

Documentos de trabajo Facultad de Educación



Cuatro décadas de discursos del Gobierno sobre calidad docente: Un análisis desde los Planes Nacionales de Desarrollo (1974-2018)

Hernando Bayona-Rodríguez
Luis Alejandro Baquero Garzón
Olga Camila Hernández



No. 3

Julio 2021

ISSN: 2745-0015 Edición electrónica

 Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad de
Educación

Hernando Bayona-Rodríguez
Luis Alejandro Baquero Garzón
Olga Camila Hernández
Autores

Documentos de Trabajo 2021, Edición No. 3,
ISSN 2745-0015 (En línea), Edición electrónica, Julio 2021

**2021, Universidad de los Andes, Facultad de Educación,
Comité de Investigaciones de la Facultad de Educación - CIFE**

Calle 18A # 0-19 Este. Casita Rosada
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999,
ext.: 4808
comitecife@uniandes.edu.co
<http://educacion.uniandes.edu.co>

Bayona-Rodríguez, H., Baquero, L. A. & Hernández, O. (2021). Cuatro décadas de discursos del Gobierno sobre calidad docente: Un análisis desde los Planes Nacionales de Desarrollo (1974-2018). (Documentos de trabajo No. 3). Comité de Investigaciones de la Facultad de Educación.

Facultad de Educación

Eduardo Escallón
Decano, Facultad de Educación

Jorge Baxter
Director de Investigaciones, Facultad de Educación

Equipo técnico

Cristian Alejandro Cortés
Coordinador de Investigaciones y Publicaciones, Facultad de Educación

Diego Díaz Escobar
Coordinador de Comunicaciones, Facultad de Educación

Guillermo Díez
Corrección de estilo

CIFE | Comité de investigaciones de la Facultad de Educación

El propósito de esta publicación es abrir un espacio de divulgación para dar visibilidad a los trabajos en desarrollo, escritos meritorios de estudiantes e informes de consultoría que complementen la línea de artículos o libros de la comunidad de la Facultad de Educación; para que sean conocidos por académicos y por otros actores con el fin de discutirlos y retroalimentarlos, buscando incidir en debates públicos y la toma de decisiones. Son documentos que no tienen evaluación de pares. Por lo anterior, lo que se publique en esta serie es responsabilidad del autor y podrá cambiar en la medida en que las investigaciones avanza y las versiones cambian.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual; por tanto, su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuenten con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.



Cuatro décadas de discursos del Gobierno sobre calidad docente: Un análisis desde los Planes Nacionales de Desarrollo (1974-2018)¹

Hernando Bayona-Rodríguez²
Luis Alejandro Baquero Garzón³
Olga Camila Hernández⁴

2021

Resumen

Desde una perspectiva histórica, este artículo estudia la evolución del discurso político sobre la calidad docente y los factores que explican esta transformación, a partir de un análisis crítico de los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia producidos en el periodo comprendido entre 1974 y 2018. Este artículo muestra, en primer lugar, que el discurso político de los PND usa de manera reiterativa la noción de calidad docente como argumento para explicar la baja calidad de la educación en Colombia. En esta medida, en los últimos 44 años el concepto de la calidad docente se ha transformado de tal forma que se ha alineado con las ideas del libre mercado, esto es, la baja calidad de los maestros responde a la carencia de incentivos, que impide que el mercado se ajuste y atraiga a los mejores candidatos a la profesión docente. El análisis encuentra que el concepto de libre mercado, en el mercado laboral docente, no resuelve el problema de calidad, dado el monopolio que tiene el Estado de este mercado y el desprestigio social de la profesión; además, el monopolio del mercado laboral docente no es reconocido por el Estado, y, por tanto, no se atiende adecuadamente. En consecuencia, se concluye que hay una tendencia de los Planes Nacionales de Desarrollo a posicionar a los docentes como responsables de la calidad de la educación en Colombia, y a las dinámicas del mercado laboral docente como responsables de la calidad docente.

Palabras clave: *calidad docente, discurso político, análisis del discurso, promesas políticas, mercado laboral docente.*

1. Agradecemos a la Facultad de Educación de la Universidad de los Andes por financiar parte importante del presente estudio, que está en el marco del proyecto de investigación “del dicho al hecho hay mucho trecho”. También, un agradecimiento especial a Diana Rodríguez, quien hizo parte en el inicio del proyecto de investigación y nos acompañó con sus comentarios.

2. Profesor Asociado, Facultad de Educación, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Universidad Nacional de Colombia.

3. Investigador, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP.

4. Candidata a Doctora en Educación, Facultad de Educación, Universidad de los Andes.

En caso de que quiera contactarse con el autor, por favor escribir al siguiente correo: comitecife@uniandes.edu.co



Four decades of government discourses on teaching quality: A review from the National Development Plans

Hernando Bayona-Rodríguez
Luis Alejandro Baquero Garzón
Olga Camila Hernández

2021

Abstract

From a historical perspective, this article studies the evolution of the political discourse on the quality of teaching and the factors that explain this transformation from a critical analysis of Colombia's national development plans produced in the period between 1974 and 2018. This article shows, first, that the political discourse of the NDP repeatedly uses the notion of teacher quality as an argument to explain the low quality of education in Colombia. To this extent, in the last 44 years the concept of teaching quality has been transformed in such a way that it has been aligned with the ideas of the free market, that is, the poor quality of teachers responds to the lack of incentives that prevent the market from adjusting and attracting the best candidates to the teaching profession. The analysis finds that the concept of the free market, in the labor market, does not solve the problem of quality given the monopoly of the State of this market and the social disrepute of the profession. Furthermore, the monopoly of the teacher labor market is not recognized by the State and is therefore not adequately addressed. As a result, it is concluded that there is a tendency in national development plans to position teachers as responsible for the quality of education in Colombia and to understand the dynamics of the labor market as responsible for the quality of teachers.

Key words: *teaching quality, political discourse, speech analysis, political promises, teaching labor market.*

Tabla de Contenidos

7 Introducción

8 Marco teórico y revisión de la literatura

11 Metodología

12 Resultados

24 Conclusiones

25 Referencias

29 Anexo

Introducción

La literatura reciente sobre educación reconoce al docente como uno de los factores más importantes en la calidad educativa. Existen diversos elementos que afectan la calidad de la educación, tales como la infraestructura, los textos escolares, los contextos socioeconómicos de los estudiantes y los materiales pedagógicos, entre otros (Bayona-Rodríguez, 2016). Sin embargo, son los docentes quienes pueden influir de manera más importante y directa en los aprendizajes de los estudiantes (Elacqua et al., 2018; Barber & Mourshed, 2008; Herrera González & Bayona Rodríguez, 2018).

Aspectos como la formación inicial, la selección, la formación posgradual y la formación en ejercicio de los profesores han ganado una atención especial en los últimos años. Cada vez es más recurrente la recomendación sobre la necesidad de atraer a los mejores candidatos a la carrera docente y brindarles formación de alta calidad, pues la calidad de los docentes depende en gran medida de la formación que han recibido (OCDE, 2009; García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014; Bayona-Rodríguez & Melo, 2020; Llivina & Romaní, 2014; Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2016). Ahora bien, esta preocupación por la cuestión docente no es nueva. En la política educativa ha sido un tema que ha orientado la agenda legislativa de los últimos cincuenta años.

En Colombia, los Planes Nacionales de Desarrollo articulan las metas y las estrategias planteadas para el funcionamiento del Estado, incluido el sector educativo. Generalmente, en cada plan de desarrollo se establece un diagnóstico general frente a las dinámicas del sistema educativo colombiano para, posteriormente, detallar los objetivos, estrategias de gobierno e indicadores asociados al logro de las propuestas educativas durante los cuatro años de gobierno.

En los Planes Nacionales de Desarrollo se presentan los indicadores de eficiencia interna del sistema, tales como deserción, repitencia y matrícula en cada uno de los niveles educativos (prescolar, básica primaria, básica secundaria y educación superior). Este es un asunto al que se le da mayor despliegue en los primeros gobiernos del período de estudio, en los que ampliar la cobertura era uno de los principales objetivos en el sector educativo. Paulatinamente, van incorporándose alusiones a asuntos relacionados con la calidad educativa, y, en particular, a los docentes como uno de los factores centrales de la política educativa nacional.

Este artículo estudia la evolución del discurso político sobre la calidad docente y los factores que explican esta transformación, a partir de un análisis crítico de los PND de Colombia del periodo comprendido entre 1974 y 2018, desde la perspectiva de Fairclough & Wodak (2000). Esta investigación encuentra, en primer lugar, que el discurso político de los PND usa de manera reiterativa la noción de calidad docente como argumento para explicar la baja calidad de la educación en Colombia. En segundo lugar, los análisis muestran que en los últimos 44 años el concepto de la calidad docente se ha transformado, de tal manera que se ha alineado con las ideas del libre mercado, esto es, la baja calidad de los maestros responde a la carencia de incentivos, que impide que el mercado se ajuste y atraiga a los mejores candidatos a la profesión docente. En tercer lugar, el concepto de libre mercado, en el mercado laboral docente, no resuelve el problema de calidad ni prestigio docente, dado el monopolio que tiene el Estado sobre este mercado. En cuarto lugar, el Estado no reconoce su monopolio sobre el mercado laboral docente, lo que se refleja en la falta de políticas.

En síntesis, existe una tendencia de los Planes Nacionales de Desarrollo a posicionar a los docentes como los responsables de la calidad de la educación en Colombia, y, recientemente, a las dinámicas del mercado laboral docente como responsables de la calidad docente; además, se desconoce el monopolio estatal sobre el mercado laboral docente, lo que da como resultado políticas inefectivas sobre la calidad educativa.

Marco teórico y revisión de la literatura

La profesión docente

La educación, y en concreto, la calidad educativa, es un elemento importante para el desarrollo económico y social de los países (Schultz, 1961; Ozturk, 2001; Psacharopoulos y Patrinos, 2004; Hanushek, 2005; Heckman, 2008). Particularmente, la literatura reciente sobre educación reconoce al docente como uno de los factores más importantes en la calidad educativa, por encima de otros factores como la infraestructura, los textos, el liderazgo del rector, entre otros (Glewwe et al., 2011; Barber & Mourshed, 2008). La calidad docente se entiende como las características propias de un profesor que tienen

influencia en el desempeño de los estudiantes, así como las condiciones y competencias para desarrollo profesional docente (Santelices & Valenzuela, 2015). En definitiva, buenos docentes aportan a una educación de calidad.

A pesar del papel relevante de los docentes en la calidad de la educación, la percepción que se tiene sobre la profesión docente es negativa en muchos países, y en especial en Latinoamérica. Esta problemática tiene factores interconectados difíciles de aislar, entre los cuales se han identificado los bajos salarios de los maestros, una estructura salarial rígida que brinda poco espacio de crecimiento, la coexistencia de mercados laborales docentes oficiales y privados, la falta de un tránsito inmediato entre la etapa de formación y el mercado laboral docente oficial, el aprecio social por la labor docente, la escasa preparación de los docentes, las características de las personas dedicadas a la profesión y las de las nuevas generaciones que estudian educación, quienes no necesariamente lo hacen por vocación, sino porque los requisitos de ingreso son menos exigentes que en otras carreras (Elacqua et al., 2018; García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014; Bayona-Rodríguez & Melo, 2020).

Esta situación de desprestigio frente al rol del docente en América Latina también responde a discursos históricos, en los que se sitúa a los maestros y, en particular, a los sindicatos como obstáculos para desarrollar reformas educativas eficientes (Torres, 2000), por considerarlos “[...] mal preparados (‘más del 50 % reprueban los exámenes’), ignorantes (‘por desconocer el verdadero trasfondo de la Reforma Educativa’) y pobres de pensamiento” (Sandoval, 2016 p. 21).

Las políticas educativas en el mundo y, particularmente, en Latinoamérica se han orientado a mejorar la calidad docente. Entre los principales ejemplos a nivel mundial, se encuentra Inglaterra, en donde la profesión docente se convirtió en una de las profesiones más populares entre los estudiantes de pregrado, y han sido pioneros en el uso de técnicas de reclutamiento que permitan elevar la oferta de postulantes calificados. En Finlandia se incrementó el estatus de los profesores de educación primaria mediante un aumento en su salario con relación al de los profesores de secundaria y las condiciones de ingreso a la carrera docente, que inicia en los estudios universitarios, así como en dar espacios para el desarrollo profesional, la formación como investigadores y líderes del cambio educativo (Sahlberg, 2013). En Corea del Sur se estableció una política de gobierno con el fin de controlar la oferta de capacitación docente para profesores de primaria, incrementando así su estatus. De esta manera, la mayoría de los sistemas educativos con altos desempeños utilizan mecanismos eficientes para seleccionar a los docentes, generalmente en una etapa de su vida laboral, y ofrecen buenos salarios iniciales (Barber & Mourshed, 2002; Mourshed, Chijioke & Barber, 2012). Para el caso de Latinoamérica, se han implementado varias políticas en los distintos países, entre las que se encuentran el incremento de salarios, modificaciones en la estructura del sistema educativo, permitiendo a los docentes

mayores oportunidades de crecimiento profesional a través de una carrera meritocrática. También se han brindado incentivos económicos a estudiantes talentosos que quieran formarse en la profesión docente, y se han establecido regulaciones sobre los contenidos de los programas de formación docente y de los sistemas de acreditación (Elacqua et al., 2018; Bruns, Macdonald & Schneider 2019; Mizala & Schneider, 2019).

La planeación estatal

La planeación estatal es el proceso mediante el cual las entidades públicas orientan y organizan el poder para lograr los objetivos planteados por los gobiernos en sus diferentes niveles territoriales. Este proceso tiene una serie de propósitos centrales. Según Acevedo (2009), la finalidad de toda política de planeación es “[...] la racionalización del funcionamiento del Estado y la búsqueda del bien común, cuya realización se desprende de la formulación y ejecución de planes de desarrollo integral” (p. 292).

Sólo hasta mediados del siglo XX la planificación estatal se convierte en un tema colectivo con consecuencias jurídicas e institucionales. En 1945 el término “planificación” es introducido en la Constitución Política nacional, acompañado de la creación de entidades internacionales y nacionales para la regulación de la economía mundial que configuran un ambiente propicio para la planificación.

La relación entre la organización del nuevo orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial con la reorganización institucional del país, se aprecia en las misiones, concretamente, la misión Currie (de 1949) y la misión Le Bret (de 1958), que aportaron orientaciones teóricas en el campo macroeconómico. El mismo proceso estaba viviéndose en la mayoría de países de América Latina, en los que se desarrollaron intentos por diseñar planes para responder a problemas sectoriales de importancia nacional como el suministro de energía, la infraestructura de transporte y las condiciones sanitarias, así como para responder con compromisos internacionales adquiridos por los países de la región (Leiva, 2012).⁵

A partir de las recomendaciones dadas en las misiones y la nueva institucionalidad creada para mejorar la planificación estatal, en Colombia se adoptan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) como la principal herramienta de la gestión pública del Estado colombiano.

De la mano de la Alianza para el Progreso, los primeros gobiernos del Frente Nacional (1958-1974) fueron períodos de exploración de los mecanismos de planificación. Si bien desde el comienzo los PND eran contemplados como el resultado de un proceso que com-

5. En los años sesenta la carta de Punta del Este formalizó la “Alianza para el Progreso”, que orientó la cooperación económica entre Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina para lograr metas en crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social y estabilidad de precios e integración regional. Para cumplir estas metas fue necesario utilizar la planificación estatal en los distintos países de la Alianza (Leiva, 2012).

prende diversas etapas en el que intervienen diferentes autoridades e instancias, son la Constitución de 1991 y la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) las que dictan las disposiciones legales vigentes sobre el papel de estos instrumentos en la planificación nacional.

La política educativa en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX se concentró en resolver cuatro problemas fundamentales (Barrera, 2005). El primer problema fue la cobertura de la primaria rural. El segundo fue el acceso a la educación terciaria. El tercer problema tuvo que ver con la profesionalización docente y el bajo número de maestros. El cuarto problema estuvo relacionado con la financiación del sistema y la descentralización propiciada por la nueva Constitución de 1991 y la ley general de educación de 1994.

La manera de afrontar estos problemas por parte del Estado colombiano partía de los discursos que sobre el desarrollo social y económico se presentaban en el mundo (Herrera & Infante, 2004; Pérez, 2018). En este sentido, la imaginación política de los gobiernos de turno para enmarcar y resolver los asuntos públicos tomaba las “buenas prácticas que las agencias multilaterales de desarrollo”, u otras entidades extranjeras, pautaban como referentes de planificación de políticas educativas.

Metodología

La presente investigación emplea el análisis crítico del discurso de Fairclough & Wodak (2000) con el fin de comprender la forma en que se ha transformado el discurso sobre calidad docente en los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia en los últimos 44 años. Para esto se analizaron los PND desde 1974 hasta 2018, que corresponden a diez mandatos presidenciales. Se diseñaron los códigos teniendo en cuenta tanto la retórica de los planes, y de otros documentos relacionados, como las políticas que acompañan las propuestas. Los códigos utilizados en el análisis respetan la especificidad de los documentos.

Por otra parte, el eje articulador del análisis sobre calidad docente es la relación del rol docente frente a las dinámicas del mercado (en distancia o cercanía), ya que el eje permite capturar las tensiones provocadas en el posicionamiento del docente como elemento central para el desarrollo del sistema educativo. En esta medida, la propuesta metodológica evidencia una visión del discurso político como una forma de acción en sí misma, una acción con potencial para desencadenar nuevos efectos.

Para abordar este tema se seleccionaron dos tipos de fuentes primarias: los PND de los últimos 44 años (1974-2018; ver anexo) y las leyes (o los decretos) que representan la in-

tención de legislar en el campo educativo. Se considera que estos textos son pertinentes, en la medida en que permiten evidenciar los “ires” y “venires” en las promesas políticas de los futuros presidentes de la nación. En otras palabras, se considera que este corpus documental permite examinar la tensión entre la política (*politics*) y lo técnico (*policies*). Para el análisis de las fuentes primarias se desarrolló un proceso de codificación con las siguientes características. Primero, combinar en el software de análisis cualitativo NVivo, los códigos etic (derivados del marco teórico y de la propuesta metodológica) con códigos emic (procedentes de los datos), por lo que se realizó un ejercicio de pilotaje que llevó a la construcción, reconstrucción y deconstrucción del carácter dialéctico y el carácter retórico de las fuentes. Segundo, el análisis se llevó a cabo en dos fases: la primera, el análisis de lo que se ha denominado lo “dicho” (discurso), y la segunda, el análisis del “hecho” (lo implementado - la práctica).

Resultados

La calidad de los docentes en Colombia no es un tema nuevo en la agenda educativa y se ha incorporado en el discurso negativamente indicando que los docentes tienen baja calidad. Desde la colonia el tema de los docentes se ha discutido en términos del bajo salario de la labor docente y la poca preparación de los maestros (Jaramillo, 1978; Archivo Nacional de Colombia, Colegios, Folio 190, año 1804). El discurso político de los últimos 44 años (1974-2018) ha mantenido estos dos componentes como ejes de la conversación. Sin embargo, la profesión docente ha atravesado múltiples procesos sociales, políticos e intelectuales, lo que ha tenido como resultado una mayor regulación (Bayona Rodríguez y Urrego, 2019). A continuación, explicamos los cambios y continuidades en estas discusiones.

1974-1990: Estado de bienestar y calidad docente

Los PND analizados sugieren que la baja calidad de la educación está estrechamente relacionada con la baja calidad de los docentes. Al comienzo del periodo revisado, López Michelsen (1974) y Turbay (1978) sugieren que la calidad educativa recae exclusivamente en la planta docente. Los otros factores o insumos, tales como infraestructura y dotaciones, aunque importantes para el desarrollo de la labor educativa, no están explícitamente dentro del discurso de la calidad educativa en ese momento.

En el caso de López Michelsen, la infraestructura es tomada como un capítulo aparte de la discusión sobre las políticas del sector educativo, y tiene que ver más con el sector transporte o el desarrollo de la industria, y al mismo tiempo la pregunta por los materiales educativos está asociada a mejorar el desempeño del docente en el aula de clases. En ambos casos se contemplan los otros factores independientes a la calidad. Dice López Michelsen:

Se deberá dar prioridad para este servicio [capacitación docente] a los maestros de los rincones más apartados del país que se ven abocados a dirigir la enseñanza, en una misma aula, con un grupo heterogéneo de estudiantes de diferentes grados de la escuela primaria, sin poseer un entrenamiento adecuado en técnicas de Escuela Unitaria y sin disponer los materiales adecuados. Es necesario establecer mecanismos que garanticen que la acción de capacitación y los materiales lleguen efectivamente a los maestros, especialmente a los de las zonas rurales. (López Michelsen, 1974, pp. 32-33)

De manera similar, se encuentra que las alusiones a infraestructura educativa, en el caso de Turbay (1978), buscan el mejoramiento del sistema educativo y no se relacionan discursivamente con la categoría de calidad. Es más, en este gobierno, se propone que el mantenimiento y construcción de infraestructura educativa estén a cargo de las autoridades locales:

En particular, el mantenimiento y reparación de los planteles serán responsabilidad de la comunidad y las autoridades locales y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), estimulará la auto-construcción de planteles por parte de la comunidad, a las que prestará asistencia técnica y financiera; de esta forma, podrá dirigir una mayor proporción de sus esfuerzos hacia la dotación de planteles. (Turbay Ayala, 1978, p. 110)

En estos discursos el peso de la calidad educativa recae sobre la calidad de los docentes, medida en términos de su nivel de formación académica y pedagógica (Turbay Ayala, 1978):

Se observa, además, una falta de adecuación del sistema educativo a la realidad del país, principalmente en lo que se relaciona con el currículo y los docentes. Esta falta de adecuación, incide negativamente en la calidad del servicio educativo. (Turbay Ayala, 1978, p. 107)

Esta idea se ve reforzada por el siguiente gobierno (Betancur, 1982) al indicar que para 1980, “[...] un 46% de los maestros de secundaria carecía de la formación académica adecuada. Por ausencia de laboratorios y de prácticas, y por la escasa investigación pedagógica, los contenidos de las enseñanzas en esta etapa decisiva para la formación intelectual y moral son rutinarios, poco actualizados y autoritarios” (Betancur, 1982, p. 177). Estas citas evidencian que hace medio siglo la calidad docente se consideraba inadecuada en términos de cantidad y tipo de formación.

En estos tres primeros gobiernos (1974-1986) se formulan políticas educativas con un total de 45 leyes y 249 decretos, de los cuales 45 decretos tuvieron relación con la profesión docente. Entre la normatividad generada se encuentra la expedición del estatuto docen-

te.⁶ Este estatuto consagra una serie de elementos para reglamentar el magisterio, tales como el ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de los docentes en los distintos niveles. Además, se estableció el Sistema Nacional de Capacitación del Magisterio,⁷ teniendo en cuenta tres líneas de acción: profesionalización; actualización y especialización. Se fijaron las asignaciones básicas mensuales correspondientes a los distintos grados del escalafón nacional,⁸ se establecieron la jornada laboral y la asignación académica, entre otras disposiciones relacionadas con el trabajo de los docentes.⁹ Asimismo, en este período se crearon los Centros Experimentales Piloto (CEP) para capacitar a los maestros en las regiones. Estas iniciativas gubernamentales se insertan en prácticas políticas de un ideal “Estado de Bienestar”.

Este tipo de Estado tiene entre sus fundamentos realizar acciones de política pública orientadas a disminuir la pobreza y la exclusión social. La intervención estatal se enmarca, principalmente, en los aspectos de defensa, obras de infraestructura, educación y mantenimiento del aparato judicial, a través de un espacio de interacción entre lo público y lo privado (Rodríguez Salazar, 2001). La acción gubernamental interviene en escenarios considerados privados, como la familia, la educación y el trabajo, permitiendo a los ciudadanos “[...] un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de la participación en el mercado, pero sin desalentar aspiraciones individuales o negar la oportunidad del logro socioeconómico privado” (Esping-Andersen, 1990, citado por Hega & Hokenmaier, 2002, p. 5).

Las políticas diseñadas en los primeros tres gobiernos del período de estudio se caracterizan por proponer un rol protagónico del Estado para la garantía del derecho a la educación, y, para el caso de los maestros, brindar una estructura gubernamental que dé seguridad social al magisterio —no en vano, el Decreto 2277 es considerado una victoria para el movimiento sindical (Herrera & Bayona-Rodríguez, 2018)— y propicie un sistema público de formación (continuada, sobre todo) a los docentes de áreas rurales y urbanas de Colombia.

En el gobierno de Barco (1986) comienza a vislumbrarse la tensión entre cobertura y calidad, y algunos elementos que integran un doble discurso sobre la calidad educativa y que afectan la situación de los docentes. Por un lado, se mantiene el argumento sobre el tipo de educación que reciben los maestros en formación, y por otro, se evidencia el control gubernamental en el crecimiento de la oferta educativa, a expensas de la calidad.

La intención gubernamental de controlar el crecimiento de la oferta educativa en contraposición a la calidad se evidencia al referirse a la expansión de la educación postsecun-

6. Decreto 2277 de 1979.

7. Decreto 2762 de 1980.

8. Decreto 386 de 1980.

9. Decreto 0179 de 1982.

daría; el PND de Barco resalta que dicho crecimiento: “[ha] producido algunos efectos negativos debido a que la expansión cuantitativa se ha dado a expensas de la calidad de la educación” (p. 68).

Lo anterior ilustra una tendencia dentro de la racionalidad gubernamental del momento, inclinada hacia el desarrollo social por encima de la expansión económica presente en los gobiernos de López Michelsen, Turbay Ayala y, muy fuerte, en el programa de “Cambio con equidad”¹⁰ de Belisario Betancur y Barco. Progresivamente, esta forma de proceder va a ir cediendo a la consigna de desarrollo económico para el logro del desarrollo social, bajo el supuesto de que el primero implica el segundo. Esta inversión en las prioridades de la planificación política es potenciada por el discurso neoliberal.

Con una reforma al Ministerio de Educación y un interés proteccionista por controlar la oferta educativa para estudiantes se cierra el gobierno Barco, y se da paso a los años noventa, en el que se generan acciones de política pública que fueron determinantes para la modernización del sistema educativo colombiano, y que al mismo tiempo marcaron el uso de nuevos discursos para justificar la calidad docente como calidad educativa.

1990-2010: Estado eficiente, mejores docentes y políticas neoliberales

En Colombia, y en varios países de América Latina, las políticas neoliberales se dieron con la descentralización, desregulación, privatización y apertura económica. En el sector educativo la descentralización de la educación se realizó mediante la Ley 24 de 1988, en pleno gobierno de Virgilio Barco (un gobierno de transición del Estado de bienestar al estado neoliberal), mediante la cual se reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, que dejó de ejercer control directo sobre los colegios y los docentes, quienes pasaron a estar a cargo de los entes territoriales (Useche Arévalo, 2002).

La máxima fundamental del neoliberalismo es promover una sociedad con una intervención mínima del Estado que garantice un sistema de competencia y no amenace la libertad individual (Hayek, 1960). En este contexto, la educación se considera un fenómeno económico, donde el mercado es el único legítimo regulador de dicha “mercancía”. De esta manera, si se concibe la enseñanza como una industria, se favorecen la libre competencia y la desregulación. Por lo que las instituciones educativas deben pensarse y organizarse como empresas prestadoras de servicios educativos, y los factores del proceso educativo (docentes), como insumos. Los resultados de aprendizaje deben ser medidos y cuantificables para poder comparar y estimular la competencia. De igual forma, se deben cambiar los privilegios y derechos no vinculados a la competitividad, tanto de los docen-

10. Nombre del Plan Nacional de Desarrollo de Belisario Betancur (1982-1986).

tes como de los estudiantes o instituciones, por estímulos a la productividad, moldeando el mercado laboral educativo con diferentes formas de contratación, pruebas y evaluaciones en forma periódica (Miñana Blasco & Rodríguez, 2003).

En América Latina la privatización del sistema educativo tomó diferentes caminos (Verger, Moschetti & Fontdevila, 2017). El primero fue la reforma estructural del Estado (Chile). Un segundo camino fue la privatización “por defecto” y la emergencia de escuelas privadas que respondieran a la ausencia de Estado (Perú, Jamaica y República Dominicana). Un tercer camino son las alianzas público-privadas históricas entre Iglesia y Estado (Argentina y República Dominicana). Un cuarto camino fue la privatización, producto de desastres naturales o conflictos armados que posibilitan reformas educativas radicales (El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras). Un quinto camino ha sido escenarios de privatización latente, con un desarrollo incipiente del sector privado y alianzas público-privadas (Uruguay). En algunos países se dio una contención de la privatización (Bolivia). Para el caso colombiano, dicha privatización se vivió, siguiendo la clasificación de Verger, Moschetti & Fontdevila (2017), como una reforma incremental durante los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.¹¹

En 1991, Colombia, a través de su nueva Constitución, despliega un enfoque de derechos muy fuerte, y al mismo tiempo se sientan algunos elementos de las lógicas del libre mercado, lo cual termina permeando la manera de entender la calidad educativa, perspectiva desde la cual la calidad educativa puede y debe ser medida. En un modelo de estas características, es en el mercado donde se forman las cantidades y los precios de los bienes y servicios, según su calidad. Los individuos que van al mercado tienen una disposición a pagar de acuerdo con su valoración del bien o servicio. Desde esta lógica aplicada al mercado de profesores, los individuos deciden convertirse en profesores si el mercado ofrece un salario (precios de mercado) igual o mayor al que podrían ganar en otro sector, según sus habilidades. Dado que los precios son bajos, aquellos que están dispuestos a ingresar a este mercado laboral son quienes tienen menor calidad. Esta es la lógica que se empieza a instaurar y que gana relevancia en el discurso político.

Esta forma de entender la calidad docente comienza a plantear preguntas sobre ¿quiénes son los maestros?, y, en última instancia, ponen el acento sobre ¿cómo llegan a ser docentes?, y los mecanismos para seleccionar a los docentes de establecimientos educativos públicos.

Para 1990, la percepción era que subsistían “[...] serios problemas con la calidad de la formación de los docentes: Las escuelas normales tienen los más bajos resultados en las pruebas ICFES¹² para bachilleres y las facultades de educación tienen los más bajos requisitos académicos de ingreso dentro del conjunto del sistema universitario” (Gaviria, 1990, p. 66).

11. En este período se formularon 89 leyes y 415 decretos para el sector educación, de los cuales 96 decretos estuvieron relacionados con asuntos de la profesión docente.

12. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) se crea en 1968 y diseña una serie de pruebas que miden los aprendizajes de los estudiantes. En esta época se evaluaba al estudiante al culminar su educación media.

Hay un desplazamiento frente al problema de la calidad docente. En los gobiernos anteriores el gran problema era dónde estaban siendo formados los docentes (tanto a nivel de formación inicial como en ejercicio), y de ahí el fuerte enfoque en las políticas docentes en ese período. En los años noventa el problema viene de más atrás, y es: ¿quién es el aspirante a docente? Ya no es, entonces, el Estado el “responsable” de la baja calidad educativa y, en concreto, de la calidad docente. Desde este momento, en los discursos oficiales se comienza a fortalecer la idea según la cual el problema de la calidad docente no es de las estructuras gubernamentales, sino que depende de las decisiones particulares de los agentes. Esto se debe, por lo menos en parte, a dejarle al mercado la regulación de la oferta y demanda de los programas educativos y la oferta y demanda del mercado laboral docente sin tener presente que el principal contratista de los maestros es el sector oficial, y, por tanto, este mercado tiene características de monopolio estatal.

Respecto a los mecanismos para seleccionar a los docentes, dice Gaviria (1990) en su PND: “[...] la vinculación no está asociada con la calidad y, en la mayor parte de los departamentos, no se realizan concursos como medio de selección” (Gaviria, 1990, p. 66).

Esta preocupación por seleccionar a los docentes se materializa en el artículo 105, inciso 2° de la Ley General de Educación de 1994, por medio de los concursos docentes. El inciso contempla que “[...] únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales”. De igual manera, los concursos se reglamentan en el Decreto 1278 de 2002, en el gobierno de Pastrana, y se da normatividad asociada en los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010).¹³

El discurso sobre el mercado laboral docente también sitúa a las pruebas estandarizadas para estudiantes como una medida de la calidad de los docentes. Nuevamente, se posiciona al maestro como responsable de evidenciar la calidad de la institución educativa en la que se desempeña. Muestra de esto fueron el Plan de Apertura Educativa de Gaviria y el desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE), mediante el cual se pretendía evaluar la calidad de la educación básica,¹⁴ a través de pruebas estandarizadas anuales a los mismos estudiantes que permitieran verificar si el desempeño retornaba la inversión (López Mera, 2012).

Esto es otro cambio fundamental del discurso sobre la explicación de la baja calidad de los docentes y cómo esta se mide. Se pasa de formular el problema como un asunto que recae en la institución que forma al docente, la cual es poco pertinente e innovadora, a identificar al individuo, quien decide convertirse en docente, como la causa de la baja

13. Decreto 3391 de noviembre 26 de 2003, Decreto 3238 de octubre 6 de 2004, Decreto 4235 de diciembre 16 de 2004, Decreto 3982 de noviembre 11 de 2006.

14. El Decreto 61 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, 1992) institucionaliza el “Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria”.

calidad, es decir, al propio mercado. Esto indica que el problema de la calidad del docente trasciende la esfera institucional y recae en el funcionamiento del mercado y en el docente como principal usuario de este, pues son los individuos los que escogen formarse como docentes, y es esta autoselección la que produce los malos resultados, en la medida en que el funcionamiento del mercado no permite que las personas más aptas se presenten como docentes.

Desde esta nueva concepción, el mal funcionamiento del mercado explica la baja calidad docente y, por lo tanto, la baja calidad educativa. En primer lugar, el mercado no funciona porque no existen los mecanismos para que las personas más aptas decidan formarse como profesores; esto hace que los menos hábiles decidan ingresar a los programas de formación docentes, lo que se evidencia en facultades de Educación con pobres requisitos de admisión. En segundo lugar, un mercado laboral débil tiene un capital humano en promedio menor (baja calidad docente), que se ve reflejado en salarios (precios) bajos, lo cual se explica cuando el mercado no puede valorar la calidad de los productos o servicios que se ofrecen al no tener información completa.

Con Ernesto Samper Pizano se acentúa el otro elemento característico del libre mercado: la formación de precios. Son los precios los que determinan la calidad del bien transado, y, al mismo tiempo, la calidad del bien transado determina los precios. En su PND, Samper menciona lo siguiente:

Esta administración, como ninguna otra, ha puesto su énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación. Para ello nos hemos ocupado, en primer término, de mejorar las condiciones de remuneración de los docentes. Con maestros mal pagados, devengando sueldos de hambre, jamás habrá buena educación. Hemos apropiado los recursos para incrementar la remuneración de los maestros durante los próximos años, pero ellos deben entender que tienen que convertirse en los protagonistas principales de El Salto Social.¹⁵ (Samper, 1994, p. 10)

Samper (1994) mejora los salarios bajo dos premisas. La primera es que mejores salarios mejorarán la productividad de los maestros, en particular los maestros actuales. Desde esta perspectiva, se reconoce que los docentes podrían hacer mejor su labor, pero no tienen los incentivos suficientes. La segunda premisa es que mejorar las condiciones laborales (precios de mercado) tendrá implicaciones en la calidad de los maestros; esto puede entenderse como la calidad de los futuros docentes que podrían estar interesados en ingresar, dado que el mercado ahora tiene una mayor valoración de este bien o servicio. Frente a la mejora de las condiciones laborales, Samper reglamentó la afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio,¹⁶ otorgó estímulos para los docentes que prestaran sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad¹⁷ y estableció la prima de vacaciones para los docentes de los servicios educativos estatales.¹⁸

15. "El salto social" fue el nombre del programa de gobierno de Samper.

16. Decreto 0196 de 1995.

17. Decreto 0707 de 1996.

18. Decreto 1381 de 1997.

El gobierno de Pastrana (1998-2002) consolida las bases gubernamentales y administrativas para el discurso neoliberal en la carrera docente. En la administración Pastrana se expide el nuevo estatuto profesional docente¹⁹ y se propone una serie de estrategias tendientes a monitorear el logro de los objetivos educativos planteados por el Estado colombiano para una educación de calidad.

Pastrana repite la propuesta sobre una evaluación para docentes en ejercicio, y se agrega a los rectores como focos de la evaluación: “Se realizará la evaluación de docentes y directivos docentes al servicio del Estado, mediante la aplicación bianual de pruebas que evaluarán tanto la dimensión académico-pedagógica como el desempeño en el sitio de trabajo” (Pastrana, 1998, p. 226), y se reitera el mecanismo de selección para que los mejores ingresen al servicio, “[...] se desarrollará e institucionalizará otro mecanismo para favorecer la calidad de la educación que se está impartiendo: el sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, el cual está orientado a favorecer la selección de los educadores más idóneos con mejores resultados en las evaluaciones, así como la participación local y de la institución escolar en la selección de sus docentes” (Pastrana, 1998, p. 239). Durante el gobierno de Pastrana se expidió el decreto 0620 de 2000, por el cual se establecen reglas y criterios para la evaluación de docentes en ejercicio y al servicio del Estado.

Como recurso para intervenir al mercado se emplea una barrera de acceso, esto es, quitarle al libre mercado la posibilidad de elegir a quienes ingresan a la carrera docente; en lugar de esto, es el Estado quien decide quién puede entrar. Aunque esto no era nuevo en Colombia, pues muchas entidades territoriales llevaban a cabo la selección de profesores por concurso de méritos desde hace muchos años, sumada a la intención de los concursos consagrada en la Ley General de Educación, esto sí se constituye en una decisión política nacional de instaurar la meritocracia como elemento esencial para el ingreso a la carrera docente. Esta política está acompañada de ascensos por méritos, lo que muestra una tendencia de ajustar precios a calidad.

El cambio de gobierno de Pastrana al primero de Uribe está centrado en la profundización de algunas formas neoliberales. Por un lado, se hace explícita la conexión entre mejoramiento institucional, propio del discurso de la gestión, y el desarrollo de competencias académicas y laborales en los procesos formativos. Por otro lado, se invierte en el diseño de estándares de calidad educativa, anclados a sistemas de aseguramiento de la calidad, que dan como resultado la creación de estándares para la evaluación docente.

De igual manera, durante el primer mandato de Álvaro Uribe, además de la evaluación de los rectores y docentes, se profundiza una mirada empresarial de las escuelas que equipara el rol del rector con el de un gerente: “se hará énfasis en fortalecer la gestión de las

19. Decreto 1278 de 2002.

instituciones educativas, para lo cual es necesario mejorar la capacidad gerencial de los directivos docentes y sus habilidades para poner en marcha esquemas administrativos adecuados y eficientes, de tal suerte que puedan desempeñar mejor sus funciones e impulsar el continuo desarrollo de gestión escolar” (Uribe 2002, p. 179).

Durante el gobierno de Uribe se modificaron algunos artículos de la Constitución de 1991 y se implementó la Ley 715 de 2001 (expedida por Pastrana), donde se realiza un cambio en la distribución de los recursos en las entidades territoriales, y se añaden algunas disposiciones en favor de la descentralización. En términos docentes, esta ley “precisa como competencia de la Nación, definir y establecer reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente” (Ley 715, 2001. Capítulo III. Artículo 10) . Asimismo, se instauró la evaluación de desempeño²⁰ anual de los docentes, a cargo del rector de cada establecimiento educativo; se reglamentó la organización de la jornada escolar y laboral de los docentes en relación con su escalafón,²¹ y también las disposiciones para su ascenso²². Además, este gobierno expidió 35 decretos sobre remuneración docente, correspondiente al 36% de la normatividad legislada entre 1974 y 2014.

Como lo establece Smith (1776), el bajo crecimiento económico, explicado por la baja acumulación de capital humano, abre la necesidad de discutir las competencias claves que deben ser desarrolladas por los docentes en los estudiantes. Este lenguaje de las competencias toma relevancia con la concepción de la educación como empresa. Al respecto, menciona Cecilia María Vélez White:²³ “Hay muchos proyectos de calidad en el Ministerio, por lo que quisimos dar cuenta sobre los resultados de los muchachos, tratando que todos se evaluaran y tratamos de que todos los proyectos que nosotros aprobábamos se articularan con el tema de las competencias. La evaluación era más flojita, pero estábamos tratando de poner en todo el sector esta dinámica de que teníamos que mejorar competencias” (en Herrera & Bayona-Rodríguez, 2018, p. 295).

Por otra parte, durante este gobierno se enuncia la necesidad de especializar las destrezas que deberían tener los docentes para atender la diversidad de estudiantes en un aula de clase. Mientras que en los gobiernos de la primera etapa el conocimiento pedagógico está relacionado con las disciplinas, a finales del siglo XX y comienzos del XXI aparecen nuevos campos de especialidad que deben tener los docentes para atender los “nuevos retos” de la educación. Por ejemplo, conocimiento en tecnologías de la información y la comunicación, cultura ciudadana, o manejo de estudiantes con alguna condición de discapacidad, son elementos de experticia que desde el discurso gubernamental se convierten en herramientas conceptuales y didácticas que debe manejar todo maestro. Dice Uribe (2006):

20. Decreto 2582 de 2003.

21. Decreto 1850 de 2002.

22. Decreto 1095 de 2005.

23. Ministra de Educación Nacional de los ocho años del gobierno Uribe.

Mejorar la calidad de la educación, mediante la implementación de metodologías de apoyo a los docentes que atienden PD (población con discapacidad) en atención psicoafectiva, así como fortalecer las competencias ciudadanas desde la perspectiva de los derechos humanos y la valoración de la diversidad. (Uribe, 2006, p. 75)

Estos nuevos “retos” se encuentran alineados con los Estándares Básicos de Competencia (EBC). Estos mínimos se convierten en nuevos campos de “formación y capacitación docente” y constituyen una guía para el docente en la planeación de la práctica de aula. Frente a las competencias ciudadanas, el segundo gobierno de Uribe afirma:

Para esto será necesaria en primera instancia la formación y vinculación del recurso humano especializado y la definición de los estándares educativos que le permitan al niño la socialización con los demás y el reconocimiento como individuo con la capacidad de desarrollo para elaborar sentido y respetar normas. (Uribe, 2006, p. 156)

En este período se reorganiza administrativamente el sistema educativo colombiano, en virtud de la definición de unos mínimos básicos de aprendizaje.²⁴ Alrededor de esta consigna se orientan las demás acciones de política educativa que establecen mínimos de aseguramiento de la calidad educativa en los diferentes niveles de formación²⁵ y parámetros de evaluación en distintos momentos del proceso.

En veinte años de política nacional se consolida el cambio de lenguaje frente al papel del Estado, los fines de la educación y el rol de los docentes en este sistema. Este lenguaje, marcado por elementos del neoliberalismo, define, discursivamente y mediante reformas estructurales, al Estado como árbitro de las reglas del mercado para los diferentes agentes económicos en las diversas etapas, desde la entrada del insumo docente en formación y las demás estrategias de capacitación, seguimiento y monitoreo de los maestros en ejercicio en múltiples y cambiantes áreas del conocimiento, medidos a través de los desempeños de los estudiantes en las pruebas estandarizadas.

2010-2018: un mercado con Estado

Durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) se formularon dos leyes y 69 decretos para el sector educativo, de los cuales 31 decretos estaban relacionados con la profesión docente. Para este gobierno, el elemento de formación docente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, y, por ende, el desempeño en las pruebas estandarizadas tienen continuidad, aunque poniendo un acento en el papel del docente hacia el fortalecimiento de estrategias que permitan la articulación de los estudiantes al mercado

24. Estándares básicos de competencia.

25. Por ejemplo, a través del Decreto 4790 de diciembre 19 de 2008, se establecen las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores.

laboral. Este componente es una de las banderas educativas de los PND de Santos y encuentra en el Marco Nacional de Cualificaciones²⁶ (MNC) una de las herramientas técnicas más claras para definir y clasificar los conocimientos que deben tener las personas para trabajar en diferentes sectores productivos.

Otro elemento de continuidad frente al gobierno de Uribe es el mecanismo “competencias docentes” - “competencias de los estudiantes” - mejores desempeños de los estudiantes. Dice Santos (2010):

Fortalecer en educación preescolar, básica y media el diseño e implementación de procesos y programas diferenciales y contextualizados de formación de docentes y acompañamiento a establecimientos educativos a través de las secretarías de educación para el desarrollo de las competencias básicas —matemáticas, científicas, comunicativas y ciudadanas—, con miras a que los estudiantes logren un adecuado desempeño en la educación superior, en el mundo laboral, en su plan de vida y en su formación ciudadana. (Santos, 2010, p. 116)

Durante el primer mandato de Santos, el docente es posicionado nuevamente como eje central de la calidad educativa; la diferencia radica en el reconocimiento que se tiene frente a su rol pedagógico; en otras palabras, el docente es responsable del desarrollo de las competencias de los estudiantes: “una educación de calidad centrada en el desarrollo de competencias exige incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes” (Santos, 2010, p. 108). De nuevo, son los profesores los protagonistas de la baja calidad; esto es reforzado con una creciente literatura que mide la relación entre la calidad de los profesores y la acumulación de capital humano de los estudiantes.

Esta literatura encuentra que, para países en desarrollo, los docentes no logran desarrollar en sus estudiantes niveles mínimos de capital humano (García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014). El periodo analizado cierra con un cambio de discurso que no es menor; se empieza a poner sobre el escenario público la importancia de la reivindicación de la profesión docente, dado que es un mecanismo que permite al mercado atraer mejores talentos (García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014). El compromiso de “consolidar a Colombia como el país más educado en América Latina” (Santos, 2014, p. 87) implica crear todo un derrotero en términos de calidad docente; así las cosas, “se establece la excelencia docente como línea estratégica para la actual política educativa” (Santos, 2014, p. 87).

Aun así, detrás de los llamados a la reivindicación del estatus de ser maestro persisten, e incluso se acentúan, los mismos elementos discursivos que relacionan calidad docente con calidad educativa. Menciona Santos (2014) “[...] los indicadores de calidad docente son la principal explicación de las diferencias entre colegios de desempeño excepcional y pobre en las pruebas de calidad” (p. 81).

26. Es un instrumento de clasificación y estructuración de los niveles de conocimientos, destrezas y actitudes, de acuerdo con un conjunto de criterios sobre aprendizajes logrados.

En el gobierno de Santos (2010-2018) se perfilan acciones gubernamentales para intervenir en cada uno de los eslabones de la “ruta de la docencia”: atracción, formación previa al servicio, admisión, inducción, formación en servicio, ascenso y reubicación, retiro, y mejoras en remuneración. La planificación de la intervención pública en la carrera docente brinda un panorama de las diferentes acciones de política que se han desarrollado en los últimos 44 años.

Durante los dos períodos de Santos se promulgaron veintiún decretos sobre remuneración, y se implementa el Programa Todos a Aprender (2011), un programa de formación y acompañamiento situado a docentes en servicio que parte de lo señalado por “[...] numerosas investigaciones (Avendaño et al., 2015a; RAND Corporation, 2013; Fundación Compartir, 2014) han corroborado que uno de los principales determinantes de los procesos de aprendizaje y del desempeño de los estudiantes es el nivel y la calidad de la formación docente y las prácticas pedagógicas empleadas en el aula” (Santos, 2014, p. 87).

Esta vuelta a la intervención del Estado en las diferentes políticas docentes es consistente con el comportamiento de los sistemas educativos de la región. En América Latina, en la primera década del siglo XXI, se ha promovido legislación que “propone redefinir el marco jurídico que se generó al amparo del neoliberalismo de los noventa y orientarlo a favor de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación. Después de la ola descalificatoria del Estado que caracterizó a la década del noventa, esta legislación da cuenta de un esfuerzo de reconstrucción de su legitimidad y de su capacidad de organizador del sistema” (Tiramonti, 2010, p. 8).

Conclusiones

La evolución del discurso político ha transformado la explicación sobre la baja calidad de los maestros. Inicialmente, la baja calidad de los maestros se argumentaba en función de los pocos años de educación que los maestros alcanzaban; en la medida en que los maestros van logrando más años de educación, y las dinámicas políticas y económicas cambian, el discurso sobre la baja calidad de los maestros se transforma y fundamenta en la baja calidad de la formación inicial, que viene explicada, principalmente, por la poca calidad de los programas universitarios y los bajos requisitos de admisión. Se introduce en el discurso la idea que la baja calidad de maestros también responde a problemas en la selección de estos en la carrera docente y en la formación de docentes en ejercicio. Por último, el discurso es permeado por las ideas del libre mercado que sugieren que el desempeño de los maestros está mediado por los incentivos, lo que implica que, además de la formación, la baja calidad de los docentes se debe a que no existen incentivos suficientes para que los docentes hagan la mejor labor posible, y se requieren recompensas o castigos, lo que implica un constante proceso de evaluación, tanto en el ingreso como para el ascenso, este último estrechamente ligado con la permanencia del docente.

Los cambios en el discurso muestran que sí ha habido una transformación en las comprensiones frente a la calidad de los docentes en términos de años de educación; sin embargo, este factor, que es considerado como determinante para mejorar el sistema educativo, sigue siendo un tema abierto que ningún gobierno ha podido resolver plenamente, y, entre otros asuntos, desconoce dinámicas asociadas al bienestar docente como determinante de calidad. La transformación de la carrera docente: selección, formación inicial, acompañamiento a docentes noveles, formación en servicio, evaluación de desempeño, ascensos y remuneración e incentivos, son temas que se han desarrollado en estos 44 años (Decreto 2277 de 1979, Ley 115 de 1994, art. 109; Decreto 1278 de 2002, Decreto 501 de 2017), con cambios marginales muy lejos de los cambios que los discursos proponen hacer.

Hay una ruptura en la forma de pensar la calidad del docente y su responsabilidad en los cambios de los discursos políticos en los últimos cincuenta años, en particular, en cuanto a la noción de “mercado laboral”. El libre mercado no funciona en las dinámicas del mercado laboral docente y ha sido experimentado a lo largo de décadas. Los gobiernos han puesto sus esfuerzos en tratar que el libre mercado funcione y que los precios (salarios e incentivos) logren atraer docentes con mejor calidad. Estas ideas no han funcionado, pues el mercado no refleja completamente las dinámicas propias de la profesión docente. El fracaso de estas políticas se debe a que no se había entendido que esta discusión trasciende el ámbito económico y que se requiere algo superior, una valorización social de la profesión docente.

Referencias

- Acevedo, J. J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17 (22), 291-308.
- Archivo Nacional de Colombia (1804), Colegios, Folio 190. Bogotá: Archivo Nacional de Colombia
- Barber, M. & Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. *Preal* N°41, pp. 1-48.
- Barco Vargas, V. (1986). Plan de economía social (Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Barrera, F. (2005). La política de educación en Colombia 1957-2004. En *Fedesarrollo*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/896>
- Bayona-Rodríguez, H. y Melo S. (2020). Efecto de ingresar a la carrera docente oficial sobre el salario y la salud. Universidad de los Andes, Facultad de Economía-CEDE. ISSN 1657-7191. (18).
- Bayona Rodríguez, H. (2016). Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia. *Revista Latinoamericana de Educación*, 7(2), 19-40. <https://doi.org/10.18175/VyS7.2.2016.03>
- Bayona-Rodríguez, H., & Urrego-Reyes, L.A. (2019). 240 años de profesión docente en Colombia. *Revista Educación y Ciudad*, 2(37), 15-26. <https://doi.org/10.36737/01230425.v2.n37.2019.2143>
- Betancur, B. (1982). Cambio con equidad (Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Bruns, B., Macdonald, I. H. & Schneider, B. R. (2019). The politics of quality reforms and the challenges for SDGs in education. *World Development*, 118, 27-38.
- Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., & Alfonso, M. (2018). Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0001172>
- Fairclough, N. & Wodak, R. (2000). Análisis crítico del discurso. En Van Dijk (ed.): “Estudios sobre el discurso. Una introducción multidisciplinaria”. Volumen II. Barcelona: Gedisa.

- García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C., & Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente: ¿Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Gaviria Trujillo, C. (1990). *La revolución pacífica (Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Glewwe, P., Hanushek, E. A., Humpage, S. D., & Ravina, R. (2011). *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: a Review of Literature From 1990 To 2010*. Minnesota. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w17554>
- Hega, G. M., & Hokenmaier, K. G. (2002). The welfare state and education: Comparison of social and educational policy in advanced industrial societies. *German Policy Studies*, 2, 1-29.
- Herrera González, J. D., & Bayona Rodríguez, H. (2018). 21 voces: historias de vida sobre 40 años de educación en Colombia. Universidad de Los Andes. <https://search.ebsco-host.com/login.aspx?direct=true&db=cat07441a&AN=cpu.796148&site=eds-live>
- Herrera, M. C. & Infante, R. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, 20 pp-76-84
- Hanushek, E. (2005). Why Quality Matters in Education. En: *Finance and Development* 42 (2) "Cultivating Minds: How Investing in Education Boosts Development".
- Hayek, F. (1960). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Ed. Unión Editorial.
- Heckman, J. (2008). *Schools, Skills, and Synapses*. Chicago: University of Chicago.
- Jaramillo, J. (1978). El proceso de la educación, del Virreinato a la época contemporánea. *Manual de historia de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Planeta.
- Leiva, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación estatal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Ley 715 de 2001 [Congreso de la República de Colombia]. 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.
- Llivina Lavigne, M. J. & Romaní, I. U. (2014). La formación de un docente de calidad para el desarrollo sostenible. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Formaciondocentes_Llivina.pdf

- López Michelsen, A. (1974). Para cerrar la brecha (Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- López Mera, S. F. (2012). Estimación del efecto colegio en Colombia: 1980-2009. *Estudios Gerenciales*, 28 (122), 49-68.
- Miñana Blasco, C. & Rodríguez, J. G. (2003). *La educación en el contexto neoliberal*. En Restrepo, D. (Ed.) "La Falacia Neoliberal, críticas y alternativas." pp. 285-322. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mizala, A. & Schneider, B. (2019). Promoting quality education in Chile: The politics of reforming teacher careers. *Journal of Education Policy*, 1-27.
- OCDE. (2009). Política de educación y formación: Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264046276-es>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (2016). Perspectivas sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe. Aprendizajes de la Estrategia Regional de Docentes de la OREALC/UNESCO 2012-2016. Santiago de Chile. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Perspectivas-Políticas-Docentes-LAC.pdf>
- Ozturk, I. (2001). The role of education in economic development: a theoretical perspective. En *Journal of Rural Development and Administration: Vol. XXXIII* (Issue 1).
- Pastrana Arango, A. (1998). Cambio para construir la paz (Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Psacharopoulos, G. y Patrinos, H.A. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics*, 12(2): 111-134.
- Pérez, F. L. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. *Actualidades Pedagógicas*, 71, 193-213. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ap.4430>
- Rodríguez Salazar, O. 2001. La difícil consolidación de un Estado de bienestar. En: Misas, G. (Ed.) "Desarrollo económico y social en Colombia: siglo XX". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp. 203-230
- Sahlberg, P. (2013). *El cambio educativo en Finlandia; ¿Qué puede aprender el mundo?* Buenos Aires: Paidós.
- Sandoval Flores, E. (2016). Políticas de formación de maestros. La reconfiguración de la profesión docente. *Nodos y Nudos*, 4 (40), 15-24.

- Samper Pizano, E. (1994). *El salto social (Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Santos Calderón, J. M. (2010). *Prosperidad para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Santos Calderón, J. M. (2014) *Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Santelices, M. V. & Valenzuela, F. (2015). Importancia de las características del profesora y de la escuela en la calidad docente: Una aproximación desde la Teoría de Respuesta del Ítem. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 41 (2), 233-254. <https://doi.org/10.4067/s0718-07052015000200014>
- Schultz, Theodore W. (1961). Investment in Human Capital. En *American Economic Review*, vol. 51 (traducción en Tecnos 1972.)
- Smith, A. (1776 [2007]). *The nature and causes of the wealth of nations*. Petersfield: Harri-man House.
- Tiramonti, G. (2010). Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. *Revista Propuesta Educativa*, 34, pp. 7-12.
- Torres, R. M. (2000). Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe. En *Los docentes protagonistas del cambio educativo*. Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, 1-86
- Turbay Ayala, J. C. (1978). *Políticas y Programas sociales*. Bogotá: DNP.
- Useche Arévalo, A. J. (2002). Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia. *Civilizar*, 2 (2), 75-108.
- Uribe Vélez, A. (2002). *Hacia un Estado comunitario (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Uribe Vélez, A. (2006). *Estado comunitario: desarrollo para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). *Privatización educativa en América Latina*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Anexo

Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) cuenta con los PND desde 1961. Para esta investigación se seleccionaron los siguientes Planes:

Presidente	Período presidencial	Nombre del Plan de Desarrollo
Alfonso López Michelsen	1974-1978	<i>Para cerrar la brecha</i>
Julio César Turbay Ayala	1978-1982	<i>Plan de Integración Nacional</i>
Belisario Betancur	1982-1986	<i>Cambio con equidad</i>
Virgilio Barco Vargas	1986-1990	<i>Plan de economía social</i>
César Gaviria Trujillo	1990-1994	<i>La revolución pacífica</i>
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	<i>El salto social</i>
Andrés Pastrana Arango	1998-2002	<i>Cambio para construir la paz</i>
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	<i>Hacia un Estado comunitario</i>
Álvaro Uribe Vélez	2006-2010	<i>Estado comunitario: desarrollo para todos</i>
Juan Manuel Santos Calderón	2010-2014	<i>Prosperidad para todos</i>
Juan Manuel Santos Calderón	2014-2018	<i>Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación</i>



Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad de
Educación

educacion.uniandes.edu.co

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.