

**EL INCENTIVO RURAL EN BOGOTÁ  
QUIBA COMO CASO DE ESTUDIO**

MIGUEL ALFONSO RODRIGUEZ JIMENEZ

DIRECTOR DE TESIS:  
HERNANDO BAYONA RODRIGUEZ

MAESTRIA EN EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

CIFE

BOGOTA 2016

## TABLA DE CONTENIDO

	PG.
I. INTRODUCCION.....	7
II. MARCO TEÓRICO.....	8
El incentivo a docentes en América Latina y otros países.....	12
Los incentivos docentes en Colombia.....	18
III. METODOLOGIA.....	20
Primer momento.....	21
Segundo momento.....	21
Tercer momento.....	21
Cuarto momento.....	21
RESULTADOS.....	22
Análisis de las normas de Incentivo por ruralidad en Bogotá.....	22
Estructura del incentivo para Bogotá.....	23
Actos administrativos que legalizaron el incentivo de ruralidad en Bogotá.....	24
Análisis jurídico e incidencias.....	32
El caso de Quiba. Aplicación de instrumentos y análisis de datos.....	34
IV. DISCUSIÓN – PROPUESTA.....	36
V. BIBLIOGRAFÍA.....	38
VI. ANEXOS.....	40

## **EL INCENTIVO RURAL EN BOGOTA. QUIBA COMO CASO DE ESTUDIO**

*La falta de oportunidades de aprendizaje es tanto una causa como un defecto de la pobreza rural.*

*FAO Y UNESCO (2004)*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

**Palabras Claves: Incentivo docente, ruralidad, carrera docente, zonas vulnerables.**

Este estudio tiene un enfoque cualitativo, busca definir si los incentivos a la ruralidad en Bogotá, inciden en la permanencia de docentes en las instituciones y en el mejor aprendizaje de los alumnos. En primer lugar, el estudio realizó un análisis normativo sobre los incentivos docentes en los últimos 40 años, y permitió determinar que estos han venido reduciéndose en todas las zonas, principalmente por que se ha mejorado el acceso a los servicios públicos, en especial los de movilidad; sin embargo, muchas de las zonas donde suspendieron los incentivo a los docentes, siguen siendo afectadas por la inseguridad, problemas de salubridad y ambientales que albergan poblaciones muy vulnerables. Se concluye que se debe incluir en las normas que determinan los incentivos por ruralidad, además del difícil acceso a las zonas, la vulnerabilidad de la población que las habitan. En segundo lugar, se hizo un análisis a profundidad en el colegio Quiba de Ciudad Bolívar el cual tiene dos sedes, una con los incentivos de ruralidad y la otra que no los tiene. Las dos sedes están muy cerca entre sí. El análisis muestra que el incentivo aumenta la percepción de beneficio de los maestros y su intención de permanecer en la institución, lo que favorece los procesos de aprendizaje de los estudiantes, en la medida en que hay un mayor compromiso en la labor docente y las instituciones programan y desarrollan de mejor manera los proyectos pedagógicos.

## **ABSTRACT**

Key words: teacher Incentive, rurality, career teaching, vulnerable zones.

This study has an approach qualitative, seeks to define if them incentives to the rurality in Bogota, affect in the permanence of teaching in the institutions and in the best learning of them students. First, the study made a normative analysis about teachers incentives in the past 40 years, and allowed to determine that these have been reduced in all areas, mainly that improved access to public services, especially those of mobility; However, many of the areas where suspended the incentive to teachers, are still being affected by insecurity, health problems and environmental that harbor very vulnerable populations. It is concluded that it should be included in the rules that determine incentives for rural life, as well as the difficult access to the areas, the vulnerability of the population inhabiting them. Secondly, became an analysis at depth at Colegio Quiba in Ciudad Bolívar which has two locations, one with the incentives of rurality and another that does not. The two sites are very close together. The analysis shows that the incentive increases the perception of benefit of the teachers and their intention to remain in the institution, which promotes student learning processes, insofar as there is a greater commitment in teaching and institutions schedule and develop better teaching projects.

## **I. INTRODUCCION**

El presente estudio tiene un enfoque cualitativo. El desarrollo del trabajo giró en torno a la pregunta ¿cómo incide el incentivo de ruralidad en la permanencia de los mejores docentes en las instituciones y el mejor aprendizaje de los alumnos?

El objetivo es demostrar que los incentivos mejoran el desempeño de los docentes y los motiva a permanecer en las instituciones por mayores periodos, lográndose con ello la mejor organización de las instituciones y la proyección de metas pedagógicas a mayor tiempo. A menor movilidad mayor calidad de educación y por ende mejores aprendizajes

Para la elaboración del marco teórico se analizaron los estudios de Mckinsey en 25 países del continente. Los estudios de la fundación Compartir para el caso Colombiano y autores como Emiliana Vegas y Bárbara Bruns y Javier Luque para el análisis del incentivo en América Latina.

Se profundiza en el aspecto jurídico, mediante la recolección de todos los actos administrativos tanto nacionales como locales, que han estructurado a lo largo de 40 años el incentivo, construyendo con esa base jurídica una matriz general que muestra la historia del incentivo entre 1976 y 2015, discriminando en los diferentes lapsos de tiempo, cada una de las instituciones con su identificación, dirección y acto administrativo que le concede o no la ruralidad. Esta matriz permite analizar que este incentivo no ha sido tratado con la debida profundidad como herramienta para la calidad de la educación en la estructura del sistema educativo nacional.

En concordancia con Mackinsey (2007 y 2010) en relación con que uno de los pilares de todo sistema educativo es la planta de docentes y para reconfirmar la importancia de esta bonificación según la opinión de los propios maestros, se encuestaron a 50 de ellos en el colegio rural Quiba, ya que por tener dos sedes, una con incentivo y otra a pocas cuadras sin él, brinda una mejor posibilidad de conocer la opinión de los educadores sobre el tema en la localidad de Ciudad Bolívar. También se encuestaron 30 rectores de la localidad de Usme ya que es una de las tres localidades que cuenta con colegios rurales, hoy por hoy 20% de las instituciones de allí tienen este carácter.

La conclusión más importante es haber determinado que el incentivo rural afecta positivamente y de manera directa la consolidación de las plantas de personal de esas instituciones disminuyendo el traslado de profesores y motiva el mejor desempeño docente, trayendo consecencialmente un mejor aprendizaje.

La segunda conclusión importante se plantea desde el punto de vista del incentivo como una política pública que debe ser rediseñada, teniendo en cuenta el contexto general que rodea las instituciones para que su aplicación no dependa únicamente del factor movilidad y difícil acceso, sino que se contemplen, como en el derogado Decreto 265 del 2000 de la Alcaldía de Bogotá o como en Chile, la vulnerabilidad de los centros educativos, que tiene que ver con la inseguridad, la salubridad y demás factores que incidan directamente en el desempeño laboral y escolar. Este sería el punto de partida para el mejoramiento de la calidad de la educación desde la perspectiva del mejor desempeño de los maestros

en las instituciones educativas y el logro de metas pedagógicas con los mejores profesores en las instituciones.

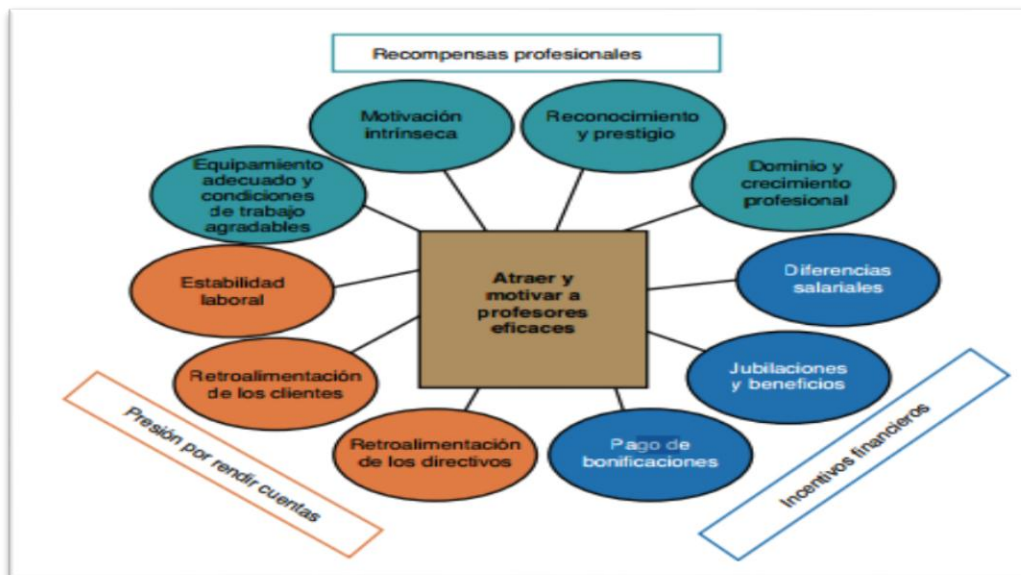
## I. MARCO TEÓRICO

Existe evidencia sobre la importancia que tienen los incentivos docentes en cuanto a la permanencia y desempeño de los profesores. Por ejemplo, Glewwe (2003) evaluó un programa para el caso de los incentivos docentes en Kenia e Israel. Sobre Kenia, comenta que dicho incentivo se implementó en 50 escuelas rurales, basados en los resultados obtenidos por los alumnos. Cada año, el programa proporcionó premios valorados en hasta un 43% del salario mensual en los grados 4 a 8, si los estudiantes mejoraban sus resultados en pruebas. El experimento determinó que obtuvieron mejores resultados los alumnos de los maestros que recibieron el incentivo mencionado. Para el caso de Israel el mismo estudio encontró un mejor desempeño y empleo de nuevas estrategias por parte de los docentes incentivados. Destaca el informe, además, que los maestros incrementaron los esfuerzos para aumentar el número de alumnos que presentan la pruebas.

Por su parte, McKinsey & company (2007) presentan un informe en el que estudian 25 sistemas educativos exitosos, mediante un análisis comparado, tratar de responder plantea en su informe una pregunta que se va deshilando a lo largo del documento ¿por qué algunos sistemas educativos tienen un mejor desempeño y mejoran con más rapidez que otros? En la intervención realizada, la compañía estudia veinticinco sistemas educativos de todo el mundo, entre ellos los diez con mayores éxitos. Las conclusiones del documento se resumen en tres ideas fundamentales así: 1) la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes, 2) la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción y 3) lograr altos resultados universalmente sólo es posible poniendo en práctica mecanismos que aseguren que las escuelas brinden instrucción de alta calidad a todos los niños. La primera idea expone la necesidad de que los estados implementen estrategias para que a la carrera docente lleguen y se mantengan los docentes más calificados y con mejores desempeños. Esto se logra a través de estrategias de formación antes del ingreso y su permanente capacitación cuando ya se hayan vinculado a la carrera docente. También plantea el informe la necesidad de mejorar los niveles salariales en la educación, aunque es claro en comentar que ello debe estar sujeto a niveles de desempeño alto por

parte de los educadores, con la posibilidad, inclusive, de sacar del servicio a los profesores con desempeños deficientes.

Hoxby y Leigh (2004) retomados por Emiliana Vegas (2005) en *incentives to Improve Teaching. Lessons for Latin América*, afirma que la disminución de la calidad de los maestros en Estados Unidos se debe no sólo a las mayores oportunidades que tienen las mujeres fuera de la docencia, sino también a la estructura de sueldos docentes, fuertemente comprimida. Bárbara Bruns y Javier Luque (2014), en el documento “profesores excelentes” pg. 40. Desarrollan su tesis considerando que la calidad de los docentes en América Latina y el Caribe se puede conseguir apuntándole a tres aspectos importantes: atraer candidatos de alto nivel, separar de los cargos a quienes de manera continua demuestren bajos desempeños y motivando a quienes demuestren esfuerzos en el trabajo y en su profesionalización.



Gráfica N° 1. Categorías de incentivos que motivan a los profesores. Fuente: Bárbara Bruns y Javier Luque( 2014)

De acuerdo con estos autores, los incentivos a docentes se pueden dividir en tres grandes bloques: a) A; recompensas profesionales, lo que en nuestro medio conocemos como reconocimientos en la hoja de vida del docente y un mejor status social; b) B presión por rendir cuentas, lo cual tiene que ver directamente con los entes que conforman la comunidad educativa, padres de familia, estudiantes,

directivos y c)C los incentivos financieros consistentes en bonificaciones en dinero, como se observa en la gráfica 1, el centro de estos factores, es decir el propósito, es atraer y motivar a profesores eficaces

Por su parte, Vegas (2005) plantea la interrelación que debe existir entre los incentivos a los docentes y el contexto general en el que se desenvuelve. Con base en sus apreciaciones, se puede inferir que para Vegas existen siete aspectos que pueden motivar a los mejores maestros para que permanezcan por más tiempo en sus instituciones educativas. La siguiente tabla resume y explica estos siete aspectos.

INCENTIVO	DESEMPEÑO
<b>1. Infraestructura y materiales de enseñanza adecuados; recursos básicos</b>	De tal forma que se facilite la labor del docente y el aprendizaje de los estudiantes.
<b>2. Claridad con respecto a lo que se espera de los maestros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuáles son los conocimientos y competencias que necesitan los maestros.</li> <li>• Cuáles son las conductas y el desempeño que los maestros deben exhibir.</li> <li>• Cuáles son los resultados que esperamos que obtengan los maestros en términos de aprendizaje de los alumnos.</li> </ul>
<b>3. Reglas claras y transparentes para la selección y asignación de los maestros a las escuelas de acuerdo con propósitos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La modalidad de selección y asignación de los maestros a las escuelas afecta a la enseñanza y al aprendizaje.</li> </ul>
<b>4. seguimiento y evaluación de la enseñanza y el aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuáles son los conocimientos y competencias que tienen los maestros.</li> <li>• Cuáles son las conductas y el desempeño que exhiben los maestros.</li> <li>• Qué están aprendiendo los alumnos y a qué ritmo están avanzando.</li> </ul>
<b>5. Liderazgo pedagógico y desarrollo profesional para apoyar a las comunidades profesionales docentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los administradores de los establecimientos educativos como líderes pedagógicos.</li> <li>• Utilización de la información derivada de las</li> </ul>



	<p>evaluaciones docentes para generar oportunidades de desarrollo profesional adaptadas a cada maestro y equipo de maestros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de tiempo dentro de la jornada escolar para el desarrollo profesional docente y la colaboración entre los maestros.</li> </ul>
<p><b>6. Autonomía profesional y autoridad.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los maestros pueden utilizar su mejor juicio profesional en el aula.</li> <li>• Los administradores de los establecimientos educativos tienen autonomía profesional para dar apoyo a los maestros, tanto en cuanto a recursos materiales como técnicos.</li> <li>• Los administradores de los establecimientos educativos tienen autoridad para gratificar a los maestros que tienen un alto desempeño y sancionar a los maestros cuyo desempeño es deficiente.</li> </ul>
<p><b>7. Incentivos docentes eficaces.</b></p>	<p>Sueldos relativos adecuados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejores sueldos para los maestros con un mejor desempeño.</li> <li>• Mejores sueldos para los maestros que trabajan en zonas desfavorecidas.</li> <li>• Oportunidades de ascenso a lo largo de la carrera docente.</li> <li>• Reconocimiento para los maestros de excelencia.</li> <li>• Verdadera amenaza de perder el empleo en el caso de los maestros con un bajo desempeño.</li> <li>• Los maestros deben convencer a los usuarios de que están trabajando de manera adecuada.</li> </ul>

Tabla N°. 1. Incentivos a docentes: elaboración propia con datos de Vegas (2005)

Como se puede observar en la tabla 1, los incentivos docentes eficaces hacen parte de los factores motivadores de los maestros. Vegas, en concordancia con los autores estudiados anteriormente, en este factor hace referencia específicamente a la incidencia de mejorar los salarios de los docentes que realizan su actividad en las zonas apartadas como por ejemplo en Bogotá, nos referimos a las instituciones ubicadas en el sector rural o en condiciones ambientales difíciles o inseguridad.

A pesar de que existe consenso sobre la importancia que tienen los incentivos docentes sobre su retención y desempeño, existen países en los cuales las precarias condiciones de los maestros sugieren que este tema de incentivos no ha sido contemplado. A continuación se presenta una descripción de la situación de los docentes en América Latina para las zonas rurales.

### **Los incentivos a docentes en América Latina y otros países.**

La situación en las zonas rurales de los países de América Latina es muy difícil para los maestros y se hace necesario tener fuertes incentivos para que ellos decidan permanecer en estos lugares. Gajardo (2014) refleja la difícil situación de los profesores que se desempeñan en las escuelas rurales de América Latina, sus planteamientos se resumen en cinco aspectos a saber:

**Primero:** la profesión docente es de incentivos débiles en muchos países, como el caso de Colombia, la profesionalización depende de la antigüedad del servidor público. El ingreso, la formación y los incentivos no ayudan a reclutar los mejores talentos para estas zonas. Contrario a esto, Juan Carlos Navarro (2002) pg. 345 plantea que luego de sus análisis sobre los incentivos a docentes en 5 países de América Latina comprobó que estos hallazgos indican que las escuelas privadas laicas en Perú y las católicas en Chile cuentan con incentivos que permiten que los docentes se sientan comprometidos con su labor, más allá de lo que se espera de ellos.

**Segundo:** los docentes que ejercen su profesión en las zonas rurales no tienen una capacitación especial que se ajuste a las necesidades de los alumnos, más aún cuando en la mayoría de los casos en una misma aula hay niños de varios grados. Adicionalmente, Los currículos estandarizados son iguales a los de las zonas urbanas y los procesos de evaluación no reflejan las necesidades de una educación eminentemente rural.

**Tercero:** la capacitación y permanente formación es deficiente, los profesores se capacitan para poder ascender en el escalafón, más no para atender las necesidades educativas de la comunidad.

**Cuarto:** La formación docente se centre en el desarrollo de competencias generales que incluyen: habilidades intelectuales específicas; dominio de los contenidos de enseñanza; competencias didácticas; identidad profesional y ética; y capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de los alumnos y el entorno de la escuela pero sin especificar diferencias entre zonas urbanas y rurales.

**Quinto:** falta de incentivos para acoger los mejores candidatos para el medio y favorecer su desarrollo profesional, es esencial ofrecer incentivos que compensen la percepción de bajas remuneraciones y malas condiciones de trabajo asociadas a la docencia. Algo que continúa sin ocurrir en las zonas rurales.

En el año 2009 el gobierno Mexicano publicó en cooperación con la OCDE el documento “Evaluación y reconocimiento de los docentes, prácticas internacionales.” En uno de los capítulos se presenta un estudio sobre los incentivos que brindan países latinoamericanos a los profesores que laboran en escuelas lejanas, dos de los ejemplos suministrados son:

Perú: ofrece a los maestros rurales un bono que puede representar el 5% de su salario y que se mantiene aun cuando el maestro deje de trabajar en el establecimiento apartado o en caso de que el urbanismo haya cobijado el plantel. La dificultad según el documento radica en que el incentivo es muy bajo y los maestros urbanos no se ven atraídos para trasladarse a uno rural.

Bolivia: la escala salarial de los docentes depende de su ubicación en una matriz que tiene en cuenta factores como trabajar en una escuela rural, provincial o urbana. A ello se agrega el nivel de formación académica de cada docente y por último su experiencia laboral determinada por años de servicio, en este caso el incremento por lejanía puede representar un 9% del salario general. A ellos se puede sumar un incentivo por trabajar en zona de frontera y el IPR incentivo por permanecer en el área rural pobre, este puede ser hasta de un 20% del salario mensual básico.

La Sociedad Colombiana de estudios para la educación (2012)<sup>1</sup>, hace referencia a los antecedentes nacionales e internacionales sobre incentivos a docentes, algunos aspectos importantes sobre el particular se comentan a continuación.

La estrategia más significativa en Europa se denomina EUROPA 2020 “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En esta propuesta la UE plantea cinco objetivos principales en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se ha fijado sus propios objetivos. Para el caso de la educación, se integran centros educativos de toda la “Comunidad Económica Europea” (27 países).

Para lograr este propósito, en el año 2007 el Consejo de la UE firmó con los países miembros un documento, incluyendo compromisos en relación con el apoyo a los profesores:

1. Esforzarse por garantizar que los profesores sean titulados de instituciones de enseñanza superior, que ofrezcan un equilibrio adecuado entre los estudios basados en la investigación y la práctica docente,
2. Posean un conocimiento especializado de las materias que imparten y competencias pedagógicas,
3. Tengan acceso a programas eficaces de apoyo al comienzo del ejercicio de la profesión,
4. Tengan acceso a una tutela adecuada a lo largo de su carrera,
5. Reciban estímulo y apoyo a lo largo de su carrera para plantearse qué necesitan aprender y para adquirir nuevos conocimientos, destrezas y competencias, por medios formales, informales y no formales, con inclusión de intercambios y destinos temporales en el extranjero.

Además, es necesario ofrecer mayores incentivos a los profesores para que sigan actualizando sus competencias a lo largo de su carrera profesional, al tiempo que es también necesario un esfuerzo para garantizar que la educación que se recibe en el empleo responde a las necesidades del profesorado, tanto en términos de cantidad como de calidad.<sup>2</sup>

En Inglaterra las escuelas tienen un estricto seguimiento a través de un sistema de evaluación que permite determinar las falencias de los estudiantes para plantear mecanismo de refuerzo y planes de

---

<sup>1</sup> Estudio presentado al Ministerio de Educación Nacional de Colombia, sobre los incentivos a docentes y directivos docentes de las instituciones oficiales del país, con miras a orientar al gobierno nacional sobre el diseño e implementación del Plan nacional de incentivos.

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42007X1212\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42007X1212(01)&from=EN)

mejoramiento según las necesidades. El sistema de evaluación hace un estricto seguimiento al docente y de allí se determina la posibilidad de asignar los incentivos, que en su mayoría se buscan que privilegien a grupos más que a individuos Bertola,G. y Checchi, D. (2014)

En Nueva Gales del sur y Australia desde el año de 1992 existen los AST Advanced Skills Teachers (Profesores con habilidades destacadas) que reciben un incentivo económico por aceptar la realización de más actividades con los alumnos para mejorar los resultados, o con otros profesores para compartir sus experiencias u orientar a los principiantes, desarrollo curricular, todo tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación. La permanencia extra en las instituciones les genera en algunos casos hasta un 43% de sobresueldo.

En Francia debido a los bajos resultados obtenidos en las pruebas censales, se ha venido implementando una nueva política educativa en la que se involucran incentivos a los docentes, consistentes en becas para estudio y bonificaciones, concedidas según los desempeños mostrados por los estudiantes y los resultados de la evaluación docente.

En el caso de Holanda, los muy bajos resultados obtenidos, se atribuyen a la proliferación de etnias y los escasos de profesores que no encuentran rentable esta profesión por los bajos salarios, sin que al momento se hayan creado estímulos necesarios para incentivarlos.

Finlandia ha basado la estructura de su sistema educativo en los procesos de formación, incorporación, evaluación y permanencia de los docentes en las instituciones educativas tanto privadas como estatales. Los estímulos concedidos a los profesores están sujetos a los resultados exitosos de los estudiantes en los diferentes desempeños. Son motivados, tienen una formación permanente y ellos mismos están muy preocupados por estar al día sobre los cambios que se producen en la sociedad y en su propia profesión

Vale la pena recordar que en Finlandia la evaluación para los menores, pierde su carácter competitivo y angustiante; por el contrario, se convierte en un medio que los estimula y motiva para ubicarse en una línea de progreso pero se adaptada a los ritmos de cada niño. En Finlandia no hay pruebas externas estandarizadas para clasificar a los estudiantes o escuelas. Algunas muestras de estudiantes son evaluadas periódicamente por las autoridades de Educación finlandesas, por lo general al final de 2º y 9º grado, para informar las decisiones sobre currículo e inversiones en la escuela. Todas las demás evaluaciones son diseñadas y gestionadas localmente. El currículo nacional básico proporciona a los maestros criterios de evaluación para cada grado y materia y para la evaluación final del progreso del

estudiante cada año. Las escuelas luego usan esas directrices para elaborar un conjunto más detallado de resultados de aprendizaje. Reetta Tikkanen. Helsinki, Finlandia (Coordinadora de relaciones internacionales. Colegio Finlandés.)

En Chile, cerca de 50 mil profesores hacen clases a alumnos de establecimientos vulnerables. Respecto a sus pares, no tienen mayores incentivos económicos, pese a que se enfrentan día a día a un complejo aprendizaje y a precarias condiciones, que afrontan tanto ellos como sus estudiantes, afirman Judith Herrera y Paulina Salazar (2105); según las autoras son los mismos profesores los que realizan campañas para conseguir dinero y cubrir los pisos de algunos salones de los colegios del sur de Santiago, que tienen niveles de vulnerabilidad muy altos. Es algo que tienen que vivir día a día muchos docentes en todo el país que atienden los centros educativos de mayor complejidad enfrentando los retos del aprendizaje y los violentos jóvenes que vienen de pandillas y en muchos casos amedrentan a los profesores.

Estas razones fueron tenidas en cuenta por el gobierno chileno que acaba de aprobar para los docentes que trabajen en colegios vulnerables, un reconocimiento monetario pactado en 14% de sobresueldo para quienes ejercen este tipo de labor. Myriam Bustos (2016) hace referencia al incentivo y retoma el comentario de Ernesto Treviño, experto en educación y profesor de la Facultad de Educación de la U. Católica de Chile quien comenta que la cifra es un buen paso y una señal para los docentes. Sin embargo, cree que “será necesario complementar esta medida con otras que mejoren el clima laboral, los apoyos a los docentes en el aula y las perspectivas de desarrollo profesional en las escuelas que atienden a estudiantes vulnerables para hacer más atractiva la opción de trabajar en ellas. Debe haber un conjunto de cosas que posibiliten que más profesores trabajen en este sector, no sólo la asignación”. Esta bonificación tiene características similares a las del incentivo por ruralidad que se ha implementado en Colombia y que es materia del presente estudio.

Sobre los resultados de la medida, que acaba de ser implementada no se conocen aún los resultados y habrá que esperar por lo menos cinco años para evaluar su aplicación.

Por otro lado Acuña (2015) hace una descripción cronológica de los incentivos que se han venido otorgando en ese país a los profesores del estado.

INCENTIVO	AÑO DE CREACION
Se crea el SNED ( incentivo económico asociado al desempeño de los docentes)	1996
Premio a la excelencia pedagógica	1997
Asignación de excelencia pedagógica (AEP) evaluación voluntaria	2000
Sistema nacional de evaluación del desempeño profesional docente	2003
Asignación variable por desempeño individual (AVDI)	2004
La prueba INICIA para los egresados de facultades de pedagogía	2006
Beca Vocación de Profesor. Estímulo para que estudiantes ingresen a estudiar docencia.	2011

Tabla N° 2. Incentivos a docentes en Chile Fuente: elaboración propia con datos de Acuña Ruz (2015)

Para la política educativa chilena es clara la relación entre profesionalización, desempeño y evaluación.

### **Los incentivos docentes en Colombia**

Aunque la presente investigación se enfoca en los incentivos docentes en Bogotá, se realiza una contextualización de los incentivos a nivel nacional para usarlos como marco de referencia. A continuación se presente una breve descripción de los principales incentivos docentes en Colombia.

Los incentivos docentes en Colombia son contemplados desde la misma Constitución Nacional. La cual compromete al Estado a velar por la calidad de la educación (Cap. II Art. 67), la profesionalización y dignidad del docente (Cap. II Art. 68) y a la creación de “incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”. (Cap. II Art. 71).

A su vez la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, en el Artículo 4º, delega al Estado la responsabilidad de atender los factores que la favorezcan, especialmente los relacionados con los docentes y su desempeño, como formación, recursos, pertinencia, métodos, innovación, evaluación, estímulos e incentivos, lo cual es reglamentado posteriormente en el Decreto 2878 de 1997.

La presente investigación realizó un análisis sobre los principales incentivos docentes que existen actualmente en Colombia y que el gobierno ha considerado como derechos adquiridos para su implementación en el evento de que se lleve a buen término la creación el fondo de incentivos para docentes estatales. El siguiente cuadro resume los resultados encontrados en el país.

LUGAR	INCENTIVO
MEDELLÍN	Premio “Medellín la más educada” Concurso sobre “experiencias pedagógicas Significativas” Programa de bilingüismo “English Net”. 60% del valor de la matrícula para programas de maestría y doctorado de docentes.
ITAGÜÍ	Elección a maestro de vida. \$ 5.000.000 a c/u de las instituciones certificadas. Becas para posgrados en la EAFIT. 48 becas para posgrados en CINDE. Inmersión en ingles en San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Celebración del día del maestro. Programa de vivienda para educadores.
ENVIGADO	100% del valor de la matrícula semestral para formación en educación.



	<p>70% del valor de la matrícula semestral para maestrías, especializaciones y doctorados de docentes.</p> <p>Financiación del 100% para participación de docentes en eventos educativos.</p> <p>Hasta 20 SMLMV a docentes destacados.</p> <p>Incentivos a la investigación.</p> <p>Incentivo a docentes con estudiantes en condiciones de discapacidad.</p> <p>Incentivo a los Directivos docentes “líderes”.</p>
BOGOTÁ	<p>Formación permanente a docentes y directivos docentes.</p> <p>Financiación de hasta el 70% para posgrados.</p> <p>Participación en eventos académicos regionales y nacionales.</p> <p>Incentivo a la investigación.</p> <p>Acceso a eventos culturales, deportivos y recreativos.</p> <p><u>Incentivo para docentes en áreas rurales de Bogotá</u></p> <p>Incentivo para docentes con niños y niñas en condición de discapacidad.</p> <p>Reconocimiento por una vida al servicio de la educación.</p> <p>Celebración del día de las y los educadores.</p> <p>Estímulo especial a directivos docentes.</p>
FLORENCIA	<p>Desde el año 2007 se creó el “premio a la excelencia institucional” que reconoce los mejores desempeños en la educación, a través de unas categorías en las que son ganadores los maestros, las instituciones y los estudiantes con mejores desempeños.</p>
BOYACA	<p>Desde el año 2010 se implementó el otorgamiento de incentivos a las mejores instituciones y el personal docente.</p> <p>La alcaldía premia los mejores 3 mejores funcionarios de las instituciones educativas <u>no</u> certificadas que demuestren valores agregados en sus labores.</p>
RISARALDA	<p>Participación en los programas de formación e inmersión.</p> <p>Acceso a los recursos del fondo de financiación de recursos humanos de alto nivel.</p> <p>Estímulo a docentes y directivos de municipios <u>no</u> certificados.</p> <p>Financiación de estudios de posgrados a docentes de los distintos municipios.</p>
MAGANGUE	<p>La alcaldía municipal ha enfocado el otorgamiento de los incentivos al fortalecimiento de los equipos de trabajo, hay incentivos pecuniarios y no pecuniarios:</p> <p>Becas para educación formal.</p>

	Reconocimiento público a la labor meritoria. Encargos, comisiones y traslados. Reconocimientos pecuniarios a los mejores equipos de trabajo. Descansos laborales remunerados.
CORDOBA	Reconocimiento público al mejor maestro. Promoción de actividades y eventos para docentes. Concurso sobre experiencias pedagógicas significativas.

Tabla N° 3. Fuente: elaboración propia. Datos del Ministerio de Educación Nacional (2013)

## II. METODOLOGÍA

La presente investigación busca responder a la pregunta: ¿cómo incide el incentivo de ruralidad en la permanencia de los mejores docentes en las instituciones y el mejor aprendizaje de los alumnos? Para esto se plantea una metodología de análisis documental y corte cualitativo de cuatro pasos:

El primero consistió en la recopilación de la literatura relacionada con los incentivos docentes a nivel general y la revisión de algunos casos en América Latina y otros países, segundo revisión del estado actual de los incentivos en Colombia. Estos dos primeros momentos permitieron la elaboración del marco conceptual. Tercero se centró el estudio en el incentivo por ruralidad en Bogotá, se sistematizó la información, se hizo el historial de los incentivos por colegios en una gran matriz y se planteó un análisis jurídico y sus incidencias. Cuarto encuestas a rectores y profesores y análisis de los resultados.

### **Primer momento.**

Se partió de la conceptualización general sobre los incentivos a docentes, se realizó una recopilación e interpretación de la literatura en torno al incentivo en el ámbito mundial, latinoamericano y nacional. Se tomaron varios autores que destacan la importancia de buscar la calidad de la educación desde la motivación a los docentes.

### **Segundo momento.**

Consistió en la recopilación y análisis de la literatura existente sobre los incentivos en Colombia los cuales constituyen uno de los insumos del gobierno para la creación del FONIMAC (fondo nacional de incentivos para maestros colombianos)

### **Tercer momento**

Una vez recopilada la normatividad sobre el incentivo rural, se elaboró una tabla que muestra uno a uno los actos administrativos que conceden y modifican las características y las instituciones beneficiarias de dicha bonificación, de aquí se desprendió de manera paralela la matriz que resume la historia del incentivo rural en Bogotá y muestra una a una, las instituciones que recibieron el incentivo rural a lo largo de su historia, rescata el nombre de cada sede, su identificación, si recibe o no el incentivo y la resolución o decreto que le concedió este derecho en cada uno de los periodos y el motivo por el cual se concedía el beneficio. Se cierra este momento con un planteamiento sobre las incidencias de los cambios en la normatividad sobre el incentivo por ruralidad (ver matriz) [MATRIZ GENERAL.xlsx](#)

### **Cuarto momento.**

El caso de Quiba. Aplicación de instrumentos y análisis de datos. Bajo este subtítulo se trabajó el cuarto momento que recopila la percepción que tienen los docentes y directivos docentes sobre la incidencia del incentivo por ruralidad, tanto en su bienestar como en el desarrollo de proyectos y la calidad de la educación. Se efectuó mediante la ochenta encuestas, aplicadas en el colegio Quiba de la localidad de Ciudad Bolívar porque cuenta con dos sedes, una con el incentivo y otra sin él. También se encuestaron treinta rectores de la localidad de Usme que tiene aproximadamente el 20% de instituciones con ruralidad.

## **III. RESULTADOS**

### **Análisis de las normas de Incentivo por ruralidad en Bogotá.**

A continuación se muestra el análisis detallado de la normatividad de incentivos como reconocimiento especial consistente en bonificaciones económicas, premios, exaltaciones, traslados a mejores sitios de

trabajo, becas, material didáctico para las instituciones, que se reconoce a los docentes estatales que presten sus servicios como educadores en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras. El desplazamiento de los docentes a estas instituciones requiere de mayor tiempo, de mayor esfuerzo por cuanto las distancias, en algunos casos, no permiten viajes diarios y tienen que alojarse en los mismos centros educativos y volver a la ciudad solamente cada mes.

En la actualidad, la capital tiene territorios rurales en tres localidades que son: San Cristóbal (localidad 4), Usme (localidad 5) y Sumapaz (localidad 20).

El Decreto nacional 707 del 17 de abril de 1996 sobre las zonas para las cuales está previsto el reconocimiento del incentivo de ruralidad, determina:

1. **Zona de difícil acceso** de cualquier entidad territorial es aquella que por sus características geográficas, deficiencias de vías y medios de transporte, exige un esfuerzo físico-económico fuera de lo ordinario para la permanencia o movilización del docente.

En los distritos y en las capitales de departamento, también podrán ser consideradas de **difícil acceso** aquellas áreas urbanas y rurales que por su vulnerabilidad, marginalidad y pobreza, no aseguran la eficiente prestación del servicio público educativo.

Igualmente se consideran de **difícil acceso**, la totalidad del territorio de los Departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Corresponde al gobernador o alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

2. **Zona en situación crítica de inseguridad** es aquella en donde se presenta alteración de orden público que objetivamente afecta el normal desarrollo de las actividades productivas y de servicios.

Corresponde al gobernador o alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

3. **Zona minera** es aquel territorio ubicado en un frente de explotación minera y que por tal circunstancia puede afectar la salud de quienes allí desempeñan una actividad permanente. Corresponde

al Ministerio de Minas y energía, a través de sus divisiones regionales de minas o de quien haga sus veces, la expedición del correspondiente concepto, a solicitud del gobernador o alcalde.

Parágrafo. Para facilitar la determinación, categorización y modificación de las zonas definidas en los numerales 1 y 2 de este artículo, el Ministerio de Educación Nacional proporcionará la base de datos que posea y permita confrontar la información departamental y distrital debidamente certificada por la autoridad competente, requerida para tales efectos." (La negrilla y el subrayado no son original).

### **Estructura del incentivo**

Los incentivos docentes en Bogotá han presentado una variación, tanto en su decisión, como en el lugar geográfico de aplicación y el valor del incentivo.

Por medio del Decreto 521 del año 2010, el gobierno nacional determinó los beneficios que las entidades territoriales deben ofrecerle a los docentes y directivos docentes que laboren en las instituciones caracterizadas como rurales de difícil acceso. Según este decreto, el incentivo concede a los docentes los siguientes 4 beneficios:

Una bonificación económica del 15% sobre el salario mensual del beneficiario, sin que se convierta en factor salarial.

Capacitación: cada ente territorial contratará programas de capacitación para mejorar el desempeño de los docentes y los incluirán en los planes de mejoramiento institucional.

Prelación en la asignación de créditos para estudio ofrecido por el ICETEX.

Tiempo: Cada entidad territorial podrá conceder por una sola vez al año, permiso por máximo 5 días, para que los docentes participen en proyectos pedagógicos relacionados con el PEI o pasantías en otras instituciones.

Anteriormente se concedía el beneficio del doble tiempo para ascenso en el escalafón, pero este fue perdiendo vigencia en la medida en que los docentes que han venido vinculando, están cobijados por Decreto 1278 de 2002 que ya no contempla como requisito para el paso de una a otra categoría, determinado tiempo de experiencia.

### **Actos administrativos que legalizaron el incentivo de ruralidad en Bogotá**

Acto administrativo	Contenido
Decreto Nacional 224 del 21 de febrero de 1972	En el artículo 1°, literal d. otorga un sobresueldo del 30% a los directores de las CDR (centros de desarrollo rural), legalizadas posteriormente con el decreto 708 de 1973.
DECRETO DISTRITAL 1242 DE 1977.	<p>Artículo 2°. Establécese a partir del 1° de enero de 1977, la escala salarial y primas para el personal docente de enseñanza primaria en los establecimientos educativos pagados a través del Fondo Educativo Regional (FER) de Bogotá D.E., de acuerdo con las categorías en el Escalafón Nacional. El incentivo por ruralidad se determina en el PARAGRAFO 3.así: Los Directores y Maestros ubicados en zonas rurales devengarán un 10% más sobre la asignación señalada a la categoría (sueldo básico), que acredite en el escalafón docente, durante el tiempo que ejerzan sus actividades docentes en dichas zonas rurales. Cuando el maestro o director sea trasladado de la zona rural a la zona urbana dejará de percibir el citado porcentaje adicional.</p> <p>Se determinan como zonas rurales las siguientes:  Zona Usme, Zona Bosa, Zona Usaquén, Zona Suba, Zona Sur Oriente, Zona Centros Oriente.</p>
Decreto 2277 de 1979 Sección 2a. ESTÍMULOS	Artículo 37°. <i>Tiempo doble</i> . A los educadores con título docente que a partir de la fecha de expedición de este decreto desempeñen sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas, se les tendrá en cuenta como doble el

	<p>tiempo de servicio para efectos del ascenso en el escalafón.</p>
<p>Decreto 259 del 6 de febrero del 81. Modificado por el <u>Decreto 2669 de 1981</u>.</p> <p>CAPITULO IV. SERVICIOS PRESTADOS EN ESCUELAS UNITARIAS, ÁREAS RURALES, POBLACIONES APARTADAS Y TERRITORIOS NACIONALES.</p>	<p>Artículo dieciocho. Modificado por el <u>Decreto 2669 de 1981</u>, artículo 1°. Tiempo doble. A los educadores con título docente que a partir de la fecha de expedición del <u>Decreto Extraordinario 2277 de 1979</u> desempeñen sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas, se les tendrá en cuenta como doble el tiempo de servicio para ascenso o el Escalafón. Para efectos de lo dispuesto en este artículo, establécense los siguientes criterios:</p> <p>a) Denomínase escuela unitaria o escuela nueva el establecimiento oficial que funciona con uno o dos maestros para atender los tres o cinco grados de educación básica primaria;</p> <p>b) Denomínanse áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas aquellos Corregimientos, veredas, Inspecciones de Policía y regiones con comunidades que tenga hasta 1.500 habitantes, a los cuales deba trasladarse el docente, en razón de su cargo, por zonas escarpadas, cenagosas, selváticas o declaradas de orden público y que por estas circunstancias tengan que fijar su residencia en el sitio de trabajo.</p> <p>Artículo diecinueve. El tiempo de servicio prestado por los educadores en los Territorios Nacionales se les tomará como doble para efectos de ascenso en el Escalafón.</p> <p>Artículo veinte. Modificado por el <u>Decreto 2669 de 1981</u>, artículo 2°. Determinación de áreas rurales. El delegado del Ministerio de Educación Nacional ante la Junta Administradora del Fondo Educativo Regional, en asocio con el coordinador del mapa educativo y el Director del Centro Experimental Piloto, elaborarán, en consulta con el Instituto Agustín Codazzi, un</p>

	<p>listado de las escuelas unitarias o nuevas y de los planteles ubicados en áreas rurales de difícil acceso y de las poblaciones apartadas, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el presente Decreto.</p> <p>Estos listados serán presentados a la Junta Seccional de Escalafón para que determine, mediante resolución motivada, cuáles establecimientos educativos quedan cobijados dentro de esta calificación.</p> <p>Las resoluciones deben ser remitidas a la Junta Nacional de Escalafón para su refrendación, requisito sin el cual no podrá computarse tiempo de servicio doble.</p>
<p>DECRETO 897 DE 1981</p>	<p>Modifica el decreto 259 mediante el artículo quinto.</p> <p>El numeral 1° del literal c) del artículo 18 quedará así:</p> <p>1. Carecen de acceso por vía terrestre o solamente disponen de vía carretable para vehículos de doble transmisión.</p>
<p>Decreto 2669 de 1981</p> <p>Modificado por el <u>Decreto 177 de 1982</u></p>	<p>Establece algunas modificaciones al artículo 18 y artículo 20 del Decreto 259 de 1981.</p>
<p>DECRETO 177 DE 1982</p>	<p>Establece el tiempo doble para ascenso en el escalafón a los docentes que laboren en las escuelas unitarias, escuela nueva, de difícil acceso.</p>
<p>DECRETO 2147 DE 1986</p>	<p>Hace algunas modificaciones al decreto 177 de 1986, en lo relacionado con los criterios para establecer los beneficiarios del incentivo y la determinación de las áreas que recibirán el beneficio.</p>
<p>DECRETO 267 DE 1988. (febrero)</p>	<p>Reglamenta el artículo 37 del Decreto 2277 de 1979. Se considera escuela unitaria, el instituto docente ubicado en zona rural, en el</p>



6)	<p>cual un educador atiende varios grados escolares de educación básica primaria, o cuando en un instituto docente se atiende de tres a cinco grados de primaria, con materiales de auto-instrucción. El Ministerio de Educación Nacional autorizará el funcionamiento de estos institutos docentes.</p>
Acuerdo 11 de 1989. Concejo de Bogotá.	<p>Sobresueldo rural del 10% para el personal Docente y Directivo Docente que labore en establecimiento considerados rurales o de tiempo doble, liquidados sobre la asignación básica, durante el tiempo que ejerzan sus actividades en dichos establecimientos. Fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 29 de marzo de 1996.</p>
Ley 115 de 1994. CAPÍTULO 6	<p>Estímulos para docentes</p> <p><b>Artículo 134°.</b> <i>Incentivo especial para ascenso en el escalafón.</i> Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el gobierno nacional.</p>
DECRETO 707 DE 1996.	<p>Es reglamentario del artículo 134 de la ley 115 de 1994, expedido por el Gobierno Nacional para regular el otorgamiento de estímulos para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en las de situación crítica de inseguridad o en las mineras.</p> <p>Señaló que los docentes y directivos docentes "gozarán de una</p>

	disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón nacional docente y de una bonificación remunerativa especial, mientras se desempeñen de manera permanente en dichas zonas", de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento (art. 1°).  Es derogado posteriormente por el artículo 13 de la ley 715 de 2001.
RESOLUCION 701 DE 1996 ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA	Por la cual se determinan zonas previstas en el Decreto 707 de difícil acceso, minera o de situación crítica de inseguridad para la ciudad de Bogotá.
Resolución 1328 de 1996.  ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.	Establece el siguiente porcentaje proporcional a las categorías establecidas por la Resolución 701 de 1996:  Categoría 1:8%, Categoría 2: 10%, Categoría 3: 20%  A los docentes y directivos docentes que prestan sus servicios en las zonas determinadas por la Resolución 701 de 1996 se les cancelará un porcentaje proporcional a su asignación básica mensual según el grado en el escalafón docente, el cual se pagará mensualmente y de acuerdo con la categoría de la zona en la cual se desempeña de manera permanentemente.
RESOLUCION 581 DE 1997. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.	Reconoce el pago ordenado por la anterior resolución 1328 a los docentes que tengan derecho.
DECRETO NACIONAL 45 de 1997	ARTICULO 11°. Los educadores oficiales que trabajen en los departamentos creados en el artículo 309 de la Constitución Política o en áreas rurales de difícil acceso o poblaciones apartadas, determinadas previamente por la autoridad competente, de conformidad con las normas que se encuentren vigentes, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización, a partir del 1° de enero de 1997 de NUEVE MIL CIENTO SETENTA PESOS (\$9.170) MICTE.

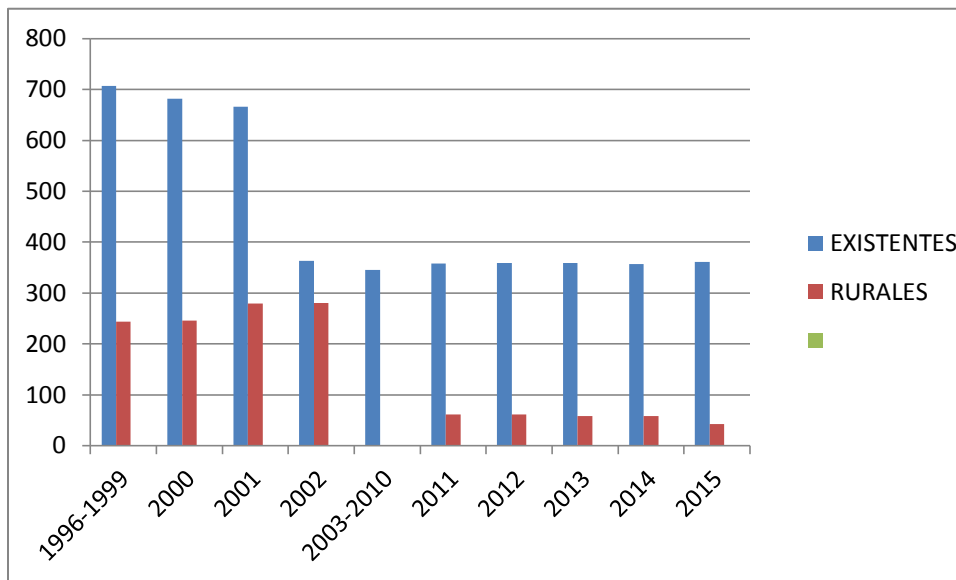
	Este auxilio es diferente y compatible con el establecido por el decreto 1242 de 1977.
DECRETO 265 DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.	<p>Menciona y categoriza las zonas de difícil acceso, situación crítica de inseguridad, mineras o vulnerables y los indicadores y los parámetros para su determinación.</p> <p>Establece los porcentajes de bonificación para los docentes Categoría 1: 8%, Categoría 2: 10%, Categoría 3: 15%</p>
DECRETO 315 DE 2000	<p>Modifica los porcentajes de bonificación de ruralidad así:</p> <p>Categoría 1:8%</p> <p>Categoría 2:10%</p> <p>Categoría 3:20%</p>
LA LEY 715 DE 2001. ARTICULO 113	<p>Artículo 113. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.</p> <p>Deja sin piso jurídico el incentivo de ruralidad para los docentes.</p>
Decreto 1171 de 2004	<p>Reglamenta el inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso.</p> <p>El decreto restablece el incentivo de ruralidad que se había</p>

	perdido con la ley 115 de 1994.
Ley 1297 de 2009	<p>Regula los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria y se dictan otras disposiciones. ( permite la prestación del servicio educativo por entidades privadas en zonas rurales)</p> <p>Con recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a <u>mantener, evaluar y promover la calidad educativa</u>, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.</p>
Decreto Nacional 521 de febrero de 2010. Ministerio de Educación Nacional.	<p>Crea los comités técnicos asesores para determinar las zonas rurales. Faculta al sindicato para ejercer veeduría y emitir concepto sobre zonas rurales.</p> <p>Determina una bonificación del 15% para ruralidad.</p> <p>Ordena la capacitación para docentes como parte de los planes de mejoramiento.</p> <p>Determina la prioridad para la asignación de créditos para estudios formales de educación superior otorgados por el ICETEX a los docentes de zonas rurales.</p> <p>Permiso hasta de cinco (5) para que los docentes participen en pasantías y eventos pedagógicos.</p> <p>Pago de pasajes ida y regreso una vez al año entre algunas capitales de departamento y Bogotá para docentes y directivos que laboren en zonas rurales.</p>
DECRETO DISTRITAL 529 DE 2010.	<p>Desarrolla el decreto 521/ 2010 MEN.</p> <p>Define las zonas rurales de difícil acceso según tres criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios</li> </ol>

	<p>de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.</p> <p>2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.</p> <p>3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre o fluvial, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.</p>
--	---

Tabla 4. Estudio normativo del incentivo rural. Fuente: elaboración propia.

La aplicación de cada uno de los actos administrativos, descritos anteriormente, le permitía a la Secretaria de educación de Bogotá asignar el incentivo a las Instituciones educativas que cumplieran con los requisitos establecidos. La matriz que complementa este estudio, recoge el nombre de cada sede, su identificación, dirección y la ley que les otorgaba o negaba el beneficio. De esta matriz se desprende la tabla que vemos a continuación a manera de resumen:



Gráfica N° 2: Comparación sedes existentes vs sedes con ruralidad entre 1996 y 2015. Fuentes: SED, MEN, cálculos propios.

Su elaboración se hizo con los datos suministrados por la oficina de planeación de la Secretaría de Educación de Bogotá y el Ministerio de Educación Nacional, permitiendo establecer el porcentaje de las sedes que reciben el incentivo de ruralidad por en el periodo comprendido entre el año 1999 y el 2015. En estos actos administrativos se determinan que planteles educativos obtiene el incentivo y a cuales se los quitan o modifican, según el cumplimiento de requisitos estipulados.

En la gráfica se observa el descenso en el número de instituciones que hoy están recibiendo el beneficio del incentivo rural en Bogotá. Para 1999 Bogotá tenía 707 colegios (sedes) de los cuales 244 recibían el incentivo, esto es un 35% de las instituciones educativas, entre 2000 y 2003 se dan los máximos toques alcanzando el 77% de instituciones gozando del beneficio. Porque ocurre este fenómeno? En primer lugar se reduce el número de Instituciones educativas por la integración de sedes, al aplicarse lo ordenado por la ley 715 que reestructura la organización de sedes a fin de garantizar la totalidad de la enseñanza a las comunidades y la optimización en la distribución y uso de los recursos, ello hace que automáticamente se incremente este porcentaje. En segundo lugar el decreto 315 y la resolución 1229, ambos del 2002, retoman elementos anteriores que se habían dejado de lado, veamos:

### **Análisis jurídico e incidencias**

El 17 de abril de 1996 el presidente de la república sancionó el decreto 707 que amplió los parámetros del incentivo a los docentes y directivos docentes de las zonas rurales, al añadir a la condición de difícil acceso, otros dos elementos que de manera acertada ampliaban la cobertura del beneficio; entra en juego el elemento de inseguridad teniendo en cuenta las tasas de criminalidad reportada por los organismos encargados de la seguridad en Bogotá y el país. De otro lado se tienen en cuenta los contextos ambientales que rodean las instituciones y se otorga el beneficio a los centros educativos cercanos a las zonas de explotación minera. A pesar de haber existido esta normatividad, todo se había quedado en el papel y solo se estaba entregando el incentivo a las instituciones con difícil acceso.

En el año 2002, en Bogotá, durante la administración de Enrique Peñalosa, en desarrollo del artículo 707 se da al incentivo rural una mirada más global y más humana que de mantenerse se hubiere podido convertir en una estrategia efectiva para mantener en las instituciones a los docentes con mejores desempeños y por ende mejorar la calidad de la educación. En este año se expide el decreto 265 de abril 4, el decreto 315 de abril 19 y la resolución 1229 de abril 10 del mismo año. Todos estos actos administrativos permitieron integrar al incentivo rural los elementos necesarios para cumplir su cometido: zonas de difícil acceso, zonas en situación crítica de inseguridad, zonas vulnerables (**ARTÍCULO QUINTO.- Zonas vulnerables:** Serán consideradas como tal aquellos sectores censales que presenten condiciones ambientales críticas, que afecten la prestación adecuada del servicio educativo.) Decreto 265, alcaldía mayor de Bogotá, y zonas mineras. Estas fueron las razones por las cuales en este periodo se incrementó el número de sedes favorecidas con el incentivo.

Este tipo de razones permiten desarrollar en las instituciones educativas proyectos pedagógicos a mayor plazo y con metas bien definidas, pues disminuyen la movilidad de los docentes, que a la vez de un incentivo que abarca estas generalidades, asumirán un mayor compromiso con su trabajo.

En el periodo 2003 a 2010 se deja de otorgar el incentivo pues se entró en una disyuntiva jurídica por la interpretación ambigua de la ley 715 de 2001 que al reglamentar el artículo 134 de la ley general de Educación, tácitamente dejaba sin piso el otorgamiento de este beneficio. La situación fue resuelta años más tarde por el Consejo de estado en sentencia del año 2010 y obligó al pago del incentivo y su retroactivo. Consecuencialmente el Gobierno pone en marcha el decreto 521 del año 2010 para llenar el vacío jurídico que se presentó y a partir de allí las resoluciones que se han venido expidiendo solo tienen en cuenta el problema de la movilidad como referente para el otorgamiento del estudiado incentivo.

De acuerdo con las resoluciones 2154/2011, 1167/2012, 1934/2013, 278/2015, el número de instituciones educativas con el incentivo de ruralidad se bajó hasta 5%. Teniendo en cuenta que el desarrollo de las vías de comunicación ha permitido que el transporte a estas instituciones sea más efectivo.

La expansión de la ciudad en estos 47 años ha llevado a que muchas instituciones hayan sido absorbidas por el urbe y pierdan su connotación de ruralidad, viéndose además favorecidas con el mejoramiento de vías y servicios públicos.

Se concluye que en la elaboración de los actos administrativos se fueron dejando de lado criterios importantes que influyen en la vulnerabilidad de ciertas comunidades como los problemas ambientales que afectan la salubridad, los índices de inseguridad que son amenaza directa para la vida y el bienestar de las comunidades, educativas y solo se determinan los beneficiarios del incentivos por criterios de movilidad que podrían considerarse como los de menor afectación ya que hoy por hoy tanto las vías como los medios de comunicación han mejorado notablemente. Es fácil entender entonces que el incentivo perdió en sus creadores las motivaciones de contextos sociales y ambientales deteriorados.

### **El caso de Quiba. Aplicación de instrumentos y análisis de datos**

En la parte alta de Ciudad Bolívar se encuentra la vereda Quiba que está dividida en dos sectores: Quiba alta y Quiba Baja, es una zona totalmente rural, habitada por campesinos que consiguen su sustento de la agricultura y la ganadería y que con su trabajo suministran gran parte de los alimentos que llegan a la

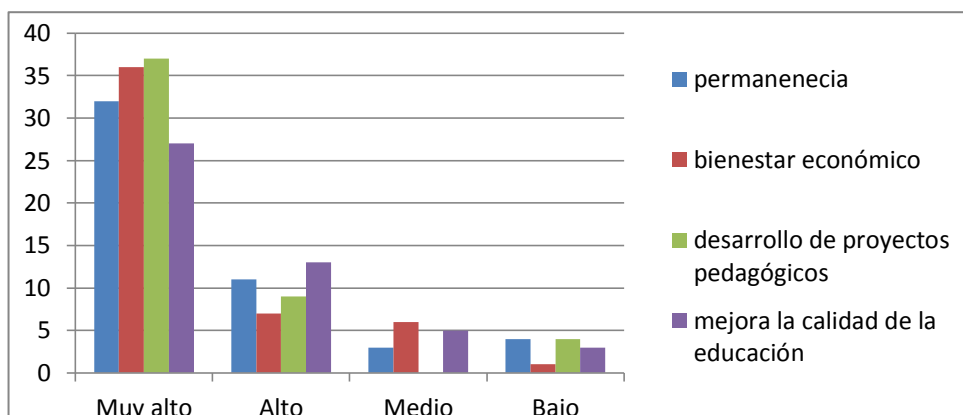
ciudad de Bogotá. La vía de acceso es totalmente destapada y como puede verse en la fotografía se encuentra a 20 kilómetros de la ciudad de Bogotá. En materia educativa, el sector cuenta con dos instituciones que llevan el nombre de cada uno de los sectores donde están ubicados. Haciendo caso a lo preceptuado en la ley 715 de 2001, la Institución Quiba Baja funciona como sección de primaria y se fusionó a partir del año 2002 administrativamente con la Institución Quiba Alta donde funciona la básica secundaria, ahora son una sola institución, separadas por menos de un kilómetro de distancia.

Se aplicó la encuesta a los docentes de esta institución debido a que se trata de un caso especial donde los criterios para determinar el incentivo por ruralidad, pugna con la vivencia real de la comunidad educativa. Es una sola institución, con un mismo rector y con una planta de administrativos única, los estudiantes corresponden a una comunidad con las mismas características, necesidades y objetivos. La única diferencia radica en que la ruta del sistema integrado de transporte tiene su paradero en Quiba Baja. Ello le bastó a la secretaria de educación para determinar en el año 2015 que los docentes de primaria, que están en la primera zona no tienen derecho a recibir el incentivo del 521 como lo denominan ellos, pero los de bachillerato sí a pesar de tener iguales inclemencias del tiempo y de desarrollar un único PEI. Situación parecida ocurre con los centros educativos cercanos al botadero de basura Doña Juana que por contar con rutas del SITP perdieron el incentivo de ruralidad, a pesar de tener características ambientales que afectan la salud de los habitantes y de los profesores que se desplazan hasta allí para ejercer su labor. Son comunidades como otras de Bogotá, con altos niveles de vulnerabilidad.

La encuesta se aplicó a los 50 maestros de las instituciones Quiba Alta y Quiba baja, las respuestas a las preguntas 8, 9, 10 y 11 permitían determinar la calificación de los maestros a las siguientes variables, relacionadas directamente con el tema de estudio.

- 1- Permanencia de docentes en las instituciones donde laboran.
- 2- En el bienestar económico del docente.
- 3- En el desarrollo de proyectos pedagógicos.
- 4- Mejora la calidad de la educación en las instituciones.



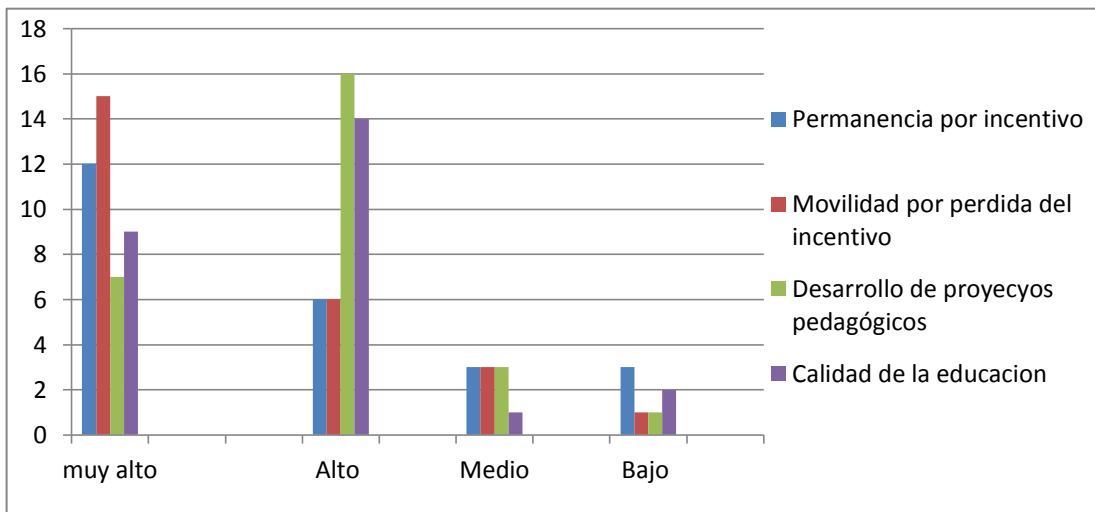


Grafica N° 3. Resultados encuesta a docentes de Quiba. Elaboración propia.

Las respuestas permitieron establecer el punto de vista de los docentes, teniendo en cuenta que algunos de ellos dejaron de percibir el incentivo por aplicación de la resolución 728 de 2015. Como puede observarse los profesores consideran que los cuatro aspectos tienen muy alta incidencia por parte del incentivo y en orden de calificación quedan de la siguiente manera:

Mayor calificación, otorgada al desarrollo de proyectos pedagógicos, las charlas con los educadores permitieron establecer que como se trata de un mismo PEI, todos los docentes de la básica primaria motivados por el incentivo rural desarrollan un proyecto de lectura y escritura natural, que se vio afectado por la alta movilidad que trajo como consecuencia el haberles quitado el incentivo de ruralidad. Le conceden el segundo lugar al bienestar económico de los maestros, en tercer puesto ubican la permanencia de docentes en la institución y en cuarto lugar consideran que el incentivo influye de manera directa en el mejoramiento de la calidad educativa. En charlas no sistematizadas para el trabajo de investigación, dicen los profesores que esta mayor incidencia en el desarrollo de proyectos pedagógicos se da en relación con un mejor desempeño y permanencia de los docentes gracias a la recepción del incentivo por ruralidad y que en el momento en que se le quitó el año pasado dicho incentivo a los maestros de primaria, se presentó gran movilidad porque un maestro si se traslada gana el mismo salario en otra institución de la zona urbana y con más bajos índices de vulnerabilidad.

Otras encuestas se aplicaron a los 30 rectores de la localidad de Usme teniendo como criterio de selección que el 20% de las instituciones de esta localidad reciben la bonificación de ruralidad. Los rectores por su parte respondieron las mismas preguntas y podemos resaltar los siguientes resultados:



Gráfica N° 4. Encuesta a rectores de Usme. Elaboración propia.

Para los rectores el incentivo influye de manera muy alta en la movilidad de los docentes de las instituciones, se desprende entonces que existiendo la bonificación se consigue que los maestros permanezcan más tiempo en cada colegio y de ahí que los resultados del segundo lugar sean los del desarrollo de proyectos pedagógicos con mejores desempeños por parte de profesores bonificados.

Tanto rectores como docentes en la totalidad de las encuestas muestran que definitivamente la incidencia del incentivo se presenta en estas tres variables y que su incidencia es muy alta.

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

En este momento que el gobierno nacional realiza mesas de trabajo con miras a implementar el FONIMAC (fondo nacional de incentivos de los maestros colombianos) como política pública para mejorar la calidad de la educación, vale la pena hacer una contribución, a través de este trabajo de investigación para que este incentivo entre a formar parte del fondo.

La primera conclusión es que el incentivo incide directamente en la permanencia de los docentes en las instituciones donde ejercen su labor y puede marcar la diferencia entre las escuelas con dificultades de

acceso y vulnerabilidad con las escuelas urbanas de Bogotá. Desde esta perspectiva recordemos que los rectores mismos determinaron en las encuestas que la mayor incidencia corresponde a la baja movilidad de profesores cuando se otorga la bonificación, es decir que en la medida que se implemente el incentivo, aumenta la posibilidad de desarrollar proyectos pedagógicos ya que los profesores tendrán mayor dedicación y buscarán menos la oportunidad de trasladarse a la zona urbana. Con el fortalecimiento del incentivo se daría una proporcionalidad inversa a la actual ya que los mejores profesores que tengan los mejores puntajes en los concursos de ingreso a la carrera docente, buscarían ubicarse en este tipo de instituciones educativas, contrario a lo que ocurre en la actualidad donde las instituciones rurales son las últimas posibilidades que tienen en cuenta los profesores que concursan para su ubicación laboral.

La propuesta de esta investigación es que se fortalezca el incentivo rural y vuelva a contemplarse desde la norma el aspecto más amplio de zonas vulnerables que ya se le había considerado en el año 2002 con el decreto 265. Se aumentaría el número de instituciones beneficiadas y se ampliaría el campo de acción del beneficio. En términos más sencillos se propone que se vuelvan a tener en cuenta las deficiencias contextuales de la institución en relación con el medio social y ambiental que amenazan a las comunidades educativas, escuelas con mayores dificultades y no solamente el parámetro de movilidad.

La segunda parte de la propuesta es que el nombramiento de docentes para las instituciones rurales se efectúe con concurso diferente al de las escuelas urbanas para que los aspirantes a ocupar estas vacantes conozcan sus características y se vean atraídos por el incentivo bajo el compromiso de permanecer por un número mayor de años. Esta propuesta le quitaría a estas instituciones el calificativo de trampolín para ingresar más rápido y buscar muy pronto el traslado. Es una oportunidad para enfatizar en uno de los aspectos trabajados en la investigación y es que los mejores maestros ocupen estas vacantes y garanticen la mejor calidad de la educación.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Bertola, G. y Checchi, D. (2014). Motivación, organización y carrera de los docentes: el caso italiano. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 22 (106).

BARRGAN, Laura. TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos, Revista Educación N° 340. Bogotá D.C. mayo – agosto 2006

Decreto 265 de 2000 establece el reglamento territorial para Santafé de Bogotá, alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en [http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/Matriculas/2016/archivos/RESOLUCION\\_No\\_1203\\_DEL\\_30-06-2015.PDF](http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/Matriculas/2016/archivos/RESOLUCION_No_1203_DEL_30-06-2015.PDF)

Decreto 707 de abril de 1996. . Determina los establecimientos educativos estatales ubicados en zonas de difícil acceso. Alcaldía Mayor de Bogotá

Ley 115 de 1994. “ley general de educación” Alcaldía mayor de Bogotá.

Ley 715 de 2001. Reglamentaria de la ley 115, ley general de educación. Alcaldía Mayor de Bogotá.

LLANES, lucia. (2014) Estudio sobre las motivaciones de los docentes Bogotá. Fundación Compartir.

Navarro, Juan Carlos. Quienes son los maestros, editorial red de centros de investigación, BID 2002

OCDE. Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. México 2009.

OMER, Alejandro. El estatuto de profesionalización. Primera evaluación. Universidad de Chicago, abril 2013.

Resolución 1167. 22 de mayo de 2012. Determina los establecimientos rurales. Disponible en: [http://www.renovacionmagisterial.org/portada/sites/default/files/resolucion\\_1167\\_zonas\\_rurales.pdf](http://www.renovacionmagisterial.org/portada/sites/default/files/resolucion_1167_zonas_rurales.pdf)

Resolución 1934 de 2013. Por medio de la cual se aclara la resolución 1167 de mayo de 2012. Alcaldía mayor de Bogotá. Disponible en [www.educacionbogota.edu.co/.../resoluciones-secretaria-de-educacion-](http://www.educacionbogota.edu.co/.../resoluciones-secretaria-de-educacion-)

Resolución N° 1229 de 2002. Determina los establecimientos educativos estatales ubicados en zonas de difícil acceso. Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en [www.educacionbogota.edu.co/.../resoluciones-secretaria-de-educacion-](http://www.educacionbogota.edu.co/.../resoluciones-secretaria-de-educacion-)

Resolución N° 728 de abril 30 de 2015. Por la cual se determinan las sedes educativas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso para el año 2015. Alcaldía Mayor de Bogotá

Revista de Educación, 340. Mayo-agosto 2006, pp. 213-24. Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica.

VEGAS, Emiliana. Incentivo docente y sus efectos en el aprendizaje de alumnos en Latinoamérica. PP. 213 – 241. Disponible en [www.revistaeducacion.educacion.es/re340/re340\\_09.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re340/re340_09.pdf)

## ANEXOS



### MAESTRIA EN EDUCACION – II 2015

#### ENCUESTA A DOCENTES

Esta encuesta hace parte de un proyecto de investigación para la Maestría en Educación financiada por la SED Bogotá. Su propósito consiste en analizar la incidencia del Incentivo por ruralidad y difícil acceso en la calidad de la educación. Por ello le vamos a pedir que responda al siguiente cuestionario. La información será utilizada sólo con fines estadísticos, por lo que los encuestados responden en forma absolutamente anónima. Le solicitamos leer cuidadosamente las preguntas y marcar con una (X) las respuestas correspondientes de cada una. En el caso de tratarse de preguntas abiertas, por favor escriba claramente su respuesta en el espacio asignado.

#### PRIMERA PARTE

##### DATOS PERSONALES/EDUCACION/ LABORAL

1. Sexo: Masculino  Femenino
2. Edad: Entre 20 – 30  AÑOS Entre 31 – 40  Entre 41 – 50 años  Entre 51 – 60 Más de 60.
3. Su escalafón corresponde al decreto 2277  1278
4. Su contratación laboral es: Propiedad  Interinidad  Provisional
5. Su último nivel de formación alcanzado es: Normalista  Licenciado  Profesional diferente a Licenciado  Especialista  Magister  Doctorado
6. Tiempo de servicio en esta institución. Menos de un año  entre 1 y 2 años  entre 3 y 5 años  entre 5 y 10 años  más de 10 años

##### SEGUNDA PARTE / SOBRE EL INCENTIVO DE RURALIDAD

7. Recibe o recibió el incentivo por ruralidad y difícil acceso: antes  antes y ahora  nunca
8. En qué grado considera Usted que el Incentivo de ruralidad lo motiva para permanecer en la institución. Muy alto  Alto  Medio  Bajo.
9. Qué grado de incidencia tiene el incentivo por ruralidad en el bienestar económico del docente: Muy alto  Alto  Medio  Bajo.

10. Que tanto motiva el incentivo por ruralidad al docente, para desarrollar los proyectos pedagógicos y alcanzar las metas de calidad.

Mucho  Poco  Nada

11. En qué grado se beneficia la calidad de la educación en las instituciones que reciben el incentivo por ruralidad.

Muy alto  Alto  Medio  Bajo

12. El incentivo de ruralidad contempla la prelación para que los docentes reciban créditos del ICETEX para su capacitación. Considera que el aprovechamiento de este último beneficio es:

Muy alta  Alta  Media  Baja  Nula

13. Indique su grado de acuerdo con la siguiente afirmación *“El incentivo por ruralidad, debería otorgarse también a los funcionarios administrativos de las instituciones, porque contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación”*

Totalmente en desacuerdo  En desacuerdo  Ni de acuerdo ni en desacuerdo  De acuerdo   
Totalmente de acuerdo

14. Actualmente en Bogotá, la ruralidad de las instituciones educativas se define por estudios de movilidad. Cuál es su opinión al respecto.

---

---

---

---

FIN DE LA ENCUESTA. MUCHAS GRACIAS.

## ENCUESTA A DOCENTES

Esta encuesta hace parte de un proyecto de investigación para la Maestría en Educación financiada por la SED Bogotá. Su propósito consiste en analizar la incidencia del Incentivo por ruralidad y difícil acceso en la calidad de la educación. Por ello le vamos a pedir que responda al siguiente cuestionario. La información será utilizada sólo con fines estadísticos, por lo que los encuestados responden en forma absolutamente anónima. Le solicitamos leer cuidadosamente las preguntas y marcar con una (X) las respuestas correspondientes de cada una. En el caso de tratarse de preguntas abiertas, por favor escriba claramente su respuesta en el espacio asignado.

### PRIMERA PARTE

#### DATOS PERSONALES/EDUCACION/ LABORAL

1. Sexo: Masculino  Femenino
2. Edad: Entre 20 – 30  AÑOS Entre 31 – 40  Entre 41 – 50 años  Entre 51 – 60 Más de 60.
3. Su escalafón corresponde al decreto 2277  1278
4. Su contratación laboral es: Propiedad  Interinidad  Provisional
5. Su último nivel de formación alcanzado es: Normalista  Licenciado Profesional diferente a  Licenciado  Especialista  Magister  Doctorado.
6. Tiempo de servicio en esta institución. Menos de un año  entre 1 y 2 años  entre 3 y 5 años  entre 5 y 10 años  más de 10 años.

### SEGUNDA PARTE / SOBRE EL INCENTIVO DE RURALIDAD

7. Recibe o recibió el incentivo por ruralidad y difícil acceso: antes  antes y ahora  nunca
8. En qué grado considera Usted que el Incentivo de ruralidad lo motiva para permanecer en la institución. Muy alto  Alto  Medio  Bajo.
9. Qué grado de incidencia tiene el incentivo por ruralidad en el bienestar económico del docente: Muy alto  Alto  Medio  Bajo.
10. Que tanto motiva el incentivo por ruralidad al docente, para desarrollar los proyectos pedagógicos y alcanzar las metas de calidad. Mucho  Poco  Nada
11. En qué grado se beneficia la calidad de la educación en las instituciones que reciben el incentivo por ruralidad. Muy alto  Alto  Medio  Bajo



12. El incentivo de ruralidad contempla la prelación para que los docentes reciban créditos del ICETEX para su capacitación. Considera que el aprovechamiento de este último beneficio es:

Muy alta  Alta  Media  Baja  Nula

13. Indique su grado de acuerdo con la siguiente afirmación “*El incentivo por ruralidad, debería otorgarse también a los funcionarios administrativos de las instituciones, porque contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación*”

Totalmente en desacuerdo  En desacuerdo  Ni de acuerdo ni en desacuerdo  De acuerdo  Totalmente de acuerdo

14. Actualmente en Bogotá, la ruralidad de las instituciones educativas se define por estudios de movilidad.Cuál es su opinión al respecto.

---

---

---

---

FIN DE LA ENCUESTA. MUCHAS GRACIAS.