

TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE

Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos

Estudio realizado para la Fundación Compartir por los investigadores:

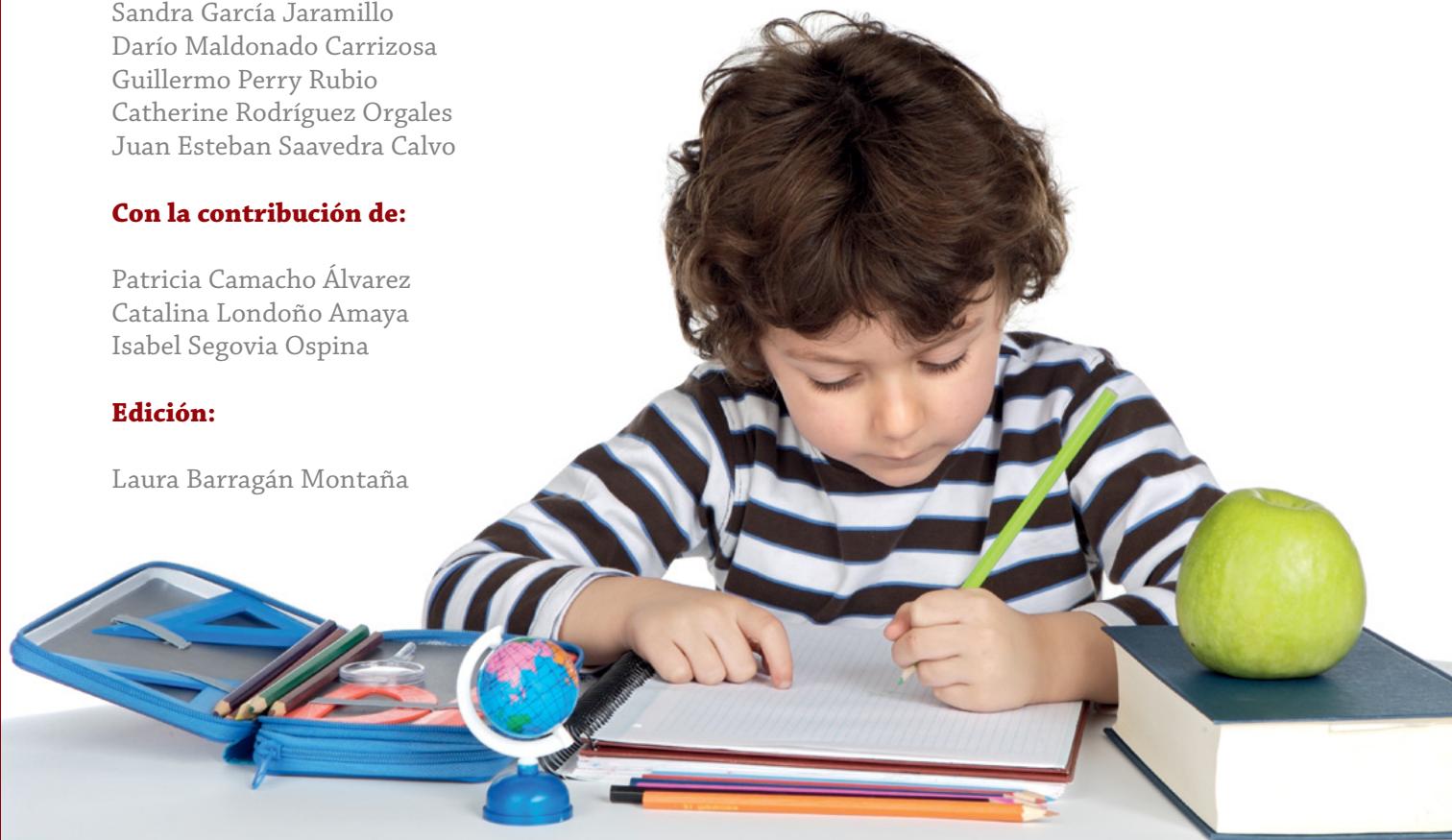
Sandra García Jaramillo
Darío Maldonado Carrizosa
Guillermo Perry Rubio
Catherine Rodríguez Orgales
Juan Esteban Saavedra Calvo

Con la contribución de:

Patricia Camacho Álvarez
Catalina Londoño Amaya
Isabel Segovia Ospina

Edición:

Laura Barragán Montaña



RESUMEN EJECUTIVO

TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE

Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos

FUNDACIÓN COMPARTIR

Presidente
Pedro Gómez Barrero

Vicepresidente
Luisa Gómez Guzmán

Consejo Directivo
Ignacio de Guzmán Mora
Eduardo Villate Bonilla
Carlos Pinzón Moncaleano
Eduardo Aldana Valdés
Jorge Cárdenas Gutiérrez
Humberto Vegalara Rojas
José Luis Villaveces Cardoso
José Hernán Arias Arango
Luisa Pizano Salazar

Edición
Laura Barragán Montaña

Coordinación editorial
Andrés Barragán Montaña
María Paula Méndez Penagos

Dirección de arte
Mateo López Zúñiga

Diagramación
Erik Naranjo Díaz
Julián Guiza Cubides
Santiago Mojica Talero
Germán Ávila Molina
Lina Cabrera Cubillos

Fotografía
Archivo Fundación Compartir

Dirección General

Isabel Segovia Ospina

Subgerente General
Alba Lucia Gómez Vargas

Gerente Educación
Patricia Camacho Álvarez

Asesora de Proyectos Sociales
Catalina Londoño Amaya

INVESTIGADORES

Universidad de los Andes
Sandra García Jaramillo
Guillermo Perry Rubio
Catherine Rodríguez Orgales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Darío Maldonado Carrizosa

Dornsife Center for Economic and Social Research, University of Southern California y RAND Corporation
Juan Esteban Saavedra Calvo

Fundación Compartir
www.fundacioncompartir.org



Producido por
.Puntoaparte Bookvertising
www.puntoaparte.com.co

.Puntoaparte
bookvertising

TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE

Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos

Resumen ejecutivo

Contenidos

Por qué apostarle a la calidad educativa	3
Por qué apostarle a la calidad docente	3
Construcción de un marco de referencia internacional	5
Colombia frente al marco de referencia internacional	8
Propuesta sistemática de reforma para Colombia	14
Síntesis de las acciones incluidas en la propuesta	17
Costo de la propuesta	25
Financiación de la propuesta	27
Impacto de la propuesta	27

pág.

POR QUÉ APOSTARLE A LA CALIDAD EDUCATIVA

La educación —conjuntamente con las ventajas geográficas, la riqueza natural y la madurez institucional— es uno de los factores más importantes para el progreso económico regional y nacional (Barro, 1991; Mankiw, Romer y Weil, 1992; Gennaioli et. al, 2013). Aunque la cantidad de educación —medida en años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo, por ejemplo— incide en la productividad y el crecimiento económico de una nación, varios estudios han encontrado que el impacto de la calidad educativa sobre esas variables es mucho mayor (Hanushek y Kimko, 2000; Hanusek y Woessmann, 2012; Hanushek, 2013).

Ahora bien, es natural que en etapas iniciales de procesos de desarrollo económico, las políticas educativas de los países se centren en mejorar indicadores de cobertura, promoción y graduación escolar. Una vez se logran estos hitos, el progreso económico continuado requiere consolidar sectores productivos intensivos en mano de obra calificada que generen alto valor agregado. Para esto, resulta fundamental la calidad educativa. Un énfasis continuo en la calidad le ha permitido, por ejemplo, a Singapur, Finlandia, Canadá (particular-

mente la provincia de Ontario) y Corea del Sur —los cuatro países que hoy tienen el mejor desempeño en pruebas de conocimiento internacionales— trascender, en períodos de tiempo relativamente cortos, procesos productivos precarios y de poco valor agregado, hasta convertirse en naciones del conocimiento.

La apuesta del proyecto que aquí se presenta es que Colombia está lista para fortalecer las políticas que hacen énfasis en la calidad educativa. El progreso en materia de cantidad educativa es innegable: las tasas de cobertura son casi universales en primaria y secundaria, y son relativamente altas en la media (aunque persisten disparidades de acceso entre diferentes grupos socioeconómicos, étnicos y geográficos). Asimismo, dada la coyuntura demográfica actual —en la cual la proporción de la población colombiana en edad productiva es relativamente alta— existe una oportunidad única para maximizar la rentabilidad económica y social de las inversiones en capital humano (CEPAL, 2008). Así, teniendo como telón de fondo el progreso económico nacional, consideramos que éste es un momento oportuno para darle prioridad a políticas centradas en la calidad educativa.

POR QUÉ APOSTARLE A LA CALIDAD DOCENTE

Sin desconocer la incidencia que tienen en la calidad de la educación factores como las características socioeconómicas de los estudiantes, la dotación escolar, los currículos, los materiales de aprendizaje, la organización escolar y el liderazgo de los rectores, el énfasis de nuestro análisis y la propuesta sistemática de reforma que presentamos en este documento se centra en el mejoramiento de la calidad docente. Este énfasis se sustenta en premisas empíricamente comprobadas.

En primera instancia, la calidad docente contribuye más que cualquier otro insumo escolar a

explicar diferencias en el desempeño estudiantil (RAND Corporation, 2013). Greenwald, Hedges y Laine (1996) analizan de manera comparativa la contribución de diferentes insumos educativos y concluyen que focalizar recursos a seleccionar y retener los maestros más educados y con mayor experiencia es más costo-efectivo para mejorar el aprendizaje que invertir, por ejemplo, esos mismos recursos en reducir el tamaño de las clases. Krishnaratne, White y Carpenter (2013) y Hanushek y Glewwe (2011) muestran que las intervenciones

que mayores impactos tienen en el desempeño de los estudiantes suelen ser aquellas que buscan mejorar la infraestructura y disponibilidad de materiales escolares y aquellas que buscan mejorar la calidad docente por medio de formación en servicio, apoyo pedagógico o incentivos a la asistencia. De igual forma, existe evidencia que sustenta que dentro de una misma escuela hay gran divergencia en el impacto que tiene sobre el aprendizaje un maestro excepcional y uno mediocre, y que estas diferencias perduran a lo largo de la vida del estudiante (Chetty, Friedman y Rockoff, 2011; Aaronson, Barrow y Sander, 2007; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Rockoff, 2004).

Si se mide la calidad docente por su valor agregado al aprendizaje —por ejemplo en términos de su contribución a mejorar el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas— existen diferencias importantes dentro de una misma escuela con respecto al valor agregado de profesores más y menos efectivos (Fundación William y Melinda Gates, 2013). Para dar una idea de la magnitud de estas diferencias, si se lograra que un maestro poco efectivo mejorara su desempeño de tal forma que ahora enseñara como un maestro del quintil superior de efectividad, sus estudiantes tendrían un logro académico entre un tercio y un medio mayor por grado escolar (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005). Por ejemplo, cálculos recientes para Estados Unidos estiman que si se lograra reemplazar entre el 5 y el 10% de los peores maestros por otros de calidad promedio, el país obtendría puntajes en las pruebas PISA comparables a los de Canadá y Finlandia (Hanushek, 2011). Evidencia nacional también sugiere que las inversiones en calidad docente contribuyen a mejorar el aprendizaje de los estudiantes (Bonilla y Galvis, 2011a; Ome, 2013).

Los buenos docentes también tienen repercusiones económicas importantes. Por ejemplo,

en el largo plazo, los impactos económicos de tener un maestro promedio en contraste a tener un maestro deficiente, son considerables y representan un retorno social en valor presente neto entre USD300,000 y USD400,000 por grupo de estudiantes (Chetty, Friedman y Rockoff, 2012; Hanushek, 2011). Asimismo, las inversiones en construcción escolar en lugares donde no había escuelas, tienen en el largo plazo un retorno económico positivo, aunque bajo en comparación con las inversiones en calidad docente (Duflo, 2001).

Teniendo como telón de fondo esta revisión bibliográfica acerca de la importancia para el desempeño estudiantil de la calidad docente sobre otros insumos educativos y motivados por la gran variabilidad en el desempeño entre escuelas de un mismo sistema educativo, nuestro estudio, a partir de la información de los resultados de las pruebas PISA 2009, analiza las principales diferencias en el modelo educativo de escuelas de excepcional y de pobre desempeño. Los resultados obtenidos demuestran la importancia de los maestros en el desempeño de los estudiantes, por encima de otras dimensiones como la evaluación y rendición de cuentas, la autonomía escolar o el liderazgo del rector.

Por otro lado, a partir del análisis sobre los resultados en las pruebas Saber 5, 9 y 11 de 2011, este estudio corrobora que, en Colombia, los colegios que tienen docentes con mejor formación previa o una menor proporción de docentes provisionales, cuentan con estudiantes con mayor logro educativo.

Así, nuestros resultados son consistentes con los estudios reseñados previamente. Por lo tanto, considerando el conjunto acumulado de evidencia empírica existente, se justifica priorizar la calidad docente sobre cualquier otra política que pretenda mejorar la calidad educativa. Esta inversión, además resulta altamente rentable para la sociedad en su conjunto.

CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL

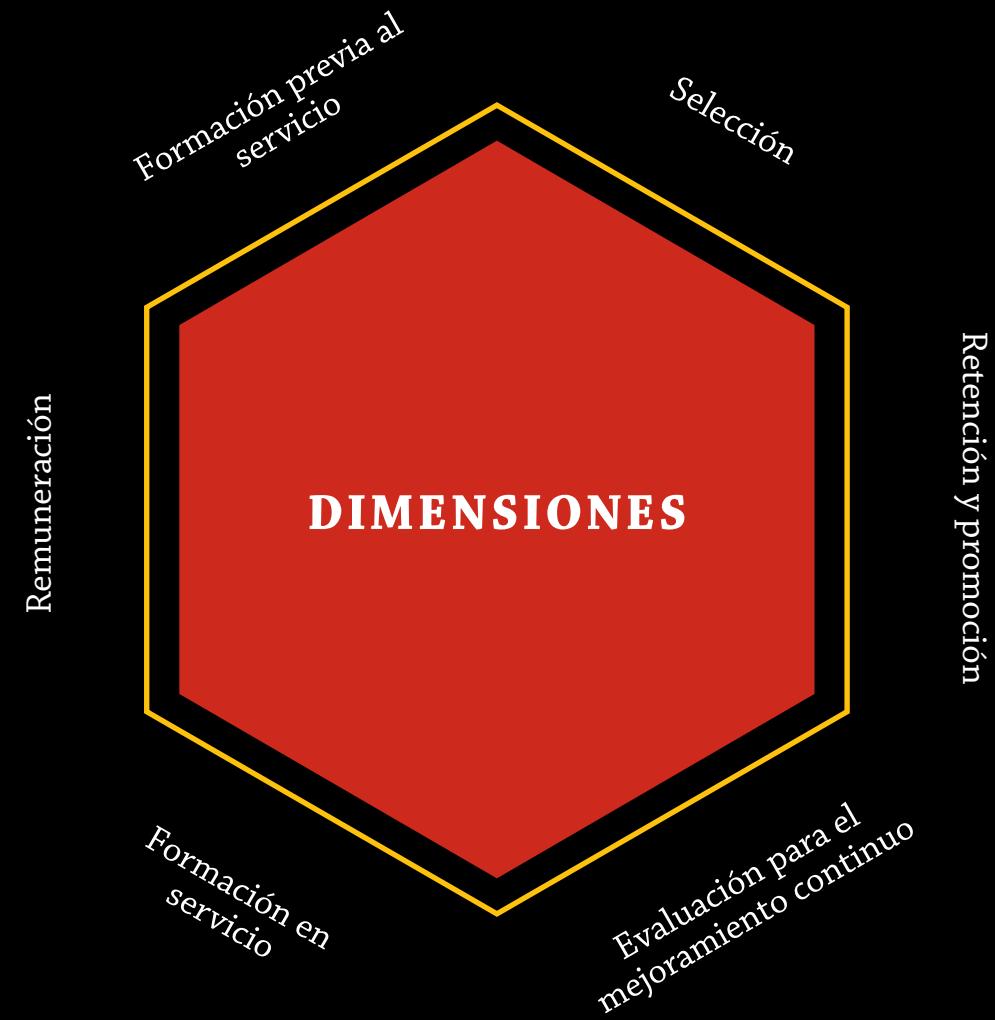
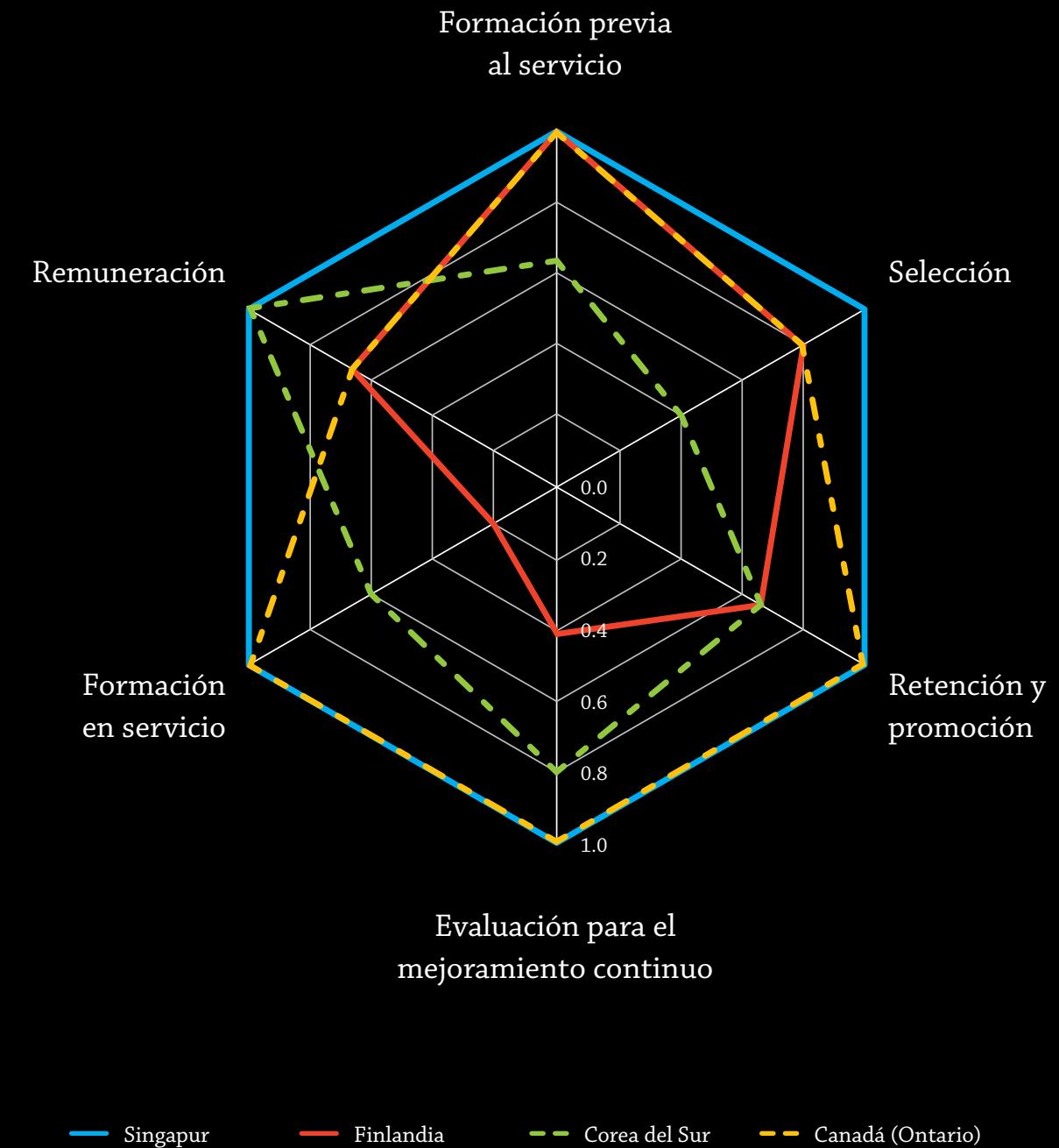
Este estudio construye un marco de referencia internacional a partir de cuatro estudios de caso: Singapur, Finlandia, Canadá (Ontario) y Corea del Sur. Todos tienen en común la priorización de la calidad docente para dar el gran salto hacia la calidad educativa. Examinamos estos casos a partir de seis dimensiones en el manejo del recurso docente: i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) retención y promoción, iv) evaluación para el mejoramiento continuo, v) formación en servicio y vi) remuneración (Figura 1).

Al analizarlas, se encuentra que, pese a que existen algunas diferencias puntuales entre estos cuatro sistemas escolares, es posible llegar a las siguientes conclusiones (entre otras que se reseñan en el informe completo). En todos hay pocos y muy selectivos programas de formación docente a nivel universitario, de muy alta calidad, que enfatizan la práctica y la investigación pedagógica. Los estudiantes de programas de pedagogía en estos países reciben becas y subsidios de manutención durante sus estudios. En estos sistemas se evalúa el desempeño docente para el mejoramiento continuo y las oportunidades de formación en servicio responden a las necesidades específicas de cada docente. Asimismo, la remuneración es alta y competitiva al inicio y durante su carrera profesional. Como consecuencia, en estos países la docencia es una de las profesiones con mayor estatus social, logrando atraer a los mejores bachilleres del país a la profesión.

La organización del manejo del recurso docente de los cuatro países de referencia se resume de forma gráfica en la Figura 2, donde cada una de las dimensiones aparece en uno de los ejes. Estar más lejos del centro en un determinado eje implica un mejor puntaje en esa dimensión.

Además de estudiar los cambios que ocurrieron en los países de referencia en las últimas tres décadas, para diseñar la propuesta de política sistemática de mejoramiento de la calidad docente en Colombia también se examinaron innovaciones rigurosamente evaluadas en otros países como Brasil, Estados Unidos, India, Israel y México. Entre otros, esta revisión permitió encontrar evidencia que sugiere que en contextos donde la calidad de los programas de formación docente es heterogénea y en los que no se logra atraer a los mejores bachilleres —como es el caso de Colombia— resulta muy difícil reconocer a un maestro efectivo al inicio de su carrera. Por lo tanto, en sistemas escolares con estas características, la aplicación de filtros puede potencialmente ayudar a seleccionar candidatos más idóneos. Estos filtros pueden aplicarse al ingreso a los programas de formación docente o a la carrera y al desempeño observado durante períodos de prueba de al menos dos años.

De esta revisión de experiencias internacionales exitosas también resaltamos los logros de modelos multidimensionales de evaluación docente. Éstos incluyen métricas a partir del logro estudiantil, observación de prácticas en el aula y percepción de los estudiantes, muy distinto al modelo de evaluación docente que se aplica actualmente en Colombia, pero que la ley sí recoge. De igual forma, encontramos que para lograr ofrecer a los docentes oportunidades de mejoramiento continuo durante su carrera, la oferta y la participación en actividades de capacitación están ligadas a las necesidades específicas de cada maestro identificadas en el proceso evaluativo.

Figura 1. Dimensiones del marco de referencia internacional**Figura 2.** Calificación de los países del marco de referencia en las seis dimensiones del manejo del recurso docente

COLOMBIA FRENTE AL MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL

En relación al estándar internacional descrito, Colombia presenta claras oportunidades de afinamiento y progreso en las dimensiones del manejo docente. Por ejemplo, la oferta de programas de formación docente en Colombia es excesivamente amplia y heterogénea y hay muy pocos programas que hacen énfasis en la práctica docente y la investigación pedagógica. Al compararlo con otras carreras, los programas de formación docente en Colombia no son muy apetecidos (Figura 3), no atraen a los mejores bachilleres (Figura 4) y, aunque existen algunas becas del gobierno para la formación docente, éstas son escasas respecto al número de maestros requeridos. Además de esto, los análisis realizados muestran que las competencias en Escritura, Razonamiento Cuantitativo y Competencias Ciudadanas de los graduados de programas de formación de docentes (medidas a través de la Prueba Saber Pro) son inferiores a las de los graduados de otras carreras; solo en el área de Lectura estas diferencias no existen.

Mientras en los países de referencia todos los docentes son profesionales universitarios con más de cuatro años de formación, en Colombia cerca de la tercera parte de los docentes en primaria y casi una cuarta parte de los docentes en secundaria tienen menos de cuatro años de formación terciaria. Esto es desafortunado por dos motivos. Primero, el análisis muestra que en Colombia existe una correlación positiva entre la proporción de docentes con más de cuatro años de formación profesional de una institución educativa y el desempeño académico de sus estudiantes. Segundo, encontramos que los docentes profesionales con más de cuatro años de formación se concentran en las regiones con mejores condiciones socioeconómicas, lo que tiende a exacerbar la desigualdad de oportunidades educativas (Figura 5).

De otro lado, a partir de la realización de grupos focales con docentes colombianos, se encontró que, de manera unánime, ellos reconocen la importancia de la evaluación de desempeño y de las oportunidades de formación en servicio. Sin embargo, a diferencia del estándar internacional, la evaluación docente aplicada en Colombia no permite identificar oportunidades específicas de mejoramiento pues, entre otros, no incluye elementos de autoevaluación, ni se mide a partir de la observación de aula. Dadas las características del modelo actualmente implementado de evaluación, los docentes también cuestionan su utilidad para determinar ascensos. Asimismo, los docentes entrevistados enfatizan que las oportunidades de formación en servicio son demasiado genéricas y no se articulan con sus necesidades pedagógicas individuales.

Adicionalmente, el aspecto cualitativo del diagnóstico de la labor docente en Colombia se enriqueció con los resultados de diez entrevistas a docentes ganadores del Premio Compartir al Maestro y con grupos focales con estudiantes de primer semestre en carreras de pedagogía. Con los primeros, se indagó sobre los factores más influyentes para su excepcional desempeño y sobre sus percepciones sobre la docencia. Con los segundos, se buscó entender sus motivaciones y preocupaciones en relación a la docencia como opción de vida laboral. Los docentes ganadores del Premio Compartir coinciden en resaltar la ineficacia del modelo de evaluación y su escasa alineación con las necesidades y oportunidades de capacitación, a la vez que destacan la importancia de generar espacios para el desarrollo de proyectos especiales de innovación pedagógica, tal y como sucede en los países de referencia. Por su lado, los estudiantes de licenciatura manifiestan que los principales atractivos de la

profesión docente son la potencial estabilidad laboral asociada al ingreso a la carrera docente y el fácil acceso a los programas de formación previa. Su principal preocupación con esta opción profesional es su bajo reconocimiento social.

Mientras que en los países analizados los docentes cuentan con una alta remuneración a lo largo de toda su vida laboral, en Colombia esto no ocurre. Mediante análisis estadísticos, comparamos la remuneración promedio de docentes oficiales colombianos con aquella de profesionales de ocupaciones seleccionadas como la medicina, ingeniería, derecho, economía, entre otras. En principio, estas carreras atraen a los bachilleres más hábiles y, por lo tanto, a aquellos que se desearía que escogieran la docencia como una opción de vida. Despues de controlar las características socioeconómicas de la población, se encontró que, en promedio, los docentes públicos en Colombia devengan un salario mensual 18% inferior al que devengan profesionales en las ocupaciones mencionadas. Adicionalmente, la varianza de los salarios de los docentes es mucho menor que la de otras profesiones.

Articulando la evidencia estadística y cualitativa con una revisión de la normatividad que regula la docencia en Colombia, se concluye que aunque el nuevo estatuto docente introdujo reformas que acercan a Colombia al manejo de la docencia en los países de referencia, aún se requieren cambios audaces para lograr la calidad educativa que necesitamos, especialmente en la aplicación de esta normatividad. Esto se ilustra en la Figura 6, donde aparecen las calificaciones de la normatividad (*de jure*) y la implementación (*de facto*) del manejo del recurso docente en Colombia, comparadas con el promedio de la calificación de los cuatro países de referencia. Esto muestra cómo algunos cambios son viables dentro de la normatividad del nuevo estatuto docente, mientras que hay otros que requieren modificaciones a la misma. Sin embargo, es importante resaltar en este punto que la propuesta no requiere modificaciones a la normatividad en sus etapas iniciales. Los cambios se requieren en etapas finales y son necesarios para garantizar que los avances se consoliden en el tiempo.

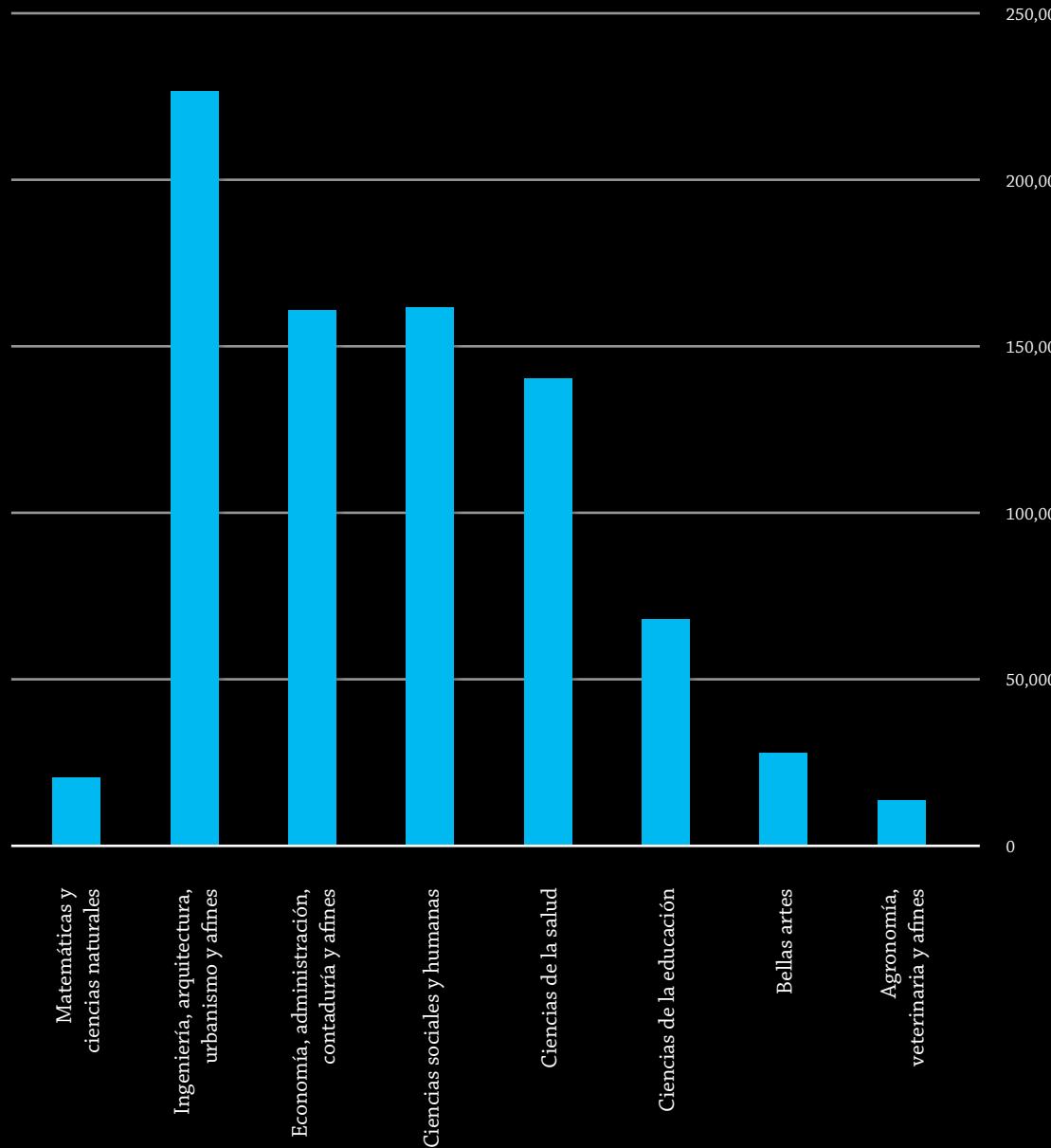
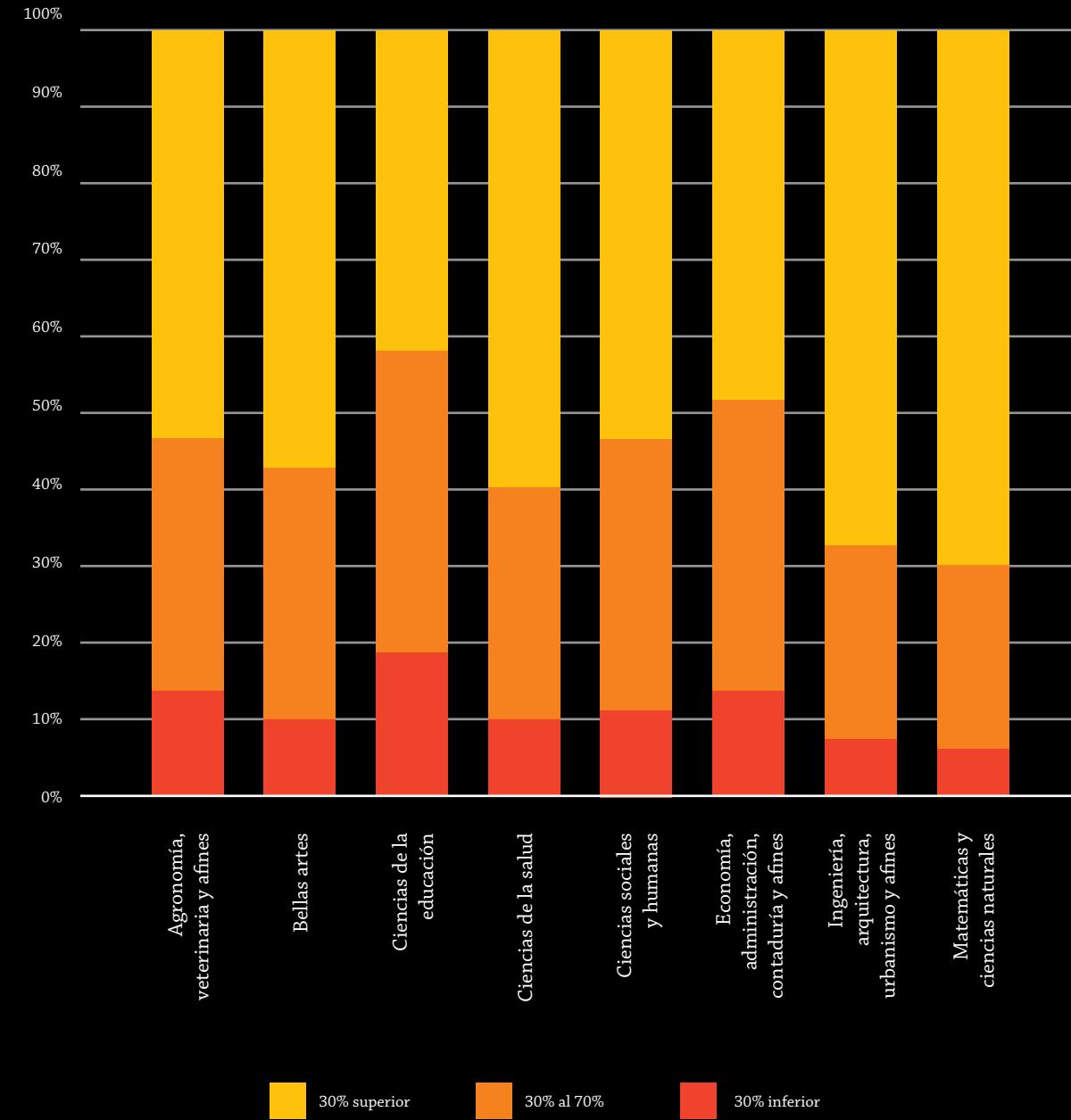
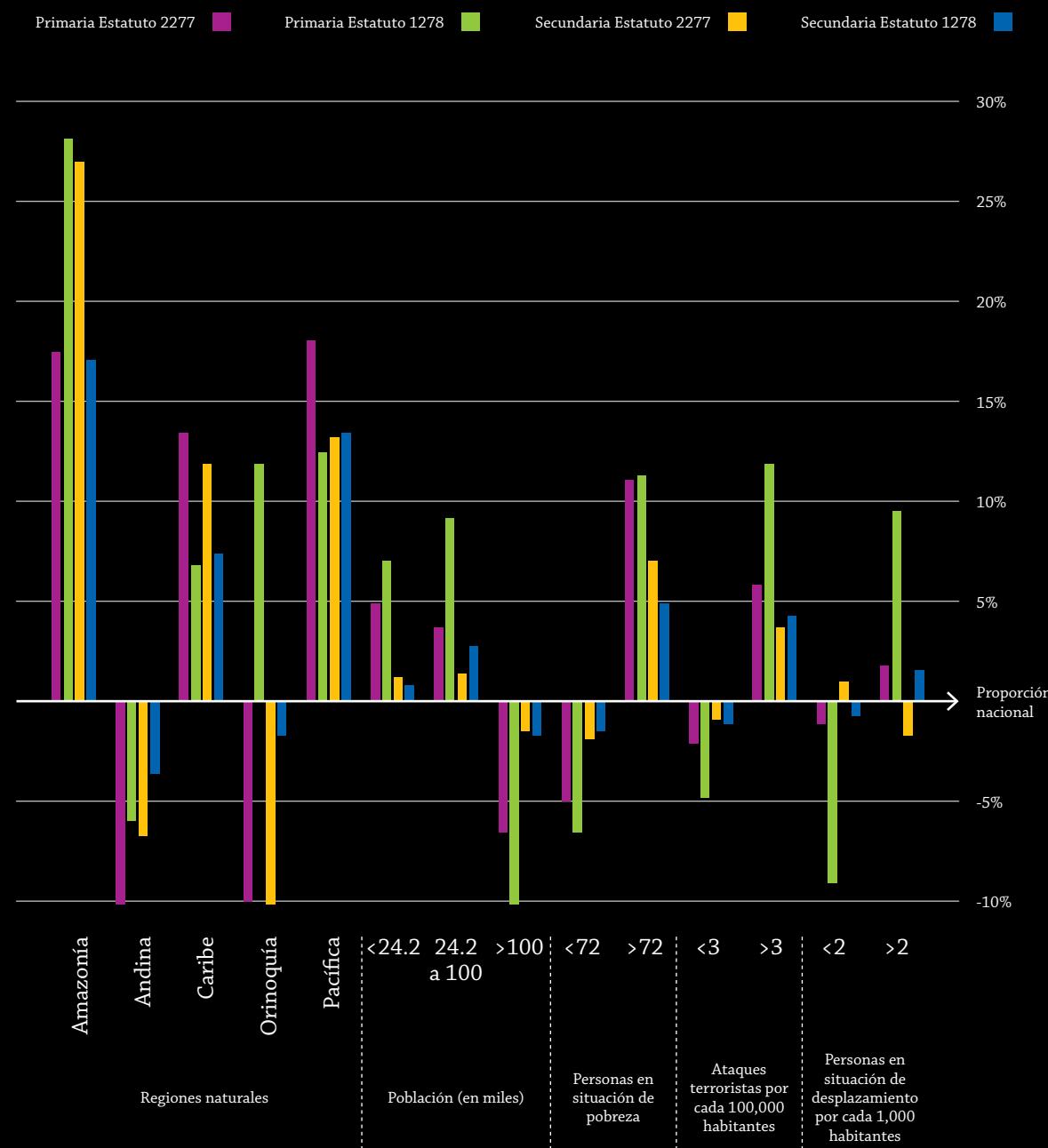
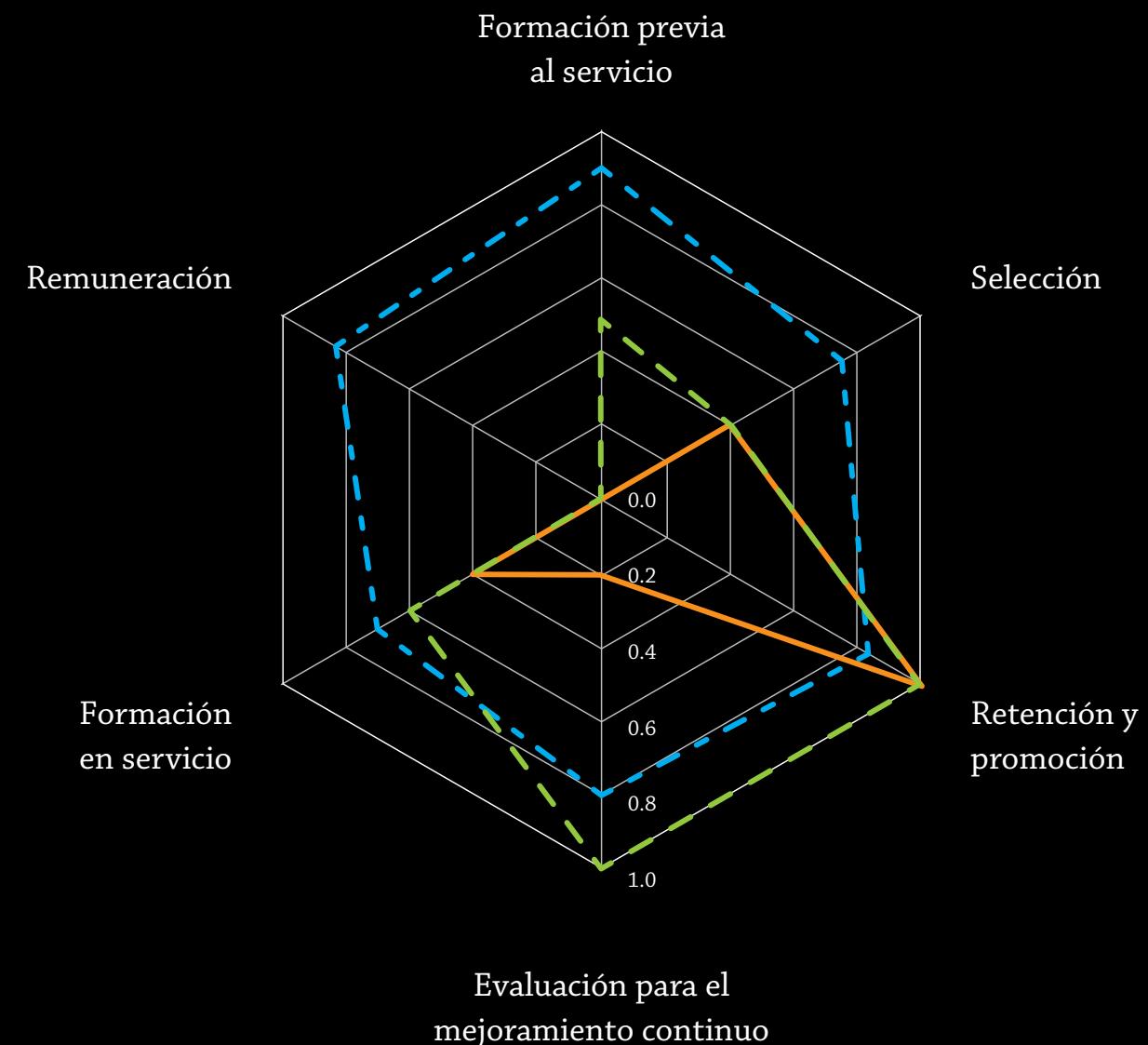
Figura 3. Número de inscritos en programas universitarios por áreas de conocimiento**Figura 4.** Distribución de los resultados en las pruebas Saber 11 de 2011 al ingresar a instituciones de educación superior (según carrera)

Figura 5. Desviación en la proporción de docentes con menos de 4 años de formación profesional con respecto a la proporción nacional para distintas categorías de municipios



Fuente: Cálculos propios usando datos de 2011 de la Resolución 166 (R166), del Censo de 2005 (DANE), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC) y de la Vicepresidencia de la República.

Figura 6. Calificación promedio de los cuatro países de referencia y calificación de la normatividad vigente (Estatuto 1278) y su implementación (*de facto*) en Colombia, en las seis dimensiones del marco de referencia



— Promedio de los cuatro sistemas de alto desempeño — Colombia *de facto* — Colombia Estatuto 1278

PROPUESTA SISTÉMICA DE REFORMA PARA COLOMBIA

Basados en la evidencia nacional e internacional descrita arriba, la propuesta sistémica de reforma define una ruta muy precisa a partir de cinco ejes estratégicos. Estos ejes son: i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio y v) remuneración y reconocimiento (Figura 7). La propuesta no incluye una política directa en el eje de retención y promoción porque el análisis muestra que en este tema, la regulación y su implementación son apropiadas. Este resumen reseña los elementos centrales de cada eje, teniendo en cuenta que todos se desarrollan con mucha mayor precisión y detalle en la versión completa del estudio. Asimismo, al final de las descripciones se incluye una tabla donde se sintetizan las distintas acciones propuestas en los cinco ejes (Cuadro 1).

Figura 7. Ejes de transformación para lograr la excelencia docente



1. Formación previa al servicio

En este eje, la propuesta busca homogeneizar y elevar la calidad de los programas de pedagogía para que, entre otras acciones, promuevan la práctica y la investigación pedagógica. Para alcanzar esto, se presentan cuatro propuestas. La primera es crear nuevos programas de licenciatura y maestría y transformar aquellos que no cumplen con estándares de excelencia. Para este objetivo se propone un esquema de subsidios a estos programas que les permita, a los que quieran mejorar, contar con los recursos necesarios para lograrlo. Los subsidios se entregarían mediante concursos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y asesorados por un comité de expertos nacionales e internacionales. La segunda propuesta es revisar y actualizar los estándares de Acreditación de Alta Calidad (AAC) para todos los programas de licenciatura. La tercera consiste en modificar los requisitos

del Registro Calificado para los programas de pedagogía, de manera que coincidan gradualmente con los estándares de AAC. La cuarta propuesta es reglamentar y certificar los programas de pedagogía que deben cursar los profesionales no licenciados, con miras a que, en el mediano plazo, todos los programas de nivelación se conviertan en maestrías que sigan parámetros de alta calidad.

Asimismo, dos propuestas en este eje pretenden incidir en la reducción de las tasas de deserción. Por un lado, se plantea la creación de subsidios de sostenimiento para estudiantes sobresalientes de escasos recursos que actualmente están matriculados en programas de licenciatura con AAC. Por el otro, se sugiere aprovechar los concursos para financiar el mejoramiento y creación de nuevos programas de formación de docentes para que se reduzca la duración de los programas de cinco a cuatro años.

2. Selección

En este eje la propuesta se centra en cinco acciones. La primera es crear un programa nacional de becas condonables para estudiantes de alto rendimiento que sean admitidos a carreras de licenciatura o maestrías en educación (para el caso de profesionales de otras áreas del conocimiento) con AAC, las cuales se complementan con subsidios de manutención para los estudiantes que por sus condiciones económicas lo requieran. La segunda es impulsar una persuasiva campaña de medios que, entre otros, muestre las condiciones laborales favorables que ofrece la ca-

rrera docente. La tercera acción complementa ésta, al crear sesiones de reclutamiento en colegios para promocionar los beneficios de la profesión docente. La cuarta busca volver más rigurosos los requisitos de entrada de futuros docentes al magisterio, para que en un lapso de diez años se asegure que ingresen sólo los mejor formados (con mínimo cuatro años de formación universitaria) y quienes demuestren la mejor vocación y carácter para ejercer la docencia. La quinta acción propone el establecimiento de estrategias para reducir la provisionalidad docente.

3. Evaluación para el mejoramiento continuo

En línea con la evidencia recogida, se propone modificar la aplicación del modelo de evaluación actual

para que efectivamente mida y provea información, tanto para el mejoramiento y desarrollo del docen-

te, como para la premiación del desempeño sobresaliente. Para identificar fortalezas y debilidades del docente en su práctica pedagógica se requiere la elaboración de rúbricas con criterios más detallados para cada una de las dimensiones que se quiere evaluar. Adicionalmente, la evaluación debe provenir de múltiples fuentes: además del rector

o el superior jerárquico (como se hace actualmente), se requiere incluir autoevaluación, evaluación de pares y de estudiantes y observación de aula. Como parte del proceso de evaluación también se propone fortalecer, en sus etapas iniciales, un sistema de seguimiento que supervise la asistencia y puntualidad de los docentes.

4. Formación en servicio

En este eje se presentan cuatro intervenciones. La primera es el desarrollo de un programa de acompañamiento a docentes novatos durante los primeros dos años de ejercicio, mediante el cual reciban atención, retroalimentación y orientación especial, y cuenten con un mentor que les ayude a maximizar su potencial. La segunda intervención pretende, a través de las reformas propuestas para el eje de evaluación, identificar las necesidades de formación de los docentes y así ofrecer capacita-

ciones pertinentes. La tercera propone hacer un censo y diagnóstico de los programas actuales de formación en servicio para, con base en sus resultados, realizar un concurso para financiar la creación o fortalecimiento de los mismos. Finalmente, la cuarta intervención es la creación de un concurso de becas condonables para maestrías y doctorados para aquellos docentes sobresalientes cuyas evaluaciones muestren un nivel alto de compromiso y excelencia.

5. Remuneración y reconocimiento

La propuesta de este eje consiste en equiparar los salarios docentes con los de otras profesiones prestigiosas, tanto al inicio como a lo largo de la carrera. Esto implica un aumento en la remuneración promedio para los docentes del nuevo estatuto y el establecimiento de bonificaciones monetarias y en especie otorgadas por resultados del proceso de evaluación, participación en la mentoría de profesores novatos, servicio como par en actividades de evaluación y servicio en zonas de difícil acceso. Adicionalmente, se propone premiar a docentes, rectores e instituciones educativas excepc-

ionales de forma que se incentive y se visibilice su trabajo. Además, este eje contempla un régimen de transición y, en el largo plazo, un plan de retiro voluntario y gradual para los docentes regidos por el antiguo estatuto.

La Figura 8 muestra la comparación del salario entre los profesionales de las ocupaciones seleccionadas y el proyectado de los docentes bajo esta propuesta cuando cuentan solamente con título de pregrado. La Figura 9 muestra esta misma comparación pero basado en docentes y profesionales que han terminado una maestría.

Figura 8. Propuesta de aumento de salarios y bonificaciones (docentes con pregrado o especialización y otros profesionales con pregrado)

— Salario base
— Salario con aumento
— Salario con aumento + 4 bonificaciones promedias
— Salario ocupaciones seleccionadas
— Salario todos los profesionales

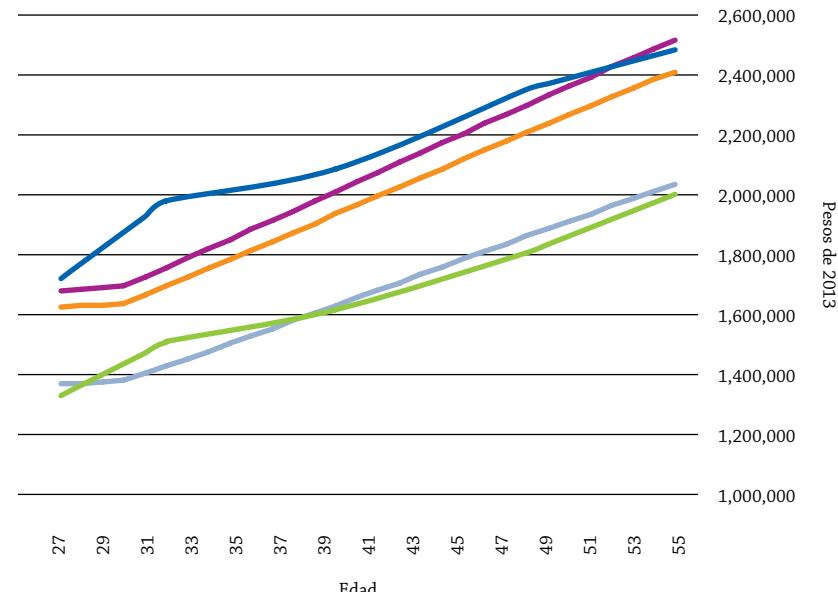
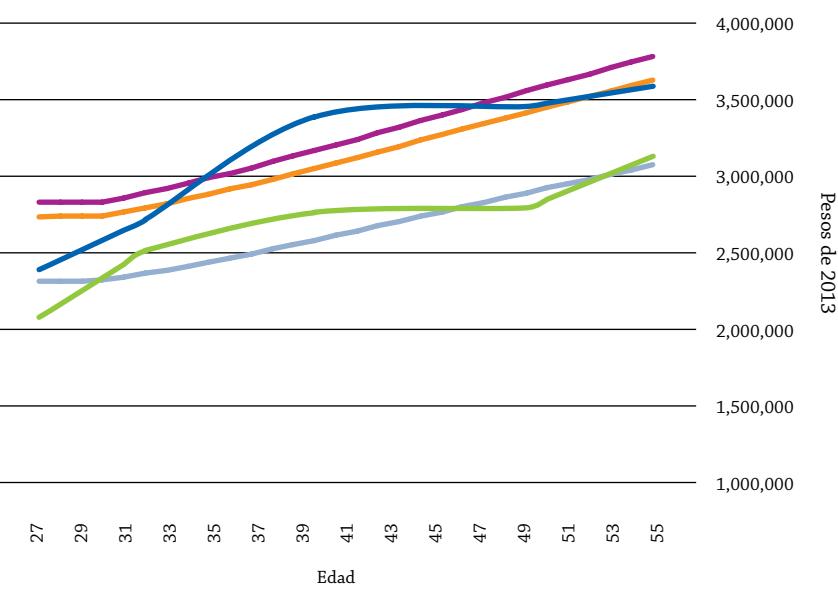


Figura 9. Propuesta de aumento de salarios y bonificaciones (docentes y otros profesionales con maestría)

— Salario base
— Salario con aumento
— Salario con aumento + 4 bonificaciones promedias
— Salario ocupaciones seleccionadas
— Salario todos los profesores



SÍNTESIS DE LAS ACCIONES INCLUIDAS EN LA PROPUESTA

Con el fin de presentar el panorama integral, el Cuadro 1 presenta todas las acciones sugeridas para cada uno de los ejes de la reforma:

Cuadro 1. Resumen de propuestas por eje estratégico de intervención

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
			<p>Concursos para financiar el mejoramiento de programas existentes o creación de nuevos programas de licenciatura. Habría cinco tipos de concurso diseñados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Ampliación y mejoramiento de programas de licenciatura ya existentes con AAC. ii) Fortalecimiento a programas de licenciatura existentes sin acreditación pero en universidades con AAC. iii) Creación de nuevos programas de formación docente en universidades con AAC pero que actualmente no ofrecen licenciaturas. iv) Conversión de programas de licenciatura existentes no acreditados en universidades sin AAC. v) Creación y fortalecimiento de maestrías en educación de alta calidad para profesionales no licenciados interesados en la carrera docente. <p>La definición de criterios y el proceso de selección y acompañamiento de dichos proyectos debe recaer sobre un consejo asesor —que se sugiere se titule Comité para la Excelencia en Formación en Educación (CEFE)— compuesto por expertos nacionales e internacionales en el tema.</p>
			<p>Participación del Comité para la Excelencia en Formación en Educación (CEFE) en la definición de los criterios de alta calidad en formación docente.</p>
			<p>Revisión de requisitos y procesos de otorgamiento de la Acreditación de Alta Calidad (AAC) a programas de licenciatura.</p>

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
FORMACIÓN PREVIA AL SERVICIO	Formación heterogénea con pocos programas de pregrado de buena calidad.	Reglamentación y certificación para los programas de pedagogía que deben cursar los profesionales no licenciados.	Certificación para a programas de pedagogía para profesionales no licenciados (de acuerdo con los parámetros de alta calidad establecidos).
	Altas tasas de deserción en programas de educación.	Subsidios de sostenimiento para estudiantes que actualmente estén matriculados en programas de licenciatura con AAC.	Programa de subsidios de sostenimiento para estudiantes sobreasistentes de programas de licenciatura con AAC. Se otorgará condonación inmediata si el estudiante que recibe el subsidio trabaja en el sector público durante un tiempo mínimo (que no debe exceder los cinco años).
SELECCIÓN	Reducción de la duración de programas de licenciatura de 5 a 4 años.	Aprovechar los concursos de subsidio a la oferta para motivar el rediseño o reestructuración de programas para que se puedan cursar en 4 años.	Programa masivo de becas condonables para bachilleres sobreasistentes admitidos a programas de licenciatura con AAC.
	Los estudiantes que ingresan a la carrera docente no son los mejores bachilleres.	Programa de becas condonables a estudiantes y profesionales sobreasistentes, incluyendo subsidios de sostenimiento para estudiantes de escasos recursos.	Programa de becas condonables a profesionales de otras áreas del conocimiento destinados admitidos en programas de maestría en educación con AAC. Complementar estos dos programas de becas (pregrado y maestría) con subsidios de sostenimiento a estudiantes sobreasistentes de bajos recursos.
		Campaña de medios.	Campaña de medios que, entre otros, muestre las condiciones laborales favorables que ofrece la carrera docente. Visitas de personal de las secretarías de educación, profesores de facultades con programas de licenciatura que tengan AAC y docentes sobreasistentes a colegios para promocionar la carrera docente.

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
<p>SELECCIÓN</p> <p>Los estudiantes que ingresan a la carrera docente no son los mejores bachilleres.</p> <p>Provisionalidad de los docentes.</p>	<p>Revisión de requisitos para entrar como docente del magisterio.</p> <p>Implementación de mecanismos y fortalecimiento de la normatividad y su cumplimiento para disminuir al máximo la provisionalidad de los docentes.</p>	<p>En el mediano plazo, modificar el estatuto docente para que el requisito de entrada sea el de profesional con formación en docencia en programas universitarios de alta calidad o profesional de otras áreas con maestría en educación de alta calidad.</p> <p>Usar los resultados de las pruebas Saber 11 y Saber Pro del ICFES como instrumentos de selección.</p> <p>Garantizar el ingreso automático a la lista de elegibles de candidatos que estén en alguno de estos grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los bachilleres que hayan ganado la beca condonable para estudiar en un programa de formación de docentes de alta calidad y lo hayan culminado con éxito. Los interesados en entrar a la carrera docente que hayan cumplido con los requisitos para tener la beca en el momento de entrada a la educación superior y no hayan hecho uso de ella, siempre y cuando se hayan graduado de un programa universitario. Los graduados de programas universitarios que obtengan un puntaje en el tercio superior de la prueba Saber Pro. <p>Si el estudiante es graduado de una carrera de pregrado distinta a un programa de formación de docentes, tendrá que cursar una maestría en educación de alta calidad.</p> <p>Aumentar el periodo de prueba a mínimo dos años.</p>	<p>Mejoramiento del sistema de información sobre vacantes provisionales y definitivas para que sea centralizado, público y en tiempo real.</p> <p>Poner un tope a la extensión de tiempo de una vacante temporal llenada por un provisional.</p> <p>Construir una lista única de elegibles a nivel nacional para así determinar la manera de llenar las vacantes provisionales y asegurarse a los que la ocupen la permanencia y el puesto original en la lista de elegibles de su entidad territorial.</p>

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
<p>EVALUACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO CONTINUO</p> <p>La evaluación no es detallada, no mide de manera precisa el desempeño del docente en el aula, ni se utiliza como herramienta de aprendizaje para el docente.</p> <p>Ausentismo e impuntualidad de los docentes.</p>	<p>Fortalecimiento del sistema de evaluación existente.</p> <p>Como resultado de la evaluación, entregarle al docente retroalimentación detallada y estrategias de mejoramiento que puedan ser monitoreadas (incluida oferta de formación según las necesidades identificadas).</p> <p>Capacitación y acompañamiento a los rectores, coordinadores y pares evaluadores para la implementación del nuevo sistema de evaluación.</p>	<p>Incorporar en el sistema de evaluación información más detallada sobre el desempeño del docente (en aquellas labores que están relacionadas con el aprendizaje de los estudiantes). Esto implica:</p> <ol style="list-style-type: none"> Incorporar como parte de la evaluación el desempeño del docente en el aula: observación en clase por parte de un observador externo experto, siguiendo rubricas específicas. Rediseñar los formatos y rubricas actuales de evaluación de desempeño, de manera que permitan medir con más precisión las diferentes dimensiones. Ampliar las fuentes para la evaluación: además del rector o superior jerárquico, agregar el par evaluador, la autoevaluación y encuestas de percepción de los estudiantes. <p>Control de la asistencia y puntualidad de los docentes a través de máquinas de huellas digitales automatizadas y una línea gratuita de llamada para que los padres de familia, estudiantes o los propios estudiantes reporten cuando el docente falte a clase.</p>	<p>Implementación de un sistema de monitoreo de asistencia y puntualidad de los docentes a través de herramientas tecnológicas y de control social.</p>

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
FORMACIÓN EN SERVICIO	Inexistencia de programas de acompañamiento al inicio de la carrera docente.	Acompañamiento integral a los docentes novatos durante los primeros dos años. Los mentores serán maestros sobresalientes.	<p>Programa de inducción y acompañamiento a los docentes novatos. Los docentes novatos tendrán un mentor por un periodo de dos años. En este periodo, el docente será evaluado de manera detallada y se le entregará retroalimentación permanente, con estrategias de mejoramiento y acompañamiento para su implementación.</p> <p>Los mentores serán maestros sobresalientes.</p> <p>Programa de capacitación a mentores (liderado por centros de excelencia internacional con experiencia en evaluación docente por pares).</p>
FORMACIÓN EN SERVICIO	Falta de coordinación entre los resultados de las evaluaciones docentes y la formación en servicio.	Lograr que la oferta de cursos de formación en servicio efectivamente responda a las necesidades identificadas a través del sistema de evaluación integral propuesto.	<p>Mientras se consolida el nuevo sistema integral de evaluación docente, como medida de transición se propone que el formato de evaluación de desempeño que diligencia el rector o superior jerárquico permita detectar necesidades de formación de los docentes.</p> <p>Identificar necesidades puntuales de formación en servicio de los docentes una vez establecido el sistema de evaluación integral de la propuesta.</p> <p>Realización de un censo y diagnóstico para caracterizar la oferta actual de programas de formación en servicio.</p> <p>Concurso para financiar mejoramiento o creación de programas de formación en servicio.</p> <p>La selección y acompañamiento de dichos programas debe recaer sobre el Comité para la Excelencia en Formación en Educación (CEFE).</p>
REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	Vacíos en la formación disciplinaria y pedagógica de algunos docentes.	Censo y diagnóstico de los programas actuales de formación en servicio y, según necesidades identificadas, mejoramiento de programas y estrategias.	<p>Hacer uso de la oferta de cursos de educación continuada de universidades nacionales acreditadas y de universidades de alto prestigio a nivel internacional.</p> <p>Concurso de becas condonables de maestría y doctorado (nacionales e internacionales) para docentes sobresalientes.</p>

Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	Salarios mensuales no comparables con los salarios de profesionales de las ocupaciones que atraen a los mejores bachilleres (medicina, ingeniería, derecho, economía, entre otras).	Incrementar los salarios promedio mensuales de los docentes regidos por el Estatuto 1278 para equiparlos con los de los profesionales de las ocupaciones seleccionadas.	<p>Incremento del salario mensual básico de todos los docentes regidos por el Estatuto 1278 para que éste se igual al de ocupaciones seleccionadas como medicina, ingeniería, derecho y economía. Estos aumentos pueden ser graduales durante tres años, de manera que también se tenga en cuenta el aumento salarial en las demás profesiones en dicho periodo.</p> <p>Revisión quinquenal de salarios de docentes y profesionales con ocupaciones seleccionadas, de manera que se garantice siempre una remuneración competitiva a los docentes.</p>
REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	Aumento en número y magnitud de bonificaciones individuales y grupales en dinero sujetas a evaluación de desempeño.	Aumento en número y magnitud de bonificaciones individuales y grupales en dinero sujetas a evaluación de desempeño.	<p>Bonificaciones monetarias significativas a docentes que sean designados como mentores dentro del programa de acompañamiento a los docentes novatos.</p> <p>Bonificaciones monetarias significativas a docentes que sean designados como pares evaluadores dentro del nuevo sistema de evaluación.</p> <p>Aumento en el nivel de las bonificaciones monetarias dadas a docentes con evaluaciones de desempeño satisfactorias que acepten trabajar en zonas de difícil acceso.</p> <p>Modificación del Decreto 1055 de 2011 para que colegios que cumplan condiciones de calidad y eficiencia reciban una bonificación grupal que cubra al rector y a los docentes.</p>
REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	Baja varianza en los salarios y distribución inequitativa del recurso docente en el país.	Creación de bonificaciones en especie sujetas a evaluación de desempeño o a prestación del servicio en zonas de difícil acceso.	<p>Creación de concurso de becas condonables para maestrías y doctorados a docentes que cuenten con evaluaciones de desempeño con un nivel superior. Se les dará pautajes adicionales a aquellos que hayan trabajado en zonas de difícil acceso por un periodo de mínimo tres años.</p> <p>Traslados garantizados a zonas de preferencia para docentes con evaluación de desempeño satisfactoria que trabajen en zonas de difícil acceso por un periodo de mínimo tres años.</p>

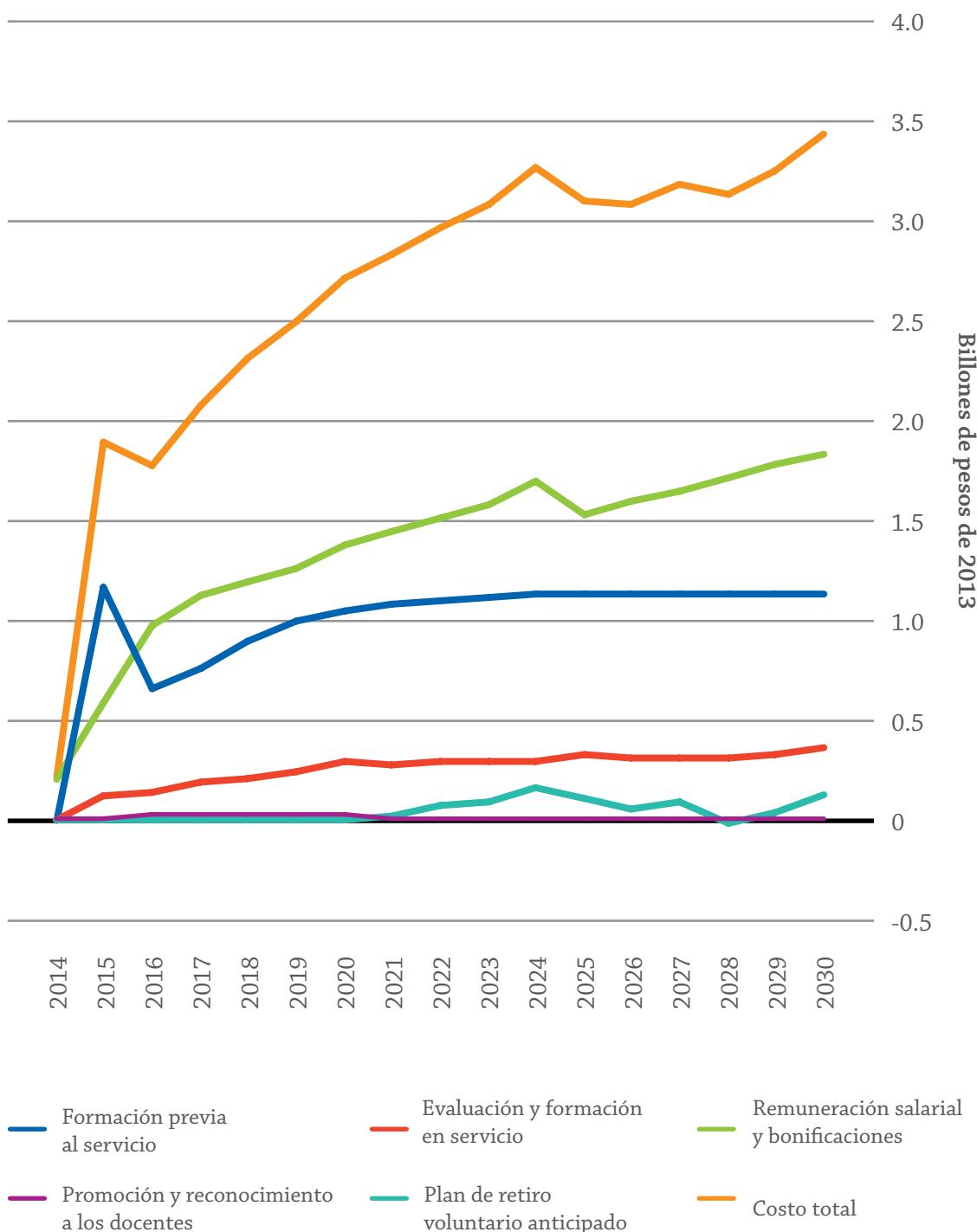
Eje estratégico	Problema o brecha	Políticas propuestas	Detalles de cómo llevar a cabo la política
REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	Bajo reconocimiento a la labor docente.	<p>Expansion de los premios al docente que existen actualmente y creación de nuevos premios y reconocimientos.</p> <p>Campaña de medios.</p>	<p>Expansion de las iniciativas que actualmente premian a los docentes.</p> <p>Creación de premios individuales para el mejor maestro en cada entidad territorial.</p> <p>Creación de premios grupales a nivel institucional para los mejores proyectos de innovación pedagógica (en dos categorías: nacional y por entidad territorial).</p> <p>La misma campaña de medios mencionada en el eje de selección que tendrá un importante componente para mejorar el imaginario nacional respecto a la labor docente.</p>
	REMUNERACIÓN Y RECONOCIMIENTO	<p>Brindar a los docentes regidos por el Estatuto 2277 la posibilidad de evaluarse con las nuevas herramientas para que puedan acceder a las bonificaciones monetarias y no monetarias propuestas.</p> <p>Dos estatutos con diferentes incentivos y reglas del juego para los docentes.</p>	<p>Establecer los mecanismos para que, en el corto plazo, los maestros del antiguo estatuto se puedan evaluar bajo los parámetros del nuevo sistema propuesto y puedan acceder a las bonificaciones acá explicadas.</p> <p>Creación de un régimen de transición voluntario que permita a los docentes regidos por el Estatuto 2277 beneficiarse de los incentivos del 1278.</p> <p>Plan de retiro voluntario anticipado para los docentes regidos por el Estatuto 2277.</p> <p>Ofrecimiento de un paquete de incentivos atractivos, ocho años después del inicio de la implementación de la reforma.</p>

COSTO DE LA PROPUESTA

Es fundamental resaltar que una transformación hacia la excelencia docente requiere abarcar estos cinco ejes de forma paralela e integral. Un cambio sustancial en la calidad docente depende de que la propuesta se lleve a cabo en su conjunto, por lo que enfatizar su enfoque sistémico resulta de crucial importancia. A la fecha, Colombia ha logrado avances innegables en casi todas las dimensiones del manejo docente examinadas. Sin embargo, en muchas ocasiones ha faltado una mirada integral que propenda por una adecuada y sostenida articulación entre las distintas dimensiones por períodos de tiempo lo suficientemente amplios para materializar los resultados de manera efectiva. En los países de referencia, los procesos de reforma a la calidad educativa y su enfoque en la excelencia do-

cente han tomado más de una década y continúan aún. Teniendo en cuenta todo lo anterior, en el estudio se definen para Colombia acciones de corto, mediano y largo plazo para cada dimensión.

Las estimaciones realizadas para establecer el costo total de la propuesta arrojan que el costo anual inicial es de aproximadamente 1.8 billones de pesos, que ascenderían a cerca de 3.4 billones de pesos anuales una vez estén en marcha todos los elementos de los cinco ejes. El costo no superaría en ningún año 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB), 1.7% del presupuesto del gobierno central, ni el 9% del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Los análisis de costos y su distribución en el tiempo indican que esta reforma es viable en el contexto fiscal actual (Figura 10).

Figura 10. Costos de la propuesta

FINANCIACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta plantea alternativas de recursos fiscales para su financiación. Se propone que una buena parte de los recursos necesarios provenga del crecimiento real esperado del Sistema General de Participaciones (SGP) y de la liberación de estos recursos por reducción del valor de la nómina tras la renovación generacional del magisterio. Otra fuente de financiación serían los recursos de inversión del MEN, suponiendo que se mantiene su participación dentro del presupuesto nacional. Finalmente, se contempla también una combinación de recursos adicionales a los previstos en el crecimiento esperado del Presupuesto General de la Nación, que tendrían que provenir de aumentos adicionales de recaudo de impuestos o menor crecimiento de otros rubros de gasto.

En su etapa inicial, parte de las inversiones podrían financiarse con recursos de empréstitos con entidades multilaterales, cuyo pago se atendería en el tiempo con las demás fuentes de recursos in-

dicadas. El monto del endeudamiento dependerá de si la nueva Ley del SGP —que debe expedirse en el año 2016— permitirá asignar un mayor volumen de estos recursos a inversiones en calidad y, en particular, a las becas para bachilleres sobresalientes de cada región que opten por la docencia e ingresen a programas de formación de alta calidad. De no ser esto posible, tendría que establecerse un tributo nuevo o una sobretasa temporal, con destinación específica.

Se proponen también otras fuentes de financiación como, por ejemplo, mantener un punto del impuesto a las transacciones financieras desde 2016 y destinarlo a este propósito. Se contempla también la posibilidad de restablecer un impuesto al patrimonio personal de base amplia (como el que existió hasta 1986), una vez se elimine el actual impuesto que grava también el patrimonio a las empresas. Finalmente, se propone una sobretasa temporal de un punto del IVA.

IMPACTO DE LA PROPUESTA

Si bien es cierto que esta propuesta de transformación de la docencia implica un esfuerzo fiscal grande para el país, también es cierto que hacerlo representa una inversión altamente rentable como sociedad. Nuestro estudio muestra que, en diez años, dicha reforma puede llevar a Colombia, en un escenario de optimismo moderado, a niveles aceptables de calidad educativa similares a los de Chile o Serbia y, en un escenario más optimista, a niveles buenos como los de Turquía, Rusia, Austria o la República Checa. Asimismo, si asumimos que una vez consolidada la propuesta —en cerca de 15 años— se logra que cada cinco años el desempeño promedio de los estudiantes colombianos aumente

en media desviación estándar del puntaje promedio para Colombia en PISA 2009, podríamos esperar alcanzar cerca del año 2040 puntajes en PISA que países como Finlandia, Singapur, Corea del Sur o Canadá alcanzaron en 2009.

Por otro lado, basados en estimaciones sobre la relación entre las mejoras en el desempeño estudiantil y la productividad individual en Colombia, se puede esperar que la transformación hacia la excelencia docente produzca en el largo plazo un aumento de entre 16 y 32% en los salarios de los bachilleres del país. Dado el número de estudiantes, el valor presente neto de esta mejora equivale a entre 40 y 98 billones de pesos del 2013.

En cuanto al impacto económico agregado de poner en marcha esta reforma, un estimativo preliminar indica que el tamaño de la economía medida por el PIB, podría ser entre un 6 y un 12% en 2050 y entre un 20 y un 38% mayor en 2080. Puesto que materializar el nuevo paradigma de excelencia docente toma tiempo, los estimativos sobre productividad e impacto económico agregado sugieren que se justifica emprender este propósito lo antes posible.

Por su énfasis en la calidad docente desde un enfoque sistémico, por el nivel de detalle en su análisis y diagnóstico, por su novedad en el enfoque metodológico, por su especificidad en las propuestas de política y por su claridad en el camino a seguir, se espera que este trabajo constituya una

contribución sustancial a la discusión sobre el diseño de política educativa en Colombia.

Aunque es imposible garantizar que todos los actores del sistema coincidan con estas apreciaciones, sí se espera lograr dos objetivos. El primero es resaltar al docente como pilar del aprendizaje. Es sólo por medio de esta visión que la docencia en Colombia podrá lograr el carácter profesional y el prestigio social que tiene en contextos educativos en los que se ubica al conocimiento como motor de progreso económico. A medida que se vaya consolidando ese nuevo paradigma de la docencia en Colombia, el segundo objetivo será lograr que nuestra propuesta de política sistémica sea el punto de partida de una transformación que responda a ese ideal de progreso y equidad nacional.

“El desarrollo de las recomendaciones de este estudio podría mejorar sustancialmente la vida de millones de personas, disminuir la inequidad de la sociedad e impulsar el crecimiento de la economía colombiana. Ninguna persona interesada en la inequidad de Colombia puede dejar de leer esta obra”.

— **Armando Montenegro Trujillo, ex Director del Departamento Nacional de Planeación**

“La excelencia docente es la base de la calidad de la educación. Colombia debe atreverse a emprender ese camino. Este estudio es una gran guía para tal fin”.

— **Gina Parody d'Echeona, Directora General del SENA**

“Don Agustín Nieto Caballero, el gran reformador de la educación pública en la década de los treinta del siglo pasado, sentenció ‘lo que sea el maestro, eso será la Nación’. Tras varias décadas en las cuales los economistas y los tecnócratas de la educación desestimaron la importancia del maestro, hay que celebrar de manera entusiasta este estudio que demuestra, con datos internacionales, que el principal factor que explica la calidad de la educación es, precisamente, la calidad de los docentes. Pero el estudio va más allá: señala algunas de las principales acciones necesarias para crear las condiciones de una práctica docente de excelencia”.

— **Javier Sáenz Obregón, Profesor Titular e Investigador de la Universidad Nacional de Colombia**

“Un libro con propuestas concretas para superar uno de los más importantes obstáculos que enfrenta el desarrollo económico y social de Colombia en la actualidad: la mala calidad de su educación”.

— **Leonardo Villar Gómez, Director Ejecutivo de Fedesarrollo**

Las condiciones sociales y económicas actuales de Colombia evidencian que el país requiere una reforma centrada en la calidad educativa, que le permita dar un gran salto para avanzar en su desarrollo y lograr la equidad. En este libro se muestra que esa reforma debe tener como eje principal la calidad docente. Realizando un estudio de la experiencia internacional en esta materia y de la situación de la docencia en el país, la investigación propone una política sistémica de reforma educativa para elevar significativamente la calidad docente. La propuesta consta de cinco ejes —formación previa al servicio, selección, evaluación para el mejoramiento continuo, formación en servicio, y remuneración y reconocimiento—, al tiempo que detalla acciones de política en cada uno de ellos. Los instrumentos que el estudio propone para la reforma dejan en claro que la transformación no sólo es necesaria, sino posible en términos económicos, fiscales y jurídicos.