familia está integrada por uno (45,7 %), cuatro (14,3 %) o cinco miembros (13,5 %) en promedio; tendencias que se distancian de las características preponderantes de los estudiantes que ingresan a la educación superior, tomando como referencia los datos del *Compendio de estadísticas de la educación superior* (MEN, 2016a). Asimismo, se aprecia que los estudiantes no solicitan créditos de Icetex para apoyar la realización de sus estudios universitarios, seguramente ligado a que la mayor parte de quienes ingresan a programas de licenciatura pertenecen al sector oficial, cuyo valor de la matrícula se encuentra subsidiado, o lo hacen en programas de menor costo en el sector privado.

En relación con los desempeños previos (Saber 11), se aprecia que un porcentaje importante de los estudiantes que hacen parte del área de Ciencias de la Educación (un promedio del 45 %) ingresan con puntajes ubicados en el nivel bajo, similar promedio (40 %) ingresan con puntajes ubicados en el nivel medio, mientras que solamente el 15,1 % se distribuye en el nivel alto. Al comparar esta tendencia con las otras áreas del conocimiento, tanto por niveles como por deciles, se observa que en esta área se concentran los puntajes más bajos y el menor porcentaje de los puntajes más altos.

Asimismo, es importante señalar, tal como lo destaca el estudio realizado por Gaviria y Barrientos (2001), orientado a analizar los determinantes de la calidad de la educación secundaria en Colombia con base en las pruebas del ICFES, que si bien es posible identificar el efecto de las características familiares sobre el rendimiento de los estudiantes, no es menos cierto que “la educación de los padres afecta el logro de manera sustancial, primordialmente porque los padres más educados poseen mayores recursos financieros con los cuales comprar una educación de mejor calidad para sus hijos” (p. 4). En tal sentido, no es posible atribuir exclusivamente a los individuos o responsabilizar a los

programas de formación por los logros en la calidad de la educación, cuando estos están directamente vinculados a los modos de distribución de la riqueza y por ende a las formas de desigualdad que han imperado en un país como el nuestro.

Ahora bien, reconocer la condición estructural de esta problemática no nos exime de trabajar para cambiar este estado de cosas y eso es lo que se logra evidenciar a partir de la revisión de los desempeños académicos de quienes inician su formación en los programas de licenciatura. En ese sentido, es importante destacar que si bien el nivel de ingreso de los estudiantes del área de educación presenta debilidades, los programas y toda la comunidad educativa, incluidos los estudiantes, logran generar cambios y mejoras en los desempeños que es posible reconocer a través de estos sistemas de información; incluso, podríamos señalar que en algunos aspectos estos logros resultan satisfactorios.

De una parte, tal como se documenta en este capítulo, los estudiantes presentan, de manera constante, bajos niveles de repitencia y de riesgo de deserción en el periodo estudiado. Consecuentemente, los programas de Ciencias de la Educación tienen una tasa de deserción por cohorte a décimo semestre, que se ubica en un nivel medio (46,20 %), muy cerca de la tasa de deserción universitaria presentada en el año 2015 (46,1 %), ocupando el cuarto lugar entre las ocho áreas, junto con las áreas de Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Bellas Artes, que cuentan con los mejores indicadores al respecto. Una tendencia similar se aprecia en torno a las tasas de graduación por área del conocimiento para el nivel universitario, pues para el periodo 2012-2015 se ubica en el tercer lugar con las más altas tasas junto a las áreas de Ciencias de la Salud y Bellas Artes.

En el análisis específico respecto a la deserción y retención en los programas de Ciencias de la Educación, los promedios para el periodo fueron de 10 % para la tasa de deserción y del 90 % para la retención, con una importante disminución en más de dos puntos para el último semestre analizado (2015-2) y en esta misma proporción aumentó la retención. Respecto a estas tasas por sector,

se aprecia que en el periodo estudiado el promedio en el sector oficial es de 14,1 %, mientras que del sector privado es del 15,7 %; y para el caso de la retención el promedio del sector oficial es de 85,9 %, mientras que la del sector privado es de 84,3 %. Como tendencia general se destaca que sistemáticamente disminuyó la deserción y aumentó la retención en ambos sectores, con una ligera diferencia en los dos indicadores a favor de los programas del sector oficial.

Respecto a la deserción por género, se aprecia que esta es menor entre las mujeres en dos puntos porcentuales, lo que lleva a que la retención sea mayor para este mismo grupo en los mismos puntos porcentuales con respecto al grupo masculino.

En relación con los resultados de los estudiantes de los programas de licenciatura en las pruebas externas (Saber Pro) en el periodo 2012 al 2015, en las competencias genéricas el puntaje promedio en el módulo de comunicación escrita ubicó el grupo Educación entre los 18 grupos de referencia en el lugar 13 en el 2012, el 14 entre 2013 y 2014, y el 16 en el 2015; es decir, hubo una tendencia decreciente en el desempeño. Cabe mencionar que los puntajes promedio de todos los grupos decrecieron entre el año 2012 y el 2014, aumentaron en el 2015 y llegaron a puntajes similares o un poco superiores a los del 2012.

El análisis de los resultados de los estudiantes de licenciatura en la competencia genérica de lectura crítica en relación con los otros grupos de referencia evidencia que el grupo Educación se ubicó en diferentes lugares durante el ciclo estudiado; en el 2012 se situó en el último lugar, es decir, el puesto 18; en los siguientes años la tendencia fue positiva, aparece en el puesto 17 en el 2013 y el 2014, y en el 2015 ascendió al puesto 16; aunque si se compara con los mejores puntajes del periodo la diferencia respecto a esos puntajes aumentó. Al considerar todos los grupos de referencia, se aprecia una tendencia positiva en esta competencia para casi todos, es decir, los puntajes promedio en lectura crítica fueron mejorando en el periodo estudiado; aunque llama la atención el notable aumento de los promedios de todos los grupos de referencia en el 2015.

Según la comparación realizada con otros grupos de referencia entre 2012 y 2015, se aprecia que, en la competencia genérica de inglés, el grupo de Educación se situó en el puesto 16 en los años 2012 y 2013, luego, en el 2014 y el 2015, ascendió al puesto 15. Así, se observa que hubo un ligero progreso de los estudiantes de Educación en este periodo. En cuanto al conjunto de grupos de referencia, se evidencia que todos mejoraron levemente sus puntajes promedio en el 2015.

El estudio de los puntajes promedio del grupo Educación en el módulo de competencias ciudadanas, respecto a los otros grupos de referencia en el periodo 2012-2015, muestra que en el 2012 se situó en el último lugar, es decir, el puesto 18, y en los siguientes años ascendió al puesto 17. Los puntajes de todos los grupos bajaron en los primeros tres años del periodo y mejoraron en el 2015 de forma notable.

Respecto al puntaje promedio en la competencia de razonamiento cuantitativo, los estudiantes del grupo Educación se situaron en el último lugar respecto de los otros grupos de referencia, es decir, en el puesto 18; lo que evidencia que no hubo progreso en esta competencia. Ahora bien, si se consideran los puntajes promedio de todos los grupos, en cada año del ciclo estudiado, se observa que con excepción del grupo de Ciencias Militares y Navales, que desmejoró, todos los demás tuvieron un ligero progreso, incluido el de Educación. Asimismo, al analizar los resultados del agregado nacional se observó que hubo una relativa estabilidad a lo largo del ciclo estudiado, es decir, el puntaje promedio de todos los que presentaron el examen no tuvo modificaciones sustanciales, en otras palabras, los estudiantes no progresaron en los resultados de la evaluación de esta competencia.

Referente a los resultados de los estudiantes de licenciatura en las competencias genéricas por sector, ya sea oficial o privado, en el periodo 2012-2015, se observó que los estudiantes de las licenciaturas del sector oficial presentaron los mejores resultados en lectura crítica, razonamiento cuantitativo y competencias ciudadanas. En la competencia genérica de comunicación escrita los

mejores resultados correspondieron a los estudiantes de las licenciaturas en el sector privado entre el 2012 y el 2014, mientras que en el 2015 los mejores resultados correspondieron a los estudiantes del sector oficial. Respecto a la competencia en inglés, durante los tres primeros años del periodo estudiado, los estudiantes del sector privado tuvieron los mejores puntajes promedio, luego, en el 2015, los puntajes de ambos sectores se equipararon.

Con respecto a los resultados de los estudiantes de licenciatura en las competencias genéricas por área de conocimiento, se puso en evidencia que las áreas de Educación en Ética y Valores Humanos; Educación Religiosa; Ciencias Sociales, Historia, Geografía, Constitución Política y Democracia, y Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros, obtuvieron los mejores puntajes en los módulos de comunicación escrita, lectura crítica y competencias ciudadanas; en contraste, las áreas con más bajo puntaje fueron Educación Física, Recreación y Deportes y Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos.

El área de Matemáticas alcanzó el puntaje promedio más alto en razonamiento cuantitativo en todo el ciclo estudiado; mientras que las otras áreas presentaron puntajes por debajo del más bajo de Matemáticas; las Licenciaturas para la Enseñanza a Grupos Etarios, Poblaciones y Proyectos fueron el grupo de menor puntaje promedio.

Los resultados en la competencia genérica de inglés muestran que los puntajes promedio más altos fueron de los estudiantes de las licenciaturas del área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros. En ninguna otra área los estudiantes alcanzaron este orden de puntaje, por el contrario, todos presentaron puntajes promedio por debajo del más bajo del área de Humanidades, Lengua Castellana e Idiomas Extranjeros.

A propósito de los resultados en la competencia de comunicación escrita por niveles de desempeño y por región, en el periodo 2012-2015, los datos indican que el mayor porcentaje de los estudiantes de licenciatura evaluados se ubicó en los niveles N4 y N5, de regular desempeño; les siguió el porcentaje correspondiente a los niveles N1, N2 y N3, de bajo desempeño. En contraste, el

porcentaje de estudiantes en los niveles de más alto desempeño N6, N7 y N8, fue el más bajo.

En relación con el desempeño en la competencia de comunicación escrita por región, las regiones Eje Cafetero, Nororiente y Suroriente presentaron en todo el periodo el mayor porcentaje de estudiantes en los niveles N4 y N5. La región Caribe presenta el porcentaje más alto en el N3, seguida por las regiones Suroriente en el 2012 y Antioquia y Chocó entre el 2013 y el 2015. En los niveles de más bajo desempeño, N1 y N2, las regiones con los mayores porcentajes de estudiantes fueron Caribe, Antioquia y Chocó, y Suroriente.

En los niveles de desempeño alto, para el nivel N6 los porcentajes mayores de estudiantes los alcanzaron las regiones de Bogotá, Suroccidente y Antioquia y Chocó; y, el más bajo le correspondió a la región Caribe. En los niveles N7 y N8, que presentan los porcentajes más bajos de estudiantes de todas las regiones, es la región Bogotá la que más estudiantes ubica en estos dos niveles.

En términos generales, más del 69 % de los estudiantes, en todas las regiones y años, obtienen niveles de desempeño regulares o bajos en la competencia de comunicación escrita.

Respecto a los resultados en la competencia de inglés por niveles de desempeño y por región, en el periodo 2012-2015, alrededor del 67 % de los estudiantes se ubicaron en los niveles A- y A1, lo que lleva a plantearse cómo disminuir el porcentaje en estos niveles, dado que los estudiantes que están cursando programas de licenciatura para la enseñanza del inglés, de acuerdo con la normatividad actual, el nivel de desempeño esperado al finalizar el programa debe ser C1, y para los demás programas de licenciatura, en el año 2017 será el A2 y luego será B1. Además, se evidencia la enorme dificultad que representa lograr los niveles exigidos, aun cuando se destacan avances en esta competencia.

En cuanto al desempeño en la competencia de inglés por región, en general Bogotá, comparada con las otras regiones, presentó el mayor porcentaje en los niveles A2, B1 y B+. La región que le sigue en orden descendente es la 3, Suroccidente; las demás regiones presentan porcentajes menores.

El panorama general, frente al desempeño de los estudiantes de licenciatura en inglés, plantea la necesidad de organizar un plan de contingencia que le permita a los estudiantes ascender a los niveles requeridos para que se puedan graduar, de lo contrario se puede ver notablemente afectada la tasa de graduación en los próximos años. La otra posibilidad que se plantea es modificar la norma, ajustándose a las características del contexto nacional, regional y local.

En relación con la situación de los graduados y los egresados de los programas de licenciatura en el mercado laboral, en el periodo 2012-2015, en los datos del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) se abordaron variables como género, región, sector, metodología, área de formación e ingresos para presentar un balance general de los graduados de licenciatura.

En cuanto al número de egresados de los programas de licenciatura en el periodo de estudio, este correspondió a 79 755 graduados; de este total el 32,0 % atañen al género masculino y el 68,0 % al género femenino. Estos datos ratifican la preeminencia femenina en el ejercicio de la profesión docente al duplicar al número de egresados del género masculino.

Respecto al sector de egreso de los licenciados, en el periodo estudiado predominó la formación en el sector oficial con 74 % de graduados versus el 26 % en el sector privado. Si se tienen en cuenta las regiones que fueron objeto de estudio se puede concluir que el mayor número de graduados se localizó en Bogotá con un 21 % del total de egresados de los programas de licenciatura, seguida por la región Caribe con un 18,8 %. El menor número de egresados de las licenciaturas se concentró en la región Suroriente, con el 4,3 % del total de graduados de las licenciaturas entre el 2012 y el 2015.

Si se analiza la distribución de graduados por región en contraste con el sector oficial o privado, es de resaltar que la región Nororiente fue la que tuvo un mayor número de graduados en el sector oficial, con el 16,9 % de egresados de los programas

de licenciatura, en contraposición con la región Suroriente que tuvo el 3,5 % egresados del sector oficial. Además, es de destacar que la región de Bogotá ostentó el mayor número de graduados de programas de licenciatura vinculados al sector privado con el 45,3 % del total de egresados para el periodo 2012-2015, mientras que la región Suroriente presentó el 3 % del total de egresados vinculados al sector privado.

En lo que concierne a la metodología de formación, ya sea presencial, a distancia o virtual; la presencial es la predominante en los graduados como licenciados, dado que para el periodo 2012-2015 se reportó el 63,9 % de graduados, en contraste con el 36,1 % de titulados en la metodología a distancia tradicional. Si se considera la región, el mayor número de los graduados de programas con metodología a distancia se concentró en la región Nororiente con el 11,4 % de titulados y el menor número se ubicó en la región Suroriente. Acerca de la metodología presencial de las titulaciones de la licenciatura, el mayor número estuvo en Bogotá, mientras que la región Suroccidente mostró el menor número de graduados. En el caso de la metodología virtual las titulaciones se ubicaron fundamentalmente en Bogotá con 27 graduados, mientras que tanto la región Suroccidente como la región Caribe solo tuvieron un graduado.

Como se mencionó antes, el nivel de ingresos es una de las variables que permite caracterizar laboralmente los graduados de los programas de licenciatura; en este sentido, los datos de OLE para el periodo de análisis muestran que el total de cotizantes entre el 2012 y el 2015 correspondió a 9627, de los cuales un 69 % fueron mujeres y el 31 % hombres. De otra parte, del total de cotizantes, el 71,6 % se ubicó en el sector oficial, y el restante, 28,4 %, en el sector privado. A su vez, el cruce entre las variables de región y el porcentaje de cotizantes permite señalar que la región en la que se ubicaron de manera predominante los licenciados cotizantes correspondió a Bogotá con un 29 % del total, mientras que en la región Suroriente se ubican solamente el 3 % del total de cotizantes.

En términos del salario de enganche, los datos del OLE en el periodo de estudio ponen en evidencia que, en comparación con áreas como las Ciencias de la Salud, las Ciencias Sociales y Humanas o Ingenierías y afines, el promedio de ingreso salarial de las Ciencias de la Educación es menor. Adicionalmente, los hombres perciben un salario de enganche en promedio mayor al salario de la mujer; pero esto no solo es característico de los egresados de licenciaturas, también se da en otras áreas como Ciencias de la Salud. Si se considera la variable sector, se aprecia lo mismo, es decir, se identifica que en promedio los hombres obtienen un salario de enganche mayor que las mujeres, tanto en el sector oficial como en el privado.

Por otra parte, la variable de salario de enganche de los egresados de licenciaturas permite señalar que en la región Antioquia y Chocó se percibió, en promedio, el mejor salario, seguida de cerca por la región de Bogotá; en tanto que en la región Suroriente se pagaba el más bajo promedio salarial de enganche. Esta situación es problemática si se considera que el mayor número de egresados de los programas de licenciatura pertenecen al género femenino; además, se identificó que entre los años 2012 y 2015 el salario de enganche fue, paradójicamente, decreciendo para todos.

Los datos aquí presentados son susceptibles de diversas lecturas y en todo caso nos permite tener una radiografía de una coyuntura histórica particular, que puede ser enriquecida y actualizada sobre los programas de licenciatura y sus actores. Revisar estas tendencias y contrastarlas con las particularidades de cada institución puede resultar un ejercicio pertinente para hacer seguimiento a las acciones que en cada contexto se emprenden, así como para identificar necesidades de formación en las regiones y a nivel nacional. Considerar los múltiples usos de los datos es también una oportunidad para favorecer la comprensión de los modos en que se configuran las brechas en nuestro país, a la vez que nos permite construir otras imágenes de nuestros logros en los procesos de formación y proyectar políticas institucionales y nacionales apropiadas y que atiendan de manera efectiva las desigualdades históricamente desatendidas.

Capítulo IV.

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

Las políticas de calidad que se han trazado con respecto a los programas de formación de profesores, en cualquiera de sus niveles, no suelen consultar la experiencia de las comunidades académicas. Aunque en varias ocasiones se han propuesto foros presenciales y virtuales que buscan garantizar un cierto nivel de interlocución entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, difícilmente lo que se plantea en dichos ejercicios queda incluido en las formulaciones definidas por los organismos gubernamentales.

Por tal razón, en esta investigación se opta por destacar los análisis, las posturas y las iniciativas a partir del balance de la experiencia de las comunidades académicas que son responsables de los programas de licenciatura frente a las orientaciones y exigencias del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Algunos estudios han identificado las características que delimitan la conformación de las comunidades académicas en torno a la actividad investigativa¹ o al poder universitario (jerarquías)

1 Pertinencia institucional (universidad o centro de investigación) con tiempo suficiente de dedicación de sus miembros, líneas de investigación definidas, escrutinio público periódico de su productividad (eventos y publicaciones), independencia frente a los entes financiadores, continuidad y recursos (Lucio y Duque, 2001).

y el prestigio científico (estatus) (Bourdieu, 2008). Sin embargo, no incluyen el conjunto de actores que se involucra en el proceso de redefinición del devenir de estas comunidades por efecto de las políticas educativas, que no solamente tienen un efecto institucional, sino que además afectan a todo el sistema educativo.

Por tal razón, se optó por otro tipo de estudios que no solamente analizan las dinámicas internas de estas comunidades o su relación con el sistema de educación superior, sino que abordan su situación actual en relación con las políticas educativas; en particular las que promueven la calidad en el ámbito universitario, mediante sistemas de incentivos tanto para los miembros de estas comunidades como para los programas que ofrecen (Arana, 2012). Desde esta perspectiva, Arana (2012) considera a las comunidades académicas como aquellas que “[...] tienen una convivencia espacio-temporal relativamente estable, determinada por relaciones humanas y profesionales, y que se interesan por compartir y tomar decisiones ante problemas significativos en el campo académico” (p. 27). Estas unidades se ocupan del “estudio y a la enseñanza de los diversos campos de formación profesional donde tienen un lugar destacado la investigación y formación universitaria en la dinámica de interacción de los estudiantes, los docentes, el personal administrativo y de apoyo” (Arana, 2012, pp. 26-27).

De estas comunidades, que tienen en su núcleo a quienes se ocupan del desarrollo académico de los programas de licenciatura, también hace parte la estructura organizativa (decanaturas, departamentos, centros de investigación, vicerrectorías, oficinas de autoevaluación y acreditación), que garantiza el desarrollo de las actividades de docencia, investigación y extensión, y que propone las orientaciones definidas por cada universidad, para apropiar, adaptar o debatir los lineamientos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

La indagación por estas comunidades es la que permite reflexionar acerca de la experiencia de los procesos de acreditación de calidad de los programas académicos de las licenciaturas, desde las particularidades institucionales y las regionales, y desde

las dificultades, problemáticas y transformaciones que se han generado en el ámbito universitario, por cuenta del desarrollo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Para incorporar de manera reflexiva la experiencia de estas comunidades, se exponen, en este capítulo, los principales planteamientos tomados en los foros regionales que se llevaron a cabo en el curso de esta investigación y en las visitas *in situ* que se realizaron a varios programas de licenciatura.

Este acercamiento a las experiencias de los profesores y los directivos docentes de las facultades de educación y, especialmente, a los programas académicos, revistió gran importancia en la investigación porque representó una oportunidad de participación de las comunidades académicas implicadas en los procesos de autoevaluación y en las evaluaciones externas en el marco de las exigencias del Sistema Nacional de Acreditación. Además, permitió la construcción de un balance respecto a los aportes y las limitaciones del Sistema de Aseguramiento de Calidad a los programas de licenciatura, en la voz de quienes son responsables de gestionar los procesos de autoevaluación con fines de acreditación o de registro calificado, según los casos.

Por otra parte, este ejercicio también permitió que los actores se pronunciaran en relación con una serie de propuestas formuladas por el equipo de investigación en torno al fortalecimiento de la formación en los programas de licenciaturas así como al redimensionamiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, muchas de las cuales fueron incorporadas en el diseño de los lineamientos presentados en el último capítulo de este libro. En este sentido, uno de los aprendizajes más importantes de este recorrido por la experiencia de muchas licenciaturas del país tiene que ver con la imperiosa necesidad de los profesores de los programas de licenciatura de que sus particularidades regionales e iniciativas sean reconocidas y tenidas en cuenta.

El propósito de los foros regionales consistió, en primera instancia, en socializar y debatir la caracterización de la situación de los programas de licenciatura en el marco del Sistema de Ase-

guramiento de la Calidad a nivel regional y nacional, producida en el marco de esta investigación. En segunda instancia, en reconocer los abordajes de la evaluación de la calidad de los programas de licenciatura, a partir de la identificación de las condiciones que han posibilitado, potenciado o limitado el desarrollo de los procesos de formación de educadores. Finalmente, en hacer visibles las experiencias e iniciativas que, según los actores, cualifican las políticas a partir de las comprensiones elaboradas y de la identificación de alianzas que potencien el desarrollo colectivo de las licenciaturas a nivel regional.

Estos foros regionales se desarrollaron en dos momentos. El primero consistió en la socialización de la caracterización por regiones de los programas de licenciatura, elaborada a partir de la base de datos proporcionada por el MEN y organizada por el equipo de investigación, con la descripción de las tendencias nacionales y regionales sobre la distribución de los programas (los análisis de estas tendencias se presentan en el capítulo 2 del presente libro). El segundo momento consistió en la realización de grupos de discusión, en los que se invitó a los representantes de los programas de licenciatura de cada institución por región a abordar las condiciones y los procesos que posibilitan o dificultan los procesos de autoevaluación y evaluación de calidad en los programas; con el propósito de formular propuestas susceptibles de materializarse en políticas que fortalezcan la calidad de los programas de licenciatura y el mejoramiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Dicho material fue un insumo valioso para la formulación de los lineamientos que se presentan en el último capítulo.

Tal como se detalla en la tabla 4.1, se realizaron doce foros regionales, en los cuales participaron 52 IES, algunas de ellas asistentes en varios foros, con un total de 334 participantes: directivos de las unidades académicas, coordinadores de programas de licenciatura, profesores responsables o que hacen parte de los equipos de autoevaluación con fines, ya sea de renovación de los registros o de acreditación institucional.

Tabla 4.1. Número de participantes en los Foros Regionales por IES y por región

| Región | Ciudad Foro Regional | N.º IES | Nombre IES | N.º personas | N.º personas Región |
|---------------------------------------|----------------------|---------|---|--------------|---------------------|
| 1 | Bogotá (Foro 1) | 12 | Universidad Externado de Colombia | 2 | 45 |
| | | | Universidad de San Buenaventura | 2 | |
| | | | Universidad Santo Tomás | 4 | |
| | | | Universidad Distrital Francisco José de Caldas | 2 | |
| | | | Fundación Universitaria del Área Andina | 3 | |
| | | | Universidad Pedagógica Nacional | 6 | |
| | | | Corporación Universitaria CENDA | 3 | |
| | | | Universidad El Bosque | 2 | |
| | | | Corporación Universitaria Minuto de Dios | 1 | |
| | | | Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales | 1 | |
| | | | Universidad Antonio Nariño | 1 | |
| | | | Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia | 1 | |
| | Bogotá (Foro 2) | 10 | Institución Universitaria Colombo Americana (UNICA) | 1 | |
| | | | Fundación Universitaria del Área Andina | 3 | |
| | | | Universidad Nacional Abierta y a Distancia | 1 | |
| | | | Dirección Nacional de Escuelas (DINAE) | 3 | |
| | | | Universidad Libre | 1 | |
| | | | Corporación Universitaria Minuto de Dios | 1 | |
| | | | Universidad El Bosque | 1 | |
| | | | Universidad Santo Tomás | 4 | |
| Universidad Pedagógica Nacional (UPN) | 1 | | | | |
| Universidad Externado de Colombia | 1 | | | | |

| Región | Ciudad Foro Regional | N.º IES | Nombre IES | N.º personas | N.º personas Región |
|---------|--------------------------------|-----------------------------------|--|--------------|---------------------|
| 2 | Medellín | 7 | Universidad de Antioquia | 16 | 91 |
| | | | Universidad Autónoma Latinoamericana | 3 | |
| | | | Corporación Universitaria Lasallista | 1 | |
| | | | Universidad Católica del Oriente | 3 | |
| | | | Universidad de San Buenaventura | 3 | |
| | | | Universidad Cooperativa de Colombia | 1 | |
| | Universidad Católica del Norte | 2 | | | |
| Quibdó | 1 | Universidad Tecnológica del Chocó | 62 | | |
| 3 | Popayán | 8 | Universidad del Valle | 4 | 44 |
| | | | Universidad del Cauca | 27 | |
| | | | Institución Universitaria CESMAG | 6 | |
| | | | Universidad de Nariño | 2 | |
| | | | Universidad ICESI | 1 | |
| | | | Corporación Universitaria Autónoma del Cauca | 1 | |
| | | | Universidad Mariana | 2 | |
| | | | Institución Universitaria del Valle | 1 | |
| 4 | Barranquilla | 4 | Universidad de San Buenaventura (Cartagena) | 1 | 73 |
| | | | Universidad del Atlántico | 10 | |
| | | | Universidad del Magdalena | 2 | |
| | Montería | 3 | Universidad del Norte | 4 | |
| | | | Universidad de Córdoba | 11 | |
| | | | Universidad de Sucre | 4 | |
| | | | Unicolombo | 1 | |
| Guajira | 1 | Universidad de la Guajira | 40 | | |

| Región | Ciudad Foro Regional | N.º IES | Nombre IES | N.º personas | N.º personas Región |
|--------|---------------------------|---------|--|--------------|---------------------|
| 5 | Pereira | 6 | Universidad Católica de Pereira | 1 | 14 |
| | | | Universidad del Quindío | 3 | |
| | | | Universidad Tecnológica de Pereira | 5 | |
| | | | Universidad de Manizales | 1 | |
| | | | Universidad de Caldas | 3 | |
| | | | Universidad del Tolima | 1 | |
| 6 | Floridablanca (Santander) | 8 | Universidad Francisco de Paula Santander | 2 | 50 |
| | | | Universidad de Santander | 1 | |
| | | | Universidad de Pamplona | 8 | |
| | | | Universidad Cooperativa de Colombia | 4 | |
| | | | Universidad Industrial de Santander | 1 | |
| | | | Universidad Autónoma de Bucaramanga | 2 | |
| | | | Fundación Universitaria de San Gil | 2 | |
| | | | Universidad Santo Tomás | 3 | |
| | Tunja | 1 | Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia | 27 | |
| 7 | Florencia | 1 | Universidad de la Amazonía | 17 | 17 |
| | Total | 52 | | 334 | 334 |

Fuente: elaboración propia.

Las visitas *in situ* a los programas de licenciatura tuvieron como objetivo profundizar en la experiencia de los programas. Así, se buscó identificar los balances y las dinámicas de los procesos de aseguramiento de esta y analizar otros modos de comprensión de la evaluación; contrastar las valoraciones y los aportes que se derivan del proceso de aseguramiento de la calidad instituidos desde los entes oficiales, con aquellos que los actores configuraron desde su comprensión de esta en la formación de los educadores, e identificar

iniciativas de cualificación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que potencien el desarrollo colectivo de las licenciaturas a nivel regional. Fueron seleccionados los programas acreditados o con renovación de acreditación y aquellos que durante su funcionamiento únicamente han contado con registro calificado, con el fin de contrastar las experiencias en los procesos de evaluación y las formas de abordar las orientaciones del sistema.

Las visitas *in situ* consistieron fundamentalmente en el desarrollo de un conversatorio con diferentes actores de los programas que han participado en los procesos de autoevaluación (coordinadores de los programas, profesores y, en ocasiones, decanos y estudiantes), a partir de un guion de preguntas semiestructurado.

Los veinte programas visitados corresponden a dieciocho universidades del país, distribuidos de la siguiente manera: nueve programas con reconocimiento de acreditación de alta calidad, nueve solamente con registro calificado y dos con registro calificado y sin renovación de la acreditación de alta calidad. En total, en esta fase, la investigación contó con 104 participantes, la mayoría de los cuales fueron los profesores responsables o que hacen parte de los procesos de autoevaluación y acreditación, en algunos casos se contó con la participación de directivos, académicos y estudiantes. En la tabla 4.2 se detalla la información correspondiente a los programas visitados y al número de los participantes.

A continuación se expondrán los aportes de los participantes en torno a sus experiencias frente a los procesos de autoevaluación y evaluación externa, con miras a la obtención de los reconocimientos del registro calificado o de acreditación de alta calidad, en dos grandes bloques. En primer lugar las *problemáticas*, es decir, todos los aspectos que se reconocen como vacíos, incongruencias y elementos que afectan negativamente a los programas; en segundo lugar, las *propuestas*, es decir, las sugerencias e ideas que los participantes postularon, para mejorar o reformular la estructura e implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Tabla 4.2. Caracterización de los programas de licenciatura visitados y número de participantes

| Región | Programa | Máximo reconocimiento (histórico) | Antigüedad (a 2016) | N.º participantes |
|---------------|---|--|----------------------------|--------------------------|
| 1 | Lic. en Educación Básica con énfasis en Matemáticas | Registro calificado: 7 años Renovación del registro calificado: 7 años | 15 años | 6 |
| | Lic. en Biología | Primera acreditación: 5 años Segunda acreditación: 6 años | 16 años | 8 |
| | Lic. Educación Básica con énfasis en Ciencias Sociales | Primera acreditación: 4 años No se aprobó renovación de acreditación Registro calificado: 7 años | 18 años | 2 |
| | Lic. Educación Básica con énfasis en Humanidades y Lengua Castellana | Primera acreditación: 4 años | 15 años | 1 |
| 2 | Lic. en Pedagogía Infantil | Primera acreditación: 4 años Segunda acreditación: 4 años | 16 años | 4 |
| | Lic. en Inglés | Registro calificado: 7 años | 20 años | 5 |
| | Lic. en Educación Preescolar | Primera acreditación: 4 años | 18 años | |
| | Lic. en Biología y Química | Registro calificado: 7 años | 13 años | 14 |
| 3 | Lic. en Educación Básica con énfasis en Matemáticas | Registro calificado: 7 años | 18 años | 1 |
| | Lic. en Educación Básica con énfasis Ciencias Naturales y Educación Ambiental | Registro calificado: 7 años | 18 años | 1 |
| | Lic. en Educación para la Primera Infancia | Primera acreditación: 4 años Segunda acreditación: 4 años | 18 años | 1 |

| Región | Programa | Máximo reconocimiento (histórico) | Antigüedad (a 2016) | N.º participantes |
|--------|---|--|---------------------|-------------------|
| 4 | Lic. en Informática y Medios Audiovisuales | Primera acreditación: 4 años No se aprobó renovación de acreditación Registro calificado: 7 años | 18 años | 5 |
| | Lic. en Educación Física, Recreación y Deporte | Registro calificado: 7 años | 15 años | 13 |
| | Lic. en Pedagogía Infantil | Primera acreditación: 5 años Segunda acreditación: 10 años | 18 años | 7 |
| | Lic. en Etnoeducación | Registro calificado: 7 años | 5 años | 18 |
| 5 | Lic. en Educación Física y Deportes | Registro calificado: 7 años | 9 años | 1 |
| | Lic. en Pedagogía Infantil | Primera acreditación: 4 años | 18 años | 2 |
| 6 | Lic. en Matemáticas | Primera acreditación: 4 años | 18 años | 3 |
| | Lic. en Educación Básica con énfasis en Matemáticas | Registro calificado: 7 años | 15 años | 2 |
| 7 | Lic. en Matemáticas y Física | Primera acreditación: 3 años Segunda acreditación: 4 años Tercera acreditación: 6 años | 18 años | 10 |
| Total | 20 | - | - | 104 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES). Fecha de corte: 30 de junio de 2016.

Tanto las problemáticas como las propuestas han sido clasificadas en cuatro tópicos, cada uno de los cuales se despliega en varios aspectos de acuerdo con el nivel de recurrencia temática identificada, es decir, en la medida en la que hubo reiteración

en los foros y en las visitas sobre algunos asuntos se consideró pertinente crear una categoría que agrupara enunciados afines de los participantes. Así, los tópicos identificados en los que se organizaron los bloques temáticos son los siguientes:

- Asociadas a las normas y las políticas externas que regulan los programas de licenciatura.
- Relacionados con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.
- Generadas en la propia institución.
- Concernientes a los programas de licenciatura.

Problemáticas derivadas de las políticas y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Los profesores participantes indican un conjunto de problemáticas relacionadas con normativas externas a los programas, como el financiamiento y aquellas vinculadas al Sistema de Aseguramiento de la Calidad, a las propias universidades y a los programas de licenciaturas.

Problemáticas asociadas a las políticas y las normas externas que regulan los programas de licenciatura

Existe una serie de factores que inciden negativamente en la calidad de las licenciaturas que no depende de los programas académicos, pero que tampoco está asociado directamente al Sistema de Aseguramiento de la Calidad, punto que será abordado más adelante; sino que se centra en los aspectos normativos y de política de carácter nacional que regulan la cuestión docente y, específicamente, la formación de licenciados. En particular, los participantes identificaron como problemático el cambio intempestivo de leyes, decretos y resoluciones, así como la distribución desigual de los recursos financieros y la manera como las reglamentaciones no contemplan las realidades contextuales propias de las regiones.

Afectaciones por la expedición de normas

Los participantes en los foros y en las visitas a los programas consideran que el conjunto de políticas y normas emanadas en las últimas décadas, referidas a la calidad de los programas académicos de educación superior y en particular de las licenciaturas (hacen especial énfasis en el artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en su momento a la Resolución 2041 de 2016), han insidido en la autonomía universitaria y han ocasionado bruscas modificaciones en la lógica de la evaluación de los programas; por cuanto la imposición de cambios desde arriba no deja el suficiente tiempo para decantar las modificaciones, realizar los ajustes y responder a las expectativas normativas. Dicho frenesí legal desestabiliza los programas, impide miradas de largo aliento y condiciona la dinámica de organización interna de las licenciaturas, en función exclusivamente de la respuesta esperada por el MEN para que la acreditación sea otorgada o mantenida. Veamos algunos relatos en esta dirección:

Con la expedición de la norma que hace obligatoria la acreditación para las licenciaturas, los programas han contado con poco tiempo para desarrollar los procesos de autoevaluación, lo cual ha afectado significativamente las dinámicas internas y ha llevado a la implementación de cambios importantes en tiempos cortos. Se resalta que de todas formas el proceso es dispendioso y que los tiempos asignados no son suficientes. Se terminan sacrificando espacios profesionales y familiares. (Foro Región 1)

La legislación cambia los rumbos cuando ya se llevan unos procesos y se cuenta con unos procesos propios desde la impronta institucional o del programa, ligados, además, a la autonomía universitaria. Se generan unas tensiones problemáticas por la exigencia de adecuarse a la norma. (Foro Región 2)

Constantemente, se reformulan lineamientos de calidad de los programas, lo cual conlleva a cambios frecuentes asociados a modificaciones en el modelo, lo que impide hacer seguimiento a las cohortes de estudiantes en el marco de un mismo modelo. (Visita a programa Región 4)

A este nivel se esperaría que la normativa sobre la formación inicial docente no solo fuera concertada con los actores implicados y que no obedeciera a los avatares e improvisaciones de los gobiernos de turno, sino que fuera una política de Estado derivada de las mismas comunidades académicas y que, por tanto, contara con suficiente tiempo de participación, difusión y apropiación por parte de sus actores.

Problemas presupuestales para la implementación del modelo

Es de conocimiento público el creciente desfinanciamiento al que ha sido sometida la universidad pública en las últimas décadas, porque han aumentado sus gastos debido al incremento de cobertura que se instauró durante los ocho años de desarrollo de la Revolución Educativa, a la carga en funcionamiento, a las nóminas y al incremento de las exigencias del mismo Sistema de Aseguramiento de la Calidad; mientras que el presupuesto que destina el Estado se mantiene estrictamente con el incremento del IPC de acuerdo con la Ley 30 de 1992. En esta línea, se evidenció como demanda recurrente por parte de los participantes, en los foros regionales y en las visitas a programas, la necesidad de un compromiso efectivo del Estado para garantizar el cubrimiento de los altos costos que representa acceder y procurar la calidad de los programas, en términos de planta docente de tiempo completo, investigación, publicaciones o visibilidad nacional e internacional, por mencionar algunos aspectos. Sobre esta exigencia llama la atención, en la educación superior pública, que los programas de licenciatura se sienten obligados a obtener el reconocimiento que la acreditación de alta calidad otorga, pero no se dan las condiciones para que ello sea posible. Veamos:

En relación con la financiación necesaria para el fortalecimiento de los factores que se evalúan en el marco de los procesos de acreditación de alta calidad, se destaca la falta de apoyo económico por parte del Gobierno. Por una parte, el modelo exige diferentes

modificaciones al programa para asignar reconocimientos como la acreditación de alta calidad o la renovación del registro calificado, pero, por otro lado, no aporta los recursos para realizar los cambios necesarios para el fortalecimiento del programa. (Visita a programa Región 2)

Hay insuficiente asignación presupuestal a la universidad pública, lo que incide en el cumplimiento de calidad, de cobertura, de gestión pedagógica y educativa, y de la calidad de los resultados. (Foro Región 3)

Adicionalmente, los participantes en los foros y las visitas indican que la situación financiera es particularmente preocupante para las universidades pequeñas o distantes de los centros urbanos, por cuanto los recursos con los que cuentan son muy limitados:

Frente a muchas exigencias del sistema, no hay presupuesto para cumplir con los requerimientos. El MEN no ofrece recursos, pero sí mide a los programas por aspectos que dependen de estos, lo que ocasiona que universidades regionales o programas pequeños siempre estén en desventaja. (Foro Región 5)

Sobre las limitaciones y las presiones económicas que los programas de licenciatura dicen pasar, es importante indicar que la función del Estado no se puede reducir a exigir resultados y solicitar que las carreras luchen por su cuenta y riesgo por la acreditación. Las licenciaturas, al exigir mayor presupuesto para su funcionamiento, interpelan al Estado para que se haga responsable de optimizar los procesos que busca evaluar.

Desconocimiento de las realidades regionales

Las políticas nacionales sobre formación de educadores se han proyectado sobre el territorio nacional y cada programa ha tenido que sortear, con sus propios medios, la manera de cumplir los estándares que las normas demandan. En este sentido, según los participantes, no hay reconocimiento de las particularidades

territoriales ni de las dificultades que requiere atender la complejidad de los contextos regionales, y mucho menos hay posibilidades de potenciar las apuestas que las instituciones y los programas hacen en función de atender las necesidades propias de sus contextos. En medio de un país diverso, multicultural, con particularidades derivadas de años de conflicto interno y con unos programas de licenciatura que se esfuerzan por actuar en consecuencia, llama la atención la expedición de normativas que homogenizan e invisibilizan estas importantes realidades.

Los factores de los lineamientos de acreditación de alta calidad no reconocen la diversidad cultural del país. Los formatos son descontextualizados, buscan la uniformidad en todo el país, por lo que no tienen en cuenta la especificidad del programa ni las visiones de mundo que tiene la región. (Visita Región 4)

No se reconocen las condiciones socioculturales, políticas y económicas de las regiones ni las apuestas diferenciadas que estas tienen. (Foro Región 7)

Los procesos de aseguramiento no permiten hacer autoevaluaciones teniendo en cuenta las dinámicas propias de los contextos en los que se encuentran los programas en las regiones. (Foro Región 2)

También, en este punto se indica la desventaja que tienen las universidades de los territorios. Se señala que el modelo de autoevaluación pareciera estar pensado solo para las universidades de los grandes centros urbanos. Además, algunas regiones sienten que la normativa no solo no las reconoce, sino que no da espacio para resolver sus problemas, en el sentido que se ven afectadas por violaciones a los Derechos Humanos y a la vida de docentes, sin que ello sea óbice para cumplir los procesos exigidos en la acreditación de alta calidad.

El modelo no contempla particularidades como las condiciones de violencia que conllevaron a la disminución del número de profesores (asesinatos), pérdida de producción académica (pérdida de

generación de conocimiento), estancamiento en investigación y prevalencia de docencia respecto a la investigación. (Foro Región 4)

El clamor por el reconocimiento de las realidades regionales está en consonancia con el país multicultural reconocido en la Constitución Política de Colombia de 1991, con el principio de la descentralización y la autonomía universitaria. Esta dinámica choca con la excesiva centralización normativa cuyo patrón está en un ideal de universidad urbana, masiva, ilustrada y elitista que muy pocas instituciones logran. Urge entonces ser consecuentes con el espíritu de la Constitución y propender por normas sobre formación de educadores que reflejen las particularidades del país.

Problemáticas generadas por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Un segundo grupo de problemáticas alude específicamente al modelo de aseguramiento de la calidad y a las insatisfacciones con los procedimientos exigidos y con la lógica que lo caracteriza. Asuntos atinentes a la falta de participación en la construcción del sistema, la carencia de acompañamiento en su desarrollo, así como otros aspectos vinculados a la manera como los programas deben dar respuesta al CNA, en el diligenciamiento de formatos y otros requerimientos protocolarios, fueron resaltados como elementos problemáticos por los profesores participantes en los foros y en las visitas a los programas.

Labor de los pares evaluadores

Los profesores de algunos de los programas de licenciatura señalaron la dificultad que tuvieron en el proceso de acreditación de alta calidad, en concreto con la visita de los pares evaluadores. Consideraron que algunos de ellos no tienen el suficiente conocimiento del campo académico del programa, pretenden comparar el programa evaluado con la licenciatura de procedencia del par, se presentan deficiencias en los procesos de retroalimentación durante y después de la visita, o se evidencia una diferencia radical entre el

informe de los pares y la resolución final del MEN. Estos y otros insumos reflejan no solo la falta de formación dada a los pares evaluadores de cara al rol que desempeñan, sino el vacío en la articulación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en el que el papel y la verificación de la información reportada por los pares no cuentan con un protocolo claro y objetivo. Veamos unos relatos que resaltan algunas de estas dificultades:

El sesgo de una de las pares asignadas para la evaluación en el 2009 hacia el programa y la universidad se considera como otro factor que incidió en la no renovación de la acreditación de alta calidad. (Visita programa Región 1)

En ocasiones, los pares encargados de revisar el proceso de autoevaluación no se encuentran en la capacidad de evaluar de manera adecuada a los programas. No hay claridad sobre cómo se forman. A veces no se cuenta con un proceso de evaluación de la autoevaluación de los programas adecuado o con un proceso de retroalimentación por su parte. (Foro Región 2)

Las observaciones que realizaron los pares evaluadores no se reflejaron en la resolución de acreditación del programa, posiblemente debido a que el CNA tuvo en cuenta únicamente los datos presentados en el informe de autoevaluación que realizó el programa. (Visita programa Región 6)

En muchas ocasiones el concepto de los pares y sus argumentos no son sustanciales para fundamentar la no acreditación de un programa. El compromiso de los pares con el mejoramiento en muchos casos no es homogéneo y se debería replantear. Que sean estrictos en lo que se propone el CNA, ya que el resultado de la evaluación está en sus manos; los criterios para su selección deberían ser más estrictos. (Foro Región 6)

No se trata de renunciar a la mirada externa, por el contrario, se aspira a que la función de los pares evaluadores consista en una retroalimentación pertinente, fundamentada y profesional respecto a los procesos de autoevaluación adelantados. Para muchos

participantes, una evaluación ajena, distante y que culpabiliza, hecha por colegas profesores, desafortunadamente se sintoniza con un sistema de aseguramiento también esquivo, adusto e indolente, que requiere cambios y reestructuraciones.

Falta asesoría y acompañamiento en la implementación del modelo

Es claro que las funciones del CNA y del MEN no se pueden reducir exclusivamente a la publicación de unos lineamientos que los programas de licenciatura deben cumplir o a la expedición de resoluciones en las que se otorga o niega la acreditación. En tal sentido, varios profesores participantes reclaman asesoría y acompañamiento en el proceso de autoevaluación. Algunos participantes se sienten abandonados por el MEN en medio de un sistema que los interpela con muchas exigencias, pero que no los asiste frente a la forma de mejorar efectivamente. Veamos algunos fragmentos en esta dirección:

Otra de las problemáticas identificadas en el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad es la falta de acompañamiento a los programas e instituciones que realizan autoevaluaciones, para aplicar a la obtención de la acreditación o a la renovación del registro calificado por parte de las instituciones que componen el sistema de aseguramiento. Se considera que estos procesos se han orientado a realizar exigencias de calidad a los programas, sin que haya, paralelamente, un acompañamiento continuo que apoye y asesore a las licenciaturas en el proceso de autoevaluación y evaluación externa. (Visita programa Región 1)

No hay acompañamiento, seguimiento y orientación en la comprensión de las normas, construcción de documentos, organización de la información y presentación del MEN y el CNA. (Foro Región 3)

Hace falta acompañamiento tanto del Ministerio de Educación Nacional como de las instituciones, y la asignación de recursos para el desarrollo de este tipo de procesos. Hay instituciones que se sienten solas, por ejemplo, en el tema de las prácticas, cuando quieren realizar el proceso de acreditación de alta calidad. (Visita programa Región 4)

En coherencia con estas observaciones, se insiste en reclamar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que no se limite a solicitar externamente determinados parámetros a los programas de licenciatura, sino que acompañe, guíe y asesore a las facultades y a las carreras, o que tenga un intercambio con ellas. Esto muestra que la función de inspección y vigilancia del Estado es insuficiente si se piensa como el garante del derecho a la educación, pues un acompañamiento a los programas le permitiría entender las vicisitudes que comporta sistematizar y evaluar las labores de la docencia, la investigación y la extensión; así como, contribuir de manera efectiva en su mejoramiento continuo.

Limitaciones en la concepción, los alcances y las exigencias del modelo

Un gran número de planteamientos de los participantes expresa otro conjunto de insatisfacciones con el modelo de aseguramiento de la calidad, concretamente con la concepción que le subyace, con su rigidez, su enfoque e instrumentos cuantitativos, y con la incapacidad de dar cuenta de la riqueza y la heterogeneidad de los programas de licenciatura. El énfasis en lo estadístico, la concepción de calidad centrada en los resultados y no en los procesos, la falta de claridad respecto a los criterios que definen la duración de la acreditación otorgada y algunos factores a los que no pueden responder los programas, como el segundo idioma o la internacionalización, son algunos aspectos sobre los cuales los programas de licenciatura se sienten incómodos, sin claridades o en desventaja en relación con otros programas. A continuación, se transcriben algunas respuestas en esta perspectiva:

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad se caracteriza por basarse en un modelo rígido que lleva a los programas a que estos se acoplen a él sin que puedan aportar a su construcción. (Foro Región 2)

El modelo de autoevaluación se considera excesivamente cuantitativo para valorar programas del campo de las Ciencias Sociales y Humanas, como la educación. Este no contempla las reflexiones que

realizan los actores de las comunidades respecto a un programa, sus fortalezas ni los modos en que se considera que se forma a los maestros requeridos, tanto para atender las necesidades de la región, como del país. (Foro Región 7)

El proceso se reduce al cumplimiento de unos estándares que responden a políticas particulares, por lo que se vuelve instrumental. (Foro Región 6)

Las particularidades de la educación y de la formación docente requieren unos enfoques y protocolos de evaluación que no se reduzcan a los datos numéricos, a los registros en cifras y a los logros puntuales de los procesos. En tal sentido, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el Sistema Nacional de Acreditación deben introducir en su lógica no solo resultados parciales, sino aspectos de orden cualitativo que permitan dar cuenta de la interacción social, el componente subjetivo y la complejidad inherente a los procesos educativos.

Desconocimiento de las especificidades y apuestas de los programas

Los actores participantes consideraron que el modelo de aseguramiento de la calidad no contempla en su estructura las particularidades de los programas ni sus fortalezas; muy por el contrario, estas se ven diluidas y debilitadas ante la presión de tener que cumplir con los requerimientos del sistema impuesto. La intromisión en la autonomía universitaria; el desconocimiento de la producción en campos particulares del conocimiento, como el artístico, el deportivo y el lúdico; el *desdibujamiento* de la identidad institucional, y la ceguera frente a la educación rural, étnica e intercultural son algunos puntos sobre los cuales se manifestaron los profesores participantes, como se ve a continuación.

La acreditación es demasiado exigente y no se contempla en los procesos la regionalización de los programas. El Gobierno debería contemplar la diversidad de las regiones y sus particularidades (social, económica,

política, cultural y de infraestructura). Se van a generar más abismos de pobreza en Colombia al tener que cerrar programas que hoy se desarrollan en la región y que no logran responder a las exigencias de los procesos de acreditación de alta calidad. (Foro Región 1)

Las políticas del programa o de la universidad, en cuanto a sus apuestas, se debilitan frente a las exigencias del MEN. Algunos aspectos clave de proyección social y servicio a la comunidad que hacían los estudiantes de la licenciatura se han visto obstaculizados frente a la necesidad de concretar esfuerzos y recursos en la autoevaluación. Las políticas nacionales no son producto de una discusión académica. (Foro Región 5)

En el modelo tienen más peso aspectos como la publicación en revistas indexadas y la visibilidad internacional, que otros como la transformación educativa en grupos sociales (por ejemplo, el trabajo con Educación Física en poblaciones vulnerables). (Visita a programa Región 4)

Al no tenerse en cuenta realmente la participación de los actores involucrados en las políticas educativas y sus entornos locales, se corre el riesgo de negar las riquezas de las construcciones realizadas. Para el caso de las políticas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de las licenciaturas, dada su gramática estandarizada, los responsables de los procesos formativos no se sienten recogidos ni representados en ella. En tal sentido, dicho sistema debe dar un importante margen para que las apuestas de los programas se potencien, los sujetos se sientan protagonistas y se articulen en torno a proyectos e iniciativas que cualifiquen la formación docente, también para que los profesores de los programas académicos de formación de educadores se sientan agentes de la política y no objetos pasivos de su aplicación.

Redundancia entre los componentes e información requerida en el proceso de aseguramiento

Otro tópico sobre el que hubo recurrencia en los foros y las visitas a los programas consistió en la inconformidad de los participantes sobre la manera como los formatos e instrumentos a diligenciar

en el marco de los procesos de autoevaluación son reiterativos, engorrosos y poco ágiles en su presentación. El diligenciamiento de los cuadros maestros y la incorporación de la información son dispendiosos, y la misma información debe ser vaciada en varios instrumentos. Veamos algunos comentarios al respecto:

La información que se requiere en el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad tiende a repetirse, lo que lleva a la elaboración de varios documentos con demasiada información, restando agilidad al proceso. (Foro Región 1)

Al momento de diligenciar el documento de registro calificado, se considera que costó dificultad responder a algunos indicadores. Algunos aspectos del formato de procesos académicos son repetitivos. (Visita programa Región 5)

Si la universidad ya está acreditada, se exige de nuevo a los programas dar cuenta de los aspectos institucionales, por lo que pareciera que en el momento de la evaluación se desconocen los informes o la información de la institución acreditada. El número de indicadores es demasiado alto, en muchas ocasiones redundante y se usa la misma información, pero debe presentarse de distinta manera porque el propósito es diferente. Esto implica un trabajo demasiado extenuante, y si a eso se le suma el quehacer de un maestro universitario, los tiempos son insuficientes. Se dedica todo el tiempo extra a este proceso. (Foro Región 6)

Se propende porque el Sistema de Aseguramiento de la Calidad cuente con unos instrumentos más ágiles, sencillos y simples que no impliquen jornadas extenuantes para su diligenciamiento. Además, es claro que hay unos factores sobre los que recae el peso de la calidad que quiere observar el CNA, así que si no se va a tener en cuenta cierta información (quizá útil para el programa, pero no para el CNA), no resulta pertinente la exigencia de registrarla, sistematizarla y reportarla.

Problemáticas generadas por las Instituciones de Educación Superior

Existe otro grupo de problemáticas referidas a la manera como las propias universidades, en ciertas ocasiones, se pueden volver una traba en los procesos de autoevaluación de los programas, en el sentido que no proveen información pertinente, no dan el respaldo adecuado a los procesos de autoevaluación ni privilegian la atención a otros programas distintos a las licenciaturas. Estos obstáculos, sumados a las objeciones anteriormente anotadas sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y a las insatisfacciones sobre la normativa que emite el MEN para las licenciaturas, expresan las múltiples dificultades que enfrentan los profesores para adelantar satisfactoriamente los procesos de autoevaluación con fines de acreditación de alta calidad y, en parte, explican el hecho de que solo una minoría de programas haya logrado este reconocimiento.

Dificultades en los sistemas de información y desarticulación de equipos responsables de los procesos de autoevaluación

Un grupo de profesores, tanto en las visitas a los programas como en los foros de algunas regiones, manifestó que su misma institución no les provee la información pertinente y necesaria para diligenciar los registros que exige el CNA. También indicó que algunas universidades no cuentan con una oficina de Aseguramiento de la Calidad que centralice y apoye la organización de la información que es de resorte de la institución o que, en ocasiones, dicha comunicación no es fluida ni oportuna. Veamos algunos relatos en esta dirección:

Existen limitaciones en los escenarios de comunicación y divulgación en la universidad, de las diferentes producciones que se generan en los programas de licenciatura. (Foro Región 6)

Si bien la universidad cuenta con varios sistemas que consignan y recopilan información que es necesaria para el desarrollo de los procesos de autoevaluación, varios de estos sistemas no se encuentran

articulados, aspecto que dificulta la recopilación de información. Esta desarticulación se deriva de la falta de sistematicidad con la que se registra la información. (Visita programa Región 2)

La bolsa financiera se maneja por facultad y a la hora de entregar la información en informes de autoevaluación se presta para confusiones y mal interpretaciones de los presupuestos. (Visita programa Región 1)

Es necesario que las universidades respalden decididamente la gestión de los programas de licenciatura para mejorar las condiciones de calidad y lograr el reconocimiento de la acreditación. Esta es una responsabilidad conjunta, pues el manejo de la información general y las oficinas de apoyo y asesoramiento son recursos insoslayables que las IES deben gestionar para que los procesos de autoevaluación de los programas se puedan desarrollar con solvencia. Detrás de la experiencia exitosa de programas que acceden a la acreditación están sus propias universidades, cuyo soporte ha sido determinante con asignación de personal, bases de datos, recursos e información, que permiten que los profesores que hacen parte de los equipos de autoevaluación se descarguen de muchas tareas instrumentales y se dediquen a lo específico de sus programas académicos.

El insuficiente número de profesores en los equipos de autoevaluación

Una demanda recurrente en los escenarios de participación docente, creados en el marco de la presente investigación, fue la imposibilidad de gestionar adecuadamente los procesos de autoevaluación con el limitado número de profesores contratados en los programas, especialmente aquellos de planta y tiempo completo. Esta situación genera recarga en los planes de trabajo, agotamiento de algunos profesores sobre los que siempre recaen las responsabilidades y desgano ante el proceso de autoevaluación, que se entiende más como trabajo ajeno que no redundan en la cualificación del programa.

No hay suficiente personal para adelantar las tareas de autoevaluación. El proceso genera recarga en las responsabilidades de los mismos docentes. (Foro Región 5)

Falta de reconocimiento del tiempo empleado por parte de los profesores que han participado en el proceso de autoevaluación. Muchos lo han hecho *ad honorem*. (Visita programa Región 7)

Junto al problema del desfinanciamiento de la educación superior, la situación se agrava cuando las mismas universidades descuidan las dinámicas de autoevaluación y no asignan tiempo a los profesores que asumen estos procesos. Por tanto, se requiere que dicha situación se regule en la normativa docente al interior de las IES y que se designen profesores de tiempo completo para tales fines, que son quienes tienen mayor conocimiento de los programas.

Falta de apoyo institucional para asumir los compromisos derivados de la autoevaluación

Asociado al aspecto anterior, un importante grupo de participantes consideró que la propia institución no asume los procesos de aseguramiento de la calidad con responsabilidad y rigor, en tanto los programas de licenciatura deben afrontar el proceso en soledad y con sus propios recursos. En particular señalan la falta de políticas institucionales de apoyo a la investigación, las limitaciones de espacios físicos, la disolución o intermitencia de los equipos de trabajo, la falta de apoyo de las directivas a los docentes de los programas y la falta de incentivos al profesorado. Veamos algunos testimonios en esta dirección:

Los procesos de autoevaluación con fines para la acreditación de alta calidad o renovación de registro son coordinados por docentes que han estado vinculados al programa durante poco tiempo, por tanto, no son exitosos. (Foro Región 2)

La institución no brinda suficiente apoyo ni la generación de medios para la obtención de la acreditación de los programas. (Foro Región 4)

La universidad no tiene una política clara frente a los programas que han logrado la alta calidad. Esto se revela en múltiples situaciones, por ejemplo, en el marco de la acreditación institucional, en la que los pares se dieron cuenta de la invisibilización de la misma universidad hacia algunos grupos de investigación de ciertos programas (publicaciones, producciones de profesores y estudiantes), incluso de aquellos que cuentan con acreditación de alta calidad. (Visita programa Región 7)

Aunado a los aspectos anteriores, es claro que las universidades son las llamadas a generar las condiciones para que los programas puedan adelantar los procesos de autoevaluación en términos de destinación de profesores, continuidad de los procesos y formación a los mismos frente a las políticas, tiempos y procedimientos para que los equipos puedan avanzar tanto en la autoevaluación como en el desarrollo de los planes de mejoramiento.

El bajo reconocimiento con el que cuentan las facultades de educación en algunas instituciones

El último aspecto que atañe a las Instituciones de Educación Superior, según un buen número de profesores participantes tanto en los foros como en las visitas *in situ*, puntualiza que los programas de licenciatura y las facultades de educación están en desventaja frente a otras carreras y facultades en la misma universidad, pues la cantidad de profesores dedicados al programa, los incentivos y el apoyo institucional, entre otros aspectos, se distribuyen en desmedro de las licenciaturas que, casi siempre, observan que el apoyo se concentra en otros programas de la institución. Veamos algunos relatos en torno a este aspecto:

Al interior de la universidad se asignan los mismos recursos a una facultad con un solo programa que a la Facultad de Educación, que es la más grande (tiene ocho programas). En la convocatoria de concurso docente asignaron el mismo número de plazas a la Facultad de Educación que a las demás facultades, siendo la de educación la que tiene más programas. (Visita programa Región 4)

Algunos programas y facultades de educación no cuentan con el apoyo institucional (personas, recursos), que en su misma universidad sí le ofrecen a otros programas o facultades. Especialmente, los programas de ingenierías y las ciencias duras están más apoyados que las licenciaturas. (Foro Región 5)

A los programas acreditados no se les otorga ningún estímulo e incluso a veces se sienten por debajo de otros programas. Esto se revela, por ejemplo, en el trato preferencial en la universidad entre los programas de ciencias básicas y los de licenciatura. Los profesores de los primeros cuentan con apoyo para eventos nacionales e internacionales y los segundos con gran dificultad lo logran, pero en condiciones muy desiguales. (Visita programa Región 7)

Es prioritario que las universidades atiendan por igual a sus programas académicos, pues los programas de licenciatura requieren tanta o más dedicación que los de otras áreas del saber. Es necesario que las universidades hagan sentir a los profesores de los programas de licenciatura que su labor es muy importante para el cumplimiento de sus objetivos misionales y para el país.

Esta problemática está asociada con una dificultad de fondo que consiste en la subvaloración de la profesión docente, así como de los campos de la educación, la pedagogía y la didáctica.

Problemáticas generadas en los programas de licenciatura

Finalmente, existe un conjunto de elementos que los profesores participantes acotaron como dificultades en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad, pero, a diferencia de los anteriores, estos asuntos corresponden a lo que hacen o dejan de hacer específicamente los programas de licenciatura. Al respecto, se mencionó la falta de personal que el programa dedica a las tareas de autoevaluación, la ausencia de cultura de evaluación del programa y los tiempos cortos para su implementación, entre otros aspectos.

Condiciones inadecuadas y escaso compromiso de los actores con los procesos de autoevaluación

El primer aspecto a mencionar se refiere a que algunos programas de licenciatura no tienen las suficientes condiciones para adelantar los procesos de autoevaluación con miras a mejorar su calidad. Esto se debe a que no tienen docentes con experiencia y conocimientos frente al proceso o son muy pocos, o el grupo de docentes del programa no le asigna la importancia necesaria a los factores que hacen parte del modelo de autoevaluación. A continuación, algunas evidencias al respecto:

Solo una persona lidera y realiza el proceso de autoevaluación, que es el jefe de departamento, acompañado de un delegado del comité curricular; por ello, no se logra acoplar a todas las personas en los procesos de autoevaluación direccionados hacia un horizonte común. (Foro Región 4)

En el programa falta cultura de la publicación en revistas; además, se subvalora, en la ponderación en el proceso de autoevaluación, el impacto regional en comparación con el impacto internacional. (Visita programa Región 4)

Se requiere, así, que los programas de licenciatura creen las condiciones necesarias para el diseño y el desarrollo de los procesos de autoevaluación, tanto en términos logísticos como académicos y humanos.

Desarticulación en la participación de los actores

Algunos profesores creen que los colegas de sus propios programas no están armonizados con el proceso de autoevaluación, no tienen suficiente motivación o no hay una jerarquía que exija a los docentes el cumplimiento de los compromisos con la autoevaluación, aunque haga parte de sus responsabilidades laborales. Adicionalmente, consideran que el programa no tiene poder de convocatoria

de los diferentes actores requeridos para solventar la acreditación, como egresados, empleadores, etc. Veamos algunos relatos en esta dirección:

No hay una conciencia entre el cuerpo docente sobre la importancia de los procesos de acreditación y registro calificado, razón por la cual, en ocasiones, no contribuyen o aportan al desarrollo de la autoevaluación. (Foro Región 2)

Los profesores del programa no tienen sentido de pertenencia con los procesos de autoevaluación. (Foro Región 4)

A los profesores de los programas de licenciatura les compete asumir las tareas de la autoevaluación como algo consustancial a sus otras responsabilidades de docencia, extensión e investigación, no como una carga adicional. Contra ciertas culturas del acomodamiento y el facilismo instaladas en los programas de algunas universidades, es clave entender que el esfuerzo que implica el compromiso colectivo con la autoevaluación redundará en la optimización de los procesos y en la obtención de la calidad de los programas.

Hasta aquí se ha expuesto lo manifestado por los participantes, tanto en lo que alude al Sistema de Aseguramiento de la Calidad como a las instituciones de educación superior, a los programas mismos y a la normativa que trasciende a las licenciaturas. A continuación, se expondrán los aportes de los actores participantes en términos de propuestas para el mejoramiento de los procesos en los niveles mencionados.

Propuestas para el mejoramiento y articulación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Las propuestas esbozadas por los participantes en los foros y las visitas también fueron agrupadas de acuerdo con la cercanía que tenían con las políticas externas a los programas, al Sistema de

Aseguramiento de la Calidad, a las instituciones universitarias y a los propios programas de licenciatura. Cabe destacar que muchas de estas propuestas fueron retomadas en los lineamientos de política para el fortalecimiento de la calidad de los programas de licenciatura y la disminución de desigualdades (ver el capítulo 5).

Propuestas asociadas a las políticas y normas externas que regulan a los programas de licenciatura

El primer conjunto de propuestas se refiere a las sugerencias que los participantes hacen sobre las orientaciones de la normativa que regula la profesión docente y la formación de educadores, tales como las relacionadas con el presupuesto, la coherencia de las leyes y la expedición de normas que no vayan en detrimento de las realidades regionales y de otras modalidades de formación, especialmente de la educación a distancia.

Condiciones presupuestales para adelantar la acreditación

A tono con las problemáticas antes planteadas, los profesores participantes consideran que los recursos son un factor central para garantizar que los hallazgos de la autoevaluación efectivamente se atiendan en los programas. Este aspecto depende de la normativa de la financiación de la educación superior en general y, en particular, de la equidad en la distribución de las partidas presupuestales asignadas por las universidades a los programas académicos de licenciatura, en particular en esta coyuntura en la que tendrán que lograr la sostenibilidad en el tiempo de la acreditación de alta calidad. Esto implica que el Estado, representado en el MEN o el CNA, no centre su función en vigilar y certificar el cumplimiento de la calidad de los programas de licenciatura, sino que garantice la disponibilidad presupuestal suficiente para su funcionamiento.

Se sugiere establecer políticas de inversión para los procesos de autoevaluación. (Foro Región 4)

La acreditación no puede depender de la voluntad política que tenga una administración particular, sino que se debe entender que la acreditación no solo implica retos académicos sino también retos financieros. Acreditarse cuesta, implica invertir recursos. (Visita programa Región 7)

Favorecer la coherencia de la normatividad y plantear nuevas iniciativas orientadas a su articulación

Los participantes proponen una mayor articulación y coherencia en el conjunto de normativas que regulan la profesión y la práctica docente. De igual forma, los maestros participantes ven como inconveniente que profesionales no licenciados puedan ejercer la docencia (Decreto 1278 de 2002); al mismo tiempo, postulan la articulación de los procesos de registro calificado y acreditación de alta calidad, así como la consistencia de las leyes que regulan la educación básica, media y superior con lo esperado en las facultades de educación. Consideran que para garantizar el funcionamiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la normativa que expide el MEN debe procurar la coherencia del sistema educativo en sus diferentes instancias, pues la formación docente no puede operar como una rueda aislada. Esto requiere de mayor diálogo y trabajo conjunto de los diferentes viceministerios, CNA, CONACES, ICFES, incluso de las Secretarías de Educación y las Facultades de Educación.

Modificar la normatividad que permite a los profesionales no licenciados acceder a las convocatorias docentes. (Foro Región 1)

Formular políticas que favorezcan el posicionamiento y el reconocimiento de la profesión docente. (Visita programa Región 4)

Se deberían unificar los procesos de registro calificado y de acreditación de alta calidad, teniendo en cuenta que son dos procesos paralelos y que la acreditación puede contener el registro, pues es un proceso más completo. (Visita programa Región 6)

Fortalecimiento de las regiones a través de la oferta de programas de licenciatura en diferentes modalidades

Una propuesta enunciada en casi todos los foros consistió en la insistencia que la normativa vinculada a la formación y el ejercicio docente emanada por el MEN tenga en cuenta las particularidades culturales, sociales y políticas de las regiones en las que los programas de licenciatura se desenvuelven, pues se entiende que la oferta de una educación pertinente a los contextos es fundamental. En esta misma línea, se considera clave que se garanticen los recursos para mantener la educación a distancia y otras modalidades flexibles de formación de educadores que permitan que la población campesina, indígena o víctima del conflicto armado y en condición de desplazamiento a centros urbanos pueda acceder a las facultades de educación.

Propender por unos lineamientos del Ministerio de Educación para poder continuar ofreciendo a las regiones más apartadas una oportunidad educativa de formación de licenciados. No hay un programa que impacte más en la región que un programa de licenciatura. (Foro Región 2)

Teniendo en cuenta que todas las universidades tienen condiciones (culturales, económicas, sociales) diferentes, es importante que el modelo se flexibilice y permita una evaluación de los programas más contextualizada, matizando el estándar con el cual se mide la calidad de las licenciaturas en el país. Esta flexibilización y, en consecuencia, la flexibilización de la evaluación, disminuiría el impacto negativo que tiene la obligatoriedad de la acreditación en las regiones. (Visita programa Región 4)

Que las políticas incluyan el contexto y la realidad de los programas regionales, que incluyan en su planteamiento a este tipo de programas. (Visita programa Región 6)

Propuestas vinculadas con el desarrollo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Un segundo paquete de propuestas contiene iniciativas vinculadas directamente con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Estas versan sobre la posibilidad de establecer alianzas institucionales y con otras universidades para emprender proyectos comunes, ajustar los instrumentos del modelo de autoevaluación, para obtener la acreditación y de ese modo responder mejor a la lógica de los programas de licenciatura, acompañarlos y garantizar que el sistema cultive y potencie las realidades regionales.

Generar condiciones para la articulación interinstitucional a favor de los programas de licenciatura

Los profesores participantes en los foros y las visitas indicaron que sería conveniente que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad contemple el establecimiento de convenios, alianzas, asociaciones, encuentros y otro tipo de escenarios de trabajo conjunto entre universidades, instituciones públicas y privadas, con el ánimo de sumar esfuerzos, compartir experiencias exitosas o ayudar a los programas que tienen dificultades en el proceso de obtención de la acreditación.

Generar convenios generales entre las instituciones universitarias, las Secretarías de Educación y el MEN, con el objetivo de desarrollar adecuadamente prácticas pedagógicas en instituciones educativas. (Foro Región 1)

Con el objetivo de fortalecer los procesos de autoevaluación que los programas adelantan para la obtención de la acreditación de alta calidad, se propone que haya un acompañamiento por parte de las instituciones que hacen parte del sistema de aseguramiento. Este acompañamiento tendría como propósito asesorar a los programas sobre cómo desarrollar un proceso de autoevaluación más pertinente, dando claridades sobre la información que debe recopilarse sobre cada factor. (Visita programa Región 1)

El Ministerio de Educación Nacional debería proporcionar y liderar los espacios de encuentro y de diálogo sobre las prácticas y las preocupaciones de las facultades de educación, así como brindar acompañamiento a las licenciaturas que se encuentran en regiones particulares sobre la estructuración de los currículos. Identificar las estrategias para plantear asociaciones y cooperaciones entre las instituciones y los programas de licenciatura en el país. Por ejemplo, se podría plantear la asociación entre instituciones acreditadas y no acreditadas. (Visita programa Región 4)

Reorientación del modelo de autoevaluación y articulación de los diferentes procesos del SAC

En sintonía con la identificación de la problemática en torno al modelo de aseguramiento descrita anteriormente, los profesores sugieren la creación de un modelo de calidad que no se centre en la información cuantitativa, sino que abarque procesos y aspectos de orden cualitativo; también, que el diligenciamiento de los instrumentos sea más sencillo, se evite la repetición y se centre en el quehacer de los programas de licenciatura. Veamos unos testimonios en esta dirección:

Relacionar mucho más el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y, particularmente, los criterios de procesos de acreditación de alta calidad y renovación de registro calificado. (Foro Región 2)

El modelo no debería ser técnico para evitar que los programas estén en función del cumplimiento de los indicadores, no solo reportar datos cuantitativos. (Visita programa Región 4)

En el factor Egresados no se debería tener en cuenta los datos cuantitativos relacionados, por ejemplo, con los ingresos, sino reconocer en mayor grado los impactos en la sociedad. (Visita programa Región 6)

Permitir una valoración de tipo cualitativo, que se aleje de la cifra y el dato, que no permite el análisis real de una comunidad educativa. (Foro Región 7)

Valorar las particularidades y territorialidades

Según algunos participantes, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad debe permitir la expresión de las fortalezas de los programas en términos de las realidades regionales que atienden sus apuestas de cara a la autonomía universitaria y los proyectos que los profesores desarrollan para atender las demandas del contexto. En este sentido, las propuestas se orientaron al reconocimiento del impacto en la región, la atención a poblaciones diferenciadas y la pertinencia de los pares evaluadores respecto al conocimiento de la licenciatura a evaluar.

En el seguimiento a los egresados se debería tener en cuenta no solo su impacto ligado a redes académicas, sino sus memorias y su desarrollo profesional en los contextos específicos en los que laboran. (Visita programa Región 1)

Es necesario discutir lo que significa la calidad de los programas haciendo una crítica a los estándares internacionales como referentes, y una crítica a la subvaloración del impacto del programa en el contexto en el que se desarrolla, y en beneficio del país. (Visita programa Región 4)

Favorecer el acompañamiento y los estímulos a los programas para incentivar la acreditación

Algunos docentes de los programas de licenciatura reclaman al Estado mayor acompañamiento y asesoría en los procesos de autoevaluación para obtener el reconocimiento de acreditación de calidad. Adicionalmente, consideran que es importante que se otorguen incentivos para la institución, los programas o los profesores adscritos a la carrera, de manera que la acreditación represente un reconocimiento que vale la pena conseguir. Así lo manifestaron:

Fortalecer el reconocimiento de los programas acreditados y brindarles mayores estímulos, incluidos los económicos. (Foro Región 7)

El modelo sería más productivo si el CNA acompañara tanto el proceso de registro calificado como el de acreditación de alta calidad, evitando que los programas busquen consultorías externas. (Visita programa Región 4)

Desde el Estado, particularmente desde el Ministerio de Educación Nacional, configurar una política de incentivos y un manejo diferencial a los programas que cuentan con la acreditación de alta calidad, ya sea en términos de presupuesto o en políticas para favorecer la continuidad en la formación posgradual a los egresados de los programas de licenciatura acreditados. (Visita programa Región 7)

Propuestas dirigidas a las Instituciones de Educación Superior

El tercer grupo de propuestas emanadas de los foros y las visitas *in situ* atañen directamente a las instituciones involucradas en los procesos de autoevaluación con fines de acreditación. Estas sugerencias para optimizar los procesos inician con el impulso en las universidades a la cultura de la autoevaluación, la indicación para que se logre la articulación de las oficinas e instancias responsables de estos procesos dentro de las IES, el otorgamiento de garantías, el respeto a los derechos de los docentes y la creación de redes y alianzas como política institucional.

Incentivar la cultura de la autoevaluación

Los profesores consideran que es imperativo para optimizar los procesos de aseguramiento de la calidad que las universidades asuman la autoevaluación como parte de su estructura académica y administrativa, de forma que se convierta en vivencia diaria, se centralicen los procesos y se brinden las herramientas para que los programas puedan asumir la autoevaluación como parte de un compromiso institucional.

Hacer que la autoevaluación sea considerada como un proceso que hace parte de la cultura institucional y no a la coyuntura que se

genera con la acreditación de alta calidad o la renovación del registro calificado. (Foro Región 1)

Mejorar la articulación entre instancias responsables de la autoevaluación

Algunos profesores consideran que es clave que se optimicen los procesos de autoevaluación a partir del diálogo y la articulación de las oficinas y los grupos encargados de esta labor para evitar cruces, desinformación y esfuerzos innecesarios. Esto pasa por la centralización de la información y la designación de personal especializado al que los responsables de los programas pueden acceder. En sus palabras:

Se propone que ante las diferencias significativas que hay entre facultades e instancias de la universidad en términos de recursos financieros se genere un trabajo sistémico en el que varias dependencias apoyen financieramente los procesos de aseguramiento de calidad que adelantan los programas de licenciatura. (Visita programa Región 2)

En las instituciones es necesario realizar procesos articulados de las diferentes instancias para lograr la acreditación de alta calidad. (Visita programa Región 4)

Brindar garantías de tiempo y condiciones a los docentes

A partir de la problemática resaltada en torno a la sobrecarga laboral que representa para muchos docentes las tareas de autoevaluación, algunos participantes proponen que las personas encargadas de estos procesos sean idóneas y cuenten con los tiempos necesarios para dinamizar todo el proceso.

Incentivar que los procesos de autoevaluación estén a cargo de docentes que han estado vinculados al programa por varios años. (Foro Región 2)

Asignar horas de trabajo a los docentes de cátedra y ocasionales al proceso de autoevaluación, pues ellos también hacen parte de los programas. (Foro Región 4)

Se requiere evitar la sobrecarga al trabajo de los profesores de los programas que están desarrollando los procesos de acreditación y reacreditación. (Foro Región 1)

Crear redes y alianzas entre instituciones y programas para potenciarlos

En el marco de las visitas a los programas en las distintas regiones, varios participantes postulan que es muy importante que las universidades formalicen alianzas con instituciones pares o con otras entidades para dinamizar los procesos de formación de los futuros licenciados. Tales esfuerzos, hasta ahora aislados, deben convertirse en políticas institucionales con miras a garantizar sinergias y aprendizajes colaborativos.

Generar una red académica orientada a fortalecer los procesos de mejoramiento de la calidad. Se requiere lograr ir más allá de las iniciativas puntuales que no logran sostenerse en el tiempo, ni crean una agenda que involucre diferentes tipos de iniciativas: de investigación, de intercambio de experiencias, visibilización nacional, investigación interinstitucional, trabajo colegiado entre programas, debates académicos en torno a temas centrales de la formación de maestros. [...] A modo de ejemplo, se presenta la experiencia que están adelantando las tres universidades públicas (Tolima, Surcolombiana y Florencia), con el apoyo del capítulo Suroriente de ASCOFADE, con investigadores ya no solo del programa de matemáticas, sino de todas las licenciaturas, en torno a la caracterización de las prácticas en la formación de profesores. (Visita programa Región 7)

Crear redes entre universidades para apoyo a la región; conectar con otras licenciaturas de otras modalidades que puedan trabajar conjuntamente con Escuelas Normales para el desarrollo de las regiones y contribuir a la superación de brechas de las licenciaturas a nivel nacional. (Visita programa Región 1)

Propuestas relacionadas con los programas académicos

Finalmente, respecto a asuntos relacionados con las propias dinámicas de los programas de licenciatura, algunos profesores participantes manifiestan que se requiere cualificar la reflexión sobre el saber pedagógico, asunto que interpela directamente a los programas, a su organización académica y a su diseño curricular. También se formulan iniciativas que controvierten algunas de las disposiciones recientemente expedidas y que afectan aspectos estructurales como la intensificación de las prácticas docentes.

Fortalecer el saber pedagógico como saber fundante en los programas de licenciatura. (Foro Región 4)

Se considera importante que las prácticas pedagógicas de los estudiantes de los programas de licenciatura inicien en una etapa de su formación en la que ya tengan definido si, efectivamente, quieren dedicarse a la docencia. De lo contrario, se estaría incurriendo en una irresponsabilidad al enviar a las aulas estudiantes que están comenzando su proceso formativo y que, en consecuencia, cuentan con pocas bases teóricas y prácticas. (Visita programa Región 2)

Síntesis de las perspectivas de las comunidades académicas de los programas de licenciatura

A manera de resumen, conviene retomar algunos planteamientos de los profesores participantes en los foros y en las visitas *in situ*, tanto de las problemáticas como de las sugerencias, para tener un panorama comprimido de los aspectos que resultaron clave en la propuesta de formulación de lineamientos que buscan reducir las desigualdades en la calidad de los programas de formación de licenciados en el país.

Sobre lo enunciado frente a las normas y las políticas asociadas a la regulación de los programas de licenciatura, vale la pena decir que estas deben obedecer a una lógica del sistema, en la medida en que los diferentes entes del Estado responsables del campo edu-

cativo (viceministerios, ICFES, CNA, MEN, secretarías de educación, entre otros) han de armonizarse para no afectar negativamente los programas; bien porque emanen normativas contradictorias, bien para garantizar la coherencia entre la educación básica, media y superior respecto a la formación de licenciados. Adicionalmente, las normas sobre formación docente han de estar inscritas en un proyecto de país que eluda las improvisaciones y las visiones instrumentales de los gobiernos, con la prioridad de atender las necesidades diferenciales de las regiones y garantizar los recursos necesarios para la implementación de los planes misionales de la universidad y, por supuesto, los relacionados con los procesos de la calidad. Mayores recursos no son garantía absoluta de calidad, pero sin ellos este propósito se convierte en una quimera.

Aquí se increpa el rol del Estado en el compromiso con la calidad de la formación docente en el país, que debe trascender su papel de gendarme al premiar o castigar los logros y esfuerzos aislados de las licenciaturas. Contra leyes, decretos y resoluciones que homogenizan por arriba con estándares de la calidad inalcanzables para todos los programas del país, los profesores exigen espacios y condiciones para la construcción de proyectos propios, atención a las realidades regionales y respeto por las apuestas de los colectivos docentes, en relación con las urgencias de sus contextos.

Respecto a las ideas surgidas sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el Sistema Nacional de Acreditación, inicialmente vale afirmar que este debe mutar hacia un organismo con más protagonismo en la vida de los programas y con un esquema de instrumentos mucho más ágil, sencillo y pertinente a las realidades de los programas de licenciatura, en el sentido de dar lugar a registros de orden cualitativo y no repetitivo. El sistema debe enfatizar en aquellos aspectos trascendentales para el CNA, de manera que quede tiempo y esfuerzo para que los profesores de los programas de licenciatura reflexionen sobre su quehacer cotidiano y proyecten cambios en el marco de sus reales posibilidades de acción. Por otro lado, se reitera la importancia que el modelo de acreditación se pueda desarrollar en relación con la valoración de las realidades

regionales y que una vez conseguida la acreditación por parte de un programa de licenciatura, este resultado exprese mejoras y estímulos del Gobierno nacional, para mantener y mejorar su nivel.

Para los programas que no lo logran, el sistema debe garantizar mayor acompañamiento, orientación y recursos para que alcancen los niveles esperados; además, la promoción de alianzas y sinergias con otros programas. También, es clave cualificar el rol de los pares, de manera que se conviertan en colegas que miran con respeto, plantean preguntas y hacen aportes genuinos para mejorar los programas.

Sobre lo que las propias instituciones pueden y deben hacer, es trascendental que la cultura de la autoevaluación *transversalice* la estructura académica y administrativa de las Instituciones de Educación Superior; que se creen oficinas de aseguramiento, en los lugares en los que no las hay y se fortalezcan las existentes; que se articule la información; se coordinen esfuerzos institucionales y se generen mecanismos expeditos para que los programas de licenciatura accedan permanentemente a la información requerida. Asimismo, que se promueva la formación permanente a los profesores sobre los procesos de autoevaluación y que garanticen las condiciones profesionales, humanas y logísticas para que las licenciaturas desarrollen satisfactoriamente los procesos de calidad; esto pasa por la designación de profesores de planta y la asesoría sobre los tiempos, criterios y procedimientos para surtir las autoevaluaciones. La calidad no puede ser una labor aislada de los programas.

De igual forma, se espera que los programas de licenciatura y las facultades de educación no sean las rezagadas institucionales, que cuenten con los recursos y los privilegios que las directivas universitarias ofrecen a otros programas y facultades; también, que se promuevan formalmente convenios, alianzas y redes entre programas, entre universidades y entre organizaciones públicas y privadas, en aras de optimizar los procesos de las licenciaturas, generar aprendizajes colectivos, socializar experiencias, divulgar resultados y aunar esfuerzos para disminuir las desigualdades en la calidad de la educación en el país.

Finalmente, los propios programas de licenciatura deben conectarse orgánicamente con los procesos de aseguramiento de la calidad en el sentido de involucrar permanentemente a docentes, estudiantes, administrativos y egresados en su lógica y sus tareas; de manera que haya compromiso colectivo y articulación de esfuerzos, distribución de tiempos y asunción de responsabilidades, para que las dinámicas de autoevaluación no se consideren asuntos ajenos a la carrera o de exclusiva responsabilidad de la coordinación o la dirección del programa.

En tanto se asume que la calidad compete a todos los agentes educativos y que es un asunto que se revierte en la mejora del programa gracias al esfuerzo y compromiso conjunto del Estado por medio del MEN y las mismas Instituciones de Educación Superior, muy seguramente los profesores de los programas de licenciatura pueden ver en este proceso de aseguramiento una responsabilidad compartida y una oportunidad para reflexionar, redireccionar y mejorar su quehacer.

El equipo investigador constata, a partir de esta experiencia, que varios lustros de política pública educativa sobre la formación docente, con cambios en la normativa y con importantes afectaciones en la metodología y en la lógica para procurar la acreditación de los programas, han transcurrido sin un suficiente consenso por parte de las comunidades académicas, en la que los acostumbrados foros virtuales para legitimar la promulgación de las normas y políticas no han servido para expresar las necesidades locales, las miradas de los sujetos y la diversidad regional. Aquí se reivindica la participación en igualdad de condiciones, no como consulta para afinar detalles de un articulado, tal como ha sucedido, sino como reconocimiento al saber y experiencia de los profesores de las licenciaturas, que, por tanto, están facultados para diseñar, ejecutar y evaluar las normas y políticas que afectan su quehacer. Tras las demandas de los participantes está el deseo de posicionar a un sujeto maestro, que más que objeto de políticas elaboradas en el centro del país, sea protagonista de su proceso y hacedor con otros de los planes educativos que estructuran la formación de docentes en Colombia.

Los docentes participantes también exigen condiciones y recursos para elevar el nivel de sus programas. La calidad no puede seguir siendo algo que invoca el Estado, a través del CNA, para interpelar exclusiva e individualmente a cada licenciatura, por cuanto hay presupuestos de partida injustos que ponen en desventaja a decenas de programas con problemas de recursos, de personal y de infraestructura que no son de su resorte, sino que son precisamente del Estado. Para la mayoría de docentes de las regiones, la carrera por conseguir la preciada acreditación se vive como un esfuerzo frenético que es solitario, agobiante, ingrato y hecho “con las uñas”, pero sin retribución alguna y cuyo único premio es la sobrevivencia. En este sentido, la acreditación debe modificarse sustancialmente en sus propósitos y en su metodología, lo mismo que el rol de las instituciones del Estado que la deberían garantizar. También es imperativa la coherencia del sistema educativo en sus distintos niveles y grados, pues no tiene sentido que se eleven cada vez más los requisitos para graduar a un educador a la vez que la ley permite que cualquier profesional no licenciado pueda ingresar a la carrera docente. Por otro lado, debe darse una atención diferenciada de la formación docente en un país diverso y rico geográficamente y culturalmente, que probablemente requiere perfiles diferentes de acuerdo con las necesidades de los contextos, y no un único estándar de lo que debe ser un buen docente.

De este proceso de reconocimiento regional y de participación también se desprende que el actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad resulta engorroso y traumático para las comunidades de las licenciaturas que lo llevan a cabo y que hay que pensar en una estructura más flexible y funcional a las necesidades de los programas con una dinámica de evaluación externa, que no reemplace sus posibilidades de reflexión y construcción interna. Si se asume que el sujeto maestro es aquel que es capaz de reflexionar sobre su propia práctica, se impone la confianza y el otorgamiento de medios para que los colectivos docentes decidan los caminos que han de recorrer para solventar sus dificultades y afrontar sus retos. Frente al actual sistema que impide el análisis de la propia

realidad en función de cumplir determinados parámetros, hay que optar por un modelo que privilegie el espacio para que los propios maestros respondan a sus preguntas y edifiquen caminos para cualificar sus procesos.

Por otra parte, llama la atención la manera en que muchos docentes universitarios de programas de formación docente se vieron limitados para establecer propuestas sobre el sistema, es decir, afloraron quejas, vacíos y malestares, pero pocas sugerencias concretas para reemplazar o modificar esa estructura que se les presentaba como onerosa y desgastante. Las comunidades académicas también tenemos el compromiso de asumir un papel mucho más protagónico en el diseño y la implementación de las políticas que nos afectan, ya que el silencio o la pobreza en los argumentos pueden justificar la imposición de miradas tecnocráticas que sí cuentan con iniciativa y que sí tienen el panorama claro respecto al lugar instrumental que ocupa la formación docente en el marco del proyecto neoliberal en curso. Los lineamientos que se proponen en el siguiente capítulo pueden constituirse en una excelente agenda de estudio y de debate para repensar la calidad y las políticas educativas sobre las licenciaturas al interior de los programas.

Finalmente, alertamos sobre la dificultad que los docentes expresaron para imaginar una forma de ponderar la calidad de un programa de licenciatura por fuera del modelo que ofrece el Estado. El dispositivo de regulación, a fuerza de imposición, reiteración y vigilancia, ha hecho mella en el imaginario docente, al punto de restringir el aporte a exigir ajustes del mismo; pese a la insatisfacción, nunca afloró su eliminación o su radical transformación. La legitimidad de la mirada del Estado para medir la calidad de los programas se ha incorporado en la estructura de los programas, casi como la potestad que el mismo Estado da para que los programas miren si cumplen o no con los requisitos para ser mejores. Con algo más de insumos y de dinero, pocas licenciaturas objetarían que la cuestión de la calidad es un bien preciado, responsabilidad de cada programa y consecuencia de su esfuerzo personal. No se alcanza a vislumbrar que, en un medio con el Estado que abandona

sus funciones, la falta de inversión es frecuentemente acompañada por llamados a la calidad como fijación de estándares para que los sectores educativos, supuestamente, demuestren una mayor capacidad y compitan por alcanzarlos. En otras palabras, apoyar la existencia de programas acreditados frente a los no acreditados (o solo con registro calificado), y solicitar para los primeros mayores incentivos, acompañamiento y prerrogativas, contribuye a segmentar la formación docente en el país y, de paso, a justificar la política meritocrática selectiva en la inversión por parte del Estado, que solo premia a algunos según sus logros y que, por tanto, lega el mensaje que pese a las condiciones de ajuste fiscal sí se puede seguir adelante. La culpa será de los programas que no obtuvieron esta distinción porque no se esmeraron lo suficiente o porque no optimizaron lo que tenían, tal como lo hicieron los que obtuvieron la acreditación. En tanto, el Estado sale indemne, su papel no es cuestionado porque los que no alcanzaron este reconocimiento son el programa y sus profesores. Irónicamente, se proclama el éxito del modelo cuando, como sucede en la actualidad, muchos programas de licenciatura están por cerrar dado que no cumplen los parámetros exigidos, cuando es evidente que el fracaso es del sistema y sus responsables por cuanto no se garantiza plenamente el derecho a la formación de docentes en condiciones adecuadas y dignas en las licenciaturas del país.

Por ello, es exigible calidad para todos los programas de formación docente mediante el ofrecimiento de las condiciones por parte del Estado para que esta sea posible, gradual y sostenida. Así las cosas, se hablaría de una ruta que se ofrece para todas las licenciaturas, con un esfuerzo compartido y el cumplimiento de unas fases que involucran a las comunidades académicas, los entes del Estado y la sociedad.

Tanto los foros como las visitas a los programas permitieron identificar demandas y visiones colectivas de futuro de las comunidades que cotidianamente enfrentan la formación inicial de profesores. Si se parte del hecho de que la realidad no es una externalidad del sujeto y que constituye “espacios de posibilidades”, que permiten la

existencia del mismo sujeto y el “despliegue de sus capacidades de construcción” en el marco de relaciones múltiples y heterogéneas, que hacen que la configuración subjetiva esté siempre entre la subjetividad dada como producto histórico y la subjetividad constituyente “productora de nuevas realidades” siempre colectivas (Zemelman, 2010), se puede entender la potencialidad de transformación que encarnan estas comunidades en sus propios contextos.

Esta consideración de las comunidades académicas, concebidas como sujetos sociales, permitió entender las posibilidades de los programas, desde su cotidianidad y desde sus contextos particulares (locales y regionales), las formas organizativas que caracterizan su presente y las posibilidades de transformación que encarnan su historicidad y sus proyecciones en el porvenir. No fue tarea fácil lograr la interacción con estas comunidades que tuvieron que empezar a responder a un requerimiento, que hasta el año 2015 era voluntario, al cual los programas accedían si lo consideraban posible, en las condiciones curriculares e institucionales en las que desarrollaban sus actividades académicas. No obstante, en medio de esta exigencia, que se convirtió en una adversidad para muchos programas, estas comunidades decidieron participar en el ejercicio y nos permitieron ampliar y complejizar la mirada sobre el contexto regional y las demandas de la calidad.

Su aporte fue fundamental para la formulación de los lineamientos de calidad de las licenciaturas que reconocieran las condiciones de desigualdad socioeconómica que existen en las distintas regiones visitadas. El debate en varios foros nacionales enriqueció estos lineamientos desde la experiencia de los colegas de las licenciaturas de todo el país. Estos lineamientos construidos en el curso de la investigación, que se presentan en el capítulo 5, recogen tanto los análisis derivados de las fuentes abordadas como la interlocución que se logró durante los foros, en los que no solamente se decantaron los planteamientos centrales de estos lineamientos, sino que se logró construir una agenda posible de trabajo entre las facultades de educación que tienen en ellos un horizonte común.

Capítulo V.

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

Introducción¹

Los presentes lineamientos se derivan de los desarrollos de la investigación y parten de tres campos de análisis: el estudio de las políticas educativas, la caracterización de la situación de las licenciaturas y el examen de lo que se ha denominado como brechas de calidad de estos programas. En su construcción y cualificación se contó con la participación de los actores de las comunidades académicas de los programas de licenciatura del país.

Con respecto al primer campo de elaboración, esta investigación analiza las orientaciones de las políticas en el ámbito nacional e internacional en las últimas décadas, en relación con el papel de

1 Este capítulo contó con la interlocución y la asesoría del profesor Carlos Augusto Hernández, docente del Departamento de Física de la Facultad de Ciencias e investigador del Programa Interdisciplinario en Políticas Educativas (PIPE-UN) de la Universidad Nacional de Colombia. Es Doctor en Educación del Programa Interinstitucional de la Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Francisco José de Caldas y la Universidad del Valle. En el marco de su asesoría, apropiamos diversas elaboraciones y sus valiosas contribuciones al documento de lineamientos aquí presentado.

la formación docente y el ejercicio profesional de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la educación. Asimismo, se abordan las transformaciones normativas generadas en torno a los procesos de aseguramiento de calidad de los programas de licenciatura y se formulan algunas problematizaciones respecto a las teorías que le dan fundamento a esta políticas (ver capítulo 1).

El segundo campo presenta la situación de los programas de licenciatura en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad; particularmente, en torno a los procesos de registro calificado y de acreditación de alta calidad en el país. Asimismo, se identifican y analizan las tendencias en las valoraciones que se hacen a los programas de licenciatura desde la sistematización de 152 resoluciones expedidas por el MEN, con las cuales se otorga la acreditación de alta calidad y se justifica el ingreso al Sistema Nacional de Acreditación en Colombia en el periodo 2005-2016, y que configuran las tendencias en la evaluación externa a los programas de licenciatura (ver capítulo 2).

El tercer campo contempla el análisis de los aspectos y las variables que suelen ser usadas para posicionar unas intervenciones en torno a la formación de los educadores, como las características de la admisión, las condiciones académicas de los estudiantes que ingresan a la formación en el área de ciencias de la educación, las tasas de deserción y graduación, los desempeños en los exámenes de Estado de los estudiantes de los programas de licenciatura, así como las condiciones laborales de los graduados. Las fuentes para este análisis proceden de los subsistemas de información: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), Sistema de Prevención y análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) y Observatorio Laboral para la Educación (OLE), y de los resultados agregados de la evaluación externa por programa que genera el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), específicamente las pruebas Saber Pro (ver capítulo 3).

Este análisis se enriqueció y amplió con la lectura de las apropiaciones y debates, frente al Sistema de Aseguramiento de la Calidad, planteados por parte de las comunidades académicas de los programas de licenciatura a partir de la sistematización de los doce foros regionales, en los cuales participaron representantes de 52 IES, realizados entre los años 2016 y 2017; así como los grupos de discusión y las visitas presenciales a una muestra de veinte programas. Esta dinámica permitió reconocer los diversos modos de apropiación desde la experiencia de directivos, coordinadores y profesores de los programas de licenciatura en el contexto regional y, en especial, ubicar tanto las problemáticas que identifican desde sus trayectorias como las propuestas que se formulan en torno a: 1. Las normas y las políticas que regulan los programas de licenciatura. 2. Las necesidades de cualificación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. 3. Lo concerniente a la propia institución. 4. Las vinculadas al propio programa de licenciatura (ver capítulo 4).

Es importante aclarar que los desarrollos parciales y una primera versión de los lineamientos fueron socializados en el mes de marzo del año 2017 en un evento organizado por el equipo de investigación con los decanos de las facultades o las unidades de educación de las Instituciones de Educación Superior pertenecientes al Sistema Universitario Estatal (SUE), dinámica que permitió retroalimentar y enriquecer la propuesta. Asimismo, en el mes de mayo del mismo año se adelantó el Foro Nacional,² en el que se socializó una segunda versión de la propuesta formulada y se contó con importantes aportes de directivos y profesores de instituciones y programas de licenciatura del país con experiencia en los procesos de autoevaluación y algunos directores de las oficinas de aseguramiento de la calidad. Derivado de este conjunto

2 Aunque en el Foro Nacional, realizado el 29 de mayo de 2017, se convocaron las instancias responsables de la política pública educativa en el país (MEN, CNA, Secretaría de Educación de Bogotá y Colciencias) y a los directivos de las Asociaciones de las Facultades de Educación y de las Escuelas Normales Superiores del país, no se contó con su participación.

de elaboraciones y procesos de interlocución se sustentan los presentes lineamientos de política.

Estos lineamientos se estructuran en torno a cinco aspectos: en primera instancia, se elabora una posición a partir de la ubicación y el análisis de las visiones y usos del discurso de la calidad, en el marco de un debate permanente en el que se dirimen diversas concepciones de la educación. En segundo lugar, se contextualiza el marco normativo sobre la calidad y los procesos de aseguramiento de la calidad que en las últimas décadas se han impulsado en el país. En tercer lugar, se sustenta una comprensión de lo que supone e implica la cualificación y el fortalecimiento de los procesos educativos que ofrecen los programas de licenciatura. Finalmente, en los dos últimos apartados, se explicitan, de una parte, los principios en los que se formulan los desplazamientos que permitan transformar la perspectiva u orientación que se ha privilegiado y desde los cuales se logre atender las problemáticas que las comunidades educativas identifican en torno a las desigualdades en la calidad; de otra, se presentan de forma detallada las estrategias organizadas por ejes y ámbitos de responsabilidad de todos los actores que se consideran centrales, en términos del compromiso con la aspiración principal de los lineamientos: el fortalecimiento de los programas de licenciatura y las alternativas para disminuir las desigualdades en su calidad, en vía de generar contribuciones con la renovación y cualificación de la educación requerida por el país.

Sentido de la calidad de la educación

En el campo de la educación resulta tan problemático como controvertible formular una única manera de entender y, sobre todo, de realizar y dar cuenta de la calidad de las instituciones y de los programas de formación. En torno a este debate incluso se revela no solamente la polisemia y los diferentes intereses asociados a su uso, sino también las racionalidades desde las cuales se promueven diversas orientaciones de las políticas que definen el sentido mismo de la educación. El carácter de debate permanente se

relaciona con el hecho de que las visiones sobre la calidad suelen estar vinculadas a las formas de asumir la educación y al papel atribuido a sus actores, en relación con unas expectativas y proyecciones que varían en función de los contextos, momentos históricos y de la relación que se haya configurado entre el Estado y las instituciones educativas.

En esta dirección, las posturas se diferencian fundamentalmente en su concepción de la educación, las finalidades y en los efectos desde los cuales se justifica impulsar la calidad. Una primera tendencia concibe y ubica a la educación como un factor central en la formación de capital humano y en el crecimiento económico sostenible a largo plazo, pues ella representa un tipo de inversión que provoca un aumento de la productividad y de la renta.³ De hecho, la noción misma de capital humano se utiliza como sinónimo de educación o de cualificación en las orientaciones reformistas promovidas en las últimas décadas por las agencias financieras internacionales.

La importancia atribuida a la inversión en capital humano se basa en asumirlo como un activo valioso e intangible que tiene la capacidad de contribuir a incrementar y favorecer una producción más diversificada, así como a impulsar la innovación y con ello la competitividad, con lo cual también se pretende disminuir los niveles de pobreza e inequidad. Asimismo, desde esta visión, la educación es el instrumento que permite potenciar las capacidades del individuo y transformarlo en un agente productivo, en la medida en que crea valor agregado, favorece la cohesión y el bienestar social, e incluso permite maximizar las inversiones en sí mismo. Bajo este tipo de orientación, tal como se analizó en el capítulo 1, diversas políticas intentan definir hasta qué punto y en qué proporción el capital humano se vincula e influye en el proceso productivo y su rentabilidad.

3 Las políticas promovidas por los organismos multilaterales en las últimas décadas, orientadas a promover la reducción de las desigualdades y el desarrollo económico, están basadas en el supuesto de que "siempre se encuentra una relación estadística positiva entre el nivel de educación posobligatoria y el nivel de renta individual, lo que se suele considerar como el rendimiento económico de la educación" (Recio, 2014, p. 214).

En el marco de este tipo de visión de la educación, los mecanismos para el aseguramiento de la calidad y los diversos procesos de medición y evaluación que se generan en la educación superior (acreditación, exámenes nacionales, clasificación de las instituciones según nivel de calidad y divulgación de la información) se centran en exigir el cumplimiento de ciertos requisitos y estándares de calidad, especialmente en torno a aquellos aspectos que resultan más fácilmente cuantificables y que facilitan las comparaciones a escala nacional e internacional. En esta dirección, se asocia la calidad de la educación con los modos de lograr los mayores beneficios económicos de las inversiones en educación, para lo cual se acude a conceptos como eficiencia, productividad, costo-beneficio, rentabilidad, adecuación a los requerimientos de la empresa, la industria y el mundo del trabajo.

En consonancia con esta concepción (llamada por algunos autores como paradigma empresarial o economicista), la evaluación de la calidad se basa en criterios centrados en la eficacia, que pretenden ser objetivos, universales e imparciales, desde los que privilegian los referentes que se traducen en indicadores y *rankings* que no solo popularizan las jerarquías entre instituciones y programas, sino que también promueven la competitividad. Así, esta evaluación se va encausando hacia la medición de desempeños (de estudiantes, profesores e instituciones) con respecto a parámetros establecidos que resaltan el análisis costo-beneficio, la gestión, la racionalización de los recursos y la rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, la *calidad docente* se asume como un factor estratégico susceptible de intervención, dado que “la calidad de la educación está condicionada por la calidad de nuestros profesores” (Banco Mundial, 2015, p. xi). Por esta razón, se busca atraer, formar y conservar a los mejores docentes, pues se considera que la eficacia y la equidad de la educación dependen, en buena medida, de lograr que las personas consideradas competentes aspiren a trabajar como docentes y que su desempeño sea eficiente, para que, a su vez, los alumnos accedan a una enseñanza de alta calidad (OCDE, 2009; Banco Mundial, 2015; García *et al.*, 2014).

La mejora de la calidad, entendida como el incremento en los desempeños de los estudiantes en las pruebas internacionales, se basa en la importancia atribuida a los resultados educativos para el crecimiento económico y la competitividad; los cuales, a su vez, son posibles si se logra la calidad de los profesores y de las instituciones formadoras de docentes (Banco Mundial, 2015).⁴

A partir de estos supuestos, se introducen nuevos mecanismos para hacer más selectivo el reclutamiento de los profesores, lo cual implica tanto afectar los parámetros para el ingreso a los programas de formación docente, como elevar las exigencias de la acreditación, de tal modo que esta logre “ejercer una fuerte influencia en las elecciones de los estudiantes a la hora de matricularse” (Banco Mundial, 2015, p. 27). Este tipo de orientación es problematizada desde otra perspectiva que resalta los valores educativos como la autonomía, los intereses colectivos y el carácter público de la educación, los cuales hacen posible la preservación de un *ethos* académico centrado en la investigación y en el acumulado construido históricamente por la universidad (Dias Sobrinho, 2008).

Los cuestionamientos al paradigma empresarial y a los supuestos que respaldan la eficacia en la inversión en el capital humano, por un lado, señalan el desconocimiento del sentido de la universidad como proyecto de formación integral, dejando de lado tareas tan importantes como la interpretación crítica de las necesidades y potencialidades de la sociedad y la formación de ciudadanos conscientes de su papel histórico. Por otra parte, cuestionando incluso los alcances de la educación se problematizan los supuestos en que se basa la teoría del capital humano y las políticas de desarrollo agenciadas, que acuden a ella como núcleo central, al ignorar que la desigualdad está fundamentalmente fijada en las estructuras

4 La supuesta evidencia empírica al respecto se basa en que se ha establecido que “un país cuyo desempeño promedio en las pruebas internacionales es una desviación estándar superior a otro [...] obtendrá cerca de 2 puntos porcentuales más de crecimiento anual del PIB a largo plazo. Esta relación se verifica entre países de todos los niveles de ingresos, entre regiones y entre países dentro de las regiones” (Banco Mundial, 2015, p. 3).

productivas, y por desconocer que las condiciones socioeconómicas de los estudiantes juegan un papel predominante a la hora de explicar las posibilidades de éxito educativo y de movilidad social.⁵

Asimismo, se problematiza la visión que ubica a las personas y a la educación como meras mercancías y en la que ahora todos los trabajadores son capitalistas.⁶ Como lo destaca Recio (2014), retomando los planteamientos de Bowles y Gintis, esta teoría es un “nuevo intento de reducir la actividad humana al intercambio y de ignorar tanto el conflicto social que subyace en la esfera productiva como la complejidad de los procesos de reproducción social” (p. 218).

Esta segunda perspectiva se basa en el reconocimiento del papel de la educación en el fortalecimiento de las potencialidades nacionales (individuales y colectivas) y, por ende, esta se constituye en un bien público al cual todos tienen derecho, en tanto es un proceso que contribuye a la disminución de las desigualdades, y a potenciar los procesos de redistribución, reconocimiento y participación que se expresan en principios de justicia social (Fraser, 2008). En este horizonte, las demandas por la calidad se entenderían como la identificación de los múltiples factores que están presentes en la realización de un proyecto educativo compartido que promueve la universidad, lo cual implica asumir la “permanente reflexión sobre sí misma [de manera] que le permita replantearse el modo

5 En esta dirección, resultan pertinentes los estudios citados por Recio (2014), particularmente los análisis elaborados por Wilkinson y Pickett desde los que se formula “la prevalencia de la relación inversa: cuanto mayor es la desigualdad de renta menor es el éxito educativo de una sociedad. Por su parte Stiglitz [...] explica el fracaso del modelo universitario estadounidense para promover la igualdad y la ‘trampa’ en la que cae mucha gente humilde al tomar créditos para pagar sus carreras universitarias en centros de bajo prestigio” (Recio, 2014, p. 217).

6 Bowles y Gintis (2014) consideran que esta “teoría es considerablemente engañosa como entramado para la investigación y como guía de política [...]. La teoría del capital humano, al limitar su análisis a la interacción entre las preferencias, dadas exógenamente, las materias primas (capacidades individuales) y las tecnologías de producción alternativas, excluye formalmente la relevancia de la clase y del conflicto de clases para la explicación de los fenómenos del mercado de trabajo” (p. 221).

como viene cumpliendo sus funciones y realizando el proyecto en el cual se reconoce” (Hernández, 2002, p. 25).

La presente investigación se ubica en esta segunda orientación, desde la cual se resalta el carácter multidimensional y complejo de las ideas de calidad de la educación, lo cual demanda reconocer las diversas realidades sociales de las instituciones de educación superior y de los sistemas educativos, así como tomar en cuenta las dimensiones cualitativas (actitudes éticas y valores ciudadanos) y la inserción de la educación superior en las formas de consolidación de la democracia.

A partir de este reconocimiento se considera que lograr impulsar, potenciar y dar cuenta de la calidad de una institución educativa, un programa o las realizaciones de los actores de la educación se relaciona con la naturaleza del compromiso académico y formativo que asuma la universidad, y con la máxima realización posible de ese proyecto en las condiciones cambiantes de su puesta en práctica, atendiendo a las exigencias propias del campo de conocimiento y al *ethos* académico y formativo propio de la educación superior.

Por tanto, pensar la calidad implica reconocer tanto el contexto de la universidad y las exigencias del presente como el proyecto históricamente heredado. En tal sentido, en la relación interdependiente entre sociedad y universidad se configura una mutua responsabilidad: ni la sociedad puede abandonar o desconocer los valiosos aportes generados en siete siglos de historia de construcción de conocimientos y de formación de conciencia de la vida social, ni la universidad puede renunciar a seguir pensando la sociedad en su doble condición de realidad constituida históricamente y de proyecto realizable. De hecho, los logros de la humanidad están ligados a lo que la misma universidad ha hecho posible. Se trata de considerar tanto la existencia actual de la universidad como el proyecto que hereda y que “reformula permanentemente en sus relaciones con un contexto social que debe comprender y que debe contribuir a orientar. Se trata entonces de pensar un ideal de

universidad heredado y cambiante, pero bastante definido en sus líneas generales” (Hernández, 2002, p. 19).⁷

Bajo esta perspectiva, se entiende que una de las formas que ha adquirido la evaluación de la calidad de los programas e instituciones en Colombia y en muchos otros países del mundo se relaciona con un sistema de aseguramiento centrado en la valoración de los insumos, los procesos y los resultados, a partir de unos supuestos que han ido configurando una pragmática de la evaluación que hemos podido reconocer, parcialmente, en esta investigación.

No obstante, este tipo de modalidades de regulación no agota la manera de concebir, realizar y valorar un proyecto de formación. Las instituciones y los programas académicos tienen el compromiso de promover, a través de la autoevaluación, una reflexión sistemática de los modos en que se desarrollan y se logran los propósitos y las aspiraciones formulados en cada proyecto de formación, a partir de unos criterios que conjuguen el tipo de propuesta que se hace a la sociedad, con los referentes que definen la propia identidad. Esta autoevaluación, basada en una exigencia interna de calidad, construida en forma participativa, además de ofrecer una comprensión de las problemáticas, logros y alcances de las realizaciones de su tarea académica y social, tiene el compromiso de diseñar nuevas proyecciones y dinámicas de transformación de las condiciones en las cuales cumple sus funciones, con el concurso de todos los miembros de la comunidad educativa, a la vez que podrían exponerse a la evaluación de miembros de otras comunidades similares, como fuente de conocimiento.

En esta dirección resaltamos la perspectiva de la política estatal, desde los planteamientos que formula el Consejo Nacional de Acreditación, que destacan que la legitimidad del Sistema Nacional de Acreditación está ligada a los propósitos de la comunidad académica y sus interacciones con la sociedad; en tal sentido, este proceso ha estado muy ligado desde sus inicios a potenciar la autono-

7 Para este autor, “la Universidad debe ser conciencia elaborada, conciencia académica, conciencia científica y crítica de la sociedad” (Hernández, 2002, p. 19).

mía y la autorregulación. Para el CNA, el proceso de acreditación en el país no surge en el marco de la inspección y la vigilancia del Estado, sino con el fin de fomentar, reconocer y promover el mejoramiento continuo de la calidad (Consejo Nacional de Acreditación República de Colombia).⁸ Al respecto, se señala que la principal contribución que ofrece la acreditación no consiste en responder al modelo mismo y a los procesos evaluativos, sino en los aportes derivados de la implementación de los planes de mejoramiento (institucional y de programas), que son diseñados por las propias comunidades, y en los que se integran las construcciones y las valoraciones generadas en la autoevaluación y los aportes de los pares académicos.

Este modelo de naturaleza mixta, en tanto está constituida por componentes estatales y de las propias Instituciones de Educación Superior, hace posible trabajar en torno a la articulación entre referentes universales y referentes específicos, definidos por el horizonte y el proyecto de formación de cada institución y de cada programa. La importancia del referente universal radica en reconocer, además de la apropiación y la crítica del conocimiento heredado, la relación interdependiente que históricamente ha potenciado el vínculo entre universidad y sociedad. Por tanto, pensar la sociedad se traduce en entender su doble carácter de realidad configurada históricamente y de proyecto posible, en el marco de tensiones y contradicciones constitutivas de esta relación.

Aquí es importante, también, retomar la distinción que circula en la literatura especializada en este campo entre evaluación para la acreditación y evaluación para el mejoramiento; esto es entre “asegurar calidad” (*Quality Assurance* o QA) y “promover calidad” (Trindade, 2008). Esta distinción es formulada en el Glosario Internacional RIACES de la Evaluación de la Calidad y

8 En la misma dirección se destaca el compromiso misional del Consejo Nacional de Acreditación que se centra en “contribuir con el fomento de la alta calidad en las Instituciones de Educación Superior y garantizar a la sociedad que las instituciones y programas que se acreditan cumplen los más altos niveles de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos” (Consejo Nacional de Acreditación República de Colombia, s.f, párr. 2. Recuperado de: <http://www.cna.gov.co/1741/article-186486.html>).

Acreditación (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, 2004): la primera se realiza para lograr la acreditación de una institución o programa, ajustándose a los criterios y estándares establecidos previamente por la agencia u organismo acreditador. En el segundo proceso, la evaluación combina revisiones internas y externas, y tiene como fin mejorar la educación concebida como bien colectivo. Este último sentido está íntimamente ligado al compromiso social de las Instituciones de Educación Superior, sean ellas públicas o privadas.

Trindade (2008) resalta que, en la evaluación para el mejoramiento, la calidad se ve asociada a la pertinencia y por ende se transforma en un concepto colectivo. La evaluación para la excelencia académica tiene un objetivo institucional y señala la nueva relación entre las Instituciones de Educación Superior y las sociedades. De forma semejante, la autoevaluación tiende a tomar más importancia como proceso de autoconocimiento de las IES, complementado por la visión de los pares académicos externos y, eventualmente, de miembros de la sociedad civil; condición que se considera favorable para la construcción de criterios adecuados y legítimos para la acreditación, en tanto posibilita acercar los procesos de evaluación de la calidad y de acreditación institucional. No obstante, estos procesos de evaluación externa “solamente se podrán generalizar en un largo plazo si son capaces de respetar el derecho de las instituciones a ser diferentes, de hacer las cosas a su manera y de innovar” (Haug, s.f, citado en Trindade, 2008, p. 14).

Esta perspectiva, que privilegiamos en estos lineamientos, destaca la necesidad de vincular la calidad a la pertinencia, la igualdad, la relevancia social, la diversidad cultural y los contextos específicos en que se desarrollan los procesos educativos. En el caso de la educación superior, el concepto de calidad tomaría en consideración los compromisos públicos y las finalidades sociales que le corresponden a estas instituciones (Dias Sobrinho, 2008). Para estos autores, el reto consiste en lograr articular los procesos de evaluación basados en los conceptos de mejora, emancipación, autonomía y libertad de pensamiento, con las prácticas de acreditación

orientadas a la regulación y la conformidad con normas externas.⁹ Lo anterior es posible si no se pierden de vista, tal como lo destaca Dias Sobrinho (2008), las premisas básicas de la educación como bien público y derecho de todos; educación que ha de ser organizada como sistema, en tanto articula y hace posible la reciprocidad entre diversos actores, como las instituciones educativas, las dinámicas de investigación de todos los niveles e instancias del Gobierno y de la sociedad. Esto implica no solamente rechazar la visión de la educación como mercancía y dependiente del mercado,¹⁰ sino también construir articulaciones entre la misión institucional, en su dimensión científico-formativa, y las realidades regionales, las necesidades de cada contexto, los proyectos y las estrategias nacionales, sin desligarse de su horizonte central: la construcción de la ciudadanía pública de sociedades democráticas, justas, sociales y ambientalmente sustentables.

Contexto normativo sobre la calidad y los procesos de aseguramiento en los programas de licenciatura

Durante los años noventa adquirió centralidad la evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles y bajo la responsabilidad de un amplio conjunto de organismos estatales independientes o adscritos al Ministerio de Educación Nacional, los cuales estaban encargados de producir lineamientos e información acerca del sector educativo. En el contexto nacional, este proceso se inició con la promulgación de la Constitución Política de Colombia

9 Al respecto, autores como Dias Sobrinho (2008) destacan la importancia de generar iniciativas y crear sistemas de evaluación y acreditación integrados a nivel regional (por ejemplo, para América Latina), sin hegemonías ni asimetrías y sin copias acríticas de los criterios de calidad de modelos externos.

10 Para este autor, "los conceptos, criterios, procesos y usos de calidad y pertinencia serán muy distintos y, en muchos casos, contradictorios, conforme la educación sea comprendida como mercancía o, al contrario, como proceso de construcción de conocimientos científica y socialmente relevantes, y de formación de sujetos aptos para insertarse crítica, creativamente, y con valores públicos, en la construcción de sus sociedades" (Dias Sobrinho, 2008, pp. 106-107).

de 1991, que definió a la educación como un derecho y un servicio público regulado por el Estado, del cual son corresponsables la sociedad y la familia. Asimismo, se estableció un conjunto de funciones a partir de la definición de criterios de calidad que fueron reglamentados inicialmente en la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, y que durante finales del siglo xx y principios del siglo xxi fueron objeto de una serie de reformas que configuraron lo que se conoce como el Sistema de Acreditación de Calidad.

Por su parte, la formación de educadores fue regulada por la Ley 115 de 1992, Ley General de Educación, en la que se estableció que el Estado debía atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación y, especialmente, velar por la cualificación y formación de los educadores (art. 4). Asimismo, se definieron cuatro finalidades generales que contemplan la calidad científica y ética, la teoría y la práctica pedagógica como saber fundamental del educador, el fortalecimiento de la investigación y la preparación de los educadores en pregrado y posgrado (art. 109).

Para lograr la formación de educadores con estas características, esta ley estableció que las universidades, con sus facultades de educación, debían ofrecer programas profesionales, de posgrado y de actualización, y que las escuelas normales podrían dedicar sus esfuerzos a formar educadores para el preescolar y el ciclo de educación básica primaria en convenio con las universidades para otorgar el título de normalista superior (art. 112). También, se definió que los programas profesionales y de posgrado debían obtener la acreditación previa bajo las disposiciones del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), para el caso de las universidades, y del MEN, para el caso de las normales superiores (art. 113).

Esta ley también agregó dos características a la formación de educadores: el mejoramiento profesional, del cual se definió como responsable a los mismos educadores (art. 110), y la profesionalización, concebida como el conjunto de programas formales o cursos de actualización requeridos para ingresar y ascender

en el Escalafón Nacional Docente. Desde la promulgación de esta ley, se definió un comité de capacitación de docentes por cada departamento bajo la coordinación de las Secretarías de Educación, encargados de definir el tipo de formación requerida y garantizar los recursos necesarios (art. 111).

A mediados y finales de la década de los años noventa, se establecieron diversas regulaciones en consonancia con estas exigencias. Inicialmente, se promulgó el Decreto 2904 de 1994, que reglamentó el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de educación superior y en el que se define la acreditación como un acto a través del cual

el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social. (art. 1)

Este marco normativo se acogió como política en el Acuerdo 06 del CESU, en el que se ratificó la función de inspección y vigilancia del Estado y la importancia de la acreditación, para mantener la calidad de los programas y las universidades mediante mecanismos de autoevaluación y evaluación de pares. En esta primera formulación de política se propuso que la acreditación debía procurar la calidad sin generar homogeneidad, jerarquización o definición de requisitos mínimos porque el Sistema Nacional de Acreditación se inscribió en el concepto de ‘fomento de la calidad’ como “mecanismo para la búsqueda permanente de más altos niveles de calidad por parte de las instituciones que quieran acogerse a él para el fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y para su mejoramiento” (CESU, 1995, p. 2).

Posteriormente, mediante el Decreto 272 de 1998 se estableció la acreditación previa de los programas de licenciatura, se definieron los principios curriculares, títulos y perfiles de estos programas y se otorgó un plazo de dos años para obtener esta condición.

Si los programas no lograban la acreditación previa no podrían continuar ofertándose.¹¹ En el año 2003 este decreto fue derogado por el Decreto 2566, que fijó los requisitos mínimos de calidad para el registro calificado de los programas de educación superior y se definieron las condiciones para la creación y el funcionamiento de programas de formación de educadores (art. 23). Los parámetros de calidad fueron acogidos como política de calidad por el CNA y fueron ampliados en el año 2006 con la definición de criterios de evaluación para los programas en extensión, con la incorporación de nuevas características en la estructura de factores de calidad, que orientó la autoevaluación de programas y con la definición de rangos de tiempo (4, 6, 8 y 10 años) para la asignación temporal de la acreditación (CESU, Acuerdo 02 de 2006, art. 1).

Posteriormente, la Ley 1188 de 2008 derogó el Decreto 2566 y definió que los programas sin acreditación de calidad debían tramitar su registro calificado ante el MEN y cumplir unas características mínimas, tanto en sus aspectos académicos y curriculares, como institucionales. Pasaron dos años después de la promulgación de esta ley hasta que se sancionó el Decreto 1295 de 2010, que finalmente reglamentó las condiciones para otorgar el registro calificado. Esta normatividad se amplió y complejizó, pues definió con precisión cada aspecto que debían garantizar los programas para obtener dicho registro.

Como condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior se establecieron características como: denominación, justificación, contenidos curriculares, organización de las actividades académicas, investigación, relaciones con el sector externo, personal docente, medios educativos e infraestructura física. También se definieron características de calidad de la institución que ofrece el programa referidas a selección, evaluación,

11 Un año después, se creó un estímulo para los programas acreditados: la Orden de la Educación Superior y a la Fe Pública Luis López de Mesa, otorgada a los programas que en criterio del MEN "contribuyen al mejoramiento de la calidad de la educación colombiana" mediante el proceso de acreditación voluntaria (Decreto 1655 de 1999).

permanencia y promoción de profesores y estudiantes, a la estructura administrativa y académica, la autoevaluación, los programas de egresados y bienestar, y los recursos financieros.

Entre 1998 y 2013 el CNA y el MEN también publicaron varias cartillas y guías con los criterios de calidad de los programas de pregrado, que orientaron los procesos de autoevaluación para la obtención del registro calificado, la acreditación y la renovación de la acreditación. Al ser temporal, cada programa debía presentarse nuevamente al proceso y esto amplió el conjunto de documentos que sirvieron de soporte y que están representados en varios acuerdos del CNA, expedidos entre 2010 y 2013.

Recientemente, la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, introdujo un cambio sustancial en el Sistema Nacional de Acreditación. Estableció en el artículo 222 que los programas de licenciatura con mínimo cuatro cohortes de egresados debían obtener la acreditación de alta calidad en un plazo de dos años, contados a partir del 9 de junio de 2015. También definió que los criterios de registro calificado y de alta calidad para los programas de licenciatura y los enfocados a la educación debían igualarse en un plazo no superior a dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma ley.

Con base en dicha ley se promulgaron el Decreto 2450 de 2015 y la Resolución 2041 de 2016. Esta última fue derogada a través del Resolución 18 583 de 2017. En el Decreto 2450 se definieron las condiciones de calidad para el otorgamiento y la renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, y en la Resolución 18 583 se ajustaron las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado. Esta última normatividad ha sido objeto de un amplio debate nacional por su intromisión en la autonomía académica de los programas y en la obligatoriedad de la acreditación.¹²

12 Es importante precisar que la obligatoriedad de la acreditación para los programas de licenciatura va en contravía con lo estipulado en la Ley 30 de 1992, según la cual

En estas distintas disposiciones normativas, así como en los lineamientos de calidad que se produjeron de manera específica para los programas de licenciatura por parte del MEN (2014), la calidad se basa en elevar los estándares y se asocia al mejoramiento continuo. Aunque se propuso inicialmente que el referente de dicho mejoramiento fuera el mismo programa, las dinámicas en las que funcionó el Sistema Nacional de Acreditación implicó que el referente empezara a ser definido por las evaluaciones externas y los mecanismos de medición, lo que generó una jerarquización de los programas y un desconocimiento de sus particularidades en función del cumplimiento de estándares e indicadores que son considerados garantía de calidad de un programa o una institución. En definitiva, ocurrió lo que el CNA quiso evitar en 1995: control y vigilancia, visión punitiva, homogeneidad a partir de una concentración y mayor peso de la evaluación de algunos aspectos, debido a que el Sistema Nacional de Acreditación no es el único que mide la calidad y, aunque se creó como mecanismo autónomo, terminó, si no determinado por el MEN, sí delimitado por sus criterios de medición.

En el marco del Plan Sectorial 2010-2014 *Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad* (MEN, 2013a), el MEN estructuró y formuló el Sistema Colombiano de Formación de Educadores (MEN, 2013b), iniciativa propuesta casi veinte años atrás en el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, 1996-2005.¹³ Este fue definido como “un sistema complejo, constituido por unidades igualmente complejas

se les da a las Instituciones de Educación Superior y a los programas la libertad de acogerse o no al Sistema Nacional de Acreditación. Tal como lo precisa el Consejo Nacional de Acreditación, la acreditación “es un proceso diferente al de inspección y vigilancia que debe ejercer el Estado, y que, por tanto, la acreditación no reemplaza” (Consejo Nacional de Acreditación República de Colombia, s.f, párr. 1: Recuperado de: <http://www.cna.gov.co/1741/article-187313.html>).

- 13 En este Plan Decenal de Educación “se asume la formación y el desarrollo integral del educador como factor determinante de la calidad educativa, aunque no el único. En conjunto, la calidad se expresa además en la articulación del sistema educativo, las políticas y otras condiciones como las laborales, de infraestructura y de dotación” (MEN, 2013b, p. 43).

denominadas subsistemas: formación inicial, formación en servicio y formación avanzada” (MEN, 2013b, p. 47). Estos subsistemas se articulan en torno a tres ejes: pedagogía, investigación y evaluación, y se basan en doce principios¹⁴ y siete objetivos referidos a la incorporación, la aplicabilidad y la apropiación de la normatividad vigente; así como a la transformación de los imaginarios sociales y culturales del educador, con el fin de reivindicar su papel en el mejoramiento de la calidad de la educación para el desarrollo humano y en el contexto de las tendencias nacionales y globales en educación.

El Subsistema de Formación Inicial se constituyó a partir de tres componentes: el sujeto en formación, con énfasis en las características de su perfil y rol profesional; las instituciones de formación, en las que se ubicaron las facultades de educación y las escuelas normales superiores, y los programas de formación. Con respecto a este último componente, se destaca que el MEN, además de considerar la formación complementaria en educación y pedagogía ofrecida por las escuelas normales superiores y los programas de licenciatura de las facultades de educación, incluyó “los programas de pedagogía para no licenciados ofertados a su vez por facultades de educación u otras unidades de instituciones de educación superior desde sus programas de extensión” (MEN, 2013b, p. 78). Esta inclusión resulta contradictoria si se tiene en cuenta que las licenciaturas están sometidas a un marco normativo más exigente que otros programas profesionales.

14 Estos principios son: articulación, transparencia, continuidad, comunicación e información, autonomía, participación, identidad e integralidad profesional, formación de alto nivel, interés público, reconocimiento social, formación en función de derechos, diversidad e interculturalidad y favorabilidad.

Sentido de la calidad en los programas de formación de los educadores¹⁵

A partir de la contextualización y la conceptualización presentadas, es necesario señalar que una política comprometida con la calidad no se agota ni puede limitarse a una evaluación entendida como mecanismo de control estatal, como respuesta al impacto de la masificación del número de instituciones, programas, profesores y estudiantes; al uso de los resultados de la medición para el mejoramiento de los desempeños de los estudiantes como tampoco a las acciones que buscan responsabilizar al maestro de las fallas del sistema educativo y que lo ubican como el protagonista del cambio en la educación, desconociendo la multiplicidad de factores que hacen posible las realizaciones y logros de un proyecto formativo.

En tal sentido, impulsar la cualificación y el fortalecimiento de la formación inicial exige el compromiso de toda la sociedad con potenciar las diversas realizaciones de los proyectos educativos, en torno y en respuesta a las labores misionales de la docencia, la investigación, la proyección social y su posicionamiento en los contextos locales, regionales, nacionales e internacionales de los programas e instituciones que los respaldan. Asimismo, favorecer una formación de calidad de los educadores conlleva a asumir la integralidad como reconocimiento de las distintas dimensiones de esa formación, esto

15 Si bien a lo largo del texto utilizamos indistintamente las nociones de maestro, profesor, licenciado o educador, no desconocemos que cada una de ellas alude a distintas modalidades y énfasis en la labor profesional en el campo de la educación, en particular ligado a la tradición nacional: mientras el maestro requiere de una formación profesional específica que lo define como tal, y que hoy podría considerarse bajo el título de licenciado y su trabajo de enseñanza se sitúa en el marco de la escuela (educación básica y media); tanto el docente como el profesor y el educador no requieren de una misma formación profesional, pues se trata de profesionales de diversas disciplinas que o realizan funciones docentes (siempre paralelamente a su actividad profesional principal) o se dedican exclusivamente a la docencia (así su formación profesional no sea la de un licenciado). En el caso del educador, se aludiría a alguien que realiza actividades educativas en distintos escenarios o instituciones y para las cuales, en estricto sentido, no se requeriría una formación como licenciado. Para estas distinciones tomamos en consideración las reflexiones elaboradas por Noguera y Álvarez (2016).

es, el conocimiento de lo social, de las técnicas y de las riquezas naturales y culturales de la humanidad; la ética del respeto a la dignidad propia y de los demás; el compromiso con la construcción de la equidad social y el cuidado de las personas cuya formación está bajo su responsabilidad; la sensibilidad a las condiciones y las posibilidades de mejoramiento del trabajo y la interacción.

A partir de estas consideraciones la calidad se revela en los modos en que cada institución y programa realiza una cultura académica que hace parte de la razón de ser de la universidad y de las instituciones de educación superior. Este compromiso se expresa en lograr la apropiación de la capacidad de leer, comprender el mundo actual y aprender los significados y posibilidades de su transformación; a la vez que da respuesta a las responsabilidades constitucionalmente exigidas de garantizar el acceso a la cultura, el dominio de diversos conocimientos y saberes, la construcción y consolidación de la democracia y el desarrollo de la autonomía, la responsabilidad individual y social que nos permita a todos vivir dignamente.

Bajo esta perspectiva, compartimos los planteamientos de Dias Sobrinho (2008), para quien la calidad educativa remite a hacer posible una formación en todas las dimensiones y de manera permanente en los ámbitos intelectual, ético, social, afectivo y estético. Esto implica, por una parte, procurar el máximo desarrollo posible de todos los actores de la educación, tanto profesores como estudiantes; por otra, reconocer que el desarrollo de los valores públicos no se logra por la vía de la primacía de la ideología del logro individual, como lo destaca el autor:

La calidad en educación es social y pública: imprescindible y primordial a todos, es fuente e instrumento del bienestar común, no palanca o motor del individualismo posesivo. La calidad en la educación superior tiene que estar claramente referida a los compromisos de las instituciones con el sentido social de los conocimientos y de la formación, los valores éticos y morales del bienestar colectivo, la democratización del acceso y de la permanencia, la justicia social y el desarrollo sostenible. (Dias Sobrinho, 2008, p. 108)

En el contexto del debate planteado frente a las visiones de calidad, es importante reconocer que no existe necesariamente unidad en las maneras como se asumen y se promueven las orientaciones sobre la cualificación de la educación y de la formación del maestro. Incluso es posible advertir posturas que se plantean desde algunas instancias de la política pública que tensionan los discursos de las políticas oficiales y logran reorientar los alcances de las políticas en torno a la formación de educadores. Quizás no es desacertado señalar que del modo como esa tensión se resuelva depende la posibilidad de configurar salidas coherentes con el proyecto de construir una nación inclusiva y con justicia social en la que se respete la autonomía de los educadores, se haga realidad su participación en la definición de las políticas, se desarrolle una cultura de respeto por la dignidad de su tarea y se formen ciudadanos comprometidos con la transformación en la sociedad, sin renunciar al proyecto de enriquecer y potenciar su labor formativa.

Para el caso de las particularidades por las cuales está atravesando el país, es imperativo aportar en el fortalecimiento de un nuevo paradigma educativo coherente con un proyecto de país en el que se avance efectivamente en la superación de las condiciones que han generado los conflictos y que han perpetuado el desequilibrio y la exclusión. Este paradigma implica cambios importantes en las concepciones y las políticas de evaluación, las imágenes sociales del educador, las ideas y prácticas asociadas al papel del Estado en la formación de los profesores, los contextos y estrategias de la formación de los docentes y los modos de relación de los educadores con su propia práctica, con la sociedad y con los otros educadores. Esos cambios, sin embargo, lejos de ser utopías abstractas y de favorecer solo a los maestros, son coherentes con las políticas educativas que el país requiere y que pueden soportarse en un amplio consenso social. Bajo este tipo de perspectiva se formulan los principios y las estrategias que a continuación desarrollan los lineamientos.

Principios

Los principios que inspiran estos lineamientos de política se asumen como referentes de la transformación que se proponen para fortalecer los programas de formación de educadores y atender las problemáticas que las comunidades educativas identifican en torno a las desigualdades en la calidad. Están formulados para pensar y proponer un conjunto de desplazamientos que permitan transformar la perspectiva u orientación que se ha privilegiado en las últimas décadas y promover visiones alternativas en las que se enmarcarían las estrategias de política que hacen parte de estos lineamientos.

Del Estado evaluador al Estado garante de derechos y promotor de procesos de cualificación de la educación

La educación es un derecho y un bien público y común. El Estado debe garantizar el acceso y la permanencia de los educandos en todos sus niveles y para todos los sectores sociales, y promover permanentemente procesos de cualificación de la educación. Reducir el papel del Estado a formular marcos de acción, como supervisar, informar y consolidar indicadores orientados a establecer comparaciones y formas de competitividad entre los actores y agentes de la educación superior, disminuye su potencialidad como Estado garante de derechos y minimiza las posibilidades de transformación de la educación y de ampliación de su compromiso con el mejoramiento de las condiciones de vida personales y colectivas.

De la regulación y control sobre la profesión docente a su reconocimiento y valoración social

Los educadores cumplen la función esencial de formar las nuevas generaciones como herederas de la ciencia, el conocimiento, los saberes y de los demás bienes y valores de la cultura, que requiere la vida ciudadana. La importancia y la trascendencia de esta labor implican redimensionar la valoración social de la profesión docente, tarea que demanda afectar aquellos factores culturales, sociales,

políticos y económicos que han generado y mantenido condiciones de subvaloración de la profesión docente, y que han privilegiado formas de intervención asociadas principalmente a la evaluación de su eficacia desde miradas reduccionistas.

De la meritocracia y la exclusión a la democratización en el acceso y la excelencia en la formación de todos los educadores

Las diferencias de calidad en la formación de los educadores están asociadas a condiciones de desigualdad en la distribución de los recursos, en las formas de reconocimiento y valoración de la experiencia, en las condiciones socioculturales y económicas de los sujetos y en las modalidades de participación activa de las comunidades educativas y académicas, en los procesos de formación de los educadores y en la definición de las políticas que los afectan. Solo avanzando en la transformación de estas condiciones, y no solamente promoviendo la selección de los mejores docentes, generando incentivos para algunos o impulsando la competencia entre programas, se hace posible una educación de calidad para todos los educadores.

De la consulta y validación en la construcción de la política pública a la participación amplia y activa de las comunidades educativas

El principio político de la paridad en la participación de quienes formulan, evalúan, reforman y llevan a cabo los programas de formación de profesores en el país implica la superación de los obstáculos institucionales que impiden la participación activa de las comunidades académicas de la educación en la formulación y desarrollo de las políticas que transforman el sentido y las formas de reconocimiento de su práctica. En este sentido, se debe superar la estrategia de consulta como validación de los procesos de reforma y transitar hacia la participación activa de las comunidades académicas en las discusiones, definiciones e implementaciones de las políticas educativas.

De la respuesta pragmática e instrumental frente a la evaluación externa a una evaluación como comprensión y reelaboración de la experiencia

La evaluación, entendida como reflexión sobre la experiencia de los programas de formación de maestros, sobre su potencial transformador y sobre su propia dinámica de mejoramiento permanente, hace posible la articulación de los proyectos educativos y las visiones de futuro recogidas en ellos con sus contextos socioculturales. Si la evaluación hace posible esta articulación, promueve, además del mejoramiento cualitativo de los programas, la transformación de esos contextos y asegura una formación más coherente con la tarea cultural de los educadores. La pragmática de la evaluación que se expresa en las prácticas que dan respuesta a las exigencias del Sistema de Aseguramiento de la Calidad es apenas un nivel de todas las potencialidades que ofrece el reconocimiento de la experiencia y de sus posibilidades de cualificación.

De la competitividad y el aislamiento a la solidaridad y la cooperación entre programas de formación de profesores

Articular esfuerzos para fortalecer la formación inicial en el país implica establecer relaciones de solidaridad y cooperación, que permitan que las universidades y los programas con mayores desarrollos apoyen integralmente a las instituciones que presenten dificultades en la identificación y materialización de sus potencialidades de transformación. Este referente ético de acción obliga a transformar la mirada sobre las alianzas que ya no rentarán para los indicadores individuales de cada universidad o programa, sino que permitirán una cualificación sustancial del sistema de formación de los educadores y en general de la profesión docente.

Ejes, ámbitos de responsabilidad y estrategias requeridas para fortalecer los programas de formación de los profesores y reducir sus desigualdades

El discurso promovido recientemente sobre las brechas de calidad desconoce que las diferencias entre los programas son un resultado histórico y que no es posible plantear un conjunto de exigencias o de estándares para disminuir diferencias que están asociadas a condiciones muy desiguales de los contextos en los que se ofrecen los programas. Disminuir las distancias identificadas entre los programas que han alcanzado los mayores niveles de logro (y deben mantenerlos), y los que han tenido dificultades para alcanzar esos niveles, supone un compromiso sostenido del Estado y de los demás actores que configuran el sistema educativo (incluidos naturalmente, las instituciones y los programas), en la transformación de las condiciones que históricamente han contribuido a perpetuar estas desigualdades. En tal sentido, no se privilegiará la acepción de *brechas* porque lo que efectivamente se ha producido es un conjunto de desigualdades expresadas en las siguientes situaciones:

1. Ausencia de una política pública sostenida de formación inicial, permanente y posgradual propuesta desde las instituciones de formación y desde el movimiento magisterial, con la respectiva asignación de recursos suficientes, para la cualificación de los profesores.
2. Persistencia de una baja valoración y reconocimiento social de la profesión docente y de los programas de licenciatura.
3. Asimetría en las condiciones laborales y académicas de los formadores de formadores frente a las condiciones de otras profesiones.
4. Ausencia de alianzas interinstitucionales e intersectoriales, apoyadas por el Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, orientadas a potenciar la calidad de las licenciaturas.
5. Poca eficiencia de los mecanismos de autoevaluación y evaluación externa para identificar potencialidades y problemáticas en los procesos de formación docente desde los cuales

- las licenciaturas puedan analizar y transformar sus propios procesos académicos.
6. Poco impacto de los resultados de los procesos de evaluación externa y reconocimiento de la acreditación de programas en el mejoramiento presupuestal de los programas de licenciatura de las IES públicas, considerando diferencias regionales y locales.
 7. Las diversas exigencias del Ministerio de Educación Nacional y del Consejo Nacional de Acreditación no han conducido al incremento de recursos de inversión para los procesos de autoevaluación, aunque los parámetros del modelo sí se han incrementado y complejizado.

A continuación, se presentan los tres ejes en torno a los cuales se han agrupado un conjunto de estrategias orientadas a reducir estas desigualdades y a responder a las problemáticas identificadas a partir de los aportes ofrecidos por los actores de las comunidades educativas en los foros regionales realizados, el intercambio con los programas, los análisis generados en el presente estudio por el equipo de investigación, el foro nacional y los distintos espacios de socialización diseñados para su debate y enriquecimiento.

Eje 1. Potenciar la formación de los profesores

Las estrategias que se encuentran en este eje están asociadas al principio del reconocimiento propio de las formulaciones de justicia social de Fraser (2008). Estas estrategias buscan crear alianzas desde el cuerpo profesional del magisterio hasta los entes gubernamentales, para hacer posible un sistema de formación de educadores abierto y dinámico en el que las necesidades y expectativas profesionales se pongan en diálogo con los resultados de la investigación, el debate educativo y los contextos regionales.

Eje 2. Disminuir las desigualdades de calidad que enfrenan los programas de licenciatura

Las estrategias que se encuentran en este eje están asociadas al principio de redistribución propio de las formulaciones de justicia social

de Fraser (2008). Las estrategias están orientadas a incrementar los recursos al sector educativo, tanto en el ámbito laboral y salarial de los maestros como en las dimensiones de su formación que están inscritas en los programas de licenciaturas. Estas estrategias buscan la asignación de más recursos orientados a las IES y las Escuelas Normales Superiores (ENS), a los Comités Territoriales de Capacitación Docente y a fondos especiales para la promoción de la investigación educativa y pedagógica, y al fortalecimiento de una formación pertinente articulada a los contextos locales y regionales.

Eje 3. Redimensionar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Las estrategias que se encuentran en este eje están asociadas al principio de la participación propio de las formulaciones de justicia social de Fraser (2008). El diseño de mecanismos de participación, mediante los cuales sea posible examinar las problemáticas, los logros, los alcances y las posibilidades que ofrece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación en Colombia, permitirá que las facultades de educación y las escuelas normales participen activamente desde las diversas experiencias acumuladas en torno a lo que representa tanto los procesos de evaluación interna, como de evaluación externa, en función de su reformulación.

En cada eje se definieron tres ámbitos de responsabilidad: organismos estatales, instituciones formadoras y asociaciones y programas de formación, y comunidades académicas encargadas de dinamizar las estrategias. Estos ejes buscan diferenciar los énfasis de las estrategias; no obstante, entre ellos es posible generar una articulación basada en los distintos procesos y compromisos de los diferentes actores e instancias que participan en la construcción de la política pública y que le dan forma a una educación de calidad en el campo de la formación de maestros. Por tal razón, se ha optado por mantener la diferenciación entre los tres ejes para destacar que la calidad es un horizonte que no se realiza exclusivamente a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, especialmente en lo que implica a los condicionamientos

de la evaluación externa, sino que es deseable generar distinciones en lo que cada dinámica e instancia hacen posible.

La matriz en la cual se han organizado los tres ejes establece también la diferenciación entre instancias y actores responsables de dinamizar las estrategias formuladas, de tal modo que podamos reconocer y potenciar los compromisos que a todos los involucrados nos compete en torno a una aspiración compartida, que es fortalecer los programas de formación de los educadores en el contexto de las condiciones de autonomía y responsabilidad establecidas en la normatividad vigente. A continuación, se presentan las estrategias por eje y por ámbitos de responsabilidad.

Ámbitos de responsabilidad

Organismos estatales

- MEN
- CNA
- **Colciencias**
- **Secretarías de educación**
- **Comités de Capacitación Docente**

Eje 1. Potenciar la formación de los educadores

1. Articular la formación inicial con la formación en servicio y posgradual, en el marco de una política pública integral de formación de educadores, construida de manera participativa con los actores educativos y basada en el conocimiento elaborado por las comunidades del campo de la educación.
2. Crear y desarrollar espacios para la discusión, la formulación y el seguimiento de políticas de formación de educadores, en los que participen las facultades de educación y las unidades académicas de educación responsables de los programas de licenciatura y las escuelas normales de todo el país.
3. Crear mecanismos de apoyo y estímulo a la renovación curricular de los programas de licenciatura, con recursos del orden municipal, departamental, nacional e internacional, que esté basada en las especificidades regionales y locales, y sin menoscabo de la autonomía institucional ni de los programas.
4. Promover las reformas normativas que se requieran para otorgar exclusividad a los títulos de las normales superiores y de las licenciaturas, en el ejercicio docente y en el ingreso al escalafón.
5. Diseñar estrategias de formación y comunicación que fortalezcan la valoración y el reconocimiento social de la profesión docente.
6. Incorporar, en los planes de desarrollo locales, departamentales y municipales, iniciativas que cualifiquen y atiendan la formación de los profesores.
7. Diseñar iniciativas de fortalecimiento de las escuelas normales superiores ubicadas en zonas rurales o que tienen influencia en estas zonas, con el fin de garantizar el mejoramiento de la formación de los maestros rurales.
8. Reestructurar algunas escuelas normales superiores, de tal manera que se constituyan en IES y se articulen a las facultades de educación de las universidades oficiales, para generar una oferta de formación tanto presencial como de educación a distancia.

Ámbitos de responsabilidad

Instituciones formadoras y asociaciones

- **Instituciones de Educación Superior**
- **Facultades de educación**
- **Unidades académicas de educación**
- **Escuelas Normales**
- **Asociaciones (ASCOFADE, ASONEN, CUADESUE)**

1. Promover la articulación entre la investigación y la formación de los educadores en sus distintos subsistemas: inicial, en servicio y posgradual.
2. Desarrollar investigaciones interinstitucionales cuyo objeto sea la formación inicial de profesores en los contextos colombianos, a partir de la identificación de saberes y núcleos de interés compartidos en la producción de conocimiento.
3. Potenciar diversas modalidades de articulación entre universidad-escuela y otros contextos educativos, desde donde se generen mecanismos para situar en un lugar de importancia central el saber pedagógico derivado de procesos de formación, investigación e innovación.
4. Generar alianzas y convenios con entidades territoriales, universidades y escuelas normales, que estén orientados a fortalecer la formación inicial a partir de la definición de agendas con líneas temáticas de trabajo de mediano y largo plazo.
5. Propiciar el intercambio y la colaboración permanente entre investigadores de la universidad y maestros de las instituciones de educación básica en torno a la producción y difusión del saber pedagógico.
6. Establecer mecanismos institucionales de colaboración a través de los cuales se construya una articulación y una integración entre la formación profesional y la práctica educativa.
7. Fortalecer las redes y las asociaciones especializadas para formadores con miras a generar la cultura de la actualización permanente, y garantizar el acceso a la formación más avanzada que permita un mejor impacto de su labor en el contexto educativo en que labora y la resignificación de la labor docente.
8. Potenciar la autonomía institucional y el reconocimiento de la autonomía de los programas y de sus proyectos educativos y formativos.

Programas de formación y comunidades académicas

- **Licenciaturas**
- **Ciclos de formación complementaria en las ENS**
- **Redes académicas**
- **Comunidades de los programas de formación**
- **Grupos de investigación**

1. Fortalecer la articulación de la formación inicial, en servicio y posgradual, que desarrollan los programas.
2. Contribuir a la formulación de las políticas educativas a partir de la investigación y la sistematización de la experiencia acumulada por los programas de formación de educadores.
3. Fortalecer el compromiso de la universidad con la escuela a través de alianzas que favorezcan el intercambio en el campo pedagógico, académico e investigativo.
4. Favorecer la articulación del conocimiento producido en la investigación en los procesos de formación en el marco de las dinámicas de renovación curricular de los programas.
5. Fortalecer la perspectiva pedagógica y su articulación a la formación disciplinar en los programas, para potenciar el vínculo curricular entre la formación profesional y la formación académica.
6. Enriquecer y fortalecer las experiencias pedagógicas y las didácticas, a partir de la generación de espacios de socialización y debate con la participación de docentes en ejercicio y en formación.

Ámbitos de responsabilidad**Organismos estatales**

- MEN
- CNA
- **Colciencias**
- **Secretarías de educación**
- **Comités de Capacitación Docente**

**Eje 2.
Disminuir las
desigualdades
en la calidad**

1. Mejorar las condiciones laborales, de contratación y académicas de los formadores de formadores, incluidas las oportunidades para su formación posgradual.
2. Diseñar y gestionar programas de desarrollo profesoral dirigidos a los formadores de los educadores.
3. Estructurar y gestionar un fondo especial de recursos con el concurso de los entes del nivel nacional y departamental, que esté destinado a identificar necesidades y estrategias de formación disciplinar y pedagógica y de cualificación curricular de los programas de formación de educadores (licenciaturas y escuelas normales).
4. Dinamizar los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes en pro del fortalecimiento y la articulación de la formación inicial y de la formación en servicio, en el marco de los planes territoriales de capacitación de docentes.
5. Estimular la producción de conocimiento sobre la formación de maestros a través de convocatorias de proyectos de investigación, que estén basados en alianzas interinstitucionales e intersectoriales.
6. Generar políticas y acciones de distribución presupuestal para las IES públicas y las de carácter diferencial, contemplando el criterio de una mayoría multiétnica y las necesidades específicas de los grupos sociales en condiciones de discriminación o marginación.
7. Incrementar la asignación de recursos presupuestales territoriales y nacionales para garantizar el mejoramiento de las condiciones académicas y de infraestructura que demanda el logro la calidad de la formación inicial de profesores.
8. Realizar estudios que analicen los efectos de la vinculación de profesionales no licenciados en el sistema educativo estatal y derivar de ellos cualificaciones en las políticas de selección y en una mayor formación pedagógica.
9. Adelantar estudios sobre las necesidades de formación de maestros y de creación de programas de licenciatura, con el propósito de lograr un equilibrio entre los requerimientos y la oferta.
10. Restablecer el Programa de Estudios Científicos en Educación (PECE) de Colciencias, que fue fusionado con el de Ciencias Sociales y Humanas, para la definición de políticas y la financiación de la investigación en educación, a manera de programa de investigación sobre formación de maestros y procesos de acreditación de las licenciaturas.

Ámbitos de responsabilidad

Instituciones formadoras y asociaciones

- **Instituciones de Educación Superior**
- **Facultades de educación**
- **Unidades académicas de educación**
- **Escuelas normales**
- **Asociaciones (ASCOFADE, ASONEN, CUADESUE)**

1. Crear espacios para la discusión y la incidencia en el desarrollo de políticas públicas y estrategias orientadas al reconocimiento de la importancia que tiene el educador en la sociedad.
2. Participar en la formulación de políticas y en el desarrollo de estrategias para la cualificación de la formación inicial y en servicio.
3. Diseñar y desarrollar políticas institucionales orientadas a reducir las desigualdades derivadas de las trayectorias formativas de los estudiantes, a disminuir la deserción y a favorecer la graduación (programas de acción afirmativa para el acceso, la permanencia y el logro educativo).
4. Adelantar investigaciones orientadas a caracterizar y comprender las desigualdades en los procesos de formación inicial y a construir estrategias para afectar los aspectos susceptibles de transformación.
5. Crear espacios de intercambio de experiencias que favorezcan la cualificación y la formación mutua de los formadores de los educadores, como redes y asociaciones especializadas, y la interacción entre programas.
6. Promover alianzas interinstitucionales orientadas al diseño de una agenda de investigación sobre la cualificación de los programas de formación inicial y su articulación con las escuelas normales.
7. Establecer políticas que ofrezcan condiciones de equidad a los programas de licenciatura, tanto respecto a otros campos profesionales como entre las diversas áreas de las licenciaturas.

Programas de formación y comunidades académicas

- **Licenciaturas**
- **Ciclos de formación complementaria en las ENS**
- **Redes académicas**
- **Comunidades de los programas de formación**
- **Grupos de investigación**

1. Generar espacios en los programas de formación para la reflexión sobre la dignidad y el valor social de la profesión docente.
2. Crear espacios de discusión sobre las condiciones en que se producen las desigualdades en la formación y las alternativas para reducirlas, atendiendo a las particularidades de los contextos y los sujetos.
3. Crear o potenciar redes regionales y nacionales para el desarrollo de programas de formación continua en alianza con las instituciones del sector oficial.
4. Participar en las convocatorias de proyectos e iniciativas de fortalecimiento de los programas de licenciatura basados en alianzas interinstitucionales e intersectoriales apoyados por las instancias gubernamentales y las IES.
5. Fortalecer la articulación entre la investigación que se desarrolla en el campo de la educación y los programas de formación de los educadores (inicial y en servicio).
6. Impulsar los espacios de recuperación, análisis e intercambio de experiencias y saberes de los educadores y de los formadores de maestros.

| | |
|--|---|
| | <p style="text-align: center;">Ámbitos de responsabilidad</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Organismos estatales</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • MEN • CNA • Colciencias • Secretarías de educación • Comités de Capacitación Docente |
| <p style="text-align: center;">Eje 3. Redimensionar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar y evaluar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, a partir de la valoración de logros, impactos, costos y efectos generados en estos casi veinte años de implementación en el país. 2. Articular, diferenciar y delimitar los procesos de aseguramiento de la calidad (registro calificado y acreditación) en una perspectiva sistémica, de tal modo que no se generen reiteraciones ni redundancias en las tareas que deben cumplir los programas. 3. Generar procesos tanto de cualificación permanente de los pares académicos como de recuperación de sus experiencias para redimensionar los aportes y los alcances que ofrece el sistema. 4. Fortalecer y articular el rol de las instancias y los órganos asesores del MEN: CONACES, SUE, CESU, Colciencias y CNA, en pro de la cualificación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. 5. Realizar un balance de los efectos de la reciente normatividad formulada para las licenciaturas, con miras a atender los problemas generados con el cierre de programas; especialmente, en el contexto regional y las nuevas desigualdades que se producen en la formación. 6. Ampliar los referentes, criterios e indicadores de evaluación de la calidad, atendiendo a la heterogeneidad regional y contemplando otros aspectos que den cuenta del aporte y el impacto de los programas de licenciatura en las comunidades, y la manera como ellos responden a las problemáticas de los contextos regionales y locales. 7. Diseñar un sistema de estímulos y fomento al trabajo cooperativo y a las alianzas entre programas e instituciones, que esté orientado a mantener y mejorar tanto la calidad, como la oferta pertinente de la formación inicial de profesores. 8. Ampliar y diversificar los criterios de evaluación de los procesos y productos de la investigación educativa en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. 9. Diseñar y desarrollar un programa de fomento y apoyo de los entes territoriales y nacionales a los programas de licenciatura para atender la oferta regional de formación de profesores y el desarrollo de los procesos de autoevaluación. 10. Valorar la trayectoria y los aportes que hacen los programas de licenciatura, en el contexto de las actuales exigencias de acreditación obligatoria, especialmente a nivel regional, en caso de no cumplir algunas de las exigencias, ofreciendo el apoyo y el acompañamiento requerido para culminar satisfactoriamente este proceso. |

Ámbitos de responsabilidad

Instituciones formadoras y asociaciones

- **Instituciones de Educación Superior**
- **Facultades de educación**
- **Unidades académicas de educación**
- **Escuelas Normales**
- **Asociaciones (ASCOFADE, ASONEN, CUADESUE)**

1. Promover estrategias de trabajo cooperativo y alianzas entre programas e instituciones, tendientes a abordar problemáticas que afectan la calidad de la formación inicial y el desarrollo de proyectos e iniciativas para mejorar esta formación.
2. Construir un observatorio académico-pedagógico de carácter regional de los programas de formación inicial, que identifique y haga seguimiento a las problemáticas y las potencialidades de los contextos en los que están ubicados los programas, y que aporte insumos para las políticas de mejoramiento de la calidad de la formación de los educadores.
3. Configurar una mesa intersectorial con la participación del Estado y de los programas de licenciatura, que establezca criterios para valorar la calidad de la formación y de la investigación en el campo de la educación.
4. Incorporar en los modelos de autoevaluación de los programas de licenciatura los diversos impactos y aportes que los programas de licenciatura generan en los diferentes contextos.

Programas de formación y comunidades académicas

- **Licenciaturas**
- **Ciclos de formación complementaria en las ENS**
- **Redes académicas**
- **Comunidades de los programas de formación**
- **Grupos de investigación**

1. Reconocer y visibilizar, en los modelos de autoevaluación de los programas, los diversos impactos y aportes que estos generan en las comunidades con las cuales desarrollan su acción.
2. Articular los procesos y los análisis generados en la autoevaluación, con el fin de asegurar la calidad con aquellos que están orientados a la cualificación de los programas. Esto implica potenciar una autoevaluación participativa que permita el fortalecimiento del *ethos* y de la identidad académica de los programas y las instituciones, así como el reconocimiento de las particularidades de los contextos.
3. Impulsar la evaluación ligada a la investigación, concebida como una transformación social de la propia universidad y de sus programas.
4. Cualificar los equipos académicos y administrativos que adelantan y participan en la autoevaluación, a partir de las experiencias de quienes han consolidado una trayectoria y unos saberes en torno a estos procesos.
5. Redefinir los alcances de los planes de mejoramiento requeridos en los procesos de aseguramiento de la calidad en el marco de potenciar la construcción de autonomía de los actores y las instituciones.

Referencias

- Álvarez, A. (2014). Los límites de la economía de la educación: abrir la mirada. *Revista Colombiana de Educación*, 67, 19-46.
- Arana, M. B. (2012). *Comunidades académicas universitarias y políticas públicas en educación superior en argentina: una perspectiva antropológica (1992 - 2012)* [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Banco Mundial. (2000). *La Educación Superior en los países en desarrollo. Peligros y Promesas*. Grupo especial sobre Educación Superior y Sociedad. www.tfhe.net/report/downloads/report/bm.pdf
- Banco Mundial. (2003). *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Terciaria*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>
- Banco Mundial. (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/640681468045232759/pdf/332660S.pdf>

- Banco Mundial. (2011). *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*. Banco Mundial. [Resumen Ejecutivo]. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/264751468321854912/pdf/644870WP00SPAN00Box0361538B0PUBLIC0.pdf>
- Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Cátedra.
- Becher, T. (1993). Las disciplinas y la identidad de los académicos. En *Pensamiento Universitario*, 1(1), 56-77.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus*. Siglo XXI.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2014). El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista. *Revista de Economía Crítica*, 18, segundo semestre, pp. 220-228.
- Bruns, B. y Luque, J. (2014). *Resumen. Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Grupo del Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/Spanish-excellentteachers-report.pdf?sequence=5>
- Bruns, B. y Luque, J. (2015). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Grupo del Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/Great%20Teachers_Spanish.pdf?sequence=8
- Burton, C. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Visión.
- Carrera, P. y Luque, E. (2016). *Nos quieren más tontos. La escuela según la economía neoliberal*. El Viejo Topo.
- Cepeda, L. y Meisel, A. (2014). ¿Habrán una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades económicas regionales en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 16(31), 287-310.
- CNA y ASCOFADE. (2006). *Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en educación*. Corcas Editores Ltda.

- Consejo Nacional de Acreditación de la República de Colombia (CNA). (s.f). *Fundamentos Estratégicos y Organización del CNA*. <http://www.cna.gov.co/1741/article-186486.html>
- Consejo Nacional de Acreditación de la República de Colombia (CNA). (s.f). *Sistema Nacional de Acreditación en Colombia*. <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>
- Consejo Nacional de Acreditación de la República de Colombia (CNA). (s.f). *¿La acreditación es obligatoria? ¿Es un requisito para abrir programas?* <http://www.cna.gov.co/1741/article-187313.html>
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (1998). *Criterios y procedimientos para la acreditación previa de los programas académicos de pregrado y de especialización en educación*. CNA.
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (2003). *Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado*. Consejo Nacional de Acreditación (CNA).
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (2006). *Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado*. Consejo Nacional de Acreditación (CNA).
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (2013). *Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado*. Consejo Nacional de Acreditación (CNA).
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (2016). *Histórico de programas e IES Acreditados por el CNA* (datos a febrero de 2016). <http://www.cna.gov.co/1741/article-322119.html>
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA), y Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE). (2006). *Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en educación*. Corcas Editores Ltda.
- Consejo de Educación Superior (CESU). (1995). Acuerdo 06 de 1995. Bogotá, Colombia, 14 de diciembre de 1995. “Por el cual se adoptan las políticas generales de acreditación y se derogan las normas que sean contrarias”.

- Consejo de Educación Superior (CESU). (2006). Acuerdo 02 de 2006. Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2006. "Por el cual se adoptan nuevas políticas para la acreditación de programas de pregrado e instituciones".
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Cox, C. y Courard, H. (1989). *Poder, autoridad y gobierno en las Universidades Chilenas (1960-1989)*. Elementos de análisis y discusión. Documento de Trabajo, Programa FLACSO Chile, 435.
- Decreto 2904 de 1994. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 31 de diciembre de 1994. "Por el cual se reglamentan los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992".
- Decreto 709 de 1996. Ministerio de Educación Nacional (MEN), Bogotá, Colombia, 17 de abril de 1996. "Por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional".
- Decreto 272 de 1998. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 11 de febrero de 1998. "Por el cual se establecen los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en Educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias, se establece la nomenclatura de los títulos y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1655 de 1999. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 25 de agosto de 1999. "Por el cual se crea la Orden a la Educación Superior y a la Fe Pública "Luis López de Mesa".
- Decreto 1278 de 2002. Ministerio de Educación Nacional (MEN), Bogotá, Colombia, 19 de junio de 2002. "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente".
- Decreto 2566 de 2003. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 10 de septiembre de 2003. "Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones".

- Decreto 1295 de 2010. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 20 de abril de 2010. “Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior”.
- Decreto 2450 de 2015. Ministerio de Educación Nacional (MEN), Bogotá, Colombia, 17 de diciembre de 2015. “Por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, y se adiciona el Decreto 1075 de 2015”. Reglamentario del Sector Educación”. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357048_recurso_1.pdf
- Decreto 892 de 2017. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá, Colombia, 28 de mayo de 2017. “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (19 julio 2010). Consejo Nacional de Política Económica y Social (conpes), 3674. Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3674.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (5 de diciembre 2016). Consejo Nacional de Política Económica y Social -conpes, 3877. Declaratoria de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>
- Dias Sobrinho, J. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinoamericana y caribeña. En A. L. Gazzola y A. Didriksson, (Ed.), en *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp. 87-112). IESALC-Unesco.
- Equipo Observatorio Derechos Humanos. (2014). *Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia: dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013*. Imprenta Nacional de Colombia.

- Fraser, N. (2003). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser y A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico* (pp. 17-88). Ediciones Morata, s.l.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.
- García, 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. <http://www.fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf>
- Gaviria, A. y Barrientos, J.H. (2001). Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. Serie Archivos de Economía. Documento 159. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Estudios Económicos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/159.pdf>
- Hederich, C. (2014). Presentación. *Revista Colombiana de Educación*, 67, 13-17
- Hernández, C. A. (2002). Universidad y excelencia. En M. Henao y G. Hoyos (Eds.), *Educación superior, sociedad e investigación. Cuatro estudios básicos sobre educación superior*, pp. 18-148. Servigrafics.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2015a). *Información de la prueba Saber Pro*. (Noticia en línea). <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/informacion-de-la-prueba-saber-pro>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2015b). Guía de orientación. Módulo de comunicación escrita. Saber Pro 2015-2. <http://www.icfes.gov.co/terminos-de-uso/item/1633-modulos-saber-pro-2015-2>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2015c). *Guía de orientación módulos de: Formar, Enseñar, y Evaluar*. Saber Pro 2015-2. Recuperado de <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/guias-de-orientacion>

- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2015d). Guía Módulo de comunicación escrita Saber Pro 2015-2. <http://www.icfes.gov.co/item/1633-modulos-saber-pro-2015-2>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2016a). Informe nacional de resultados Saber Pro 2012-2015. <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/documentos>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2017). Resultados agregados Saber Pro. <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/resultados-agregados>.
- Jaramillo, I. (2016). *Desempleo juvenil en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12514.pdf>
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Paidós.
- Ley 30 de 1992. Diario Oficial de la República de Colombia 40700, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 1992. “Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf
- Ley 115 de 1994. Diario Oficial de la República de Colombia 41214, Bogotá, Colombia, 8 de febrero de 1994. “Por la cual se expide la ley general de educación”.
- Ley 749 de 2002. Diario Oficial de la República de Colombia 44872, Bogotá, Colombia, del 19 de julio de 2002. “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1188 de 2008. Diario Oficial de la República de Colombia 46971, Bogotá, Colombia, del 25 de abril de 2008. “Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 1753 de 2015. Diario Oficial de la República de Colombia 49538, Bogotá, Colombia, 9 de junio de 2015. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*. https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357047_recurso_1.pdf
- Lucio, R. y Duque, M. M. (2001). Estado del arte de las comunidades académicas de la investigación educativa y pedagógica en Colombia. La educación superior. En *Estados del arte de la investigación en educación y pedagogía en Colombia (Tomo 1)*. ICFES, Colciencias, Sociedad Colombiana de Pedagogía-SOCOLPE.
- Mainero, N. E. (2004). Características distintivas de las comunidades académicas en la educación superior: bases teóricas para analizar sus incidencias en las valoraciones acerca de la calidad y de la igualdad educativa. En *Fundamentos en Humanidades*, año V, (1), 45-61.
- Mejía, M. (2006). *Educación(es) en la(s) globalización(es) I. Entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Desde Abajo.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1996). *Plan Decenal de Educación 1996-2005*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2002). *Revolución Educativa. 2002-2006*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85273_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2007). *Plan Decenal de Educación 2006-2016*. Ministerio de Educación Nacional. www.oei.es/historico/quipu/colombia/articles-140863_archivo.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008). *Plan Sectorial de Educación, Revolución Educativa. 2006-2010*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-152036_archivo_pdf.pdf

- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010). *Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y Lecciones*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-242160_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). *Plan Sectorial de Educación. 2010-2014*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2012a). *Documento metodológico sistema nacional de información de la educación superior (SNIES)*. http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Documento_Metodologico_SNIES_2012.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2012b). *Documento metodológico sistema nacional de información de la educación superior SNIES*. http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Documento_Metodologico_SNIES_2012.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013a). *Plan Sectorial 2010-2014. Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad*. MEN. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013b). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamiento de política*. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-345485_anexo1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014a). *Manual de preguntas frecuentes*. http://www.mineduacion.gov.co/sistemadeinformacion/1735/articles-254704_archivo_pdf_manual_preg_frecuentes.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014b). *Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación*. Ministerio de Educación Nacional. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357233_recurso_1.pdf

- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015a). Estadísticas deserción y graduación. <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015b). *Boletín de educación superior*. En *En cifras*. http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-350451_recurso_11.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016a). *Compendio Estadístico de la Educación Superior colombiana*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016b). *Perfil académico y condiciones de empleabilidad: graduados de educación superior (2001-2014)*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016c). *Boletín de educación superior*. En *En cifras*. http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357094_recurso.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Convenio Andrés Bello (CAB). (2013). *Estado del arte del Sistema Nacional de Acreditación e identificación de rutas y tópicos de investigación y profundización para el mejoramiento de las condiciones de calidad*. Panamericana.
- Mora, A. (2015). La política pública de educación superior en Colombia: ¿más presupuesto, equidad y autonomía para el sistema?. En C. Isaza (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. (pp. 119-134). Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio*. [Resolución probada por la Asamblea General]. A/RES/55/2. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas. (2001). *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*. [Informe del Secretario General]. A/56/326. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/56/326>
- Noguera, C. y Álvarez, A. (2016). *Contribuciones para una discusión sobre la formación de maestros (¿profesores?, ¿docentes?, ¿educadores?)*. Universidad Pedagógica Nacional.

- Observatorio Laboral para la Educación (OLE). (2017). Consulta a la base de datos. <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/consultas-avanzadas>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2013). *Antecedentes y criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2014a). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232822S.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2014b). *Catastro de Experiencias relevantes de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. OREALC/UNESCO. <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/catastros-experiencias-relevantes.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2016a). *Perspectivas sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe. Aprendizajes de la Estrategia Regional de Docentes de la OREALC/UNESCO 2012-2016*. OREALC/UNESCO. <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Perspectivas-Politiclas-Docentes-LAC.pdf>

- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). (2016b). *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245157s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (26 al 28 de abril de 2000). *Marco de Acción de Dakar*. Foro Mundial sobre la Educación. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1967). Actas de la Conferencia General. 14^a. Reunión. *Resoluciones*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114048s.pdf#page=27>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Unesco. http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1998). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. En *La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción* (Tomo I). Informe final. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (26 al 28 de abril de 2000). *Marco de Acción de Dakar*. Foro Mundial sobre la Educación. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2005a). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2005. El imperativo de la calidad*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2005b). *Resumen del informe de seguimiento de la EPT en el mundo. El imperativo de la calidad*. [Resumen]. Unesco. http://www.unesco.org/education/gmr_download/es_summary.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2006). *Teachers and educational quality: Monitoring Global Needs for 2015*. Institute for Statistics. http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/teachers-and-educational-quality-monitoring-global-needs-for-2015-en_0.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008a). *Recomendación conjunta de la OIT y la Unesco relativa a la situación del personal docente (1966) y Recomendación de la Unesco relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495s.pdf> y de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Recomendacion-UNESCO-OIT-docentes-material-informativo.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008b). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2008. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159125S.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2009a). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Unesco. http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2009b). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2009. Superar la desigualdad: ¿por qué es importante la gobernanza?* Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183289s.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2010). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2010. Llegar a los marginados*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865S.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2012). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2012. Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2014). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2013-2014. Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la calidad para todos*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015a). Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. *Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015b). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015c). *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002352/235272s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2016a). *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. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002485/248526S.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2016b). *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. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245745s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). Institute for Statistics (UIS). eAtlas of Teachers. <http://tellmaps.com/uis/teachers/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OCDE Publishing. <https://www.oecd.org/edu/school/34990905.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. OCDE Publishing. <http://www.waace.org/enciclopedia/2/Los%20docentes%20son%20importantes.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2012). *El programa PISA de la OCDE. ¿Qué es y para qué sirve?* OCDE Publishing. <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial. (2012). *La Educación Superior en Colombia. Evaluaciones de políticas nacionales de educación*. OCDE/BANCO MUNDIAL. http://www.oecd-ilibrary.org/education/evaluaciones-de-politicas-nacionales-de-educacion-la-educacion-superior-en-colombia_9789264180710-es
- Portafolio. (2016). Comercio, hoteles y restaurantes, los sectores que más empleo genera a los jóvenes colombianos. <http://www.portafolio.co/economia/desempleo-juvenil-en-colombia-agosto-de-2016-499512>
- RAND Corporation. (2013). *Teachers Matter: Understanding Teachers' Impact on Student Achievement*. <http://www.rand.org/education/projects/measuring-teacher-effectiveness/teachersmatter.html>

- Recio, A. (2014). Educación y capitalismo en el análisis “radical” de S. Bowles y H. Gintis. *Revista de Economía Crítica*, 18, 213-219.
- Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. (2004). *Glosario Internacional RIACES de la Evaluación de la Calidad y Acreditación*. RIACES. http://www.aneca.es/var/media/21717/publi_riaces_glosario_oct04.pdf
- Resolución 5443 de 2010. Ministerio de Educación Nacional (MEN), Bogotá, Colombia, junio 30. “Por la cual se definen las características específicas de calidad de los programas de formación profesional en educación, en el marco de las condiciones de calidad, y se dictan otras disposiciones”. http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-238090_archivo_pdf_resolucion_5443.pdf
- Resolución 2041 de 2016. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Diario Oficial de la República de Colombia 49776, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2016. “Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado”.
- Resolución 18583 de 2017. Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial de la República de Colombia 50357, Bogotá, Colombia, 15 de septiembre de 2017. “Por la cual se ajustan las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado, y se deroga la Resolución 2041 de 2016”.
- Rodríguez Ávila, S. P. (2013). Aproximación a la formación de profesores en ciencias sociales y en historia en Colombia: elementos para el debate. *Revista Reseñas de enseñanza de la historia*, APEHUN, 10, 29-56.

- Rodríguez Lizcano, L. (2014). Llanos orientales y oriente amazónico: actores armados y formas de violencia colectiva, procesos de DDR. En Álvaro Villarraga Sarmiento (Coord.), *Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC*. Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH. Dirección de Acuerdos de la Verdad Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C., pp. 81-294.
- Salcedo, J. (2013). La forma neoliberal del capital humano y sus efectos en el derecho a la educación. *Actualidades Pedagógicas*, 1, 113-138.
- Semana. (2014, 15 de febrero). La titánica tarea de mejorar la calidad de la educación. <http://www.semana.com/nacion/articulo/fundacion-compartir-propone-ruta-para-mejorar-educacion-en-el-pais/377284-3>
- Semana. (2017, 23 de agosto). La deuda de Colombia con la educación de los docentes. [Editorial]. <http://www.semana.com/educacion/articulo/editorial-la-reforma-de-las-educacion-docente/537288>
- Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES). Consulta a la base de datos. https://spadies.mineduacion.gov.co/spadies/consultas_predefinidas.html?1
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Consulta base de datos al 30 de junio de 2016. <http://snies.mineduacion.gov.co/consultasnies/programa>
- Trindade, H. (2008) A garantia da qualidade e credenciamento—tema estratégico para a educação superior na América Latina. En *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis*, IESALC y UNESCO. (CD-ROM).
- World Bank Group. (1999). *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/519121468776777052>

- Zapata Domínguez, A (2003). *Presentación Consejo Nacional de Acreditación a las facultades de educación en el Ministerio de Educación Nacional*. Coordinador del CNA.
- Zemelman, H. (1997). Sujetos y subjetividad en la construcción metodológica. En E. León y H. Zemelman (coords.), *Subjetividad: umbrales del pensamiento social* (pp. 21-35). Anthropos.
- Zemelman, H. (2010). Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible. *Polis, Revista latinoamericana*, 27, 1-12.

Sobre los autores

Diego Hernán Arias Gómez

Doctor en Educación del Doctorado Interinstitucional en Educación (2014), Magíster en Sociología de la Educación de la Universidad Pedagógica Nacional (2004) y licenciado en filosofía de la Universidad Santo Tomás de Aquino (1999). Profesor titular de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, adscrito al Doctorado Interinstitucional en Educación, Facultad de Ciencias y Educación. En el presente proyecto estuvo vinculado como profesor catedrático en la Universidad Pedagógica Nacional. Entre sus publicaciones se encuentran los libros *Enseñanza del pasado reciente en Colombia. La violencia política y el conflicto armado como tema de aula* (2018), *Relatos de nación y escuela. Colombia en los imaginarios de docentes en formación* (2017), *Educación y vínculo social. Experiencias de maestras presas políticas en una cárcel de mujeres* (coautor, 2015), *¿Qué cambia la educación? Políticas públicas y condiciones de los cambios educativos* (2014). Miembro del grupo de investigación interinstitucional Educación y Cultura Política. Correo electrónico: dhariasg@udistrital.edu.co

Olga Cecilia Díaz Flórez

Doctora en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Desarrollo Educativo y Social. Psicóloga. Desde el año 2008 es profesora adscrita al Departamento de Posgrado de la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Fue decana de esta facultad y es líder del grupo de investigación Educación Superior, Conocimiento y Globalización. Miembro del Grupo Internacional de Estudios e Pesquisa em Educação Superior (GIEPES). Dentro de sus investigaciones y publicaciones recientes se destacan el libro derivado de la tesis doctoral *Las competencias en la Educación Superior: debates contemporáneos*, y el capítulo de libro “Transformaciones en las políticas que regulan la universidad: estrategias flexibles para fortalecer las prácticas de gobierno neoliberal”, publicado en el libro colectivo *Políticas, Formação Docente e Professores Pedagógicos na América Latina: para além dos elementos (des)articuladores do mercado capitalista*. Igualmente, ha aportado en la construcción de documentos de política dentro de los que se destacan: *Subsistema de formación de educadores en servicio: Lineamientos para la formación en el contexto de la evaluación docente y los Lineamientos para la formación de maestros en el contexto de los procesos educativos a poblaciones con limitaciones o con capacidades excepcionales*.

Correo electrónico: odiaz@pedagogica.edu.co

Isabel Garzón Barragán

Doctora en Didáctica de las Ciencias Experimentales de la Universidad de Valencia (España), Magíster en Ciencias Físicas de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Ciencias Físicas de la misma universidad y Licenciada en Física de la Universidad Pedagógica Nacional. Desde el año 1998 es profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, adscrita al Departamento de Física de la Facultad de Ciencia y Tecnología, en los programas de Licenciatura en Física y Maestría en Docencia de las Ciencias Naturales, y desde el 2015 es coordinadora del Énfasis de Educación en Ciencias del Doctorado Interinstitucional en Educación (UPN). Hace parte del grupo de investigación Alternancias – Alternativas para la Enseñanza de las Ciencias de la Naturaleza (categoría A). Dentro de sus investigaciones y publicaciones recientes se destaca el capítulo de libro “El constructivismo en la educación en ciencias como epistemología de la pedagogía”, publicado en el libro colectivo *Epistemología de la Pedagogía*, y editora, junto con otros dos profesores, del libro *Formación de Profesores y Cuestiones Sociocientíficas: Experiencias y Desafíos en la Interfaz universidad-escuela*.

Correo electrónico: igarzon@pedagogica.edu.co

Ana Cristina León Palencia

Magíster en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional (2012), Licenciada en Psicología y Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional (2006). Desde el año 2011, es profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, adscrita al Departamento de Psicopedagogía de la Facultad de Educación. Ha participado en diversos proyectos de investigación, entre otros: *Los conceptos de educación, maestro, enseñanza y aprendizaje, en algunos pedagogos de la Escuela Activa, a la luz de la noción de gubernamentalidad liberal* (2014) y *Balance de la producción sobre la pedagogía en Colombia: 2000-2014* (2015), inscritos en la tradición del grupo de investigación interuniversitario de Historia de la Práctica Pedagógica en Colombia (GHPP) del cual es integrante. Entre sus publicaciones se encuentran *Cartografía de los saberes y prácticas de la educación femenina en Colombia: finales del siglo XIX, comienzos del siglo XX* (2012); *Una aproximación a las discusiones en el campo de la Educación y la Pedagogía: estado de la cuestión* (2016) e *Infancia. Balance de un campo discursivo* (2018) (coautora), entre otros.
Correo electrónico: acleon@pedagogica.edu.co

Sandra Patricia Rodríguez Ávila

Doctora en Historia de la Universidad Nacional de Colombia (2014), Magíster en Educación con énfasis en Historia de la Educación y la Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional (2002) y licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Francisco José de Caldas (1993). Desde el año 2003, es profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, adscrita al Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades. Ha realizado proyectos de investigación en enseñanza de las ciencias sociales y de la historia, en políticas educativas y formación de profesores y en historia, memoria y usos públicos del pasado, cuyos resultados han sido publicados en varios libros y capítulos de libro, así como en artículos especializados en el marco del trabajo de investigación y formación que realiza con el grupo Sujetos y Nuevas Narrativas en Investigación y Enseñanza de las Ciencias Sociales. Ha recibido varios reconocimientos entre los cuales se destacan las menciones en el marco del Premio Nacional de Educación Francisca Radke (2017) y del Premio Alejandro Ángel Escobar en Ciencias Sociales y Humanas (2016). Entre sus publicaciones se encuentran los libros *Memoria y olvido: usos públicos del pasado en Colombia, 1930-1960*; *Unidades didácticas para maestros de América Latina*; y *Sujeción, corrección y disciplina: pedagogía social de masas en Santa Fe de Bogotá 1780-1821*. También ha participado en obras colectivas, como coordinadora con Sebastián Plá en *Saberes sociales para la justicia social: educación y escuela en América Latina* y como autora en *La investigación en enseñanza de la historia en América Latina*, entre otras publicaciones.

Correo electrónico: srodriguez@pedagogica.edu.co

Édgar Orlay Valbuena Ussa

Doctor en Didáctica de las Ciencias Experimentales de la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Biología de la Universidad de los Andes y licenciado en Biología de la Universidad Pedagógica Nacional. Es profesor de la Universidad Pedagógica Nacional, vinculado a los programas de Licenciatura en Biología, Maestría en Educación y Doctorado Interinstitucional en Educación. Ha realizado proyectos de investigación cuyos resultados han sido publicados en libros y capítulos, así como en artículos en revistas especializadas en el campo de la Enseñanza de las Ciencias, coordina el grupo de investigación *Conocimiento Profesional del Profesor de Ciencias*. Es el editor de la revista *Bio-grafía. Escritos sobre la Biología y su enseñanza*.

Correo electrónico: valbuena@pedagogica.edu.co

RESCATES

Como quien rescata un tesoro sumergido en aguas o quien rastrea arqueológicamente antiguos códices, ofrendas, pinturas rupestres o sonidos del pasado, esta colección de libros pretende recuperar diversos textos que desde hace años seducen a lectores y renuevan perspectivas de estudio y conocimiento. Retomar autores y sus discursos, algunos de ellos convertidos en tradiciones del saber u otros inusitados, pero todos valiosos de fondos editoriales como el de la Universidad Pedagógica Nacional, que se ha mantenido activo desde 1985. Esta es la apuesta de relectura que se ofrece a quien contempla esta serie de obras en sus anaqueles o en pantallas como una segunda oportunidad. Como educadora de educadores y productora de conocimiento pedagógico, didáctico y disciplinar, la UPN presenta estas novedades del ayer para favorecer la apropiación social del conocimiento y la divulgación de la ciencia y la cultura del porvenir.

Este libro es producto de la investigación realizada durante 2016 y 2017 por profesores vinculados a cinco grupos de investigación de la Universidad Pedagógica Nacional. Se enfoca en las implicaciones que tiene para el país pensar la calidad de la educación y la formación de maestro desde las teorías del capital humano, privilegiadas por los entes gubernamentales, encargados de definir la política educativa, y que se han traducido en el énfasis otorgado a la formación docente como factor estratégico para alcanzar la calidad de la educación. Se confronta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad con la experiencia de quienes enfrentan sus exigencias y se formula un conjunto de lineamientos de política que se inspiran en las teorías de la justicia social. Lo anterior con el propósito de avanzar en procesos de redistribución de recursos, reconocimiento y participación efectiva de las comunidades académicas encargadas de formar maestros en los programas de licenciatura del país.

Rescatado de la Introducción de la primera edición

ISBN: 978-628-7651-93-7



9 786287 651937