

# "Salario profesional" y calidad de la educación

---

Propuesta Ministerio de Educación

## I. Justificación

Los aumentos salariales para los docentes tienen un impacto fiscal muy superior a los aumentos en cualquier otro sector y, en el contexto del Pacto Social de productividad, precios y salarios y de las políticas del Salto Educativo, deben tener una justificación clara en términos de su impacto real sobre la calidad de la educación.

Tradicionalmente, la realidad del sector educativo se ha caracterizado por grandes deficiencias en la información y vacíos en materia de seguimiento y evaluación de los programas y políticas educativas. Esto ha desembocado en una situación en la cual las crecientes demandas de recursos financieros para la educación se han dado paralelamente con una incapacidad para evaluar la gestión del sector y la eficiencia y efectividad en el uso de esos considerables recursos.

En estas circunstancias el gobierno considera que si bien las aspiraciones de mejoramiento salarial de los docentes son legítimas

(el salario promedio de un docente es de \$256.000 frente a \$448.000 para el resto de los empleados públicos), la sociedad tiene derecho a exigir que los salarios de los docentes, que absorben uno de cada cinco pesos que los contribuyentes entregan al estado, se traduzcan en una mejor educación para sus hijos.

## II. Incentivos para la Calidad de la Educación

Tradicionalmente la asignación de recursos presupuestales para la educación se ha hecho por criterios históricos e inerciales, de manera universal (igual para todos) y sin evaluación de gestión o desempeño. Adicionalmente, la ausencia de incentivos para los docentes que laboran en zonas rurales o urbano marginales ha desembocado en una educación segmentada, caracterizada por la falta de docentes capacitados y una educación de inferior calidad en las zonas más pobres. Para lograr cambiar esta situación y lograr una asignación de recursos en función de resultados, es indispensable que los aumentos salariales puedan manejarse como *Incentivos*, es

decir que sean **diferenciales y selectivos, en función de criterios que redunden en el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación.**

El Gobierno está dispuesto a hacer un esfuerzo fiscal significativo para mejorar la remuneración real de los docentes, siempre y cuando estas mejoras sirvan para introducir **mayor flexibilidad, eficiencia y equidad en la asignación (ubicación) de los recursos docentes, y una mayor dedicación y calidad en la labor del docente (mejor desempeño).** Solo así podrán hacerse realidad los objetivos del «Salto Educativo» de mejorar la eficiencia, cobertura, equidad y calidad de la educación del país.

Profesionalizar el salario va de la mano con reformas que impliquen: 1) fortalecimiento de la eficiencia y gestión de la institución educativa; 2) ampliación de la jornada; 3) bonificaciones especiales a los mejores planteles; 4) evaluación del desempeño de los docentes; 5) mayor eficiencia y equidad en la ubicación de los docentes; 6) mejor pago a los docentes con mayor grado de educación; 7) incentivos a los docentes que laboren en zonas rurales o urbano marginales; 8) racionalización de los ascensos por escalafón; y 9) racionalización del régimen prestacional de los docentes.

### III. La Propuesta

El gobierno propone establecer un «Fondo para Incentivos a la Calidad de la Educación», cuyos recursos se canalizarían a los docentes y establecimientos que cumplan una serie de requisitos, pensados en fun-

**ción del mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la educación.**

La mayoría de los recursos iría para el pago de **incentivos a los docentes**, en función de la ampliación de jornada, su ubicación (rural vs. urbana), su nivel educativo (título profesional), y una evaluación de desempeño. Estos incentivos no constituirían factor salarial para el cálculo de prestaciones. Otra parte se destinaría para otorgar **premios a los mejores planteles** escolares que, además de cumplir una serie de requisitos, se destaquen por una mayor eficiencia interna y calidad.

#### A. Costo, Fuentes y Asignación de los Recursos

Los recursos para financiar los incentivos han sido incluidos en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo 1995-98, y serían financiados con parte de los recursos del Fondo Educativo de Compensación contemplado en dicho Plan de Inversiones, el cual contempla recursos por 332.182 millones (\$ constantes de 1994) para 1996-98. Los costos incrementales de la presente propuesta en tres años (1996-98) serían de 291.437 millones de pesos constantes de 1994<sup>1</sup>, distribuidos así: \$84 mil millones en 1996, \$96 mil millones en 1997, y \$111 mil millones en 1998<sup>2</sup>.

Los incentivos a los docentes no constituirían factor prestacional, se pagarían cada año con cargo al Fondo para la Calidad de la Educación, y se consolidarían al año siguiente, con cargo al Situado Fiscal. En consecuencia, es importante enfatizar que la viabilidad financiera de la presente propuesta de salario profesional, depende de que los costos de

funcionamiento de la educación se ciñan a los montos proyectados, sin desbordamientos en el número de nuevas plazas o incorporaciones. De no ser así, el desbordamiento inercial de los gastos de funcionamiento podría comprometer la disponibilidad de recursos del Fondo de Compensación, y con ellos la viabilidad de la presente propuesta. Igualmente, la disciplina en el comportamiento de los gastos de funcionamiento es fundamental para proteger los programas de Inversión del Salto Educativo, ante eventuales recortes presupuestales por parte del Ministerio de Hacienda.

Los recursos del Fondo se distribuirían a los departamentos como cupos máximos, con base en indicadores agregados promedio como la posibilidad de ampliar jornada, la relación alumno/docente, el número de docentes en zona rural, el número de alumnos matriculados y la población objetivo. A su vez, los departamentos asignarían esos recursos entre los municipios, con base en los mismos criterios aplicados a nivel municipal, y los municipios los distribuirían entre los establecimientos escolares que cumplan los requisitos establecidos. Sería responsabilidad de los gobiernos escolares la distribución de

los incentivos a los docentes, según su dedicación y desempeño.

## **B. Evaluación y Elegibilidad de los Docentes y Establecimientos Educativos**

Los recursos del fondo se canalizarán a los establecimientos educativos que cumplan con unos requisitos de elegibilidad. Los establecimientos elegibles, a su vez, canalizarán los recursos de los incentivos a aquellos docentes que cumplan unos requisitos.

## **C. Elegibilidad de los Establecimientos Educativos**

Para ser elegibles a los recursos del Fondo para la Calidad de la Educación, los establecimientos educativos deberán acreditar ante las autoridades municipales el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Ser establecimientos «completos» (que ofrezcan, directamente o mediante convenio, los 9 grados del ciclo básico).
2. Tener un PEI funcionando, que contemple un mínimo de 6 horas de clase al día, y 2

<sup>1</sup> Estos montos representan aproximadamente un 15% de la nómina salarial básica (sin prestaciones). Es de observar que, como parte de la propuesta, se plantea la posibilidad de dar un manejo diferente a los recursos que tradicionalmente se han usado para ascensos en el escalafón (equivalentes a un 5% de la nómina). De ser posible se suspenderían los ascensos inerciales por escalafón o se buscaría que los docentes que se acojan a la presente propuesta de incentivos renuncien voluntariamente a dichos ascensos durante los tres años en que disfrutarán de aumentos por salario profesional. Esto permitiría utilizar parte de estos recursos para financiar una parte de los incentivos, el resto sería financiado con cargo al Fondo de Compensación Educativo contenido en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo. De no ser posible utilizar esos recursos, tendría que buscarse financiar la totalidad de los costos incrementales, año a año, con recursos del Fondo de Compensación Educativo.

<sup>2</sup> La propuesta oficial del gobierno a FECODE, hasta el momento, se ha limitado a presentar los incrementos globales en tres años, sin especificar año a año. Los aumentos anuales aún estarían sujetos a negociación y por tanto no deben divulgarse ni citarse.

horas lúdicas o recreativas, no necesariamente presenciales. [hoy en día, los alumnos tienen apenas entre 3,5 y 4,5 horas de clase por día].

3. Demostrar niveles mínimos de eficiencia (se propone que tengan una retención acumulada de 1° a 5° grado no inferior al 80% y no inferior al 60% de 1° a 9°). [Hoy en día dichos porcentajes son de 60% y 30%, respectivamente, lo que significa que de cada 100 niños que inician el primer grado sólo 60 terminan quinto grado y apenas 30 completan el ciclo básico de 9 años].

4. Tener una relación alumno/docente "razonable" (se propone un mínimo de 20 para las zonas rurales y de 25 para las zonas urbanas), [Hoy en día los promedios nacionales están entre 21 y 23, pero hay municipios donde los establecimientos escolares funcionan con 10 o 12 alumnos por docente].

5. Contar con una evaluación favorable por parte de la Comunidad (esta evaluación será la evaluación del PEI, contemplada en la Ley 115). [Hoy en día no existe evaluación de la comunidad].

#### **D. Elegibilidad de los Docentes**

Además de la necesaria elegibilidad del plantel a que pertenecen, con base en los requisitos anteriores, los docentes deberán cumplir los siguientes requisitos para ser elegibles a los incentivos:

1. Contar con una evaluación favorable por parte del Consejo Directivo del establecimiento, evaluación que según la Ley 115 deberá hacerse cada año. [Hoy en día no hay evaluación del docente].

2. No recibir más de un salario en su condición de docentes. Se excluyen así los docentes con doble vinculación y los docentes pensionados que continúan activos. [Hoy en día se calcula que el 30% de los docentes pensionados a través de CAJANAL tienen doble pensión y el 80% de los docentes pensionados por el Fondo de Prestaciones del Magisterio continúan activos y devengando sueldo].

### **IV. Criterios para la Asignación de los Incentivos y Estímulos**

#### **A. Incentivos a los Docentes**

Se proponen 3 criterios básicos que definen los montos de los incentivos a los docentes elegibles, a saber:

##### **1. Jornada única**

Se dará un incentivo a quienes aseguren una jornada mínima de 6 horas de clase al día (30 semanales), dentro del mismo PEL.

Los directivos docentes se harían acreedores a incentivos, siempre y cuando el establecimiento que dirigen resulte elegible.

##### **2. Ubicación del docente**

Se dará un incentivo a la ubicación en zona rural, y a las zonas urbanas marginales de Estratos 1 y 2.

##### **3. Nivel educativo del docente**

Se dará un incentivo creciente según el título del docente, distinguiendo tres categorías: Sin título universitario (Categoría A con in-

centivos menores); profesional universitario (Categoría B, incentivos intermedios); y profesional con especialización (Categoría C, incentivos mayores).

## **B. Otorgamiento de Premios a los Mejores Establecimientos Educativos**

A partir de un cupo asignado a cada municipio, en función de la matrícula y la población objetivo, las autoridades municipales escogerán y premiarán a los mejores planteles (10% mejores) en función de *criterios de excelencia escolar*.

Los gobiernos escolares de los establecimientos que se hagan acreedores a estos premios podrán decidir sobre el mejor uso de esos recursos, bien sea para otorgar primas salariales adicionales a sus docentes o para invertir en mejorar sus instalaciones o materiales educativos (a través de los Fondos Docentes).

## **C. Montos y Número de Beneficiarios**

En total se otorgarán dos tipos de incentivos a los docentes: 1) Incentivo por Ampliación de Jornada, con un costo correspondiente al 7% de la nómina; y 2) Incentivo por Ubicación (rural y urbano marginal vs. urbana no marginal), con un costo correspondiente al 6% de la nómina.

Estos dos tipos de incentivos serán acumulativos, lo cual determina 6 grupos de beneficiarios, según su ubicación y jornada

### **1. Docentes rurales con jornada ampliada**

(37.000 beneficiarios potenciales) quienes se harían acreedores a incentivos entre un 15% y

un 27% anual, según su nivel educativo. El efecto acumulativo en tres años variaría entre un 42% y un 100% de incremento real.

### **2. Docentes que trabajen en áreas urbano-marginales (Estratos 1 y 2) con jornada ampliada**

25.000 beneficiarios potenciales, quienes también ganarían incentivos anuales entre un 15% y un 27%, según su nivel educativo. El efecto acumulado en tres años variaría entre un 42% y un 100% en términos reales.

### **3. Docentes que trabajen en áreas urbanas no marginales y con jornada ampliada**

46.000 beneficiarios potenciales, quienes recibirían incentivos anuales entre 13% y 27%, según su nivel educativo. El efecto acumulado en tres años variaría entre 35% y 100% de incremento real.

### **4. Docentes rurales que no amplíen jornada**

25.000 beneficiarios potenciales, quienes ganarían incentivos anuales entre un 5% y un 10%, para un incremento real acumulado en tres años de entre 16% y 33%.

### **5. Docentes de áreas urbano-marginales que no amplíen jornada**

23.000 beneficiarios potenciales, quienes también ganarían incentivos entre 5% y 10% anual, para un efecto acumulado en tres años entre el 16% y el 33% de incremento real.

### **6. Docentes de áreas urbanas no marginales que no amplíen jornada**

47.000 beneficiarios potenciales, quienes recibirían incentivos mínimos, entre 3% y 10%

anual, para un efecto acumulado en tres años de 10% a 33% en términos reales.

En virtud de su carácter selectivo y diferencial, los incentivos a los docentes serían substanciales, estableciéndose un amplio rango de estímulos diferenciales que resultan de combinar los tres criterios antes expuestos (Ver Diagrama y Cuadro 1). Así por ejemplo: un docente con especialización (grado 14 del escalafón) que trabaje en zona rural con jornada única pasaría de ganar \$610.000 pesos mensuales en 1995 a ganar \$1.220.000 al mes (pesos constantes) en 1998; un docente rural con jornada única y con título profesional (grados 7 a 13) podría ver duplicada su remuneración en términos reales y pasaría de \$340.000 en 1995 a \$670.000 en 1998; y un docente normalista rural que trabaje en jornada única podría incrementar su remuneración real en más del 40% y pasaría de ganar \$187.000 mensuales en 1995 a ganar \$267.000 mensuales en 1998. Por otra parte, el aumento para un docente sin título profesional (hasta grado 6 del escalafón) que trabaje en zona urbana no marginal y no amplíe jornada sería el mínimo (10%), su remuneración pasaría de \$187.000 a \$200.000 al mes.

## V. Otras Consideraciones

### A. Situación Financiera del Fondo de Prestaciones del Magisterio

La inminente crisis de las finanzas del Fondo de Prestaciones del Magisterio (Cuadro 2) impone la necesidad de minimizar el posible impacto prestacional de los incrementos en las remuneraciones por salario profesional. En las circunstancias actuales, y *sin tener en cuenta efectos del salario profesional sobre las prestaciones*, el fondo ya genera un déficit

actuarial del orden de \$100.000 millones, déficit que crecería en cerca de \$150.000 millones anualmente, descapitalizando el Fondo y generando un déficit de caja en sólo dos años. Esta perspectiva hace necesario discutir el tema con MinHacienda para comenzar desde ya a buscar una forma de sanear la situación financiera del Fondo. Por consiguiente, a fin de no agravar más la crisis financiera del Fondo, *es fundamental que los incentivos por salario profesional no constituyan factor prestacional*.

### B. Acciones Complementarias

El gobierno es consciente de que el mejoramiento de los ingresos salariales y la profesionalización de los docentes son ingredientes decisivos en el mejoramiento de la educación. Sin embargo, son condiciones necesarias pero no suficientes para alcanzar los objetivos trazados en el plan de desarrollo «El Salto Educativo». También es necesario comprometer esfuerzos y recursos en otros frentes complementarios, como los siguientes:

Es necesario ampliar la infraestructura, allí donde esta se erige como un cuello de botella para la ampliación de la cobertura o la ampliación de la jornada, especialmente en las grandes ciudades. El Salto Educativo contempla recursos para mejorar la infraestructura por \$370 mil millones de pesos, para el cuatrienio 1995-98.

Es necesario garantizar recursos para que los niños tengan textos, bibliotecas y laboratorios y los maestros tengan materiales y ayudas educativas. El Salto Educativo contempla recursos para dotar de textos a 4.600.000 alumnos de primaria y 2.700.000 de secundaria, en cuatro años.

**Cuadro 1**  
**BENEFICIARIOS Y MONTOS DE LOS AUMENTOS POR "SALARIO PROFESIONAL"**

**Panel A: número de docentes beneficiarios (1995)**

	Nivel Educativo	Ubicación			Promedio Jornada
		Rural	U. Marginal	Urb. Resto	
Amplían jornada	3 Niveles	36.636	22.586	45.857	105.079
	A	26.027	9.488	19.264	54.779
	B	10.588	13.020	26.436	50.044
	C	20	78	157	255
No Amplían jornada	3 Niveles	25.585	23.282	47.271	96.138
	A	14.902	3.713	7.540	26.155
	B	10.408	19.147	38.873	68.428
	C	275	422	858	1555
Total por ubicación	3 Niveles	62.221	45.869	93.127	
	A	40.929	13.202	26.803	
	B	20.996	32.167	65.309	
	C	295	500	1.015	

**Panel B: aumentos reales. promedio anual (porcentajes)**

Amplían jornada	3 Niveles	20	22	18	13
	A	15	15	13	10
	B	27	27	22	17
	C	27	27	27	17
No Amplían jornada	3 Niveles	7	9	4	0
	A	5	5	3	0
	B	10	10	5	0
	C	10	10	10	0
Promedio por ubicación	3 Niveles	7	9	4	
	A	5	5	3	
	B	10	10	5	
	C	10	10	10	

Estamos seguros de que todos estos esfuerzos del estado, y el concurso decidido de todos los miembros de la comunidad educativa: docentes, estudiantes, padres de familia

y directivos de establecimientos públicos y privados lograrán avances muy significativos para dar a los colombianos la educación que se merecen y que Colombia necesita.

**Cuadro 1 continuación**  
**BENEFICIARIOS Y MONTOS DE LOS AUMENTOS POR "SALARIO PROFESIONAL"**

Panel C: aumento real acumulado por "salario profesional"

	Nivel Educativo	Ubicación			Promedio Jornada
		Rural	U. Marginal	Urb. Resto	
Amplían jornada	3 Niveles	64	72	54	38
	A	42	42	35	24
	B	97	97	73	54
	C	100	100	100	69
No Amplían jornada	3 Niveles	22	28	13	0
	A	16	16	9	0
	B	33	33	15	0
	C	33	33	32	0
Promedio por Ubicación	3 Niveles	22	28	13	
	A	16	16	10	
	B	33	33	15	
	C	33	33	33	

Panel D: salarios mensuales con aumentos en 3 años (1998) (Pesos constantes de 1995)

Amplían jornada	3 Niveles	462.741	484.836	434.547	388.194
	A	267.091	267.091	253.093	233.027
	B	672.421	672.421	590.737	524.081
	C	1220.547	1220.547	1220.547	1030.009
No Amplían Jornada	3 Niveles	342.114	360.208	319.115	281.542
	A	217.262	217.262	205.082	187.679
	B	453.395	453.395	390.966	340.643
	C	812.537	810.372	803.336	610.274
Total por ubicación	3 Niveles	342.114	360.208	319.115	
	A	217.262	217.262	206.447	
	B	453.395	453.395	390.966	
	C	812.537	810.372	811.664	



**Cuadro 2**  
**PROYECCIONES FINANCIERAS DEL FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO: 1995-1998 (pensiones y cesantías\*)**  
**Escenario sin implicaciones prestacionales por aumentos de "salario profesional"**  
**(cifras en millones de pesos corrientes)**

	1995	1996	1997	1998	Total 95-98
<b>Ingresos:</b>	230.085	210.616	186.262	201.044	828.007
Aporte Nación para Pensionados (3%)	25.500	30.600	35.802	41.172	133.074
Aporte Nación para Cesantías (8.33%)	67.701	84.966	99.410	114.322	366.399
Amortización Deuda Nación 1)	43.596	31.050	28.050	25.550	128.246
Intereses	26.546	14.000	11.000	8.500	60.046
Capital	17.050	17.050	17.050	17.050	68.200
Amortización deuda Departamental 2)	6.888	6.000	6.000	6.000	24.888
Amortización Deuda Previsocial 90/91	22.400	20.000	17.000	14.000	73.400
Rendimientos Inversiones Financieras	64.000	38.000	0	0	102.000
<b>Egresos:</b>	337.640	439.201	578.925	769.035	2124.801
Egresos sin Provisión Reservas Técnicas	205.000	349.125	473.536	647.838	1675.499
Pensiones 3)	128.000	242.385	359.838	522.041	1252.264
Cesantías Definitivas 4)	34.000	81.250	83.875	91.500	290.625
Cesantías Parciales 5)	43.000	25.490	29.823	34.297	132.610
provisión para Reservas Técnicas	132.640	90.076	105.389	121.198	449.303
Cesantías (70% de los Aportes)	63.382	59.476	69.587	80.025	272.470
Pensiones (3% de Nómina)	69.258	30.600	35.802	41.172	176.832
Balance Actuarial	-107.555	-228.585	-392.663	-567.991	-1296.794
Balance sin Provisión Reservas Técnicas	25.085	-138.509	-287.273	-446.794	-847.491
Portafolio de Inversiones (Capital)	426.680	288.171	898	-445.896	n.a.
Balance de Caja	451.765	149.663	-286.376	-892.690	-577.638

Notas: (\*) Se excluye salud pues se estima que los aportes para salud cubren en su totalidad los egresos para salud. De hecho, para 1995, quedaría un superávit de \$10.000 millones. (1) Corresponde a la deuda de la Nación con el Fondo al corte de cuentas (1991). (2) Corresponde a la deuda de los departamentos al corte de cuentas. (3) Se estimó como el producto del número de docentes elegibles para pensión por 14 mesadas promedio. (4) Para 1994 se calculó la proporción de los pensionados que se retiraron y se aplicó al número de pensionados nuevos «para cada año; ese número se multiplicó por el monto de la cesantía definitiva promedio de» cada año, indexada en un 10% para aproximar el efecto de la retroactividad (no se consideraron incrementos salariales). (5) Se estimó como el 30% de aportes para cesantías.

Fuente: Cálculos del MEN con base en información del Fondo de Prestaciones del Magisterio.