

# Docentes y la calidad de la educación en Colombia en las políticas educativas del siglo XX y XXI

Teachers and the quality of education in Colombia in the  
educational policies of the 20th and 21st centuries

 **Orlando Medina Cobo**<sup>1</sup>

## Resumen

La finalidad de este artículo es describir y analizar la relación entre la noción de calidad en la educación y la labor docente a partir de una revisión crítica y reflexiva de documentos de las políticas educativas en Colombia desde de la segunda mitad del siglo XX. Entre los resultados de este estudio se destaca que el mejoramiento de los procesos educativos requiere fortalecer el sistema de formación docente, ocuparse de las discrepancias entre las políticas y las prácticas educativas, así como incrementar la inversión pública en educación. Finalmente, se propone una posibilidad de mejora de la educación con el fortalecimiento del sistema nacional de formación de maestros, en el que deben desempeñar un papel relevante las Escuelas Normales Superiores.

**Palabras clave:** Calidad educativa; política educativa; profesión docente.

## Abstract

The purpose of this article is to describe and analyze the relationship between the notion of quality in education and the work of teachers based on a critical and

---

<sup>1</sup> Doctor en Educación, Magister en Educación, Licenciado en Biología y Química (Universidad del Valle, Colombia). Docente del Programa de Formación Complementaria de la Institución Educativa Escuela Normal Superior Farallones de Cali. Miembro del grupo interinstitucional de investigación Ciencia, acciones y creencias. Email: [orlando.medina@correounivalle.edu.co](mailto:orlando.medina@correounivalle.edu.co)

reflective review of educational policy documents in Colombia since the second half of the twentieth century. Among the results of this study, it is highlighted that the improvement of educational processes requires strengthening the teacher training system, addressing the discrepancies between educational policies and practices, as well as increasing public investment in education. Finally, it proposes the possibility of improving education by strengthening the national teacher training system, in which the Higher Teacher Training Colleges should play a relevant role.

**Keywords:** Educational quality; educational policy; teaching profession.

## 1. Introducción

La finalidad de este artículo es describir, interpretar y analizar la relación entre la calidad de la educación y el docente, a partir de los planteamientos de normas y documentos oficiales de prescripción curricular. De acuerdo con esto, se desarrollará un análisis crítico del concepto de calidad educativa con base en la revisión de documentos generados por el Estado. Estos documentos son pieza clave en las políticas educativas para el aseguramiento de la calidad de los niveles de educación inicial hasta la educación básica y media.

La metodología utilizada es una revisión crítica de los documentos de política pública en Colombia a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha actual con respecto a la calidad educativa y la labor docente. La búsqueda, análisis y reflexión de la información oficial se desarrolla a partir de estas dos categorías, así como su relación, para la educación formal no universitaria. En este caso, el estudio consiste en determinar las particularidades de la noción de calidad educativa como dispositivo de seguimiento y control por parte del Estado que ha dado origen a un número importante de políticas educativas. Estas disposiciones orientadas al mejoramiento de la calidad tienen una incidencia significativa en las dinámicas educativas, porque permean los diferentes niveles de organización de las entidades gubernamentales, en particular en las instituciones que constituyen el sistema escolar.

El análisis crítico de literatura permite analizar de manera reflexiva y crítica las diferentes fuentes de información existentes sobre un tema en particular (Fernández González y Monarca, 2024). La revisión de los documentos oficiales sobre la calidad educativa y el profesorado, si bien se centra en describir algunas ideas claves, la principal tarea es interpretar y determinar contradicciones que se presentan. Tomar una postura crítica sobre las políticas educativas a partir de un análisis profundo de su contenido y en particular sobre las discrepancias que existen con la práctica educativa, potencialmente puede ser un aporte que permita pensar cambios educativos en el país a partir de la resignificación de las políticas públicas.

Las políticas de calidad educativa inciden en el cuerpo docente, que es el elemento estructural de todos los sistemas educativos; después de todo, los cambios que se pretendan implementar desde la dimensión política – ideológica del Estado deben contar con la dimensión práctica – pedagógica del docente (Medina Cobo, 2019). Esta relación es sumamente compleja, primero porque la noción de calidad en la educación es controversial y genera tensión. Además, el mejoramiento de los procesos educativos y la educación deseable según los documentos oficiales recae en la responsabilidad y la labor de los profesores y profesoras (Medina Cobo, en prensa).

Desde la perspectiva oficial los fines de la educación definen un proceso educativo idóneo, pertinente y por supuesto de calidad, que riñe con lo que acontece en términos prácticos. Aparecen asimetrías entre los diferentes niveles: la primera es el análisis de los diseñadores de políticas educativas sobre la realidad del país; la interpretación que realizan las instituciones educativas de las políticas, la cual generalmente pierden en parte el sentido inicial con el que fueron creadas; y finalmente la práctica pedagógica del docente que se orienta de cierta manera por la propuesta curricular institucional, concretada en planes de área y de aula, u otras configuraciones educativas (Medina Cobo, 2023c). En el último nivel es donde se evidencia si las políticas inciden favorablemente en el desarrollo de procesos educativos que el Estado prescribe y que considera deseables.

Las políticas educativas se convierten un discurso que desarrolla directrices sobre los diferentes elementos que constituyen el sistema educativo. En Colombia

es evidente que a partir de la Constitución de 1991 y luego con la Ley 115 de 1994 se generan las orientaciones generales que posteriormente se concretarían en otras normas particulares y diferentes documentos sobre el sistema educativo para la educación no universitaria. En este sentido las políticas de la calidad educativa brindan pautas sobre los fines de la educación, las características deseables en los maestros, los aprendizajes esperados, las prácticas pedagógicas, el currículo que se debe planificar e implementar, entre otros. Sobre este particular, la categoría de calidad es un dispositivo de poder – saber que prescribe, define, regula y disciplina procesos, prácticas y políticas educativas (Monarca et al., 2024). De igual manera define enfoques, modelos y discursos acordes a los cambios que demanda otros ordenamientos de la sociedad, entre ellos la economía.

La calidad en los procesos educativos se convierte, en términos de Monarca (2018) en un régimen de verdad, no discutible, que se encuentra definido y, por lo tanto, considerado deseable para las nuevas generaciones. Como resultado, si todo está definido por lo que desea el Estado de la escuela y la sociedad, los fundamentos y principios que rigen estas políticas no se controvierten, no se pueden pensar, en consecuencia, se admiten como evidentes. Desde esta postura estatista de la educación deseable, se ubica el rol del docente como un reproductor de conocimiento, un técnico que se encarga de desarrollar las guías y orientaciones provenientes de las políticas con las cuales se alcanzan los aprendizajes del alumnado. Sin embargo, se presentan asimetrías entre lo que pretende el Estado y lo que ocurre en la práctica pedagógica (Medina Cobo, 2023a).

Las discrepancias entre lo establecido por las políticas oficiales y las acciones del profesorado en su práctica se consideran un asunto problemático desde la perspectiva del Estado, ya que los alumnos y alumnas no logran los estándares educativos deseados en pruebas a gran escala. No obstante, esta conexión causal delineada por la política pública está influenciada por una variedad de factores, muchos de los cuales no constituyen o hacen parte de las políticas que buscan el mejoramiento de los procesos educativos. Por lo menos, Colombia desde la segunda mitad del siglo XX centra sus esfuerzos en el mejoramiento de la calidad educativa sustentada en el rendimiento académico, a partir de guías y orientaciones de

naturaleza curricular, así como de un sistema de evaluación estandarizada con la finalidad comprobar el desempeño académico.

Las prácticas educativas tienden a mantenerse, a pesar de las transformaciones emitidas por las entidades gubernamentales, y de los esfuerzos del Estado por propiciar innovaciones, las cuales no cuentan en su construcción con el cuerpo docente que son los encargados de implementarlas (Medina Cobo, 2023b). En estas condiciones, un docente supeditado al cumplimiento, sin reflexionar previamente sobre las verdaderas transformaciones que se requieren en sus comunidades y los contextos, termina resistiéndose a la implementación de estos cambios, o haciendo parte de ellos desde el papel técnico que pueda asumir. En estas condiciones, los procesos educativos no cambian mientras el papel del profesorado no transite de reproducir a producir conocimiento y esta producción implica aportar al desarrollo de políticas educativas (Medina Bermúdez y Medina Cobo, 2022).

La calidad educativa depende de diferentes factores, como los económicos, políticos, culturales, así como los procesos de organización de las instituciones educativas y de factores humanos como el cuerpo docente. Con base en lo expresado hasta este punto, no se pretende abordar la complejidad del mejoramiento de los procesos educativos, teniendo en cuenta que es un asunto multifactorial. Por esto se desarrollarán algunas ideas sobre el papel de los profesores y las profesoras en las diferentes políticas educativas y en la práctica misma, para lo cual se recurre al análisis documental de algunas normas y programas provenientes de la política pública en Colombia. Entre los documentos que se revisan se encuentran leyes, decretos y otras normas, así como orientaciones curriculares y documentos en los que sustentan programas de mejoramiento educativo.

El análisis del desempeño del colectivo de profesores en el mejoramiento de los procesos educativos implica referirse a otros puntos claves, entre los que se encuentra la formación inicial, posgradual y continua; la estabilidad laboral y la promoción en la carrera profesional; así como las particularidades contextuales e institucionales en las que desarrolla su labor (Escribano Hervis, 2018). La estrategia

para realizar el análisis crítico se ubica en tres apartados; en los dos primeros se revisan y se reflexionan sobre las políticas vinculadas con la "calidad educativa" desde 1950 hasta 1980 y posteriormente el cambio de rumbo en las políticas oficiales a partir de 1990, para finalmente en un tercer apartado establecer la relación entre el profesorado y la calidad educativa.

## **2. Políticas sobre la calidad educativa en Colombia a partir de 1950 hasta 1980**

Comprender la noción de calidad de la educación en Colombia, requiere mirar retrospectivamente el sistema educativo, por lo menos a partir de la segunda mitad del siglo XX. La calidad vinculada a la eficiencia de los procesos educativos fue el propósito del Estado surgido después de superar el escollo de tener en la década de 1950 las tasas más altas de analfabetismo en el continente. A partir de este momento se desarrollaron políticas educativas centradas en buscar niveles elevados de escolarización básica, propósito que en las próximas dos décadas arroja resultados satisfactorios. Los incrementos significativos en cobertura y mayores índices de alfabetización orientaron los esfuerzos del Estado al mejoramiento de los procesos educativos (Ferrer, 2004; Medina Cobo, 2022).

Las políticas educativas se hacen con base en la dinámica económica interna, así como la internacional. A partir de este par de lógicas se construye lo deseable de los procesos formativos que están inmersos en la denominación de calidad educativa, que suele ser similar en varios países, producto de políticas económicas globales. Si bien la globalización económica es un término utilizado recientemente, en realidad data de hace por lo menos un siglo y medio. La sociedad progresivamente transforma el sistema de producción mediante máquinas y mano de obra a procesos en los que son fundamentales la información y el conocimiento. En este contexto, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se convierte en una necesidad la formación escolar para el desarrollo de la economía nacional e internacional.

La educación, como un elemento clave para dinamizar la economía del país, generó la aparición de las primeras políticas de calidad educativa. El Estado a partir

de 1950 adoptó un enfoque clásico de calidad; por un lado, la enseñanza del maestro se redujo a procesos operativos y técnicos en una lógica taylorista, y con respecto a los escolares se trató de formar el mayor número, valorando su desempeño académico con pruebas estandarizadas (Zambrano Murillo, 2005). A partir de la década de 1970 se impone en el país el modelo de tecnología educativa, el cual se sustenta en la formación de grandes poblaciones de educandos con pocos recursos, particularidad que tiene incidencia en las prácticas pedagógicas.

Los países latinoamericanos adoptaron, por influencia de Estados Unidos, un modelo educativo buscando la eficiencia de los procesos formativos, para responder a las demandas del sector económico. La calidad educativa se sustentó en procesos formativos que fueron orientados por el Estado mediante un currículo prescrito, para dar cumplimiento a las políticas trazadas en ese momento. Los elementos característicos sobre la calidad de la educación en la década de 1970 hasta inicios de la década de 1990 la precisan Ferrer (2004) y Medina Cobo (2022) en tres elementos claves: La actualización curricular; la producción masiva de materiales para la planta docente y los aprendices, y la formación continua de educadores y educadoras. Cabe destacar que el currículo se ajusta a los modelos imperantes del momento de las taxonomías por objetivos y derivados de estas posturas se generan materiales para que magisterio las implementen en el aula.

Los currículos por objetivos tuvieron dos propósitos en la política educativa: formar un número elevado de estudiantes con pocos recursos y, por lo tanto, infraestructuras precarias y pocos docentes; y desarrollar prácticas educativas eficientes, sustentadas en el rendimiento académico. Los cambios prescritos en la educación quedaron precisados con el Decreto 088 de 1976, por medio del cual se reestructuró el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional, siendo clave para dar cumplimiento a la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial mediante la Ley 43 de 1975. Con el Decreto 1419 de 1978, se precisó la administración curricular, explicitando que la educación debe estar centrada en el alumnado. Paradójicamente, en cuanto a la formación del profesorado, expresa que los programas curriculares de capacitación de los

profesores y las profesoras deben estar orientados al rendimiento escolar y la eficacia de la enseñanza y el aprendizaje.

Las contradicciones de la política educativa en Colombia han sido y son recurrentes. En este sentido, con el Decreto 1419 de 1978, con el artículo 12, se promulga que los procesos educativos deben partir por el reconocimiento del aprendiz, lo que implica prácticas formativas diferenciadas. Y, por otro lado, en el artículo 22 se expresa que el colectivo docente debe ser eficiente en los procesos de enseñanza y aprendizaje, por lo tanto, centrado en el rendimiento académico y en particular en la apropiación de contenidos. En esta dualidad, tuvo un mayor peso la eficiencia de los procesos, porque los materiales que llegaron a las instituciones educativas se convirtieron en el elemento que trazó el rumbo de los procesos formativos. Debido a esta dinámica, el cuerpo docente se dedicó a desarrollar los contenidos de estos materiales, cediendo su papel creador y, por lo tanto, de intelectual de la educación.

### **3. Calidad educativa e inversión estatal a partir de 1990 hasta la fecha actual**

El punto de partida para la reformulación de las políticas educativas en la época reciente es la Constitución Política de 1991. Posteriormente, lo estipulado en la carta magna se amplía y se precisa con la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación (LGE), la cual aplica para las instituciones educativas que brindan el servicio desde primera infancia hasta la educación media. Además, esta norma permite a futuro la creación de orientaciones, programas y otras normas con respecto a la prestación del servicio educativo. En este artículo se mencionará la calidad de la educación y los elementos vinculantes a este propósito, como el currículo y la evaluación estandarizada, y en particular al docente.

Con respecto a la calidad de los procesos educativos, en la LGE queda definida como un asunto de responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. En este sentido, en el artículo 4, se refiere en términos de acceso al servicio educativo para toda la población estudiantil con edad de 15 años o menos. En lo que respecta a los factores fundamentales de la calidad de la educación, en esta ley se

mencionan, entre otros: la cualificación y formación del colectivo de maestros; la promoción docente; los recursos y métodos educativos; la innovación e investigación educativa, y la evaluación de los procesos educativos. Todos los elementos incidentes en la calidad de la educación se encuentran relacionados con los docentes, que van desde su formación hasta la práctica pedagógica, en la que se encuentran los métodos, las estrategias, y en términos generales la didáctica, así como la concepción de la enseñanza como un proceso de investigación.

Los factores de calidad descritos en la LGE dependen del presupuesto asignado para la educación. Según Agudelo et al. (2019), los recursos destinados a la educación son calculados por organizaciones multilaterales mediante dos fuentes principales: el binomio banco Mundial – Unesco y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Una aproximación del gasto público con base en el producto interno bruto varía de una fuente a otra, porque para el banco mundial y la Unesco, los recursos destinados entre 2015 y 2016 corresponde a 4.5 % y a 4,52 % respectivamente. El cálculo que realiza la OCDE para estos mismos años muestra cifras menores que oscilan entre 3,94 % y 3,87. Esas diferencias se deben a que el banco mundial y la Unesco toman en cuenta las prestaciones sociales de los docentes y la OCDE incluye gastos misionales de diferentes entidades vinculadas con la educación.

El Banco Mundial (2023), manifiesta que en los últimos 40 años el presupuesto nacional destinado al componente educativo se ha incrementado progresivamente. En 1980 el gasto público correspondía apenas al 1.7 % del producto interno bruto, porcentaje que se duplica dos décadas después. En el año 2020, el 4,4 % del PIB fue destinado a educación, porcentajes que han oscilado desde el 2015. A pesar del incremento de recursos para la educación a partir del año 2018, el país no sale bien librado al compararse con los recursos destinados por otros países de la región en condiciones económicas y de desarrollo similares. Algunos países con ingresos semejantes a Colombia en relación con el número de habitantes son Chile, México, Argentina y Brasil, que invierten mayores porcentajes del PIB para la educación. En Latinoamérica es destacable que el mayor porcentaje

PIB para educación lo realiza Costa Rica; inversión que se ve reflejada en una mayor tasa de alfabetización y mejor infraestructura de la región.

Una de las tensiones recurrentes corresponde al presupuesto nacional destinado a la educación, porque el mejoramiento de los procesos educativos debe estar ligado a la inversión en algunos componentes claves, como por ejemplo la infraestructura y capacidad instilada en recursos institucionales. Es un hecho que la inversión para educación se ha incrementado progresivamente, no obstante, el análisis de las cifras demuestra que no es suficiente. Sobre este particular, Castro et al. (2022) expresan que el incremento progresivo del rubro presupuestal para educación se debe analizar con detenimiento porque en el año 2021 fue de 47.3 billones y en el 2022 se incrementó a 49.4 millones. Sin embargo, se presentó una disminución del presupuesto general de la nación del 16.5 al 14.1%.

El asunto clave es determinar cuál es el rubro destinado a la calidad educativa, y los resultados evidencian que, de los recursos destinados en el año 2022 a la educación, solo el 11% se orientó al mejoramiento de los procesos educativos y el 89% a gastos de funcionamiento. Estos datos de diferentes fuentes demuestran que, si bien Colombia ha realizado un esfuerzo importante para la educación, en particular desde la educación inicial hasta la media, todavía es una tarea pendiente la generación de mayores recursos que contribuyan a la excelencia académica.

Los recursos y materiales educativos en las instituciones dependen de la disponibilidad presupuestal; también los programas de formación posgradual de docentes subsidiados por el Estado, así como la promoción de los docentes en el escalafón. Los informes técnicos de las entidades antes mencionadas muestran que todavía es una tarea pendiente el mejoramiento de los procesos educativos, mediante una inversión mayor sobre los diferentes componentes que son fundamentales en los procesos, entre los que se encuentran: la infraestructura, relaciones técnicas de número de alumnos y alumnas por profesor, el programa de alimentación escolar, la formación docente, entre otras. Mientras no se subsane esta dificultad, la educación contribuirá a generar mayores inequidades, porque será

visible la brecha entre la educación pública y la privada, y a su vez entre la educación rural, generalmente subsidiada por el Estado, y la educación urbana.

Tal como se describe en el apartado anterior, Colombia desde la segunda mitad del siglo XX ha orientado algunas políticas al mejoramiento de la calidad educativa, siendo uno de los ejes fundamentales a corto, mediano y largo plazo. A pesar del interés de diferentes gobiernos en generar mejoras significativas en cobertura y calidad de la educación, es una tarea compleja que depende de un número importante de factores. Ahora bien, cuando se habla de calidad educativa, en el discurso de la política educativa, se refiere a la apropiación de ciertas habilidades, competencias y capacidades que se pretenden desarrollar desde las diferentes áreas o disciplinas de plan de estudio. Estos elementos o puntos claves que constituyen la calidad en la formación de los educandos provienen de las orientaciones educativas de tipo curricular, asumidas por las instituciones y que se espera que el docente las desarrolle en el escenario educativo.

En las últimas décadas, varias investigaciones se han realizado sobre los diferentes factores que inciden en el aprendizaje del estudiantado, entre los que se encuentran: el nivel educativo de padres y acudientes, las condiciones socioeconómicas de la familia, el acceso que tuvieron a programas de educación inicial y el estímulo que recibieron en los mismos, una alimentación adecuada, entre otros (Conn, 2014; McEwan, 2014). Además de estos factores, existe uno que es fundamental en el proceso formativo del alumnado y corresponde al docente que se encarga de planificar, dirigir y orientar las nuevas generaciones hacia los aprendizajes pertinentes y fundamentales para su vida. La calidad educativa, por lo tanto, es un asunto multifactorial, destacándose la labor del docente que se aborda como un elemento clave en las transformaciones educativas en la LGE.

El metaanálisis realizado por Chetty et al. (2014) muestra que la idoneidad de los docentes, referida a su práctica pedagógica, tiene impactos significativos en la vida del alumnado cuando se encuentran en escenarios como el mundo laboral y la educación superior. Esta investigación evidencia que los docentes inciden a largo plazo en las personas con mayores ingresos y con la asistencia y permanencia en las universidades. Además, demuestra que las personas que tuvieron docentes de

calidad presentaron menos probabilidades de tener hijos en la adolescencia, así como menos problemas judiciales. También sugiere que afectan positivamente los procesos de rendimiento académico y que pueden ser mejores que otros educandos en condiciones similares con diferentes maestros. En este estudio se le denomina docentes de valor agregado a aquellos que se les puede considerar de calidad. En el debate de la calidad de la educación es insoslayable referirse al docente.

#### **4. El docente como elemento clave de la calidad educativa**

El primer punto clave en la calidad de la educación en cualquier país corresponde a la cualificación del profesorado. Toda transformación educativa que se pretenda implementar pasa por las concepciones y prácticas pedagógicas de los docentes. Los profesionales de la educación desde la formación inicial hasta los criterios de idoneidad se encuentran en documentos de política pública, los cuales se desarrollan a continuación.

El Decreto 2277 de 1979 es un régimen especial para docentes nombrados antes de la expedición de la Ley 715 del 2001. En esta norma se precisa las condiciones de ingreso, permanencia, ascenso personal docente para los niveles de primera infancia hasta la educación media. Este estatuto docente establece un proceso formativo continuo que es crucial para el ascenso, siendo necesario la formación posgradual como especialista para alcanzar la última categoría, y en los niveles previos se asciende por experiencia y cursos de actualización. El Decreto 2277 entra en obsolescencia desde el momento que la Ley 715 del 2001 estipula la fuente de los recursos con los que se debe pagar el sueldo a los docentes de carrera. Las condiciones de ingreso, permanencia y seguimiento de los docentes en esta ley abrieron el camino para la construcción de un nuevo régimen docente que se concreta con el Decreto 1278 de 2002 con el que se pretende profesionalizar la docencia, de allí la denominación oficial de estatuto de profesionalización docente.

Los nuevos docentes de carrera bajo el Decreto 1278 de 2002 ingresan a partir del 2005 mediante concurso de competencias hasta la actualidad. Los concursos de ingreso tienen como finalidad valorar las competencias requeridas para el ejercicio de la docencia, siendo la búsqueda de la idoneidad por parte de las

políticas educativas un elemento permanente para los docentes de este régimen. Para este propósito se tienen en cuenta la formación inicial y posgradual, el desempeño en el año lectivo y las competencias profesionales, siendo estos tres elementos claves para el movimiento en el escalafón y, por lo tanto, del mejoramiento salarial. En términos generales, el decreto busca promover las condiciones de calidad, mediante un sistema sustentado en el mérito del profesorado, tanto para el ingreso, como para la permanencia y el ascenso o reubicación en la tabla salarial.

En este caso, el elemento clave a partir del año 2002 para buscar la calidad de la educación pasa por la selección para el ingreso al sistema educativo oficial de los docentes que cumplen satisfactoriamente las evaluaciones estandarizadas. La permanencia depende de la evaluación de desempeño anual realizada por el rector de cada institución educativa. El término profesionalización es el punto clave sobre el que se construye el Decreto 1278 de 2002 para promover la calidad de la educación. La profesionalización está constituida por varios elementos que son fundamentales en las competencias de los docentes, entre los que se encuentran la formación, la experiencia, el desempeño referido a la práctica pedagógica, entre otros. En estas características deseables del personal docente se destaca la formación posgradual, considerada fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación.

A diferencia de la titulación posgradual con los docentes del Decreto 2277, que alcanzando la formación de especialización podían llegar al último nivel del escalafón. En el estatuto actual, la titulación de especialista incide poco en el movimiento en el escalafón, en el que se prioriza la formación en maestrías y doctorados. Un elemento común de ambos regímenes es que los docentes tienen como formación de base o puede acceder al sistema educativo oficial si son normalistas superiores, licenciados o profesionales universitarios. En el informe del banco de la república sobre las características generales y las brechas regionales en Colombia, se destaca que, de los docentes nombrados en el sector oficial, el 9 % son normalistas superiores y el 91 % son licenciados o profesionales universitarios, el 41,1 % tienen formación de posgrados (Bonilla Mejía et al., 2018).

En la formación inicial de docentes, las 137 Normales Superiores cubren la demanda en todo el territorio nacional, en lugares en los que no llegan los programas de licenciatura. Con el artículo 112 de la Ley 115 de 1994 se avala a estas instituciones para la formación de maestros:

Las Escuelas Normales, debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior. (Congreso de la República de Colombia, 1994, p. 24)

La otra fuente de la formación inicial de docentes son las licenciaturas, programas que se encuentran concentrados en las tres ciudades con mayor población del país (Bogotá, Medellín y Cali). En la zona andina, en ciudades con poblaciones superiores a cien mil habitantes, se encuentra la mayor oferta de licenciaturas y programas de posgrados en maestrías y doctorados. La descompensación en la oferta educativa para la formación inicial y posgradual de los maestros ha generado accesos limitados o nulos para muchos territorios del país. Una oferta de formación inicial para todo el territorio nacional es el punto de partida para el mejoramiento de la calidad de la educación; sin embargo, es claro que, en algunas zonas del país, la oferta académica inicial y de posgrados es inexistente.

Un estudio sobre la realidad de los docentes del sector oficial fue realizado por Figueroa et al. (2018) en el que muestra que en la actualidad Colombia tiene un total de 1404 programas de maestría, de los cuales 156 corresponden al campo educativo. En especializaciones, el total de programas en el país es de 3406, de los cuales 167, su eje formativo es la educación. En la fecha en que se publica este estudio, únicamente dos planes de maestría en educación estaban acreditados, de tal manera que además de las posibilidades de acceso a los programas de formación inicial y de posgrado, es fundamental verificar las condiciones de calidad de estos, los cuales deben de ir más allá de acreditar socialmente un título. El Estado debe velar por las condiciones de calidad de los programas posgraduales en educación a

partir de la incidencia de estos en el ejercicio profesional del docente y su trascendencia en los procesos formativos.

El acceso a la formación de posgrados de universidades acreditadas para los docentes es una situación problemática que el Estado debe resolver a corto plazo. Al igual que la formación inicial, la formación de posgrados en particular, los correspondientes a maestrías y doctorados se concentran en determinadas zonas del país. En el caso de los programas de maestría, la zona andina y el eje cafetero concentran el 70 % de la oferta académica y en poblaciones o ciudades pequeñas es prácticamente inexistente. Habitualmente las universidades se encuentran en las grandes ciudades y en algunas de ellas la oferta académica es alta (Bonilla Mejía et al., 2018). Esta desproporción es un obstáculo para que los docentes que laboran en los sectores rurales distantes de las concentraciones urbanas tengan pocas posibilidades de continuar los procesos formativos.

Es evidente que la formación de maestros está fragmentada entre la formación rural que hacen las normales y la urbana que realizan las facultades e institutos de educación. Esta distribución no se encuentra en ningún documento de política pública, no se planeó de esta manera, pero en la dinámica cotidiana del campo educativo es lo que acontece. Teniendo en cuenta esta distribución no planificada de formación de maestros en lo rural y urbano, que corresponden a su vez a la formación del normalista superior y de las licenciaturas, es una necesidad construir un sistema nacional de maestros en el que se puedan juntar las sinergias de las dos instituciones que son las encargadas de formar el cuerpo docente del presente y del futuro.

Un punto para analizar es el requerimiento de nuevos centros de educación superior o si las facultades de educación existentes de las universidades son suficientes para cubrir la demanda de formación inicial en algunos departamentos. En este momento, el mejor camino para fortalecer la educación es tener en cuenta las Escuelas Normales Superiores. Estas instituciones se encuentran en treinta departamentos del país y en algunos municipios son la única opción de acceder a la educación superior mediante los programas de formación complementaria que son los encargados de formar a los normalistas superiores. El fortalecimiento de las

Escuelas Normales, estableciendo red con el sistema universitario que oferta programas de licenciatura, parece ser, en el momento actual, la opción de mayor viabilidad para formar los nuevos educadores y a sí mismo posibilitar el ingreso de poblaciones, habitualmente rurales o poblaciones con menos de cien mil habitantes, a la formación docente.

Para que las Escuelas Normales puedan hacer parte activa de la formación inicial de maestros, se requiere resignificar su papel en el campo de la educación superior en Colombia. En el marco de la política educativa, cabe recordar que estas instituciones en Colombia no hacen parte del sistema de educación pública universitaria, por lo tanto, no se encuentran regidas por la Ley 30 de 1992 para la educación superior. Sin embargo, para la preparación inicial del profesorado; los programas de formación complementaria, los concibe el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2002) como titulación idónea para ingreso a la carrera docente en el sector oficial.

Las Normales Superiores se encuentran normativamente bajo la Ley 115 de 1994, pero los programas de formación complementaria se salen del rango regulatorio de esta ley para los niveles de educación inicial hasta la educación media (Hernández Rodríguez et al., 2022). Las Escuelas Normales han realizado su papel de formación de maestros, sorteando la incertidumbre jurídica y careciendo de una estructura normativa que les permita desarrollar su misión en igualdad de condiciones que las facultades e institutos de educación. Entre las dificultades de las actuales circunstancias de estas instituciones se encuentran la escasez de recursos propios y la falta de autonomía para el desarrollo de diferentes programas de formación inicial de maestros, así como posgradual.

Los convenios, las alianzas y el fortalecimiento de los vínculos entre las Normales Superiores y las universidades deben facilitar el desarrollo de programas que permitan el tránsito armónico de los normalistas superiores a los programas de licenciaturas, los cuales deben ajustarse a los requerimientos de las comunidades y de los territorios. El Decreto 1236 de 2020, manifiesta que las Normales Superiores establecerán convenios con instituciones de educación superior orientados al desarrollo articulado de procesos de formación e investigación. Este proceso de

articulación interinstitucional debe partir del reconocimiento de saberes y prácticas de los normalistas superiores para continuar su proceso formativo en programas de licenciatura. En ese mismo numeral se refiere a los procesos de homologación, los cuales van a depender de la autonomía institucional, tanto de cada normal superior como de las universidades.

Esta norma abre la posibilidad de realizar una verdadera articulación entre las instituciones educativas encargadas de formar maestros. Sin embargo, los vínculos, las alianzas y convenios están supeditados a voluntades, de tal manera que se requiere trascender y pasar de las decisiones personales de directivos a un asunto de pensar la educación del país como un problema que se debe abordar mancomunadamente entre todas las instituciones que tienen como horizonte misional la formación de educadores. Los procesos de homologación para formar docentes que promuevan transformaciones profundas en los entornos educativos en los cuales se van a desempeñar, va más allá de determinar los cursos homologables y la continuidad formativa en programas de licenciatura.

Se requiere proporcionarles a las Normales Superiores las condiciones legales para que sean percibidas como pares académicos por las universidades. En la actualidad transita en el Congreso un proyecto de ley que tiene como propósito que estas instituciones hagan parte del sistema de educación superior. Sin embargo, en las actuales condiciones, con las normas vigentes, es necesario construir entre las Escuelas Normales y las universidades de cada región, las directrices, planes de formación de maestros y los referentes teóricos que se consideran fundamentales para responder a las realidades de cada territorio. No es una tarea fácil porque el valor agregado formativo de un normalista superior es la práctica pedagógica, que necesariamente no está vinculada a una formación disciplinar, pero que puede servir de base para la formación en un programa de educación superior, en este caso de licenciatura.

La formación inicial y posgradual de los docentes es un asunto problemático que es necesario resolver progresivamente, que tendrá un efecto causa en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y los procesos educativos. También es necesario revisar las condiciones laborales de más de 350000 docentes que

constituyen el sistema de educación pública, los cuales tienen el encargo de formar a niños y jóvenes de los estratos socioeconómicos más vulnerables. Un elemento constitutivo de la calidad educativa mencionada en la LGE es la promoción de los profesionales de la educación, que corresponde al movimiento en el escalafón. En este escalafón se encuentran tres niveles con base en la formación: normalista superior con nivel uno; licenciado o profesional universitario con nivel dos, y magíster y doctor con nivel tres. Cada nivel tiene cuatro subniveles con las letras A, B, C y D, en las cuales un docente se reubica de acuerdo con un tiempo de permanencia, haber aprobado tres evaluaciones de desempeño y una evaluación externa.

La promoción y categorización salarial es un tema complejo, de profundos debates, porque los docentes se convierten en el único profesional que requiere demostrar, mediante la evaluación institucional y la que realizan entidades oficiales, la idoneidad para ascender. Sobre este particular, el estudio realizado por Gallego Henao y Vásquez Jaramillo (2015) concluye que las pruebas de ascenso y reubicación, según los docentes, son una herramienta que no evalúan el ser y la labor del personal docente, además genera desmotivación, porque el Ministerio de Educación Nacional generalmente no retroalimenta sobre las fallas que permitan mejorar su práctica.

Un punto clave en la poca promoción del escalafón se encuentra vinculada a la restricción de orden económico, porque el cambio de nivel y subnivel del docente implica mayores recursos económicos que depende de la disponibilidad presupuestal proveniente del sistema general de participaciones. Así, las mejoras salariales en muchos casos no dependen de las competencias y capacidades evidenciables en el instrumento, sino de los recursos disponibles, tal como se manifiesta en el artículo 6 de la Ley 715 de 2001:

Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, llevará a cabo concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido,

administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados. (Ministerio de Educación Nacional, 2001, p. 4)

## 5. Consideraciones finales

Desde la segunda mitad del siglo XX, las estrategias para mejorar la calidad educativa se han enfocado en dos aspectos principales: la imposición de planes de estudio y la supervisión de dichos procesos a través de pruebas estandarizadas. A partir de la relación entre currículo y evaluación en el marco de las políticas educativas, surgen una serie de programas con finalidad de fortalecer los procesos educativos. En la actualidad las instituciones educativas y los docentes construyen sus propuestas formativas de las áreas obligatorias y fundamentales estipuladas en el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, con base en orientaciones técnicas de calidad de naturaleza curricular: lineamientos curriculares, estándares básicos de competencias, derechos básicos de aprendizaje y mallas de aprendizaje. Estos documentos se articulan en la práctica pedagógica para promover el desarrollo de competencias.

Aunque los referentes curriculares reciben la denominación de guías, al final se convierten en un elemento que marca la dinámica educativa y, en consecuencia, la práctica del maestro. En primer lugar, porque es una tradición que el docente reciba por parte del Estado este tipo de orientaciones que marcan su quehacer educativo y también porque estos referentes técnicos están vinculados con las evaluaciones estandarizadas nacionales que implementa el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Las evaluaciones nacionales de calidad generan presión e inciden en los procesos formativos, de allí que los programas de mejoramiento institucional se construyan con base en los resultados de estas evaluaciones.

La finalidad de pruebas nacionales en la actualidad es evaluar la calidad educativa en Colombia, sin embargo, la tradición de estos instrumentos en su etapa

inicial lo ubica más en la selección de alumnos y alumnas para ingreso a la educación superior que en la verificación y el detalle de los aprendizajes apropiados. En la actualidad, el sistema nacional de pruebas estandarizadas se ha extendido a todos los niveles de formación: básica primaria, básica secundaria y educación media. Algo similar ocurre en la educación superior para evaluar al alumnado que están a punto de terminar su formación. En todos los casos, las pruebas determinan rendimientos académicos y a partir de estos resultados se especifica el desempeño del estudiante en diferentes momentos de su formación. Además, son el insumo que permite establecer comparaciones entre instituciones de una región, así como los desempeños globales entre ciudades y departamentos.

El docente desarrolla su labor formativa en un ambiente educativo que está permeado por la eficiencia y el rendimiento académico. A pesar de la heterogeneidad de las regiones y la diversidad cultural; la prescripción curricular es única, homogénea, sin embargo, permite adaptaciones. Una situación similar acontece con la evaluación estandarizada que se ha diseñado, implementado y genera resultados sobre la apropiación y desarrollo de competencias provenientes de las orientaciones curriculares generadas por el Estado. La calidad educativa en la Ley 115 de 1994 tiene en cuenta diversas variables, pero las políticas educativas que emergieron posteriormente hasta la fecha se han centrado en el currículo prescrito y en las pruebas masivas nacionales.

La calidad de la educación pasa por diferentes variables, entre las que se encuentran la disponibilidad de recursos e infraestructura, la reestructuración de las relaciones técnicas docente y número de estudiantes, la formación docente, entre otras. En este artículo se desarrolla la idea de la importancia del docente en el mejoramiento de los procesos educativos. Sin embargo, en las actuales condiciones, si bien se ha avanzado en la profesionalización de los docentes en cuanto a procesos de formación posgradual, es necesario mejorarlos en todo el territorio nacional. Es una realidad que los docentes mejor cualificados en cuanto formación inicial y posgradual se encuentran en zonas con gran concentración de población; sin embargo, los requerimientos de mayor urgencia en educación se encuentran en la zona rural.

El distanciamiento de las brechas formativas de los profesores y las profesoras en la zona urbana y rural requiere estructurar un sistema nacional de formación de maestros que permita superar esta dificultad. En la zona rural se encuentra las menores posibilidades de formación inicial, continua y posgradual; por esta razón es perentorio pensar la educación a partir del fortalecimiento de los procesos educativos desde la formación de maestros en estos territorios. En la zona rural, la formación inicial del profesorado depende de las Escuelas Normales y algunas universidades privadas y públicas que operan con programas que se encuentran en modalidades virtual y semipresencial. Las Normales Superiores en más de dos siglos de actividad han formado los maestros del país, con las condiciones adversas y los vacíos de la política educativa.

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de las 137 Normales Superiores se encuentran en zonas con poca población, y sus egresados ejercen la labor docente en zona rural mayoritariamente. El tránsito de las Escuelas Normales al sistema nacional universitario permitiría no solo formar normalistas superiores, sino licenciados o profesionales de la educación. La continuidad formativa del normalista superior a licenciado es quizás el punto más importante que posibilite formar un plantel profesoral idóneo para regiones a las que se les ha negado la posibilidad de tener una educación de calidad. La educación como eje de transformación social empieza por la formación del profesorado para todos los territorios, incluso para aquellos en los que el Estado por diferentes condiciones no llega.

### Referencias bibliográficas

Agudelo, M. I., Forero, D., Moreno, C. V. y Otero, M. (2019). *La educación rural en Colombia y las intervenciones educativas para mejorarla*. Centro de Investigación Económica y Social - Fedesarrollo.

Banco Mundial. (2023). Gasto público en educación (total PIB) - Colombia. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CO>

Bonilla Mejía, L., Londoño Ortega, E., Cardona Sosa, L. y Trujillo Escalante, L. D. (2018). *¿Quiénes son los docentes en Colombia?: características generales y*

*brechas regionales*. Banco de la República Colombia, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Castro, E., Sánchez, A. y Brancho, K. J. B. (2022). Descentralización educativa en Colombia como proceso de innovación y mejoramiento: ¿realidad o utopía? *Revista paca*, 13, 117-133.

Conn, K. (2014). "*Identifying Effective Education Interventions in Sub-Saharan Africa: A meta-analysis of rigorous impact evaluations*". Unpublished manuscript, Columbia University.

Chetty, R., Friedman, J.N y Rockoff, J.E. (2014). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, 104 (9), 2633-2679.

Decreto 088 de 1976. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional. Enero 22 de 1976.

Decreto 1419 de 1978. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por el cual se señalan las normas y orientaciones básicas para la administración curricular en los niveles de educación preescolar, básica y media vocacional e intermedia profesional. Julio 17 de 1978.

Decreto 2277 de 1979. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Septiembre 14 de 1979.

Decreto 1278 de 2002. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Junio 19 de 2002

Decreto 1236 de 2020. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por el cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 3 Parte 3 Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-y se reglamenta la organización y el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores como instituciones educativas formadoras de docentes. Septiembre 14 de 2020.

Escribano Hervis, E. (2018). El desempeño del docente como factor asociado a la calidad educativa en América Latina. *Revista educación*, 42(2), 717-739.

- Fernández González, N. y Monarca, H. (2018). Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 12-44). Dykinson.
- Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados? Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE*. Lima.
- Figuroa, M. J., García, S., Maldonado, D., Rodríguez, C., Saavedra, A. M. y Vargas, M. (2018). *La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación. Documento de Trabajo*. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes.
- Gallego Henao, A.M. y Vásquez Jaramillo, O.C. (2015). Pruebas de ascenso y reubicación salarial en maestros. Un problema de dignificación de la labor docente. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 46, 60-70
- Hernández Rodríguez, C. A., Gómez Gómez, J. A., Medina Cobo, O. y Mejía Palomino, M.F. (2022). Retos, necesidades y proyecciones de las escuelas normales superiores en Colombia. En W. Rodríguez (Comp.), *Bicentenario de las Escuelas Normales Superiores en Colombia. Dos siglos de enseñanza y pedagogía*. Escuela Normal Superior Farallones de Cali.
- Ley 43 de 1975. República de Colombia - Gobierno Nacional. Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. Diciembre 11 de 1975.
- Ley 30 de 1992. Congreso de la República de Colombia. Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Diciembre 28 de 1992.
- Ley 115 de 1994. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se expide la Ley general de educación. Febrero 8 de 1994.
- Ley 715 de 2001. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución

Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001.

McEwan, P. (2014). Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments. *Review of Educational Research*, 20(10), 1-42.

Medina Bermúdez, M.I. y Medina Cobo, O. (2022). Del campo cultural al campo pedagógico. En W. Rodríguez. (Comp.), *Bicentenario de las Escuelas Normales Superiores en Colombia. Dos siglos de enseñanza y pedagogía*. Escuela Normal Superior Farallones de Cali.

Medina Cobo, O. (2019). *Relación entre las concepciones y acciones docentes sobre la evaluación escolar de los aprendizajes en Ciencias Naturales con la propuesta institucional de evaluación. Un estudio de caso*. Tesis doctoral. Universidad del Valle.

Medina Cobo, O. (2022). El currículo oficial en las dos últimas reformas educativas en Colombia. *Revista Educación, política y sociedad*, 7(1), 9-30. <https://doi.org/10.15366/rep2022.7.1.001>

Medina Cobo, O. (2023a). Campo educativo, práctica docente y políticas educativas en Colombia. *Praxis*, 9(2), 274-286. <https://doi.org/10.21676/23897856.4470>

Medina Cobo, O. (2023b). Política educativa en Colombia y autonomía en la práctica docente. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 8(1), 100-123. <https://doi.org/10.15366/rep2023.8.1.005>

Medina Cobo, O. (2023c). Política educativa en Colombia: la calidad educativa y la justicia social en la escuela. *Linguagens, Educação E Sociedade*, 27(55), 1-30. <https://doi.org/10.26694/rles.v28i56.4801>

Medina Cobo, O. (en prensa). Las políticas curriculares y los procesos de cambio curricular en Colombia. En F. Díaz Barriga y C. Coll Salvador (Eds.), *Currículo y calidad de la educación en Iberoamérica. Enfoques teóricos, políticas curriculares y procesos de cambio curricular*. Grupo Magro Editores.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013). *Hacia la creación y consolidación de un plan de incentivos para docentes y directivos docentes del sector oficial, con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia*.

- Monarca, H. (2018). Presentación: sobre calidad y sentidos en educación. En. H Monarca. (Coord.). *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 5-11). Dykinson.
- Monarca, H., Fernández González, N. y Méndez-Núñez, Á. (2024). La calidad de la educación como régimen de verdad. En H. Monarca (Coord.), *Regímenes de verdad en educación* (pp. 126-141). Dykinson / CLACSO.
- Zambrano Murillo, M. F. (2005). Políticas de calidad educativa en una sociedad NeoFeudal: El caso de Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*. (25), 127 - 148.

**Fecha de recepción: 23 de marzo de 2024**

**Fecha de aceptación: 15 de junio de 2024**



**Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109)** está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)