

## Resumen y precisiones sobre *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*\*

//Summary and Clarifications on *After Excellence in Education—How to Improve the Quality of Education for all Colombians*

//Resumo e precisões sobre *Após a excelência docente: como melhorar a qualidade da educação pra todos os colombianos*

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

Recibido: 14/11/2014  
Evaluado: 15/11/2014

\* Este artículo sintetiza contenido y opiniones que los autores han divulgado en otros medios. Las secciones 3 y 4 aparecieron originalmente en la *Nota de Política* No. 16 de la Universidad de los Andes ([http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/cede/Publicaciones/Notas\\_de\\_Politica](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/cede/Publicaciones/Notas_de_Politica)). La sección 5 se basa en una carta que originalmente apareció en *Semana Online*, abril 4 de 2014 (<http://www.semana.com/educacion/articulo/debate-estudio-fundacion-compartir/383072-3>).

\*\* Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. [sagarcia@uniandes.edu.co](mailto:sagarcia@uniandes.edu.co).

\*\*\* Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. [dmaldonadoc@uniandes.edu.co](mailto:dmaldonadoc@uniandes.edu.co).

\*\*\*\* Universidad de los Andes, Facultad de Economía. [gperry@uniandes.edu.co](mailto:gperry@uniandes.edu.co).

\*\*\*\*\* Universidad de los Andes, Facultad de Economía. [cathrodr@uniandes.edu.co](mailto:cathrodr@uniandes.edu.co).

\*\*\*\*\* Universidad de California del Sur, Centro de investigación Económica y Social Dornsife. [juansaav@usc.edu](mailto:juansaav@usc.edu).

## Resumen

Este artículo resume el trabajo *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*, recientemente publicado y divulgado por la Fundación Compartir. Aprovecha la ocasión para responder a algunas de las críticas que aparecieron tras la publicación del estudio. En particular, el trabajo se ocupa de aclarar, explicar o corregir tres asuntos que surgieron tras la publicación del trabajo: asuntos metodológicos, la posición de los autores del estudio sobre el papel de los rectores en la calidad de la educación y sobre la importancia de una política pública sobre métodos pedagógicos.

## Abstract

This article summarizes *After Excellence in Education—How to Improve the Quality of Education for all Colombians*, a paper recently published by Fundación Compartir. At the same time, it answers some criticisms made to the study after its publishing. Specifically, the article attempts to clarify, explain and/or correct three concerns: methodological issues, the authors' posture about the role of principals in the quality of education, and the importance of a public policy addressing pedagogical methods.

## Resumo

Este artigo resume o trabalho *Após a excelência docente: como melhorar a qualidade da educação para todos os colombianos*, recentemente publicado e divulgado pela Fundação Compartilhar. Aproveita a ocasião para responder algumas das críticas que apareceram após a publicação do estudo. Em particular, o trabalho ocupa-se de esclarecer, explicar ou corrigir três assuntos que surgiram após a publicação do trabalho: assuntos metodológicos, a posição dos autores do estudo sobre o papel dos reitores na qualidade da educação e sobre a importância de uma política pública sobre métodos pedagógicos.

## Palabras clave

Docentes, Colombia, política pública.

## Keywords

Teachers, Colombia, public policy.

## Palavras chave

Docentes, Colômbia, política pública.

Uno de los principales logros de la política educativa colombiana reciente es haber consolidado la cobertura universal, particularmente en la formación básica. El principal reto actual es lograr que los alumnos aprendan más: a crear, a pensar, a solucionar problemas y a convivir mejor. Las deficiencias en aprendizaje son particularmente preocupantes en estudiantes de regiones geográficas apartadas, de minorías étnicas y de recursos socioeconómicos escasos. Mejorar el aprendizaje de todos los niños y niñas es la principal estrategia viable para erradicar la pobreza y la desigualdad en Colombia.

En *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos* (García, et al., 2014a)<sup>1</sup> proponemos una estrategia integral para mejorar el aprendizaje centrada en los docentes. Este estudio ha entablado un ávido diálogo público –hasta hace poco ausente en círculos intelectuales y políticos sobre cómo responder a las necesidades educativas de Colombia en las próximas décadas. El estudio ha sido objeto también de crítica y controversia aguda, en general acertada y, desde luego, siempre bienvenida.

A grandes rasgos, las críticas a García, et al. (2014a) tienen dos tipologías: metodológicas y pedagógicas. Las críticas metodológicas (Álvarez, 2014a y 2014b) son escépticas frente a la evidencia que ofrecemos para sustentar la importancia relativa del docente en el logro estudiantil frente a otros posibles factores, como el contexto socioeconómico de los estudiantes, el papel de los rectores y la infraestructura escolar. Las críticas pedagógicas (De Zubiría, 2014) cuestionan la ausencia en nuestra propuesta de política de estrategias para mejorar graves y conocidas falencias en calidad del sistema educativo colombiano que incluyen la doble jornada escolar, la pobreza de los estándares curriculares o la falta de acceso a tecnologías de la información.

En la segunda sección de este texto aclaramos y profundizamos algunos aspectos metodológicos que sustentan la conclusión en García, et al. (2014a), según la cual los docentes son el factor *escolar* más importante para el aprendizaje de los estudiantes. Para contextualizar las críticas pedagógicas, en la tercera sección resumimos los aspectos centrales de la propuesta de política de García, et al. (2014a). En la cuarta sección abordamos las críticas pedagógicas al estudio. En la quinta proponemos

1 El estudio, disponible en <http://fundacioncompartir.org/index.php/fundacion/41> fue impulsado y financiado por la Fundación Compartir.

los elementos necesarios para generar una educación de alta calidad. La sexta sección concluye.

## ¿Los docentes como eje de la calidad de la educación?

Una de las contribuciones de García, et al. (2014a) es la manera como triangula evidencia estadística a partir de las pruebas PISA de 2009, estudios de caso de los países con mejor desempeño internacional y evidencia académica previa sobre factores asociados para sustentar la importancia del docente en el proceso de aprendizaje.

Una crítica común a García, et al. (2014a) es que desconoce la importancia del contexto socioeconómico de los estudiantes<sup>2</sup>. En realidad – aunque probablemente este punto no se ha difundido de forma adecuada– en nuestro análisis estadístico sí tenemos en cuenta un gran número de variables acerca del entorno socioeconómico de los estudiantes –tantas como están disponibles en PISA– pero desde luego no todas las imaginables. Tenemos en cuenta, en particular, si en el hogar están presentes los dos padres o uno solo, el nivel educativo de la madre y el padre, su ocupación, la lengua que se habla en casa, un índice cultural y socioeconómico para cada hogar

2 No todas las críticas y reacciones al estudio han aparecido en medios escritos; muchas se han dado de forma oral y nos han ayudado a entender algunos elementos del estudio que no han sido bien explicados. Por esto respondemos en este texto también a algunas de estas críticas orales.

que construye la OECD a partir de las encuestas a estudiantes y el nivel de riqueza. Este conjunto de factores socioeconómicos y culturales explican cerca del 40% de la variación en desempeño que observamos en las pruebas PISA de 2009. La crítica encuentra, entonces, amplio sustento en nuestros análisis para concluir que el contexto socioeconómico incide de manera importante en el aprendizaje.

A pesar de su importancia, dos motivos explican por qué el enfoque para la propuesta de política que hace nuestro estudio no radica en la dimensión socioeconómica. El primero es que el espectro para modificar las variables de contexto socioeconómico es limitado desde la perspectiva de política educativa. Por supuesto que capacitar a los padres en la atención y estimulación temprana de los niños influye de manera directa sobre su desarrollo emocional y cognitivo. Pero a nadie se le ocurriría, y la evidencia disponible lo apoya, que simplemente con redistribuir riqueza hacia los hogares más desaventajados se mejore la calidad de la educación<sup>3</sup>.

Segundo, el restante 60% de la variación en desempeño escolar en PISA –la mayoría– no se explica por

3 El ejemplo más claro de ellos son los programas de transferencias condicionadas que redistribuyen ingreso a la vez que imponen condiciones a las familias en cuanto su asistencia a controles de salud y escolar. La evidencia disponible, sin embargo, indica que los niños y las niñas en edad escolar en hogares beneficiarios no tienen mejor desempeño escolar que niños en hogares similares que no reciben el programa; ver por ejemplo, García y Hill (2011) y Behrman y Parker (2005).

factores socioeconómicos (en García, et al. 2014a denominamos a ese 60% restante de la variación en desempeño escolar como desempeño residual). Para ser más precisos, en cada uno de los países que participan en la prueba PISA 2009 encontramos siempre al menos dos escuelas que, *teniendo ambas la misma composición socioeconómica de sus estudiantes y el mismo origen (público o privado)*, tienen desempeño estudiantil divergente. Esta observación nos motiva a indagar sobre factores escolares que puedan explicar esta divergencia.

Los factores escolares que podemos analizar se limitan a aquellos que PISA captura y son: i) la calidad de sus maestros a través de las percepciones de los estudiantes, ii) el uso de pruebas estandarizadas y evaluación para rendición de cuentas, iii) la autonomía escolar, iv) el liderazgo del rector. El resultado central de García, et al. (2014a) es que si tomamos ese par de escuelas de similar composición socioeconómica y divergente desempeño, solo la calidad de los maestros medida a través de las percepciones de los estudiantes contribuye a explicar la divergencia.

Este ejercicio tiene limitaciones, por supuesto, y en García, et al. (2014a) somos explícitos en reconocerlas. La principal limitación a nuestro juicio es que este análisis representa asociación mas no causalidad<sup>4</sup>. Esta limitación es importante y nos motiva a obtener mayor evidencia que apoye o refute el resultado.

La evidencia académica a nivel mundial disponible que revisamos sobre este tema llega a conclusiones similares y prioriza la importancia del docente en el aprendizaje. Más aún, la revisión de la literatura permite concluir que innovaciones de política educativa que buscan mejorar los procesos de selección, la remuneración, la evaluación docente y la formación en servicio producen mejoras importantes en el logro estudiantil.

De igual forma, basado en estudios de caso de Finlandia, Singapur, Canadá (Ontario) y Corea del Sur –los países con más alto desempeño estudiantil a nivel internacional– García, et al. (2014a) encuentran que todos ellos dan prioridad al manejo docente dentro del diseño de la política educativa. Estos países, por ejemplo, tienen sistemas de formación universitaria docente de alta calidad, homogéneos y que enfatizan la investigación y la práctica pedagógica. En estos países, el ingreso a la profesión docente es competitivo y los mejores bachilleres eligen esta opción profesional. Reciben

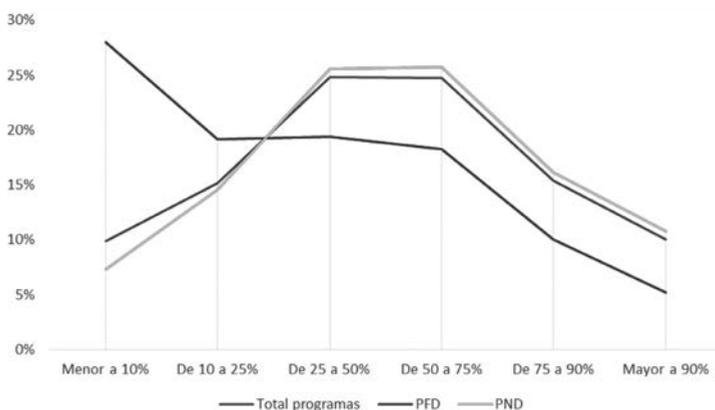
4 Profundizar en esta distinción sobrepasa el alcance de este artículo. Sin embargo, referimos al lector interesado a consultar Mosteller (2002), Willett y Murnane (2011) o Angrist y Pischke (2009).

becas a lo largo de toda la carrera. Los maestros novatos reciben permanente acompañamiento durante los años iniciales de ejercicio, lo que les permite desarrollar sus habilidades pedagógicas. Los docentes tienen oportunidades de actualización personalizadas y acordes a sus necesidades, articuladas con un sistema de evaluación que les permite conocer sus fortalezas y oportunidades de mejoramiento. La remuneración es atractiva y la carrera docente goza de elevado prestigio social.

En contraste con las experiencias internacionales, Colombia cuenta con una oferta heterogénea de programas profesionales de formación docente: 376 programas en 80 universidades, de la cuales solo el 18% están en universidades acreditadas. Adicionalmente, pocos de estos programas ofrecen énfasis en la investigación y la práctica docente.

A diferencia de los países exitosos, la carrera docente en Colombia no atrae a los mejores bachilleres del país. 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 otras carreras (figura 1). Cerca de la tercera parte de los docentes en primaria y de la cuarta parte de los docentes en secundaria no cuentan con formación universitaria profesional. Y son las zonas apartadas, las de mayores tasas de pobreza o más afectadas por la violencia, las que reciben en una mayor proporción a estos docentes, o a docentes provisionales que no necesariamente han sido seleccionados con los mismos estándares que aquellos de planta.

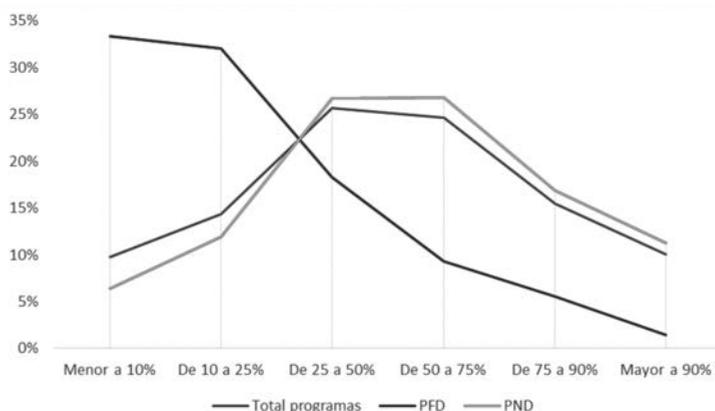
Figura 1a. Distribución del resultado promedio por programa en Saber Pro de 2012 – Lectura crítica.



Fuente: García, et al. (2014a) – 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.

Figura 1b. Distribución del resultado promedio por programa en Saber Pro de 2012 – Razonamiento cuantitativo.



Fuente: García, et al. (2014a) – 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.

En Colombia no hay seguimiento y regulación a la oferta de programas de actualización en servicio. La oferta existente no está vinculada con los resultados de evaluación de desempeño, de manera que permita fortalecer las habilidades de los docentes y no existen un programa de acompañamiento a los docentes novatos.

Tampoco existe un sistema de evaluación docente que esté orientado a identificar las mayores fortalezas y debilidades de contenido disciplinar y pedagógicas de cada docente. El inadecuado modelo de evaluación docente existente, además, solo se utiliza para determinar ascensos y promociones a los maestros que han ingresado bajo el Estatuto 1278.

Finalmente, los docentes colombianos tienen ingresos laborales que son 18% menores que aquellos de profesionales de otras ocupaciones, que atraen a los bachilleres con puntajes más altos en la Prueba Saber 11 (figura 2). Esto dificulta: i) atraer a mejores candidatos a la docencia, y ii) premiar el esfuerzo y la dedicación de los docentes actuales.

Figura 2. Diferencias salariales promedio entre docentes y profesionales de ocupaciones seleccionadas.



Fuente: García, et al. (2014a) – Datos de la GEIH de 2011.

Notas: En las ocupaciones seleccionadas se incluye a los profesionales de carreras como Medicina, Ingeniería, Derecho, Economía, entre otros.

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

A partir de los cuatro elementos resumidos en las dos secciones anteriores, 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 3). 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.

En relación al primer eje de formación previa al servicio, es necesario fortalecer los programas de licenciatura y maestrías en educación en el país, de manera que estén centrados en dos componentes que resultan fundamentales según la revisión de la experiencia internacional: 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 tal manera que alcancen 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 estándares de alta calidad actuales. La implementación de estas tres intervenciones estaría acompañada por una comisión de excelencia en formación en educación, conformada por expertos nacionales e internacionales, la cual estaría encargada de establecer los criterios de excelencia en formación docente, participar en la selección de las propuestas ganadoras en el concurso y asesorarlas en su implementación para que logren su máximo potencial. Por otra parte, con el fin de maximizar el número de egresados de programas de alta calidad en el corto plazo, se propone un programa para disminuir la deserción en carreras de licenciatura con Acreditación de Alta Calidad.

Figura 3. Estrategia para lograr la excelencia docente: ejes de transformación.



Fuente: García, et al. (2014).

El segundo eje es el de selección. El complemento perfecto para los mejores programas académicos de licenciatura es tener a los mejores estudiantes de bachillerato inscritos en ellos. Como complemento a las políticas de formación previa al servicio, se propone como primera medida ampliar de manera masiva el programa de becas condicionadas para estudiantes sobresalientes que ingresen a programas de formación de docentes 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. Asimismo, se propone otorgar becas condicionadas para profesionales sobresalientes que se hayan graduado de programas no enfocados en formación de docentes, con el fin de financiarles especializaciones o maestrías de alta calidad en educación y que luego ingresen al magisterio.

Paralelamente, como segunda medida del eje de selección 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. Unida a esta campaña, se propone realizar campañas de reclutamiento en los colegios de mayor rendimiento académico a nivel nacional, para así promocionar la carrera docente entre los estudiantes, informándoles además sobre los beneficios de las becas y las condiciones laborales favorables que tendrían una vez graduados. 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.

Además, 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 y hacer algunos ajustes en la implementación del sistema de información y en la normatividad de los causales de separación temporal del servicio.

El tercer eje de transformación de la propuesta integral 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. Siguiendo la evidencia internacional, se propone un sistema de evaluación detallado, personalizado e integral que dé cuenta de la efectividad del docente en la enseñanza. La evaluación debe ser realizada no solo por el rector, sino también por pares evaluadores y a partir de la observación del desempeño en el aula. 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 ser premiados por su labor con bonificaciones y becas de especialización.

En evaluación también se propone la implementación de un sistema que permita hacer seguimiento a la asistencia y puntualidad a los docentes pues, según el diagnóstico, ambos son problemas que afectan a un número significativo de estudiantes. Para ello se propone combinar herramientas tecnológicas y de control social.

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 la suficiencia y calidad de los mismos. Si tras el censo se encuentra que los programas existentes son insuficientes o de baja calidad, será necesario crear y elevar la calidad de los programas necesarios para que los docentes desarrollen sus habilidades. Esto se haría mediante concursos similares a los propuestos para los programas de formación previa al servicio, donde las instituciones puedan acceder a recursos importantes con el fin de crear o mejorar programas de formación en servicio que tengan estándares de alta calidad.

La evidencia internacional deja en claro que la curva de aprendizaje de los docentes es particularmente empinada en los primeros dos a tres años de experiencia. Por esta razón, como parte de este eje se propone la creación de un programa de acompañamiento a los docentes novatos, durante el cual cada uno tenga un mentor asignado que le entregue retroalimentación y orientación para ayudarlo a alcanzar su máximo potencial. Esto sin perjuicio de continuar, mejorando, el programa de tutores para colegios de bajo rendimiento establecido por el programa Todos a Aprender

En el quinto y último eje, remuneración y reconocimiento, se proponen dos políticas específicas. La primera es aumentar el salario mensual para los docentes regidos bajo el Estatuto 1278, con el fin de equiparlos a los salarios de las profesiones seleccionadas y así atraer a los individuos más capacitados a la carrera y empinar un poco las curvas salariales, especialmente para docentes que obtengan maestrías. La segunda es mejorar el sistema de incentivos monetarios y no monetarios, de manera que los docentes sobresalientes puedan alcanzar remuneraciones más altas. Esto con el fin de, por un lado, aumentar la varianza en los salarios para atraer personas sobresalientes a la profesión y, por el otro, tener mecanismos de incentivos al desempeño. Por ejemplo, se proponen bonificaciones significativas a docentes que sean mentores 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.

Asimismo, esta propuesta tiene en cuenta que el reconocimiento social al desempeño sobresaliente del docente también forma parte de los incentivos que son necesarios para mejorar. Para ello, se propone fortalecer el sistema de reconocimiento a la labor docente sobresaliente a partir de la expansión de iniciativas que actualmente premian a los docentes, la creación de premios individuales para el mejor maestro en cada entidad territorial, y la creación de premios a nivel institucional por la puesta en marcha de proyectos innovadores en docencia.

Finalmente, es importante resaltar la existencia simultánea de dos estatutos distintos, característica particular a 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 medidas. La primera es brindar al docente regido por el Estatuto 2277 la posibilidad de evaluarse con las nuevas herramientas para poder convertirse en mentores y pares evaluadores y acceder a las bonificaciones, premios y reconocimientos acá propuestos. La segunda

es la implementación de un régimen de transición voluntario para que los docentes del 2277 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 2277. 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 están 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 ellas 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 por medio 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 aplicar de manera conjunta e inmediata todas las propuestas, ya que aunque cada una está diseñada para superar dificultades particulares en cada uno de los cinco ejes fundamentales de la carrera docente, sin un sistema integral adecuado los cambios serían marginales.

## Otros elementos de una política de docentes necesarios para generar una educación de alta calidad

Como mencionamos en la introducción de este texto, hay algunos aspectos de política educativa que no tenemos en cuenta en el trabajo. En la mayoría de los casos esta fue una omisión intencional y tiene dos explicaciones. Por una parte creemos que la forma definitiva que tomen las políticas educativas en Colombia debe tener en cuenta muchas voces. En particular es importante que se hagan propuestas desde distintos enfoques y por distintos actores. Es por esto que el estudio no pretendía – ni podía– llenar por completo el espacio para estas propuestas. Como lo decimos explícitamente en el resumen ejecutivo del estudio, nuestra intención era poner sobre la mesa un insumo para la elaboración de política que avivara la discusión. También pretendíamos mostrar que en Colombia sí es posible llevar a cabo una transformación educativa profunda que ponga al país en un camino de mejoramiento continuo y acelerado de su educación. Por esta razón, nuestra propuesta está ajustada al marco legal colombiano y hacemos un esfuerzo importante por calcular el costo y el beneficio esperados de la propuesta. De esta forma la propuesta se concentró en los elementos en los que nosotros como investigadores podemos contribuir desde nuestras áreas de trabajo académico<sup>5</sup>.

Los dos aspectos que resultaron más controversiales y más relevantes desde el punto de vista de política educativa fueron el papel de los rectores y la necesidad de una política nacional sobre currículo y pedagogía.

Sobre el papel de los rectores reconocemos que el estudio habría debido tener, si no un capítulo exclusivo, al menos una sección dedicada a propuestas de política que permitan potenciar el papel de los rectores dentro de sus instituciones. Esto no

5 El contenido de esta sección se nutrió de una enriquecedora discusión con Julián de Zubiría, que comenzó con una nota suya publicada en la sección *online* sobre educación de la revista *Semana* (De Zubiría, 2014).

significa que nuestro estudio haya ignorado a los rectores. Por una parte muchas de las propuestas que hacemos hacen necesaria su participación, y en las propuestas incluimos algunos elementos que van dirigidos a permitir mejor gestión de los rectores en esas actividades. Por ejemplo, nuestra propuesta sobre evaluación para el mejoramiento continuo incluye el entrenamiento de los rectores en cómo hacer esa evaluación de forma que puedan darles retroalimentación a los docentes. Pero además de esto, la carrera para ser rector de colegio en Colombia está muy relacionada con la carrera docente. Los rectores se forman en las mismas facultades que los docentes y la mayoría son docentes antes de llegar a ser rectores, por lo que las oportunidades de mejoramiento y formación docente también van a afectar la calidad de su labor. De forma similar, la remuneración de los rectores está atada a la de los docentes por lo que mejoras en esta dimensión para los docentes también van a implicar mejoras para los rectores.

De todas formas, reconocemos que hay mucho espacio para pensar en políticas que mejoren la labor de los rectores más allá de las propuestas en nuestro estudio. Algunas ideas como la promoción y el mejoramiento de los programas de maestría para mejorar habilidades de dirección o programas de apoyo que les permitan entender las necesidades de sus estudiantes pueden ser objeto de estas políticas. Muy probablemente

un estudio a profundidad en el tema, similar al que llevamos a cabo alrededor de los docentes, además de ser necesario arrojaría resultados y propuestas de política relevantes que permitirían también mejorar entre otras cosas el ambiente y la autonomía escolar al igual que la calidad educativa en el país.

Sobre la necesidad de la discusión en temas pedagógicos estamos de acuerdo en que aspectos relacionados con el currículo, la reflexión pedagógica, la selección de competencias básicas o el modelo pedagógico adoptado en la institución son supremamente importantes; un buen ejemplo de estas ideas es Sanabria, et al. (2014). Sin embargo, no consideramos que el estudio no los mencione o los deje a un lado. Por el contrario, es un tema tan relevante que todo el primer eje de transformación propuesto en nuestro trabajo se centra precisamente en ellos. Ese primer eje, de formación previa al servicio, busca fortalecer y mejorar la calidad los programas de licenciatura y maestrías en educación, de manera que estén centrados en la investigación y prácticas docentes. En particular, para lograrlo, además de inyectarle una cantidad importante de recursos a las facultades de licenciatura para sus programas de pregrado y de maestría por medio de concursos, se propone la creación de una comisión de excelencia en formación en educación, conformada por expertos nacionales e internacionales en temas pedagógicos. Este Comité

de Expertos estaría encargado de establecer los criterios de excelencia en formación docente y guiaría la transformación y el mejoramiento de las facultades de licenciatura en el país. Unido a lo anterior, el tercer y cuarto ejes de transformación relacionados con la evaluación para el continuo mejoramiento, la formación en servicio y el acompañamiento a docentes novatos también se fundamenta en diagnosticar y mejorar los aspectos pedagógicos. Mediante una evaluación detallada que permita conocer las debilidades de cada docente y ayude a orientar una formación en servicio pertinente, el tema pedagógico, de currículo y de planeación en clase tendría un papel preponderante en la mejora de la calidad educativa en el país.

El estudio no propone un modelo pedagógico en particular ni cuál es el currículo que se debe implementar, por dos motivos principales. El primero es que ese no era el objetivo central del estudio. Los autores reconocemos la importancia de todos los factores asociados a la educación, pero nos centramos en diseñar las políticas que debería implementar el país si se quiere lograr atraer y retener a los mejores profesionales en la docencia y así mejorar la calidad educativa en el país. Segundo, no hacemos referencia directa a temas pedagógicos porque, además de que los autores no somos expertos en estos temas, es muy difícil generalizar y plantear un modelo pedagógico o un currículo único para el país ya que su diseño debe responder a las necesidades particulares de los estudiantes. No es posible pensar que el mismo modelo debe o puede ser aplicado a estudiantes urbanos y rurales, o a estudiantes afro e indígenas. Sin embargo, al mejorar las facultades de Licenciatura, asegurar que la investigación y la práctica formen parte fundamental de los programas de formación docente, contar una evaluación docente para el mejoramiento continuo y programas de formación en servicio pertinentes, se atacarían las falencias que hoy existen en el país en el tema pedagógico. Por medio de estas estrategias lograríamos que, como afirma De Zubiría (2014), se alcancen “unos currículos más pertinentes en la formación de los futuros docentes, necesitamos que las normales y las facultades de educación se repiensen y garanticen el verdadero desarrollo de competencias docentes, algo que todavía no estamos logrando”. Más aún, lograríamos que nuestros docentes sean expertos y conozcan la importancia de los temas pedagógicos y puedan implementar en sus clases el modelo y currículo más pertinente y el que sus alumnos más necesiten.

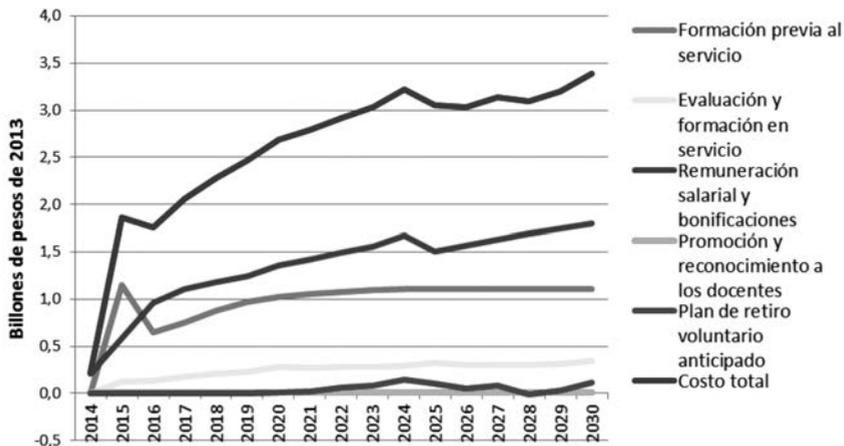
## Conclusión

Para concluir queremos resaltar tres puntos. Primero, cualquier propuesta de mejoramiento de la educación debe tener como eje fundamental la calidad de la docencia. Esta conclusión la refuerza el hecho de que en evaluaciones de impacto de muchas intervenciones alternativas, como las de llevar libros o computadores a colegios, una constante es que la efectividad de estas intervenciones depende de que se hagan intervenciones paralelas para capacitar a los docentes en el uso de ese

material (ver el anexo de García, et al., 2014b).

Segundo, la propuesta es 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 están en marcha (figura 4). Esto implica un esfuerzo presupuestal importante en el país, pero no imposible, porque equivale a aumentar la inversión en el sector en cerca del 10% el

presupuesto del Ministerio de Educación o en 0,3% del PIB. Es un monto



no despreciable pero definitivamente viable.

Figura 4. Costo total de la propuesta: por componente y total.

Fuente: García, et al. (2014).

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 Preferencias se permite destinar una mayor proporción de estas transferencias a mejorar la calidad por medio de las acciones acá propuestas. Pero, seguramente, será

necesario arbitrar algunos recursos adicionales para el sector. El estudio explora varias alternativas al respecto.

Finalmente, la propuesta tiene un alto impacto esperado. Basados en parámetros conocidos con relación al impacto de diferentes propuestas de reforma sobre la calidad docente, sobre el impacto de la calidad docente en el aprendizaje estudiantil y sobre el impacto de mejoras en el aprendizaje en la productividad laboral, es posible hacer una estimación del impacto esperado de la propuesta presentada. Nuestros cálculos muestran que en un escenario de optimismo moderado, en diez años, los estudiantes colombianos podrían mejorar sus niveles de aprendizaje, de forma que estos sean similares a los de países que en el 2009 se encontraban ocho puestos por encima de Colombia en el ordenamiento de las pruebas PISA; en un escenario más optimista la mejora puede ser equivalente a doce puestos. Estas mejoras podrían ser aún mayores cuando la reforma esté consolidada, de manera que en veinticinco años Colombia alcance los niveles de aprendizaje de estudiantes de países como Finlandia, Singapur, Corea del Sur o Canadá. 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 valor presente neto de la reforma que está entre 40 y 98 billones de pesos de 2013.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. (2014a). *Los límites de la economía de la educación: abrir la mirada*. Publicado en el presente número de la revista.
- Álvarez G., A. (2014b). La mirada empresarial de la educación. A propósito del informe "Compartir". *Pedagogía y Saberes*, 39. Suplemento.
- Angrist, J. y J. -S. Pischke (2009). *Mostly harmless econometrics. An empiricist's companion*. Princeton University Press.
- Behrman, J. R.; Parker, S. W. y Todd, P. (2005). Long-term impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico. *Ibero-America Institute for Econ. Research (IAI) Discussion Papers 122*, Ibero-America Institute for Economic Research.
- García, S. y Hill, J. (2009). The impact of conditional cash transfers on children's school achievement: Evidence from Colombia. Documento CEDE 2009-08.

- García, S.; Maldonado, D.; Perry, G.; Rodríguez, C. y Saavedra, J. E. (2015). *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la educación de todos los colombianos*. Fundación Compartir, Punto Aparte.
- Mosteller, F. (2002). *Evidence Matters*. Brookings Institution.
- Sanabria, L. B.; López, O.; Leal, L. A. (2014). *Desarrollo de competencias metacognitivas e investigativas en docentes en formación mediante la incorporación de tecnologías digitales: aportes a la excelencia docente*. Publicado en el presente número de la revista.
- Willett, J. y Murnane, R. (2011). *Methods Matter: Improving causal inference and educational and social research*. Oxford University Press.
- Zubiría, J. de. (2014). No basta tener buenos docentes. *Revista Semana Online*, <http://www.semana.com/educacion/articulo/para-la-excelencia-educativa-no-solo-se-necesitan-mejores-maestros/382193-3>.

