



ARTÍCULO
CENTRAL

Fundación Compartir

El presente estudio fue realizado por los siguientes investigadores contratados por la Fundación Compartir: Sandra García, Guillermo Perry y Catherine Rodríguez (Universidad de los Andes), Darío Maldonado (Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario) y Juan Esteban Saavedra (RAND Corporation).

Disponible en PDF



VISIÓN
INSTITU-
CIONAL

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

Bajo la premisa de que los maestros son la clave para mejorar la calidad de la educación y basados en evidencia nacional e internacional, el estudio de la Fundación Compartir propone una reforma sistémica de la docencia a partir de cinco ejes: i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio y v) remuneración y reconocimiento.

Por qué apostarle a la calidad educativa

La calidad educativa abarca múltiples dimensiones tales como la educación de los padres, la nutrición, la estimulación en la primera infancia, ambientes escolares saludables y bien dotados, contenidos curriculares relevantes y docentes motivados y bien formados. Cuando estas dimensiones se conjugan, el resultado es mayor conocimiento y habilidades, efectos que se alinean con el progreso social y económico de un país y con el desarrollo de sus ciudadanos (UNESCO, 2000).

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 ha permitido, por ejemplo, a Singapur, Finlandia, Canadá (particularmente la provincia de Ontario) y Corea del Sur — los cuatro países que hoy tienen el mejor desempeño en pruebas de conocimiento internacionales— trascender, en periodos

de tiempo relativamente cortos, de procesos productivos precarios y de poco valor agregado a 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 reciente es innegable: las tasas de cobertura educativa 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).

Por qué apostarle a la calidad docente

Varias investigaciones analizan de manera comparativa la contribución de diferentes insumos educativos en el desempeño de los estudiantes y concluyen que focalizar recursos en mejorar la calidad docente es más costo-efectivo para mejorar el aprendizaje, que invertir en otros insumos escolares (Rand Corporation, 2013; Greenwald, Hedges y Laine, 1996; Krishnaratne, White y Carpenter, 2013; Hanushek y Glewwe, 2011). 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, Barro y Sander, 2007; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Rockoff, 2004).

Varias investigaciones analizan de manera comparativa la contribución de diferentes insumos educativos en el desempeño de los estudiantes y concluyen que focalizar recursos en mejorar la calidad docente es más costo-efectivo para mejorar el aprendizaje, que invertir en otros insumos escolares

Con la revisión bibliográfica de estudios realizados a nivel internacional como telón de fondo, nuestro estudio, a partir de la información de los resultados de las pruebas PISA 2009, demuestra 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 de información 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. Por lo tanto, considerando el conjunto acumulado de evidencia empírica existente, se justifica priorizar la calidad docente sobre cualquier política que pretenda mejorar la calidad educativa, inversión que 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 del análisis 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: i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio, v) remuneración y reconocimiento y vi) retención y promoción.

Al analizar estas dimensiones, se encuentra que, pese a que existen algunas diferencias puntuales entre estos cuatro sistemas escolares, es posible llegar a las siguientes conclusiones. En todos hay pocos y muy selectivos programas

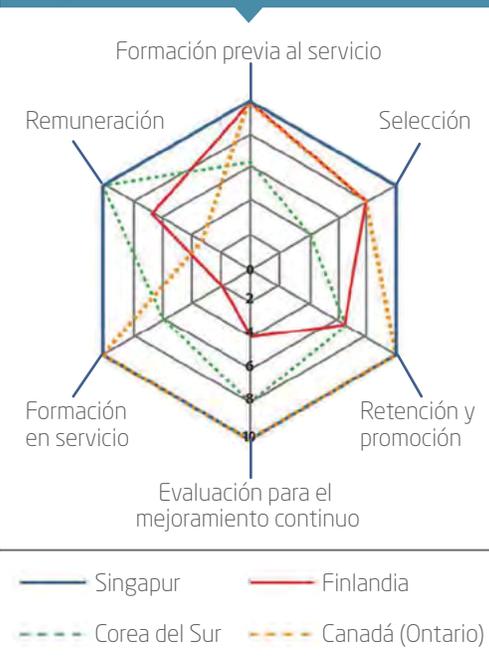


de formación docente a nivel universitario, de muy alta calidad, que enfatizan la práctica y la investigación pedagógica. Los estudiantes de programas de pedagogía en estos países reciben becas y subsidios de manutención durante sus estudios. En estos sistemas se evalúa el desempeño docente para el mejoramiento 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 y que logra atraer a los mejores bachilleres del país a la profesión.¹

La organización del manejo del recurso docente de los cuatro países de referencia se resume de forma gráfica en la Figura 1.

Al analizar estas dimensiones, se encuentra que en los cuatro sistemas educativos de referencia hay pocos y muy selectivos programas de formación docente a nivel universitario, de muy alta calidad, que enfatizan la práctica y la investigación pedagógica.

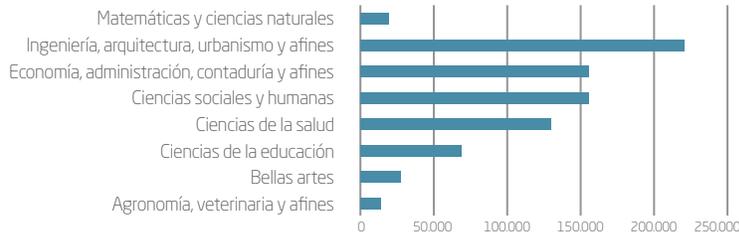
Figura 1. Calificación de los países del marco de referencia en las seis dimensiones del manejo del recurso docente



En relación con el estándar internacional descrito, Colombia presenta claras oportunidades de progreso. 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. Los programas de formación docente en Colombia no son muy apetecidos (Figura 2), no atraen a los mejores bachilleres (Figura 3) y, aunque existen algunas becas del gobierno para la formación docente, estas son escasas respecto al número de maestros requeridos.

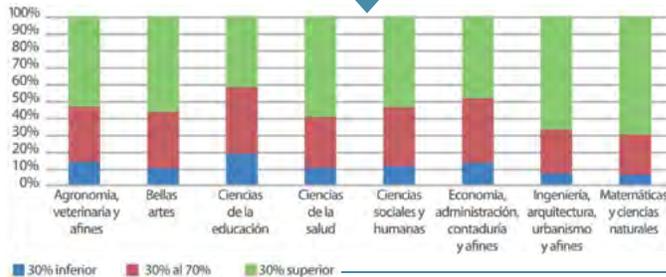
¹ Para diseñar la propuesta de política sistémica de mejoramiento de la calidad docente en Colombia, también se examinaron innovaciones rigurosamente evaluadas en otros países como Brasil, Estados Unidos, India, Israel y México.

Figura 2. Número de inscritos en programas universitarios por áreas de conocimiento



Fuente: Cálculos propios con datos del Sistema de prevención y análisis de la deserción en las instituciones de educación superior (SPADIES), 2012.

Figura 3. Distribución del resultado en las pruebas Saber 11 para entrar a las instituciones de educación superior según área



Fuente: Cálculos propios con datos del SPADIES, 2012.

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. 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. Asimismo, 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.

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.

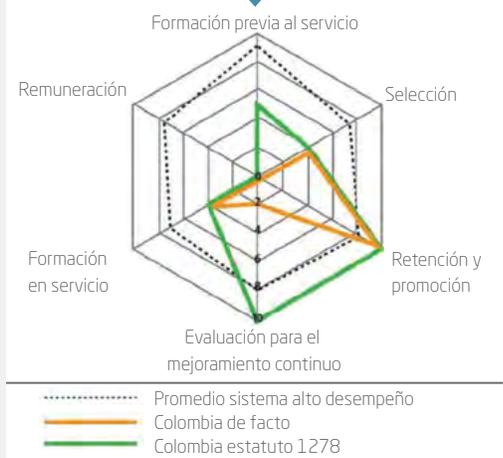
De otro lado, a partir de la realización de grupos focales con docentes colombianos, se encontró que, de manera unánime, reconocen la importancia de la evaluación

de desempeño y de las oportunidades de formación en servicio. Sin embargo, la evaluación docente aplicada en Colombia no permite identificar oportunidades específicas de mejoramiento, pues entre otros, no incluye elementos de autoevaluación y no se mide a partir de la observación de aula. Dadas las características del modelo actualmente implementado de evaluación, los docentes cuestionan su utilidad para determinar ascensos y enfatizan que las oportunidades de formación en servicio no se articulan con sus necesidades pedagógicas individuales.

Mientras que en los países analizados los docentes cuentan con una alta remuneración a lo largo de toda su vida laboral, en Colombia los docentes públicos devengan, en promedio, un salario mensual dieciocho por ciento (18%) inferior al que devengan profesionales en ingeniería, matemáticas y derecho. Adicionalmente, la varianza de los salarios de los docentes es mucho menor que la de otras profesiones.

Al articular la evidencia estadística y cualitativa con una revisión de la normatividad sobre 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, en especial en la efectiva aplicación de esta normatividad para lograr la calidad educativa que necesitamos (Figura 4).

Figura 4. Calificación promedio de los cuatro países de referencia y calificación de la normatividad vigente y su implementación (de facto) en Colombia en las seis dimensiones del marco de referencia



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 que analizamos a continuación.²

Formación previa al servicio 1

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 propósito se propone un esquema de subsidios a estos programas que les permita, a los que quieren 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 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.

Selección 2

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 aspectos, muestre las condiciones laborales favorables que ofrece la carrera docente. La tercera acción complementa la anterior, al crear sesiones de reclutamiento en colegios para promocionar los beneficios de la profesión docente. La cuarta acción 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 solo 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.

Evaluación para el mejoramiento continuo 3

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 docente, como para la premiación del desempeño sobresaliente. Para identificar fortalezas y debilidades del docente en su práctica pedagógica se requiere la elaboración de formatos 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 (como se hace actualmente), 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 a los docentes.

ARTÍCULO CENTRAL



Video: Isabel Segovia, Directora Fundación Compartir.

<http://www.santillana.com.co/websantillana/tras-excelencia-docente>

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 capacitaciones 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 excepcionales 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.

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

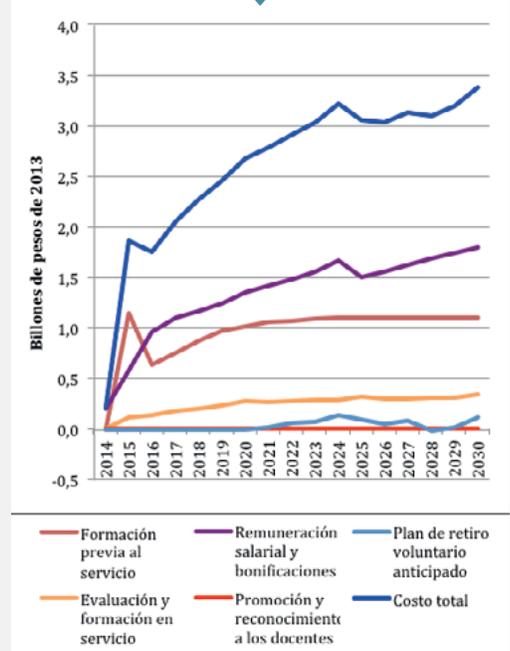
Basados en la evidencia nacional e internacional descrita arriba, la propuesta sistémica de reforma define una ruta muy precisa a partir de cinco ejes estratégicos: i) formación previa al servicio, ii) selección, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio y v) remuneración y reconocimiento.

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 periodos de tiempo lo suficientemente amplios como 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 docente han tomado más de una década y continúan aún.

Costo de la propuesta

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 5).

Figura 5. Costos 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.

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.

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 medido 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. **RM**



Apreciado lector:
consulte el estudio completo,
anexos y bibliografía en
www.fundacioncompartir.org.