

## Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos

Sandra García, Darío Maldonado, Guillermo Perry, Catherine Rodríguez y Juan Esteban Saavedra\*

Colombia ha logrado avances muy importantes en la última década en cobertura educativa, particularmente en primaria y básica donde las tasas de cobertura bruta son casi universales. No obstante, la mayoría de los alumnos no adquieren las herramientas necesarias para competir en un mundo cada vez más global, como quedó en evidencia con los bajos resultados obtenidos por los estudiantes colombianos en las Pruebas Pisa 2012.<sup>1</sup> Más aún, estudios previos como el de Barrera, Maldonado y Rodríguez (2012) muestran la existencia brechas significativas en el nivel de aprendizaje de los estudiantes que privilegian a aquellos que viven zonas urbanas, que asisten a colegios privados o que pertenecen a hogares de ingreso medio o alto medidos a través de las pruebas Saber.<sup>2</sup> Si Colombia quiere alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles, que permitan disminuir la pobreza y convertirnos en una sociedad más equitativa, el reto inaplazable es mejorar la calidad educativa que reciben todos los niños y adolescentes.

Esta Nota de Política resume el estudio *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*, impulsado y financiado por la Fundación Compartir, y realizado por investigadores de la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad de Southern California. Se trata de una propuesta sistémica que, de implementarse, logrará transformar la calidad educativa a través de la excelencia del componente escolar más importante para el aprendizaje: los docentes.

### ¿Qué hacen los países exitosos y cómo se compara Colombia frente a estos?

La calidad educativa implica varios factores: maestros bien preparados y motivados, una infraestructura adecuada, materiales educativos apropiados y un número suficiente de horas en la jornada escolar, entre otros. La evidencia internacional muestra que, de todos los insumos escolares requeridos, el más importante es contar con docentes de alta calidad. De ahí que el estudio se concentre en estos.

A partir de una revisión de experiencias exitosas en el manejo del recurso docente a nivel internacional (Singapur, Corea del Sur, Finlandia y Canadá-Ontario), el estudio propone un marco de referencia que incluye seis dimensiones: **formación previa al servicio; selección; retención y promoción; evaluación para el mejoramiento continuo; formación en servicio; y, remuneración y reconocimiento.** El estudio muestra que estos países tienen un sistema de formación del recurso humano previo al servicio de alta calidad, que es homogéneo, estandarizado y con un énfasis claro en la investigación y la práctica. Adicionalmente, la selección de los docentes es muy competitiva y son los mejores bachilleres quienes son admitidos en programas de formación docente y son apoyados con becas a lo largo de toda la carrera. Una vez ingresan en la carrera docente, los maestros novatos reciben un programa de acompañamiento que les permite desarrollar sus habilidades pedagógicas. Asimismo, los docentes tienen buenas oportunidades de formación en servicio a lo largo

<sup>1</sup>De acuerdo con los resultados de las pruebas, Colombia se ubica en los países de peor desempeño en el mundo, incluso de América Latina. Específicamente, los resultados sugieren que el 47 % de los jóvenes que presentaron la prueba no están en capacidad de entender un texto, el 55 % no son capaces de tomar resultados científicos simples y relacionarlos con su cotidianidad y el 71 % no son capaces de hacer inferencias simples a partir de resultados matemáticos.

### Principales resultados

Al comparar el manejo de recurso docente en Colombia con las mejores prácticas se encuentra que Colombia tiene un sistema meritocrático en la selección de docentes y reglas claras para su promoción y retención. Sin embargo, se revela que:

- La docencia no atrae en promedio a los mejores bachilleres del país.
- La oferta de programas de formación previa al servicio es heterogénea en calidad y sin un énfasis en investigación ni en práctica.
- Existe una gran inequidad en la distribución de los docentes en el país.
- Los docentes no cuentan con acompañamiento al inicio de su carrera ni con evaluaciones detalladas que estén articuladas con su formación en servicio.
- Los docentes obtienen una remuneración en promedio 18% menor que la de aquellos de profesiones que atraen a los bachilleres más sobresalientes y hay muy poca varianza en sus ingresos.

### \*Acerca de los autores

Sandra García, Ph.D., Universidad de Columbia. Profesora asociada, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.

Darío Maldonado, Ph.D., Universidad de Toulouse, Profesor titular Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Guillermo Perry, Ph.D. *candidate*, Massachusetts Institute of Technology. Profesor, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Catherine Rodríguez, Ph.D., Universidad de Boston, Profesora asociada, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

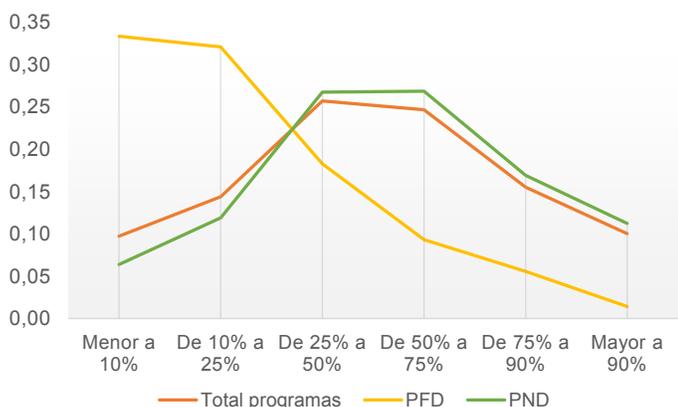
Juan Esteban Saavedra, Ph.D., Universidad de Harvard, Economista investigador del Centro de Investigación Económica y Social Dornsife, Universidad de California del Sur.

de la carrera, articuladas con un sistema de evaluación que es detallado y que le permite al docente conocer sus fortalezas y oportunidades de mejoramiento. No es de extrañar, entonces, que en estos países la carrera docente goce de alto prestigio social y tenga una remuneración competitiva.

Al hacer un diagnóstico en profundidad sobre la situación del manejo docente en Colombia, el estudio encuentra que en el país se han logrado avances importantes. Uno de estos es el Estatuto 1278 del 2002 que logró poner en marcha un sistema meritocrático de selección y promoción de docentes. Sin embargo, aún hay mucho espacio por mejorar en varios aspectos y, aún más importante, falta responder a las dimensiones identificadas de una manera integral. En el tema de **formación previa al servicio**, Colombia cuenta con una oferta heterogénea de programas profesionales de formación docente que en la mayoría de los casos no hacen énfasis en investigación y práctica, y que, por lo tanto, no aseguran la implementación de currículos y modelos pedagógicos acordes con las necesidades de los estudiantes.

En cuanto a la **selección de los docentes**, la carrera docente no está atrayendo en promedio a los mejores bachilleres del país. Más aún, los graduados de estas carreras obtienen en promedio menores puntajes en la prueba Saber Pro en comprensión lectora, razonamiento matemático y competencias ciudadanas, comparado con otros programas (figura 1). Por otra parte, cerca de la tercera parte de los docentes en primaria y de la cuarta parte de los docentes en secundaria no son profesionales. Y son las zonas apartadas, las de mayor pobreza o más afectadas por la violencia, las que reciben en una mayor proporción a estos docentes, o a docentes provisionales.<sup>2</sup>

Figura 1. Distribución del resultado promedio por programa en la prueba Saber Pro del 2012 – razonamiento cuantitativo



Fuente: García et al. (2014), datos de la prueba Saber Pro del Icfes, 2012.  
Notas: PFD: programas especializados en formación de docentes; PND: programas no especializados en formación de docentes

Al analizar el sistema de **formación en servicio** en Colombia, se encuentra que no hay seguimiento y regulación a la oferta de estos programas, la oferta no está vinculada con los resultados de evaluación de desempeño ni tampoco existe un programa de acompañamiento a los docentes novatos. En cuanto a la **evaluación para el mejoramiento continuo**, el país ha avanzado de manera importante al incorporar la evaluación docente anual como parte del sistema de carrera. Sin embargo,

el sistema actual no permite identificar las mayores fortalezas y debilidades de cada uno y solamente se aplica a los maestros que han ingresado bajo el Estatuto 1278.

Finalmente, en cuanto a **remuneración**, el estudio muestra que los docentes en el 2011 tenían en promedio ingresos laborales 18% menores que los ingresos de profesionales de otras ocupaciones que atraen a los bachilleres con puntajes más altos en la prueba Saber 11. Existe también una muy baja varianza en los salarios de los docentes, lo cual dificulta atraer docentes excepcionales.

### Propuesta para lograr la excelencia docente: cinco ejes de transformación

A partir del diagnóstico y de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional, el estudio propone una intervención sistémica alrededor de los docentes concentrada en cinco ejes estratégicos: **formación previa al servicio; selección; evaluación para el mejoramiento continuo; formación en servicio; y remuneración y reconocimiento** (figura 2). La propuesta pretende que Colombia logre atraer a los mejores bachilleres a la docencia, brindarles una excelente formación, retenerlos y promover su formación en servicio para garantizar una alta calidad del ejercicio docente.

Figura 2. Estrategia para lograr la excelencia docente: ejes de transformación



En relación con el primer eje de **formación previa al servicio**, es necesario fortalecer los programas de licenciatura y maestrías en educación, de manera que estén centrados en la investigación y prácticas docentes. Para lograrlo, se proponen tres intervenciones: i) la creación de concursos para que las instituciones de educación superior participen en la creación y transformación de programas de licenciatura y maestrías en educación de la más alta calidad académica, con apoyo de recursos públicos; ii) la revisión y actualización de los estándares que aseguran una certificación de alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y iii) en el mediano plazo, fortalecer los requisitos del Registro Calificado para los programas de licenciatura, de manera que coincidan con los estándares de alta calidad actuales. La implementación de estas tres intervenciones estarían acompañada por una comisión de excelencia en formación en educación, conformada

<sup>2</sup> Estos últimos son docentes que son nombrados temporalmente en remplazo de docentes permanentes, y no siempre cumplen con los procesos y requisitos de selección tradicionales.

por expertos nacionales e internacionales, y que estaría encargada de establecer los criterios de excelencia en formación docente.

En el segundo eje de **selección** se propone ampliar masivamente el programa de becas condicionadas para estudiantes sobresalientes que ingresen a programas de formación docente con acreditación de alta calidad. La condicionalidad estaría basada en que, una vez graduados de los programas de licenciatura, los estudiantes trabajen en instituciones educativas del sector oficial por un mínimo de tiempo. Por otra parte, se propone crear becas condicionadas para profesionales sobresalientes que se hayan graduado de programas de formación no docente que les financien especializaciones o maestrías de alta calidad en educación y que luego ingresen al magisterio.

Paralelamente, se propone la implementación de una campaña de medios orientada a interesar a los mejores bachilleres en la docencia y que contribuya a cambiar el imaginario de la sociedad sobre la importancia crucial de la profesión docente. Se propone también realizar campañas de reclutamiento en colegios para promocionar la carrera docente entre los estudiantes sobresalientes. Finalmente, se propone modificar los requisitos de entrada de los futuros docentes al magisterio de manera que, en el mediano plazo, el nivel mínimo de entrada sea el de licenciado o profesional no licenciado con formación en pedagogía en programas universitarios previamente certificados por el MEN.

Adicionalmente, con el fin de superar la inequidad en la distribución regional de docentes, se propone incrementar las bonificaciones monetarias y crear bonificaciones no monetarias adicionales, incluyendo la provisión de vivienda, para aquellos docentes que permanezcan por un tiempo mínimo en zonas o colegios alejados o en condiciones adversas. Para superar los problemas de temporalidad, se sugiere hacer cumplir las normas vigentes, mejorar los sistemas de información y ajustar la normatividad de los causales de separación temporal del servicio.

El tercer eje está relacionado con la **evaluación para el mejoramiento continuo**. Se propone fortalecer los mecanismos de evaluación para que generen información que pueda ser utilizada para el mejoramiento continuo de la labor docente. Se propone un sistema de evaluación detallado personalizado e integral multidimensional, que provenga de diversas fuentes<sup>3</sup> y que dé cuenta de la efectividad del docente en la enseñanza. Esto permitirá: i) entregar retroalimentación detallada al docente para el diseño de estrategias de mejoramiento, ii) identificar necesidades concretas de formación o apoyo a los docentes para desempeñar mejor su labor y iii) identificar maestros sobresalientes para que puedan convertirse en mentores y pares evaluadores, y de esta forma y ser premiados por su labor con bonificaciones y becas.

En relación con el cuarto eje, **formación en servicio**, se propone como primera medida la implementación de un censo y diagnóstico de programas de formación en servicio que permita identificar su suficiencia y calidad. Probablemente será necesario crear y elevar la calidad de estos programas para que los docentes desarrollen sus habilidades. Esto se haría mediante concursos similares a los propuestos para los programas de formación previa al servicio. Como parte central de este eje se propone también la creación de un programa de acompañamiento a los docentes novatos por dos años, durante el cual cada uno tenga un mentor asignado que le entregue

retroalimentación y orientación para ayudarle a alcanzar su máximo potencial.

En el quinto y último eje, **remuneración y reconocimiento**, se propone aumentar el salario mensual para los docentes regidos bajo el Estatuto 1278, con el fin de equiparlos a los salarios de las profesiones que atraen a los bachilleres más sobresalientes. Además, se propone mejorar el sistema de incentivos monetarios y no monetarios, de manera que los docentes sobresalientes puedan alcanzar remuneraciones más altas.<sup>4</sup> Esto con el fin de atraer personas sobresalientes a la profesión y tener mecanismos de incentivos al desempeño. Además, se propone fortalecer el sistema de reconocimiento a la labor docente sobresaliente a partir de la expansión de iniciativas que actualmente los premian.

Finalmente, es importante resaltar la existencia simultánea de dos estatutos distintos, característica particular en Colombia que genera reglas del juego e incentivos diferenciados, especialmente en evaluación y remuneración. Si bien esta dicotomía se desvanecerá con el paso del tiempo, es importante tomar algunas medidas que faciliten la implementación de las propuestas y contribuyan a acortar el periodo de transición. Para ello, se proponen tres acciones. La primera es brindar al docente regido por el Estatuto 2277 (antiguo) la posibilidad de evaluarse con las nuevas herramientas para poder acceder a las bonificaciones, premios y reconocimientos aquí propuestos. La segunda es la implementación de un régimen de transición voluntario para que los docentes del antiguo Estatuto puedan trasladarse al nuevo régimen formalmente (con sus reglas y beneficios). Esto implicaría que a aquellos que decidan solicitar el cambio de régimen se les garantice: i) no ser retirado en caso de no pasar la prueba de ingreso (en ese caso el docente tendría la opción de permanecer en el Estatuto 2277 y de acceder al programa de acompañamiento) y ii) la continuidad de los beneficios prestacionales adquiridos en el antiguo Estatuto. La tercera y última medida es un plan de retiro voluntario, ofrecido a partir del momento en que los programas de mejoramiento docente estén funcionando de forma satisfactoria, para aquellos que no estén interesados en continuar con la labor docente.

Las políticas propuestas están enfocadas a permitir que, en cerca de una generación, logremos mejorar radicalmente los perfiles y el desempeño de los docentes en Colombia y, en consecuencia, mejorar también la calidad de la educación que reciben nuestros niños y adolescentes. Con estas, se espera atraer a los mejores bachilleres a la carrera, brindarles una formación de la más alta calidad antes de su entrada y durante su labor docente, acompañarlos inicialmente con mentores y de manera permanente a través de evaluaciones que permitan su continuo mejoramiento, así como asegurar que en su carrera cuenten con una remuneración y un reconocimiento digno de tan importante labor. Para esto, es necesario que todas las propuestas sean aplicadas de manera conjunta e inmediata, ya que sin un sistema integral adecuado los cambios serían marginales.

### Una propuesta financieramente viable

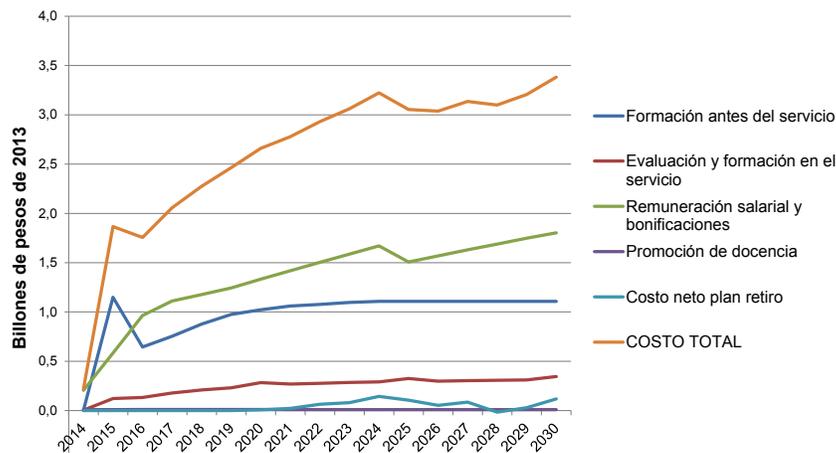
El costo de la propuesta empieza en 1,8 billones de pesos anuales al inicio de la transformación, y llega a 3,4 billones cuando todos los componentes estén en marcha (figura 3). Esto implica un esfuerzo presupuestal importante, pero no imposible, equivalente a aumentar la inversión en el sector en cerca del 10 % del presupuesto del MEN, o en 0,2 % del PIB. Es un monto no despreciable pero definitivamente viable.

<sup>3</sup> Además del rector, la evaluación debe incluir autoevaluación, evaluación de pares con observación de clase y encuestas a estudiantes.

<sup>4</sup> Por ejemplo, se proponen bonificaciones significativas a docentes que sean tutores o pares evaluadores, así como bonificaciones grupales a los rectores y maestros de escuelas que obtengan mejoras importantes en las pruebas de sus alumnos o mantengan estándares muy altos.

Parte de la financiación puede provenir de los incrementos previstos en los recursos actuales asignados al sector, especialmente si al modificar la ley del Sistema General de Participaciones se permite destinar una mayor proporción de estas transferencias a mejorar la calidad a través de las acciones aquí propuestas. Pero, seguramente, será necesario arbitrar algunos recursos adicionales explorados en el estudio.<sup>5</sup>

Figura 3. Costo total de la propuesta: por componente y total



Fuente: García et al. (2014).

## Recomendaciones de política

Propuesta sistémica estructurada en cinco ejes:

1. Mejorar la calidad de los programas de formación docente dando recursos a las universidades para mejorar y aumentar los programas de educación de alta calidad.
2. Mejorar la selección de docentes atrayendo a los mejores bachilleres a través de becas condicionadas y una campaña de medios que contribuya a elevar el prestigio de la profesión en la sociedad.
3. Mejorar y aumentar los programas de formación en servicio e incluir un programa de acompañamiento a docentes novatos.
4. Mejorar la metodología de evaluación de los docentes para el mejoramiento de la práctica docente, la orientación de los programas de formación en servicio y la selección de los mentores y pares evaluadores.
5. Mejorar la remuneración de los docentes a través de un aumento salarial generalizado y de bonificaciones por ser pares evaluadores, tutores o por trabajar en zonas desfavorecidas del país.

## Impacto de la propuesta

Basados en parámetros conocidos de estudios previos es posible hacer una estimación del impacto esperado de la propuesta. Los cálculos muestran que en un escenario optimista, cuando la reforma esté consolidada, en 25 años Colombia podría alcanzar los niveles de aprendizaje de estudiantes de países como Finlandia, Singapur, Corea del Sur o Canadá de hoy. En términos económicos, la reforma puede producir mejoras que están entre el 16 y 32 % en los salarios de los bachilleres del país. Esto implica un beneficio presente neto de la reforma que está entre 40 y 98 billones de pesos del 2013.

## Acerca del estudio

García, S., Maldonado, D., Perry, G. E., Rodríguez, C., y Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente: ¿cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos?* Bogotá: Fundación Compartir.

Los autores agradecen a la Fundación Compartir por haber promovido y financiado este estudio. En particular, a don Pedro Gómez por su iniciativa e impulso permanente, y a Isabel Segovia, Patricia Camacho y Catalina Londoño, por sus valiosas contribuciones.

## Estudio citado

Barrera, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas.* Bogotá: Universidad del Rosario.

## Comité editorial

Carlos Caballero, Director Escuela de Gobierno  
Catalina Gutiérrez, Profesora Escuela de Gobierno  
Ana María Ibáñez, Decana Facultad de Economía  
Raquel Bernal, Directora CEDE  
Ximena Peña, Profesora Facultad de Economía

## En esta edición

Raquel Bernal, Editora  
David Bautista, diagramación  
Edicsson Quitán, corrección de estilo

CEDE: <http://economia.uniandes.edu.co/CEDE>  
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo:  
<http://gobierno.uniandes.edu.co/>

<sup>5</sup> Entre las alternativas se incluyen empréstitos con entidades multilaterales, mantener un punto del impuesto a las transacciones financieras desde el 2016, una sobretasa al IVA o restablecer un impuesto al patrimonio personal de base amplia para este fin.