LA CONVENIENCIA DE LA APLICABILIDAD DEL DECRETO 521 DE 2010, DONDE SE ESTABLECE EL ESTÍMULO MONETARIO A LOS DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES QUE LABORAN EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO

MARÍA PAULA GUARNIZO PORTELA

UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

IBAGUÉ

2018

LA CONVENIENCIA DE LA APLICABILIDAD DEL DECRETO 521 DE 2010, DONDE SE ESTABLECE EL ESTÍMULO MONETARIO A LOS DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES QUE LABORAN EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO

MARIA PAULA GUARNIZO PORTELA

Proyecto presentado para optar al título de Abogada

Director

LUCAS CABALLERO MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

IBAGUÉ

2018

DEDICATORIA

A mi madre,

Mis maestros y

Mi familia.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLMA	11
1.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	12
2. OBJETIVOS	13
2.1 OBJETIVO GENERAL	13
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
3. JUSTIFICACIÓN	14
4. ANTECEDENTES	18
4.1 LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO	18
4.2.1 Pasos fundamentales hacia el Sistema Educativo Actual	22
4.3 EL RECONOCIMIENTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA	28
4.4 EL SISTEMA DE ESTÍMULOS EN COLOMBIA	33
4.5 DELIMITACIÓN DE LA ZONA DE ANÁLISIS	34
4.5.1 Criterios para la definición de la zona de análisis	36
4.5.2 Determinación del municipio de análisis	47
4.6 MARCO TEÓRICO	54
4.6.1 La educación y el servicio educativo	54
4.6.2 Los docentes de la zona rural	55
4.6.3 Los incentivos y estímulos a funcionarios públicos	57
4.6.4 Los estímulos en la carrera docente	58

4.6.5 Inconveniencias en la aplicabilidad del decreto 521 de 2010 (1075 de 2015) 62

CONCLUSIONES 66

REFERENCIAS 67

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Planta de personal aprobada por el Ministerio de educación Nacional -MEN- 35

Tabla 2. Tolima. No. de Sedes reconocidas como de Difícil Acceso 2014-2017 49

Tabla 3. Tolima Costo total de la prestación del servicio y porcentaje de bonificación para Zonas de Difícil Acceso 2014-2017 50

LISTA DE FIGURAS

Pág.

Figura 1. Matriz de organización de tipos de inventiva y estímulos 30
Figura 2. Tolima. Distribución Geográfica por Zonas de los municipios del departamento del Tolima -2015 37
Figura 3. Tolima. Dispersión de estudiantes de la zona rural 2017 39
Figura 4. Tolima. Distribución de las Sedes Educativas por Zonas 2017 41
Figura 5. Tolima. Distribución de la Matrícula Oficial por Zonas 2017 44
Figura 6. Tolima. Distribución de los docentes por Zonas 2017 46
Figura 7. Municipio de Chaparral 47
Figura 8. Tolima. Costo del reconocimiento del estímulo por Zonas de Difícil Acceso Total y del municipio de Chaparral 2014-2017 51

RESUMEN

El Gobierno Nacional dispuso en la Ley 715 (2001) que "Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros" (Art. 24).

De conformidad con lo reglado, para la aplicación de este artículo, el Ministerio de Educación Nacional -MEN- expide el Decreto 521 (2010), por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6 del artículo 24 de la ley 715 (2001) y el artículo 2 de la ley 1297 (2009), en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso. Este decreto fue unificado por el Decreto 1075 (2015), que compila las normas reglamentarias del sector educativo. Sin embargo, la dimensión teórica del mencionado decreto se ve afectada por vacíos de la hermenéutica jurídica del mismo y la no concordancia en la relación entre el derecho, la historia y la realidad social.

Es así, como el Decreto no define claramente la manera de interpretar los criterios allí establecidos, para identificar estas zonas, dejando al administrativo la decisión subjetiva de incluir o no una sede educativa en estos beneficios, afectando de modo directo los ingresos y el bienestar de los docentes y directivos docentes que allí laboran o tal vez, permitiendo que se puedan malversar los recursos del Estado, por una interpretación errónea de la jurisprudencia aplicada.

ABSTRACT

The National Government ordered of Law 715 (2001) that "... Teachers who work in rural areas of difficult access may have incentives consisting of bonuses, training and time, among others" (Article, 24).

In accordance with the regulations, for the application of this article, the Ministry of National Education issues Decree 521 (2010), by which partially regulated subsection 6 of article 24 of law 715 (2001) and article 2 of the Law 1297 (2009), in relation to incentives for teachers and teaching managers of state educational establishments located in areas of difficult access. This decree was unified by Decree 1075 (2015), which compiles the regulations of the education sector. However, the theoretical dimension of the Decree is affected by gaps in the legal hermeneutics of the same and the lack of agreement in the relationship between law, history and social reality.

Thus, the Decree does not clearly define the way to interpret the criteria established there, to identify these areas, leaving the administrative decision to include or not an educational site in these benefits, directly affecting the income and welfare of the teachers and teaching executives who work there or maybe, allowing the state resources to be misappropriated, due to an erroneous interpretation of the applied jurisprudence.

INTRODUCCIÓN

Ante la no existencia de reglamentación específica para el sector educativo referente a la definición de estímulos, se hace necesario aplicar lo establecido en el artículo 14 del Decreto-ley 1567 (1998).

En tal sentido, el Ministerio de Educación Nacional -MEN-, atendiendo lo establecido por el Decreto 2277 (1979), Estatuto docente, Capítulo V, Sección 2, artículo 37, ha venido reglamentando su aplicación; Es así como, se encuentra vigente el Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), donde se amplía la definición de zonas de difícil acceso y se establecen criterios de procedimiento. Sin embargo, toda la legislación ha tratado al territorio nacional como un todo homogéneo, sin tener en cuenta el siglo de atraso en infraestructura vial que se presenta en muchas de las veredas del país.

En consecuencia, son las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, las encargadas de definir los procedimientos, aplicar los criterios, según lo establecido por la Ley 715 (2001), con el fin de reconocer y pagar estos beneficios a los docentes y directivos docentes.

Se deben entonces, expedir anualmente decretos territoriales de reconocimiento de las sedes definidas como de difícil acceso con vigencia anual, según lo establece el Decreto Nacional 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015).

La fragilidad de la norma no marca una ruta clara y consistente que permita mitigar, el desgaste administrativo y financiero que anualmente tiene afrontar la entidad territorial al momento de expedir el Decreto de reconocimiento de las Zonas de Difícil Acceso en educación y no define un mecanismo que permita garantizar la aplicación de justicia para los docentes y directivos docentes, ni tampoco ofrece un mecanismo que blinde al Departamento de las acciones judiciales que los posibles afectados puedan iniciar su contra.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLMA

Ante la no existencia de reglamentación específica para el sector educativo referente a la definición de estímulos, se hace necesario aplicar lo establecido en el Decreto-ley 1567 (1998), "Finalidades del sistema de estímulos. Son finalidades del sistema de estímulos las siguientes:

a) Garantizar que la gestión institucional y los procesos de administración del talento humano se manejen integralmente en función del bienestar social y del desempeño eficiente y eficaz de los empleados;

b) Proporcionar orientaciones y herramientas de gestión a las entidades públicas para que construyan una vida laboral que ayude al desempeño productivo y al desarrollo humano de los empleados;

d) Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los empleados y de los grupos de trabajo de las entidades; y

e) Facilitar la cooperación interinstitucional de las entidades públicas para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados (Art. 14)

Sin embargo, cuando se revisa el procedimiento utilizado en el departamento del Tolima, para cada anualidad, se han empleado criterios y acciones diferentes donde han participado distintos actores, como apoyo al denominado "Comité de Zonas de Difícil Acceso", creado como instancia asesora del Ordenador del Gasto, que para el caso es el Gobernador del Departamento. Esta situación deja ver de plano que el Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 de 2015, es laxo en la definición de los procesos, los procedimientos y las fuentes de verificación, con las que cuenta la entidad territorial para su aplicación.

1.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué tan objetivas han sido las normas expedidas por el Gobierno Nacional, Ministerio de Educación y el derecho público, para definir los procesos y procedimientos, que permitan otorgar los beneficios económicos a los docentes y directivos docentes que laboran en zonas rurales consideradas como de difícil acceso?

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar el grado de aplicación y las implicaciones económicas del Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), como instrumento que permite reglamentar el reconocimiento de estímulos monetarios a docentes y directivos docentes que laboran en zonas de difícil acceso en el departamento del Tolima, municipio de Chaparral.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la relación entre los marcos jurídicos de la política de estímulos definida por el Gobierno Nacional en el artículo 24 de la Ley 715 (2001) y la aplicabilidad del Decreto 521 (2010), unificado en el decreto 1075 (2015), que reglamenta la determinación de zonas de difícil acceso, sujetas a bonificación monetaria para los docentes y directivos docentes de territorio nacional que en ellas laboran.

- Definir la concordancia jurídica en lo establecido por el artículo 14 de la Ley 1567 (1998), y lo definido en el Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015, en lo referente al reconocimiento de estímulos monetarios para los docentes que laboran en zonas de difícil acceso.

- Conocer las fallas de tipo hermenéutico, procedimental, jurídico y económico que ha presentado la aplicación del Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), en el municipio de Chaparral en el departamento del Tolima.

3. JUSTIFICACIÓN

El desarrollo del país ha sido diferenciado, con un sesgo favorable hacia la población urbana en detrimento de la rural. En consecuencia, se han consolidado grandes brechas en términos de indicadores de calidad de vida en lo social (acceso a educación, agua potable, protección social, salud, vivienda, seguridad, recreación y cultura) e igualmente en el campo económico (acceso a tierras, infraestructura vial, crédito, adecuación de tierras mediante el riego, ciencia y tecnología para la innovación productiva). Estas brechas señalan que los pobladores rurales han accedido en menor medida a los bienes públicos, tanto sociales como productivos, que puede proporcionar el Estado; el resultado es una situación de exclusión cuya manifestación es el índice de pobreza multidimensional, que es de 45,9% en zona rural y 18,5% en cabeceras municipales, lo que evidencia una brecha de 2,5 (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2015).

De acuerdo con el documento, la situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo: Colombia tiene una deuda histórica con el campo, expresada en la falta de oportunidades para la comunidad rural y en una brecha creciente en términos de pobreza con respecto a las zonas urbanas y al sistema de ciudades en particular. El primer punto de los acuerdos de paz de La Habana, plantean la transformación de esta situación a través de una reforma rural integral. Esta reforma cobija, entre otros aspectos, el acceso y uso de la tierra, la eliminación de la pobreza extrema y la reducción drástica de la pobreza rural, la promoción de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria. En materia educativa, propone crear un Plan Especial de Educación Rural, que posibilite la permanencia productiva de los jóvenes en el campo y logre que las instituciones educativas contribuyan al desarrollo rural (Mesa de conversaciones, 2017).

Los estudios muestran que las zonas rurales de Colombia presentan altas tasas de trabajo informal, falta de competitividad, carencia de bienes públicos y un muy bajo logro educativo (Misión para la Transformación del Campo, 2014). El analfabetismo en la

población de la zona rural dispersa mayor de 15 años, es del 12,5 %, cifra alta comparada con el promedio nacional de 3,3%. Mientras que la tasa de permanencia en el sistema educativo es del 82% en las zonas urbanas, en las rurales es del 48%; y los resultados de las Pruebas Saber 5, 9 y 11 en las zonas rurales son sistemáticamente inferiores a los de las zonas urbanas (Delgado, 2014).

La situación educativa de las zonas rurales de Colombia refleja los grandes desafíos para el posconflicto y para cerrar la brecha rural - urbana. Con el fin de desarrollar el campo y reducir sus niveles de pobreza, es crucial mejorar las coberturas educativas y la calidad y pertinencia de la educación que reciben los niños y jóvenes rurales. Características del medio rural disperso como el número cada vez más bajo de estudiantes por grado, las largas distancias entre veredas y cabeceras municipales, o la presencia de trabajo infantil durante las temporadas de cosecha, son problemas complejos que requieren respuestas creativas (Tieken, 2014; citado por Martínez, Pertuz & Ramírez,2016).

Es así como, se determinan 4 situaciones que hacen más marcada la desigualdad de la educación rural con respecto a la educación en las zonas urbanas:

1. La baja matrícula en la educación básica secundaria y las bajas tasas de graduación de la educación media o bachillerato, lo que refleja altas tasas de deserción.
2. Brechas en la calidad educativa, lo que se evidencia en el bajo rendimiento académico de los estudiantes y en las brechas entre los pobladores rurales y urbanos.
3. Una alta extraedad de los estudiantes en las zonas rurales y bajos niveles educativos (Ruiz, 2007).
4. Reducido acceso a la educación superior y altas tasas de deserción.

Las desigualdades se acentúan con mayor precisión entre los docentes que prestan sus servicios en los Establecimientos Educativos de las zonas rural y de la urbana. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la normatividad vigente, estos docentes tienen el mismo

escalafón, la misma escala salarial, el mismo esquema prestacional, sin que exista ninguna diferencia dadas las condiciones ni la precariedad extrema con la que los docentes de la zona rural deben cumplir con sus obligaciones laborales, académicas, pedagógicas, y didácticas, con el fin de ofrecer a los estudiantes un servicio "de calidad" como lo establece la Constitución Política (1991). Existen servidores públicos que para prestar sus servicios en aquellas recónditas localidades se deben desplazar por más de un día desde la cabecera municipal, es así como, prestar los servicios a estas comunidades no es para nada halagüeño social, ni económicamente para los docentes, es decir que, docentes altamente cualificados jamás llegarán a estos apartados lugares.

A esto se puede agregar, que la remuneración y presupuestos históricamente bajos para la profesión docente han llevado a que la calidad no siempre sea la mejor. Para Julián de Subiría, rector del Instituto Merani, "por absurdo que parezca, en Colombia los egresados de las facultades de educación son quienes obtienen entre todos los egresados del sistema universitario, los peores resultados en las pruebas de lectura crítica, escritura y razonamiento numérico" (Gandini, 2013, p.1). De igual forma, es importante anotar, que el 74% de los profesores del país está ubicado en zonas urbanas y solamente el 26% restante desarrolla su labor docente en zonas Rurales (Gandini, 2013).

La Ley 715 (2001), Ley Orgánica de Recursos y competencias está facultada para "formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio" (Art. 5, num. 1) y al artículo 24 "… Reglamentado por el Decreto Nacional 1171 (2004), Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 521 (2010). Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional. ***Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante*** Sentencia C-103 (2003).

De esta manera, el Decreto Nacional 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), establece tres criterios para la definición de una zona como de difícil acceso, sin embargo, esta legislación no es precisa, ni allí están claramente explicitados los criterios para definirlas, dando lugar a interpretaciones por parte del legislador, lo cual hace inequitativo su reconocimiento y aplicabilidad, exponiendo al Estado a onerosas demandas por parte los docentes y directivos docentes que se crean directamente afectados por la aplicación de la norma.

Con el presente trabajo de grado se busca analizar el Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), como instrumento que permite otorgar los estímulos a los docentes y directivos docentes de la zona rural, que se encuentran ubicados en las zonas de difícil acceso; identificar las implicaciones de tipo económico que su interpretación trae para el departamento del Tolima en el municipio de Chaparral.

4. ANTECEDENTES

4.1 LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO

La experiencia mundial muestra la existencia de una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, en su sentido amplio, con la fortaleza de sus sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica. Según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (2009), un año adicional de escolaridad incrementa el PIB per cápita de un país entre 4 y 7%.

Es así como, "la educación en su mayor expresión es el vehículo por el cual las personas participan para crecer como ciudadanos, es ese proceso de formación continuo que se da ya sea en un aula de clase o bien sea en la cotidianidad" (Hernández, 2017, p.1). Se define pues, de acuerdo a Narro, Martuscelli y Barzana (2012),

> como uno de los factores de mayor influencia en el avance y progreso de las personas y sociedades; provee de conocimientos, la educación enriquece la cultura, el espíritu, los valores y todo aquello que nos caracteriza como seres humanos.
>
> La educación es necesaria en todos los sentidos. Para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico; para nivelar las desigualdades económicas y sociales; para propiciar la movilidad social de las personas; para acceder a mejores niveles de empleo; para elevar las condiciones culturales de la población; para ampliar las oportunidades de los jóvenes; para vigorizar los valores cívicos y laicos que fortalecen las relaciones de las

> sociedades; para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho; para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación.
>
> En las economías modernas el conocimiento se ha convertido en uno de los factores más importantes de la producción. Las sociedades que más han avanzado en lo económico y en lo social, son las que han logrado cimentar su progreso en el conocimiento, tanto el que se transmite con la escolarización, como el que se genera a través de la investigación. De la educación, la ciencia y la innovación tecnológica dependen, cada vez más, la productividad y la competitividad económicas, así como buena parte del desarrollo social y cultural de las naciones.

Cuando se busca mejorar las condiciones de vida en América Latina, se debe definir que éstas descansan básicamente en la profundización de la democracia, en la construcción de comunidad, del tejido social, en el fortalecimiento de las capacidades asociativas y de la confianza interpersonal, así como en el aumento de las competencias individuales que hagan a las personas más eficaces y productivas (Reimers, 2003).

Las políticas educativas consistentes con este propósito tienen que ser incluyentes, no pueden continuar manteniendo sistemas de "segregación educativa" donde muchos aprenden muy poco. Además, hay que estimular habilidades interpersonales en resolución de conflictos y en el desarrollo del pensamiento moral, si se busca que la escuela sirva para formar ciudadanos que ejerzan prácticas democráticas en su vida cotidiana (Reimers, 2003).

Si examina a profundidad los propósitos de la escuela, se determina que una labor relevante de esta, es la de generar y ampliar las opciones de las personas en la vida, y reducir la desigualdad y la pobreza. Se tiene entonces en cuenta, que existen distintos tipos de pobreza y de desigualdad: de ingresos, de conocimientos, de eficacia, de autoestima, de salud, de salud mental; de capacidad de agencia, de asociarse, de pensar por cuenta propia,

de expresarse libremente, de creatividad, de mantener el equilibrio ecológico, de vivir en paz con otras personas (Reimers, 2003).

De otra parte,

> La noción de derecho a la educación ha estado estrechamente ligada a la idea de garantizar el acceso universal a la escuela a través de las leyes de escolaridad obligatoria. Esta visión básica del derecho a la educación como derecho a la escolarización y a la obtención del certificado escolar se ha mostrado insuficiente. Las políticas educativas y la comunidad internacional han evolucionado hacia una redefinición del derecho a la educación como derecho a aprender. Esto implica –entre otras cosas– que recibir una educación de calidad debe ser visto como parte del derecho a la educación. La Convención de los Derechos del Niño y otros textos internacionales proporcionan tres criterios "permanentes" para definir el derecho a aprender o a recibir una educación de calidad : i) desarrollar al máximo posible las capacidades de cada individuo; ii) promover los valores consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la tolerancia y la no discriminación, la promoción del bien común; y iii) equipar a los estudiantes con las capacidades y conocimientos necesarios para llegar a ser una persona socialmente competente (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe -OREALC-, 2013, p.32).

Sin embargo, el nivel de escolarización en América Latina, de acuerdo con cifras presentadas por Atilio Pizarro, jefe de Planificación de la Unesco durante la XV asamblea anual de la Fundación Empresarios por la Educación, para 2030, la educación primaria tendrá una cobertura 96,6%; y para 2042, se proyecta que la cobertura sea universal en este nivel. En cuanto a educación media, para 2030, se espera que la región tenga un 90% de cobertura y en 2066 sea total. Por último, en educación media superior, la cobertura será de un 72,7% en 2030 y se proyecta que la cobertura será universal para 2095 en la región

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-, 2018).

Es así como, las intenciones plasmadas en políticas, de todos los gobernantes están encaminadas a llevar los ciudadanos a las aulas, certificar su asistencia, pero cuanto de este esfuerzo llega a cumplir su misión de lograr un verdadero cambio social, el secreto está en dosificar los esfuerzos de incrementar la cobertura con acciones tendientes al mejoramiento de la calidad.

El pilar fundamental de la calidad educativa son las capacidades profesionales docentes: si los alumnos no se encuentran en sus aulas con docentes capaces de generar mayores oportunidades de aprendizaje, no se producirá un genuino mejoramiento de la calidad educativa. Aunque la información disponible es parcial, todo indica que la situación predominante de la docencia en la región no se ajusta a las características de una profesión de alto estatus: los salarios y las condiciones laborales son deficientes, la formación inicial es de baja calidad, y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas. En consecuencia, el desafío de las políticas docentes es monumental: configurar una carrera profesional docente capaz de atraer a jóvenes talentosos a la docencia, formar adecuadamente a los candidatos, retener en las aulas (especialmente en aquellos sectores más desaventajados) a los profesores competentes, y hacer del desarrollo profesional una necesidad y una exigencia.

Si se tiene en cuenta que los docentes, en la región de América Latina y el Caribe, solo el 85% de los maestros de primaria tienen formación. El análisis de encuestas de población activa de 13 países de la región mostró resultados muy similares a los países de la OCDE.

Al mismo tiempo, un tema preocupante para la región es el de los maestros, su formación, salarios, incentivos y estímulos, no están acordes con la responsabilidad de formar ciudadanos socialmente competentes y capaces de mejorar sus condiciones de vida y jalonar el cambio social. Según contó Pizarro, los profesores de América Latina ganan

menos que otros profesionales. “Los docentes de preescolar y primaria ganaban el 76% de lo que logran otros profesionales o técnicos, mientras que los profesores de secundaria ganaban el 88%” (Rodríguez, 2017, p.1).

4.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

A continuación se presenta la evolución de l sistema educativo colombiano de acuerdo a los informes de la Organización de los Estados Iberoamericanos -OEI- (1993).

4.2.1 Pasos fundamentales hacia el Sistema Educativo Actual. Durante la época de la conquista, nacen las primeras instituciones de educación para los aborígenes donde se enseñan no solo las primeras letras, sino además la religión católica. Es naturalmente un intento de educación no formal por medio del cual aprendían también rudimentos constructivos. Posteriormente en la época colonial, la educación es demarcada por los principios del renacimiento español y nace la escuela por mandato real. La instrucción es una necesidad y los primeros profesores son los curas doctrinarios.

En 1565 mediante Cédula Real se crean las escuelas oficiales las que debían ser sostenidas por los Cabildos. A finales del siglo XVI y principios del XVII, se fundan importantes centros educativos como el Colegio Seminario de San Bartolomé de los Jesuitas, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y la Universidad Javeriana también de los Jesuitas entre otros en 1622.

A comienzos del siglo XVIII, son los Franciscanos quienes más impulsan la fundación de establecimientos educativos. En 1777, se promulga la llamada “Instrucción general para los Gremios” a través de la cual se imparte capacitación técnica y artesanal. Por otra parte, la enseñanza de los Jesuitas además de alfabetizar se inclina hacia la instrucción en otros oficios como la platería, herrería, tejidos etc. lo que da inicio al mejoramiento económico de la población.

Sin embargo, en esta mitad del siglo XVII se estanca la educación debido a que se suprimen las cajas de comunidad que era un sistema de subsidio a la educación. Así, la instrucción se centra especialmente en la burguesía. En el Congreso de Cúcuta en 1821, se dictan una serie de normas tendientes a la creación de colegios en algunas ciudades capitales y a la inspección de la educación. Se adopta en la época de la República de 1826 a 1842 el método de instrucción Lancasteriano basado en la utilización de alumnos adelantados para impartir instrucción a los recién ingresados.

Durante la época del General Santander se ordena la creación de escuelas en todas las villas y ciudades con rentas propias. Se crean las escuelas normales y se define el currículo. Es una época de impulso a la educación privada y al desarrollo del sistema educativo del siglo pasado; se creó la Dirección General de Instrucción Pública como instancia administrativa, cuyo Director tenía rango de Ministro. La educación primaria reviste gran importancia y las normas que se expiden recogen no solo la organización administrativa sino el estudio de la infraestructura escolar.

En 1844 se abre los primeros colegios privados y se reforma el sistema educativo. Entre 1867 y 1885 se crean gran cantidad de instituciones educativas destacándose la fundación de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia en 1867 y viene al país la Misión Pedagógica Alemana para asesorar la Dirección Nacional de Instrucción Pública. De igual manera se organizan las escuelas normales tal cual como las había en Alemania.

A fines de siglo, la Constitución de 1886 determina la no obligatoriedad e introduce la gratuidad de la educación pública; la educación se divide por niveles: primaria, secundaria y profesional. La nación define políticas y programas y financia la dotación de útiles escolares. Los Departamentos financian y administran los docentes y llevan a cabo la inspección, mientras los municipios administran la infraestructura.

La Ley 33 de febrero de 1888, establece la educación religiosa obligatoria en todo el país. El siglo XX se inicia con una reforma a la educación y divide la enseñanza así: primaria (urbana y rural) y secundaria en técnica y clásica. La educación primaria queda a cargo de los departamentos y es gratuita pero no obligatoria y la secundaria queda a cargo de la nación.

Se establece la diferencia entre personal administrativo y docente, se crean los secretarios de educación departamental y se organiza el sistema de supervisión. En 1930 se reglamenta que todo niño debe recibir un mínimo de educación obligatoria. En 1941 se fundan algunas escuelas vocacionales agrícolas.

En 1947 se crea el Consejo Superior permanente de la Educación que tiene como una de sus funciones la de ser una comisión de la Unesco en el País. A mediados del siglo XX, se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional, se fortalece el presupuesto para educación, se establece el número de años que debe cursar un maestro según el nivel educativo que debería atender, y se divide el bachillerato en formación general y de prácticas profesionales.

En 1950 se crea el ICETEX con el fin de preparar a los jóvenes en el extranjero mediante el crédito educativo.

El mayor esfuerzo estatal por aumentar la cobertura de la educación no estuvo exento de agrias polémicas con el clero y los defensores del concordato. El cambio se consolidó, sin embargo, marcando la pauta que rige aún el sistema. El Estado asumió entonces la función de organizar, administrar y orientar la educación, teniendo como claros parámetros de su acción la eliminación de las discriminaciones por ingreso y la unificación de la educación por sexos.

Se nacionalizó entonces la educación primaria, se crearon las categorías salariales para docentes y se diversificó la educación superior introduciéndose formalmente la tecnológica.

La secularización de la educación y la búsqueda de un sistema democrático con una importante participación estatal, siguieron gobernando, a grosso modo, el sistema educativo colombiano de los años cincuenta, aunque no sin sufrir de los conflictos que entonces marcaron al país.

Así, en medio de las contradicciones, la violencia y la polémica ideológica que marcaron los cincuenta, el sistema educativo siguió embarcado en el proceso de modernización iniciado dos décadas atrás. Las misiones Lebret y Currie, produjeron de esta manera los dos primeros diagnósticos sistemáticos sobre las condiciones del sector, resultando en el primer Plan Quinquenal para el sector Educativo, elaborado en 1957 por la recientemente creada Oficina de Planeación del Ministerio de Educación.

Colombia iniciaba así la planificación educativa, siendo en ello pionera en el subcontinente. En los años que siguieron (básicamente durante el período del Frente Nacional), la planeación educativa se caracterizó por el impulso a la infraestructura, en particular la educación primaria, teniéndose como meta principal la erradicación del analfabetismo en el país. De esta manera, el Estado colombiano ha sido el principal oferente de educación primaria, dedicando la mayor parte de sus recursos en este nivel a la construcción de aulas y capacitación de docentes.

Sólo hacia fines de los setenta, cuando el cuello de botella debido a la carencia de recursos puede considerarse satisfactoriamente superado, el país comienza a dirigirse hacia la mejora en la eficiencia y la calidad de la educación.

4.2.2 La educación en Colombia en el siglo XXI. Durante los años cincuenta y sesenta, el Estado dedicó el grueso de su esfuerzo a la ampliación de la cobertura de la educación primaria, e invirtió crecientes recursos en el aumento de la cobertura de la educación universitaria. En ambos casos se podría decir que, se ocupa más de los aumentos en la cantidad de educación suministrada que en su calidad.

Ante este esfuerzo se concluye que, Colombia ha puesto a la educación como la principal prioridad para mejorar la prosperidad económica y social del país y ha prometido más recursos para este sector que para cualquier otra área de política. Ya ha dado grandes pasos para ofrecer una educación incluyente y de calidad. Ha logrado alargar el periodo de tiempo que los niños colombianos van a la escuela, y ha garantizado que más niños ingresen al sistema desde edades más tempranas y continúen hasta la educación superior, en particular, entre los más desfavorecidos. Se han introducido mecanismos de aseguramiento de la calidad y se han hecho esfuerzos para mejorar la profesión docente. Estos son logros notables considerando los retos socioeconómicos y las disparidades regionales que enfrenta el país. Sostener este progreso será crucial para convertir en realidad las ambiciones de Colombia de ser el país mejor educado de América Latina.

De acuerdo con los resultados de las pruebas de Estado, es evidente que en Colombia es muy poco lo que se está haciendo, para atacar de manera profunda y concreta el problema de la calidad de la educación.

En primer lugar, los maestros están muy mal remunerados y tienen poco reconocimiento social y cultural el cual no compensa con la complejidad del trabajo que cumplen. Desafortunadamente son los docentes quienes obtienen los peores puntajes en las pruebas SABER PRO en lectura crítica, escritura y razonamiento matemático al culminar la carrera, y también quienes han obtenido los peores puntajes al culminar la educación media.

Por otra parte, las Facultades de Educación -en general- no forman a los maestros para que aprendan a desarrollar las competencias comunicativas, éticas y cognitivas de sus estudiantes. Por el contrario, siguen transmitiendo informaciones y conocimientos más complejos y más actualizados, pero que no logran transformar el papel de mediación que llevarán a cabo en las aulas. Del mismo modo, prácticamente no hay reuniones de docentes

en las instituciones educativas con el objetivo de revisar e indagar sobre sus prácticas, al tiempo que sus sindicatos han bloqueado las evaluaciones de manera sistemática.

De igual forma, Colombia tiene uno de los sistemas educativos más inequitativos del mundo en términos de género, región y estrato social. La autonomía que fuera promovida durante la década del noventa, casi se acaba por el papeleo que añadió el gobierno que prometió hacer la "revolución educativa". Por eso resultó ser una de las "revoluciones" más fracasadas de la historia, pues se obtiene en que menos del 2% de los estudiantes que culminan la educación media argumenten bien y solo el 3% de los estudiantes de grado noveno alcancen uno de los tres mejores niveles de lectura, mientras que el 82% se encuentra en los tres primeros niveles. Para completar, equivocadamente convirtieron en gerentes a los directivos y no en líderes pedagógicos, como lo exige una educación de calidad (De Zubiría, 2014).

Se concluye entonces que, el esfuerzo colombiano en materia educativa ha sido enorme en estos últimos cuarenta años. En este tiempo el país ha avanzado considerablemente en la construcción de un sistema de planificación educativa el cual, si bien adolece aún de la solidez deseada, cuenta ya con una historia importante y con personal capacitado para mejorar su desarrollo futuro.

El impacto sobre la población ha sido notable, habiéndose reducido de manera sustancial el analfabetismo que, en este lapso de tiempo, pasó de afectar a más del 40% de la población a algo menos del 11%. El principal cuello de botella que los planificadores encontraban en los años cincuenta, la insuficiente infraestructura en materia de construcciones y disponibilidad de docentes para la enseñanza primaria, ha sido superado en gran medida.

Todo ello habla sin duda en bien del sistema educativo colombiano y de la vertiginosa evolución del mismo en los últimos años. Sin embargo, subsisten aún serios problemas. Así, si el país ya no tiene como principal reto la construcción de más escuelas y la

formación de más docentes, sigue pendiente un desequilibrio regional importante en virtud del cual el campo continúa siendo marginado.

Este problema, importante aún en el nivel de primaria, es especialmente agudo en los niveles de secundaria y superior, los cuales se hallan dramáticamente concentrados en algunas pocas ciudades del país. Adicionalmente, Colombia deberá afrontar el problema de elevar la calidad de la educación que es aún insuficiente en todos los niveles. A ello comienzan a destinarse los recursos en el presente y será seguramente esa discusión la que domine el panorama educativo de los años por venir.

Existen investigaciones que hacen alusión al tema, dentro de los factores asociados a la calidad del servicio educativo, es así como, en un trabajo preparado por Mauricio Perfetti (2003) denominado *estudio sobre la educación para la población rural en Colombia* "…las decisiones administrativas están directamente relacionadas con la calidad educativa, tales como la definición de parámetros para la prestación del servicio educativo y el manejo del personal docente, que por la distribución de competencias está afectando algunos aspectos operativos necesarios para su cumplimiento cabal (*subrayado fuera de texto*).

4.3 EL RECONOCIMIENTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA

En el estudio publicado por OREALC/UNESCO (2015), documento denominado "*Las carreras docentes en América Latina. La Acción Meritocrática para el Desarrollo Profesional"*, se describe claramente cómo ha sido el proceso de reconocimiento del papel fundamental que tienen los profesores en el éxito educativo que impulsó a muchos países de América Latina. Es así como, se desarrollaron estrategias de estímulos, incentivos y premios con la doble finalidad de atraer y retener a los mejores docentes, y a la vez buscar que la sociedad vuelva a valorar la importancia de la profesión.

En este escenario se enmarcan experiencias implementadas en Chile y Perú para atraer a la carrera docente a grupos de jóvenes de alto desempeño académico. La estrategia es casi la misma y consiste en dotar de atractivas becas de estudio de pedagogía y ofertas de trabajo posteriores dentro del sistema educativo. Así funciona la Beca Vocación de Profesor (BVP) que está a cargo de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, que ha atraído a alrededor de 9.000 jóvenes entre los años 2011 y 2013 (OREALC – UNESCO 2014). Muy similar es la Beca Vocación Maestros promovida por el Ministerio de Educación del Perú, dentro del Programa Nacional de Becas (PRONABEC). La beca selecciona a los estudiantes que culminaron la educación media con los mejores promedios y les ofrece formarse en pedagogía en seis universidades de alto prestigio del país. Estas medidas pretenden remontar la imagen de una carrera docente poco atractiva para jóvenes destacados, y forman parte de las políticas de estos gobiernos para sanear la deteriorada imagen social de la docencia.

Fueron entonces, tres los factores que más impactaron en el deterioro de la imagen social de la profesión docente. El primero, de orden estructural que está asociado a la crisis de la profesión. Los cambios sociales, el auge de la psicología cognitiva y las corrientes constructivistas, y el poder de las comunicaciones impactaron directamente en el centro mismo de la identidad profesional de los docentes, sin que los propios docentes pudieran reacomodar rápidamente el sentido laboral. El segundo factor corresponde a los beneficios limitados que empezó a tener el ejercicio de la profesión. La intensificación del trabajo y la precarización laboral, producidas por la expansión muchas veces desordenada de los sistemas educativos, se tradujeron en malas condiciones de trabajo y una importante disminución de los salarios. Los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes son el contexto en el que aparece el tercer factor con características coyunturales. La evidencia de los bajos rendimientos estudiantiles colocó la atención en el trabajo docente. La importancia de los docentes en el logro de aprendizaje de los estudiantes devino, en muchos casos, en una sobre-responsabilidad de los docentes, generando un impertinente círculo de victimización-culpabilidad.

Es así entonces, que se desarrollan dos grandes tipos de estrategias de puesta en valor de la profesión. A un primer grupo pertenecen aquellas que corresponden a cuestiones monetarias, tales como esquemas de incentivos salariales y programas de bonificaciones. Un segundo grupo comprende las acciones de tipo simbólico no monetarias, tales como premios y reconocimientos públicos.

FIGURA 1. MATRIZ DE ORGANIZACIÓN DE TIPOS DE INVENTIVA Y ESTÍMULOS

<table>
<tr><td></td><td colspan="2">Bienestar social</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">Intracarrera</td><td>◆ Premios/ Reconocimientos</td><td>◆ Sistema Previsional</td><td rowspan="4">Extracarrera</td></tr>
<tr><td>◆ Beneficios de consumo cultural</td><td>◆ Sistemas de salud ocupacional</td></tr>
<tr><td>◆ Bonificaciones e incentivos</td><td rowspan="2">◆ Esquemas de Préstamos Bancarios</td></tr>
<tr><td>◆ Becas</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Bienestar económico</td><td></td></tr>
</table>

Fuente. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe -OREALC-, (2015)

La extensa literatura sobre el tema concuerda en que cualquiera sea el tipo de estímulo o incentivo, este siempre es considerado un factor externo que se administra para inducir que ocurra cierto tipo de comportamientos o para reducir la ocurrencia de ciertas otras conductas consideradas negativas (Eccles y Wigfield, 2002; Deckers 2001; Reeve 2001).

Odden y Kelly (2002) plantean que son tres las condiciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar este tipo de programas:

1. Debe existir la probabilidad (subjetiva) de lograr la meta.
2. Que exista una relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta.
3. El valor de la meta debe percibirse como un beneficio significativo para la persona que busca alcanzarla, como ajustes e incrementos de sus salarios, la posibilidad de obtener compensaciones alternativas o el desarrollo de mayores habilidades profesionales.

En América Latina, los programas de estímulos e incentivos han sido desarrollados en marcos conceptuales menos complejos, se han orientado fundamentalmente hacia esquemas monetarios y han priorizado esquemas de incentivos asociados a las habilidades de los docentes y, en menor medida, al desempeño de los estudiantes (Morduchowicz, 2011; Vegas, 2006; Mizala y Romaguera, 2003; Navarro, 2002).

Los programas de incentivos en la región han sido diseñados desde tres ópticas: como estrategia de un mejor desempeño de los docentes, como premio a un resultado bueno obtenido y/o como mecanismo para incentivar mejoras. Junto con los esquemas de incentivos monetarios, la región ha desarrollado iniciativas basadas en el reconocimiento no monetario como estrategia que promueve el mejor de desempeño de los docentes.

Países como Colombia, Chile, El Salvador y México han implementado en la última década programas de incentivos monetarios asociados a carreras docentes. En líneas generales, estos programas han optado por entregar los incentivos tanto a nivel individual como colectivo.

En el caso de México estos programas son voluntarios, en tanto que en El Salvador los incentivos están asociados a los resultados de los aprendizajes de los estudiantes. En Chile, la experiencia es mixta, pues los incentivos colectivos están asociados a los resultados de aprendizaje de los estudiantes como sucede en El Salvador; pero además se implementó

desde el 2004 la denominada Asignación Variable de Desempeño Individual, a la que se postula de manera voluntaria al igual que en México y que implica rendir pruebas de conocimientos pedagógicos y disciplinarios propios de los niveles en los cuales se enseña (Corrado 2010).

Morduchowicz (2011) sostiene que la tendencia latinoamericana avanza hacia la idea de ofrecer incentivos al colectivo escolar y en función a los resultados educativos obtenidos. Por ejemplo, ya desde 1996 en Chile se premia con asignaciones monetarias a todos los docentes de los establecimientos educativos que mejoran sus resultados en las mediciones del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales. En México, el 2008 se implementó el sistema de Estímulos Alianza que le ofrece un incremento sobre su asignación regular a los docentes de establecimientos educativos de zonas rurales y de alta marginalidad que obtuvieron mejores resultados en la Evaluación Nacional de Logro Académico. Esto debido a que la evidencia sobre el tema determina que los incentivos individuales no impactan en el desempeño de los estudiantes (Mizala et al., 2003). De igual forma, en Colombia a partir de 2016, se está entregando a los docentes, directivos docentes y administrativos, que laboran en Instituciones Educativas que mejoran en el puntaje del Índice Sintético de Calidad Educativa – ISCE- un incentivo equivalente a un salario mensual pagadero por una sola vez y que no constituye factor salarial.

Así las cosas, si se tiene en cuenta, la evaluación sobre del impacto de los incentivos, en el comportamiento de los docentes y el mejoramiento de los resultados de calidad, se concluye que los docentes latinoamericanos no siempre responden a los incentivos de manera predecible (Vegas y Umansky 2005) y que en aquellos países donde se ha medido el impacto de dichos incentivos con el rendimiento de los estudiantes no ha sido posible asumir relaciones claras entre dichos incentivos a los docentes y los resultados de los estudiantes (Cueto, Torero, Deustua y León 2005; Carnoy, Brodziak, Molinas y Socías, 2007; López, 2004; Núñez, Steiner, Cadena y Pardo, 2002).

4.4 EL SISTEMA DE ESTÍMULOS EN COLOMBIA

El Decreto-ley 1567 (1998),

> determina que el sistema de estímulos tiene como finalidades las siguientes: i) Garantizar que la gestión institucional y los procesos de administración del talento humano se manejen integralmente en función del bienestar social y del desempeño eficiente y eficaz de los empleados; ii) Proporcionar orientaciones y herramientas de gestión a las entidades públicas para que construyan una vida laboral que ayude al desempeño productivo y al desarrollo humano de los empleados; iii) Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los empleados y de los grupos de trabajo de las entidades; y iv) Facilitar la cooperación interinstitucional de las entidades públicas para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados (Art. 14).

Es así como, surge una controversia que tiende a confundir dos términos que aparentemente parecen ser sinónimos: los estímulos y los incentivos. Inicialmente se define incentivo, como aquello que se propone estimular o inducir a los trabajadores a observar una conducta determinada que, generalmente, va encaminada directa o indirectamente a conseguir los objetivos de: más cantidad, menos costos y mayor satisfacción; de este modo, se pueden ofrecer incentivos al incremento de la producción, siempre que no descienda la calidad, a la asiduidad y puntualidad (premiándola).

El Plan de Incentivos está destinado, según el Decreto 1227 (2005), a crear condiciones favorables de trabajo y a reconocer los desempeños en el nivel de excelencia individual de los empleados.

Así las cosas, un incentivo es entendido como todo estímulo expresamente planeado y adoptado formalmente por las entidades y consecuente con un comportamiento deseable

previamente establecido y divulgado, que pretende aumentar la probabilidad de ocurrencia de dicho comportamiento en el desempeño de los servidores en su puesto de trabajo.

Entendidos los estímulos son todos aquellos factores encaminados a desencadenar procesos capaces de producir cambios físicos o en el comportamiento de los individuos.

Para que un estímulo se constituya en un incentivo, según el documento "*Sistema de Estímulos Lineamiento de Polític*a (2007)" del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, este debe reunir, como mínimo, las siguientes características:

- Ser planeado por la entidad,
- Ser consecuente con un comportamiento determinado y
- Satisfacer una necesidad particular del servidor público.

Además, la norma contempla que las entidades deberán incorporar a su cultura organizacional la asignación de los incentivos como consecuencia, ya sea de la manifestación de comportamientos deseables previamente acordados (por ejemplo: trabajo en equipo, buenas relaciones interpersonales, entre otros), o ya sea por el logro de resultados establecidos con anterioridad, con criterios de evaluación: objetivos, medibles y conocidos por todos para ofrecer igualdad de oportunidades.

"El sistema de estímulos para los empleados se pone en funcionamiento a través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades" (Decreto 1567, 2008, art.18).

4.5 DELIMITACIÓN DE LA ZONA DE ANÁLISIS

El departamento del Tolima es una entidad certificada en Educación por el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución No. 2210 del 28 de mayo de 1996. La entidad Territorial Tolima presta el servicio educativo oficial en los 46 municipios no certificados (Ibagué, municipio certificado en educación), en 213 Instituciones Educativas oficiales

(IE), una (1) de régimen especial- militar; conformadas por 1.872 sedes, de las cuales 230 (12%) ubicadas en la zona urbana y 1.642 (88%) en la zona rural.

La planta de personal aprobada por el Ministerio de Educación para el departamento del Tolima, es la siguiente:

TABLA 1. PLANTA DE PERSONAL APROBADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -MEN-

DENOMINACIÓN DEL CARGO	2017
DOCENTES	**7,588**
Docentes de Aula	7,311
Docentes Orientadores	84
Docentes de Apoyo	1
Docentes Jornada Única	192
DIRECTIVOS DOCENTES	**550**
Rectores	212
Coordinadores	278
Supervisores	6
Directores de Núcleo	13
Directores Rurales	41
TOTAL	**8,138**

Fuente: SED Tolima, Boletín de Estadísticas Educativas 2017

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017).

4.5.1 Criterios para la definición de la zona de análisis. Con el propósito de profundizar el análisis del problema planteado, se hace necesario delimitar un territorio que reúna las condiciones para que se pueda presentar el problema con mayor frecuencia.

Para poder determinar el municipio a analizar, se definieron y consideraron algunas variables que, para el sector educativo, son de gran relevancia y que inciden directamente en la aplicación del Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015).

Los criterios a tener en cuenta son los siguientes:

a) El municipio con mayor extensión territorial rural
b) La dispersión de la población escolar rural por municipios
c) El municipio con mayor número de sedes educativas ubicadas en la zona rural
d) La matrícula en la zona rural
e) El número de docentes que laboran en la zona rural.

a) MUNICIPIO CON MAYOR EXTENSIÓN TERRITORIAL RURAL

El departamento del Tolima tiene una extensión territorial de 23.562 Km^2, incluido el municipio de Ibagué, su capital. Para nuestro estudio solamente se tendrán en cuenta los 46 municipios no certificados en educación los cuales tienen una extensión de 22.225 Km^2, de éstos el 99.2%, corresponde a la zona rural, que demuestra la alta ruralidad del territorio. (Figura 2).

La ruralidad de los municipios, es el factor primordial tenido en cuenta en la definición del estímulo establecido por el Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), es así como, para el estudio se ha tenido en cuenta el municipio con la mayor extensión territorial en la zona rural.

FIGURA 2. TOLIMA. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA POR ZONAS DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA -2015

Municipios	Extensión Km2		
	Urbana	Rrural	Total
Alpujarra	0,50	473,23	473,7
Alvarado	0,61	310,37	311,0
Ambalema	1,55	238,18	239,7
Anzoátegui	0,43	541,30	541,7
Armero	1,95	383,31	385,3
Ataco	0,99	1.121,56	1.122,6
Cajamarca	1,32	520,61	521,9
Carmen de Apicalá	0,26	182,73	183,0
Casabianca	0,23	213,16	213,4
Chaparral	6,28	2.139,45	2.145,7
Coello	0,23	354,59	354,8
Coyaima	0,98	665,05	666,0
Cunday	0,41	518,31	518,7
Dolores	0,66	671,71	672,4
Espinal	42,60	176,47	219,1
Falan	0,55	233,68	234,2
Flandes	2,23	93,50	95,7
Fresno	4,16	204,57	208,7
Guamo	3,86	555,27	559,1
Herveo	2,70	340,03	342,7
Honda	7,24	302,65	309,9
Icononzo	2,30	230,43	232,7
Lérida	3,08	277,25	280,3
Líbano	3,28	277,89	281,2
Mariquita	3,96	375,15	379,1
Melgar	16,00	200,73	216,7
Murillo	1,00	363,02	364,0
Natagaima	3,10	857,63	860,7
Ortega	4,81	940,85	945,7
Palocabildo	3,21	62,22	65,4
Piedras	0,59	360,29	360,9
Planadas	0,55	1.445,28	1.445,8
Prado	0,97	447,76	448,7
Purificación	35,00	388,73	423,7
Rioblanco	0,38	1.137,35	1.137,7
Roncesvalles	3,80	786,46	790,3
Rovira	1,04	817,29	818,3
Saldaña	1,76	212,39	214,2
San Antonio	3,97	403,76	407,7
San Luis	0,75	424,53	425,3
Santa Isabel	0,19	415,17	415,4
Suarez	0,38	193,35	193,7
Valle De San Juan	1,00	197,73	198,7
Venadillo	1,45	350,53	352,0
Villahermosa	0,50	185,93	186,4
Villarrica	0,42	460,31	460,7
MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	**173,23**	**22.051,76**	**22.225,0**

FUENTE: Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2015

Fuente. Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- (2015)

b) DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR RURAL POR MUNICIPIOS

La dispersión de la población escolar de la zona rural está definida como el promedio de estudiantes que habitan en cada uno de los municipios por cada Km^2. Una alta dispersión se puede observar en los lugares de baja densidad poblacional.

Este criterio es importante dentro del análisis; en razón a que la poca concentración de población en las zonas rurales, responde principalmente a la escasa disponibilidad de recursos, infraestructura y servicios, los cuales afectan las condiciones de vida de la población y sus niveles de bienestar. Las limitaciones que tienen los habitantes de las zonas rurales, son padecidas en igual proporción por el docente, que presta sus servicios en la escuela rural, éste debe adaptarse al medio e intentar en la precariedad ofrecer a los estudiantes un servicio de calidad.

Es importante tener en cuenta, que en la mayoría de los casos no existe siquiera una comunicación física entre las familias habitantes de la zona; existen sitios de encuentro como la escuela, la tienda, la carretera al pueblo y en muy pocos casos un puesto de salud.

Como se puede observar en la Figura 3, existen municipios en los cuales la población rural es más densa, llegando a alcanzar los 90 estudiantes por Km^2 y otros en los cuales no alcanzan un promedio de 1 estudiante por Km^2. El departamento del Tolima en la zona rural, presenta una densidad de 3,15 estudiantes por Km^2. Para nuestro análisis se tomará un municipio que se encuentre cercano al promedio departamental

FIGURA 3. TOLIMA. DISPERSIÓN DE ESTUDIANTES DE LA ZONA RURAL 2017

Municipios	Extensión Territorial Rural	Matricula Rural	Estudiantes por Km²
Alpujarra	473,23	328	0,7
Alvarado	310,37	841	2,7
Ambalema	238,18	243	1,0
Anzoátegui	541,30	1.343	2,5
Armero	383,31	513	1,3
Ataco	1.121,56	3.874	3,5
Cajamarca	520,61	1.543	3,0
Carmen de Apicalá	182,73	112	0,6
Casabianca	213,16	777	3,6
Chaparral	2.139,45	4.464	2,1
Coello	354,59	1.208	3,4
Coyaima	665,05	4.688	7,0
Cunday	518,31	1.323	2,6
Dolores	671,71	810	1,2
Espinal	176,47	2.698	15,3
Falan	233,68	1.688	7,2
Flandes	93,50	522	5,6
Fresno	204,57	2.620	12,8
Guamo	555,27	1.531	2,8
Herveo	340,03	1.049	3,1
Honda	302,65	17	0,1
Icononzo	230,43	1.065	4,6
Lérida	277,25	582	2,1
Líbano	277,89	2.598	6,9
Mariquita	375,15	1.167	5,8
Melgar	200,73	1.054	2,9
Murillo	363,02	387	0,5
Natagaima	857,63	1.109	1,2
Ortega	940,85	5.107	82,1
Palocabildo	62,22	658	1,8
Piedras	360,29	588	0,4
Planadas	1.445,28	4.828	10,8
Prado	447,76	770	2,0
Purificación	388,73	1.794	4,6
Rioblanco	1.137,35	3.727	3,3
Roncesvalles	786,46	997	1,3
Rovira	817,29	2.952	3,6
Saldaña	212,39	556	2,6
San Antonio	403,76	2.068	5,1
San Luis	424,53	1.726	4,1
Santa Isabel	415,17	771	1,9
Suarez	193,35	228	1,2
Valle De San Juan	197,73	474	2,4
Venadillo	350,53	603	1,7
Villahermosa	185,93	1.007	5,4
Villarrica	460,31	507	1,1
MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	**22.051,76**	**69.515**	**3,15**

FUENTE: SEDTOLIMA, Cobertura Educativa - Acceso - Planeación

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

c) NÚMERO DE SEDES EDUCATIVAS POR MUNICIPIO

La prestación del servicio en el sector Educativo se realiza en establecimientos educativos los cuales están definidos como una unidad organizacional destinada a la prestación del servicio. Es posible encontrar establecimientos educativos de distinto tipo y con diferentes características, desde una escuela hasta una institución que se dedica a enseñar oficios pasando por un complejo cultural.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 715(2001), se denomina Institución Educativa al conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o particulares cuya finalidad es prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media; la que para prestar el servicio educativo debe contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados; debe combinar los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Una Institución Educativa puede estar conformada por una o varias sedes educativas, en el departamento del Tolima las Instituciones educativas están conformadas por más de una sede educativa y estas sedes se encuentran ubicadas en las zonas rural y urbana.

La mayor dificultad para administrar una institución educativa está dada por la Ubicación geográfica de sus sedes y las distancias entre ellas y la sede principal.

Este criterio es importante en la determinación del municipio de análisis, si se tiene en cuenta que entre mayor sea el número de sedes posibles a ser beneficiadas hay una mayor probabilidad de que se presenten casos de docentes afectados (Figura 4).

FIGURA 4. TOLIMA. DISTRIBUCIÓN DE LAS SEDES EDUCATIVAS POR ZONAS 2017

Municipios	Total Instituciones Educativas	Sedes		Total Sedes
	Urb/Rur	Urb	Rur	Urb/Rur
Alpujarra	2	1	16	17
Alvarado	3	2	26	28
Ambalema	2	4	4	8
Anzoátegui	3	3	32	35
Armero	4	5	15	20
Ataco	5	3	95	98
Cajamarca	6	5	33	38
Carmen de Apicalá	1	2	6	8
Casabianca	3	2	25	27
Chaparral	9	17	142	159
Coello	4	1	15	16
Coyaima	11	3	52	55
Cunday	4	2	36	38
Dolores	4	3	25	28
Espinal	9	16	25	41
Falan	3	1	29	30
Flandes	4	9	9	18
Fresno	8	9	68	77
Guamo	7	13	38	51
Herveo	3	2	29	31
Honda	6	9	1	10
Icononzo	6	4	31	35
Lérida	4	8	8	16
Líbano	12	15	62	77
Mariquita	5	12	32	44
Melgar	4	7	18	25
Murillo	2	2	28	30
Natagaima	5	6	29	35
Ortega	8	5	100	105
Palocabildo	2	3	21	24
Piedras	2	2	7	9
Planadas	8	3	101	104
Prado	3	3	22	25
Purificación	5	5	34	39
Rioblanco	7	3	98	101
Roncesvalles	2	2	28	30
Rovira	9	6	77	83
Saldaña	3	6	12	18
San Antonio	4	4	55	59
San Luis	4	3	27	30
Santa Isabel	3	3	23	26
Suarez	1	2	12	14
Valle De San Juan	2	2	17	19
Venadillo	5	8	18	26
Villahermosa	4	2	39	41
Villarrica	2	2	22	24
MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	**213**	**230**	**1642**	**1.872**

FUENTE: SEDTOLIMA, Cobertura Educativa - Acceso.

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

d) MATRICULA EN LA ZONA RURAL

La matrícula en la zona rural, es una variable que pude ser afectada directamente por muchos factores que son determinantes la deserción de los estudiantes de las escuelas, estos factores en su mayoría de carácter estructural del sistema económico de las regiones, hacen que los estudiantes desde muy temprana edad deban ayudar a sus familias con las labores del campo, su asistencia escolar se hace cíclica y definida por periodos de cosecha.

Otro factor que afecta la asistencia de los estudiantes a la escuela son las grandes distancias entre la casa y la escuela que aunado con el factor de inseguridad obliga a los padres a no matricular sus hijos, como prevención a cualquier tipo de violencia contra los menores.

Para el año 2017 se matricularon en el departamento del Tolima 156.515 estudiantes, los todos los niveles, de los cuales 87.000 asistían a los establecimientos urbanos que corresponden al 55.5% del total de la matrícula y 69.515 estudiantes (45.5%) asistían a los establecimientos de la zona rural. De los 46 municipios no certificados del Departamento, 18 la matrícula rural es mayor que la urbana (Figura 5).

Para la definición de la zona de análisis se tendrá en cuenta un municipio con alta población matriculada en la zona rural, pues es allí se requiere la mayor presencia de docentes.

FIGURA 5. TOLIMA. DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA OFICIAL POR ZONAS 2017

Municipios	Matrícula Oficial		
	Urbana	Rural	Urb/Rur
Alpujarra	458	328	786
Alvarado	696	841	1.537
Ambalema	845	243	1.088
Anzoátegui	661	1.343	2.004
Armero	1.910	513	2.423
Ataco	1.182	3.874	5.056
Cajamarca	2.020	1.543	3.563
Carmen de Apicalá	1.606	112	1.718
Casabianca	486	777	1.263
Chaparral	6.338	4.464	10.802
Coello	504	1.208	1.712
Coyaima	1.335	4.688	6.023
Cunday	600	1.323	1.923
Dolores	740	810	1.550
Espinal	8.298	2.698	10.996
Falan	162	1.688	1.850
Flandes	3.140	522	3.662
Fresno	3.314	2.620	5.934
Guamo	4.082	1.531	5.613
Herveo	438	1.049	1.487
Honda	3.885	17	3.902
Icononzo	1.304	1.065	2.369
Lérida	2.795	582	3.377
Líbano	5.001	2.598	7.599
Mariquita	5.479	1.167	6.646
Melgar	6.001	1.054	7.055
Murillo	435	387	822
Natagaima	1.689	1.109	2.798
Ortega	1.844	5.107	6.951
Palocabildo	1.126	658	1.784
Piedras	441	588	1.029
Planadas	1.665	4.828	6.493
Prado	1.015	770	1.785
Purificación	2.092	1.794	3.886
Rioblanco	1.258	3.727	4.985
Roncesvalles	261	997	1.258
Rovira	2.596	2.952	5.548
Saldaña	2.013	556	2.569
San Antonio	1.321	2.068	3.389
San Luis	907	1.726	2.633
Santa Isabel	660	771	1.431
Suarez	400	228	628
Valle De San Juan	538	474	1.012
Venadillo	2.066	603	2.669
Villahermosa	829	1.007	1.836
Villarrica	564	507	1.071
MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	**87.000**	**69.515**	**156.515**

FUENTE: SEDTOLIMA, Cobertura Educativa - Acceso.

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

e) NÚMERO DE DOCENTES QUE LABORAN EN LA ZONA RURAL

El ministerio de Educación anualmente asigna a la entidad territorial una Planta de Personal, que es calculada de acuerdo con la matrícula presentada en las instituciones en los establecimientos educativos, que para el año 2017 fue de 8.076 docente y directivos docentes, de los cuales para este mismo año prestaron sus servicios 8.013.

De acuerdo con el informe de la oficina de Planta y Personal de la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Tolima, en la zona rural laboraban 4.376 funcionarios entre docentes y directivos docentes, que corresponde al 54.61% del total de la Planta de personal, esto nos indica que la mayoría de los docentes están ubicados en la zona rural y son estos los funcionarios susceptibles a adquirir los beneficios económicos otorgado por el Decreto 521 de 2010, unificado en el Decreto 1075 de 2015 (Figura 6).

Para definición de la zona de análisis se tendrá en cuenta un municipio con una numerosa planta de personal docente y directivo docente sujeta a recibir beneficios económicos por zonas de difícil acceso.

FIGURA 6. TOLIMA. DISTRIBUCIÓN DE LOS DOCENTES POR ZONAS 2017

Municipios	Número de docentes		
	Urbana	Rural	Urb/Rur
Alpujarra	27	30	57
Alvarado	36	52	88
Ambalema	39	16	55
Anzoátegui	29	84	113
Armero	64	56	120
Ataco	51	217	268
Cajamarca	93	97	190
Carmen de Apicalá	74	7	81
Casabianca	20	46	66
Chaparral	260	296	556
Coello	16	73	89
Coyaima	65	265	330
Cunday	27	84	111
Dolores	37	53	90
Espinal	337	140	477
Falan	7	103	110
Flandes	125	39	164
Fresno	150	182	332
Guamo	168	105	273
Herveo	21	70	91
Honda	172	3	175
Icononzo	61	78	139
Lérida	127	33	160
Líbano	202	160	362
Mariquita	210	70	280
Melgar	220	57	277
Murillo	2	65	67
Natagaima	76	72	148
Ortega	89	309	398
Palocabildo	5	78	83
Piedras	21	36	57
Planadas	68	259	327
Prado	41	45	86
Purificación	93	100	193
Rioblanco	66	214	280
Roncesvalles	6	75	81
Rovira	101	187	288
Saldaña	90	40	130
San Antonio	52	120	172
San Luis	38	108	146
Santa Isabel	25	56	81
Suarez	19	17	36
Valle De San Juan	31	34	65
Venadillo	91	40	131
Villahermosa	59	68	127
Villarrica	26	37	63
MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	**3.637**	**4.376**	**8.013**

FUENTE: SEDTOLIMA - Planta y Personal 2017

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

4.5.2 Determinación del municipio de análisis. Una vez presentados y revisados los criterios establecidos para la definición del municipio de análisis del problema planteado, se determinó que quien contiene mayor número de estos criterios, es el municipio de CHAPARRAL, que para el año 2017, presenta la siguiente información:

FIGURA 7. MUNICIPIO DE CHAPARRAL

Fuente. IGAC (2018).

El municipio de Chaparral se encuentra localizado al suroccidente del departamento del Tolima a 4° 55' Latitud Norte y 75° 07' de Longitud Oeste; una altitud de 854 metros sobre el nivel del mar, una temperatura promedio de 24°C, su cabecera está a 153 Kms de Ibagué, la capital del departamento; a es un importante centro estudiantil, de vocación agropecuaria,

destacándose la caficultura como el pilar de su economía que lo ubica como un gran productor de café en el contexto departamental.

Está conformado, además de su cabecera municipal, por cinco (5) Corregimientos: El Limón, La Marina, San José de las Hermosas, Amoyá, y Calarma; y cuenta con 143 veredas.

Lo accidentado del relieve del municipio que varía desde las tierras paramunas hasta las cálidas le imprimen una diversidad térmica que fluctúa por debajo de los 8° hasta superiores a los 24°C.; que hace que las vías de comunicación sean uno de los mayores problemas de sus habitantes.

Según el censo de 1993, el Municipio de Chaparral cuenta con 40.880 habitantes, de los cuales 20.789 se encuentran ubicados en la zona urbana y 20.091 en la zona rural.

De acuerdo con los criterios definidos para la escogencia del municipio de análisis, CHAPARRAL presenta la siguiente información:

a) El municipio con mayor extensión territorial rural:

El municipio de Chaparral tiene una extensión territorial de 2.145 km^2, de los cuales 2.139.45 km^2 (99.7%) son zona rural, que corresponde al 10% de la zona rural del departamento. Este municipio es el de mayor extensión territorial ubicada en la zona rural.

b) La dispersión de la población escolar rural por municipios:

La dispersión de los 46 municipios del departamento, en la zona rural es igual a 3,5 estudiantes por km^2, Chaparral presenta una dispersión del 2.1 estudiantes por km^2, lo cual indica una población más dispersa que el promedio departamental

c) El municipio con mayor número de sedes educativas ubicadas en la zona rural:

El municipio de Chaparral es el de mayor número de sedes ubicadas en la zona rural, 142 sedes rurales, de un total de 159 sedes lo que corresponde al 8.6% del total del de las sedes rurales del departamento.

d) La matrícula en la zona rural:

El municipio de Chaparral para el 2017, presentó una matrícula de 10.802 estudiantes de los cuales 4.464 pertenecen a la zona rural; Chaparral ocupa el tercer puesto dentro de los municipios de mayor matrícula rural.

e) El número de docentes que laboran en la zona rural:

En el municipio de Chaparral prestan sus servicios en la zona rural 296 docentes, de un total 556, es el segundo municipio con mayor número de docentes rurales, allí se concentran el 6.7%, de los docentes rurales del departamento.

Reconocimiento de las sedes ubicadas en zonas de difícil acceso en el departamento del Tolima

TABLA 2. TOLIMA. NO. DE SEDES RECONOCIDAS COMO DE DIFÍCIL ACCESO 2014-2017

Año	Total sedes reconocidas	Sedes reconocidas del municipio de Chaparral	Decreto de Reconocimiento
2014	1.454	123	Decreto 2551 de 31 diciembre de 2014
2015	1.437	126	Decreto 1809 de 28 diciembre de 2015
2016	1.401	130	Decreto 2100 de 12 diciembre de 2016
2017	1.360	121	Decreto 1297 de 22 diciembre de 2017

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

De acuerdo con la información consultada en la normatividad expedida por la Secretaría de Educación y Cultura, el departamento del Tolima ha tenido en funcionamiento en estos cuatro años aproximadamente 1.650 sedes rurales de las cuales el 85%, (1.400 sedes) tienen reconocimiento como Zonas de Difícil Acceso. Como se observa en la Tabla 7, el total de sedes reconocidas han venido disminuyendo, en razón a la depuración que se ha venido

ejecutando por parte de la Secretaría de Educación, con algunos controles que anualmente se realizan; tales como visitas de verificación por parte de funcionarios y consultas a las Alcaldías respectivas.

De igual forma, se puede observar la extemporaneidad en la expedición de los decretos de reconocimiento, pues según lo establece el Decreto 521 (2010) (unificado en el Decreto 1075 (2015), para el calendario A, el decreto debe expedirse a más tardar el 1o. de noviembre de cada año.

El municipio de Chaparral conserva la misma proporción del 85%, de sedes reconocidas; en estos últimos años han funcionado aproximadamente 140 sedes rurales.

Costo del reconocimiento del estímulo para zonas de difícil acceso en el departamento del Tolima

TABLA 3. TOLIMA COSTO TOTAL DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y PORCENTAJE DE BONIFICACIÓN PARA ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO 2014-2017

Año	Costo total prestación del servicio Educativo	Bonificación zonas de difícil acceso	Porcentaje
2014	325.948	8.361	2,6%
2015	353.123	9.515	2,7%
2016	386.464	9.479	2,5%
2017	429.596	11.522	2,7%

Cifras en millones de pesos

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Educación y Cultura, el departamento del Tolima ha venido invirtiendo aproximadamente el 2.7% de su presupuesto para el pago de la bonificación a los docentes que laboran en sedes reconocidas como ubicadas en Zonas de Difícil Acceso; para el año 2017 de los $429 mil millones que costó la prestación del servicio educativo, fueron destinados $11 mil millones al pago del reconocimiento del estímulo a los docentes rurales.

FIGURA 8. TOLIMA. COSTO DEL RECONOCIMIENTO DEL ESTÍMULO POR ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO TOTAL Y DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL 2014-2017

Año	TOTAL DEPARTAMENTO		CHAPARRAL		PARTICIPACIÓN PORCENTUAL	
	Docentes beneficiados	Costo anual	Docentes beneficiados	Costo anual	Docentes beneficiados	Costo anual
2014	3498	8.361	224	496	6,4%	5,9%
2015	4217	9.515	262	525	6,2%	5,5%
2016	3424	9.479	241	627	7,0%	6,6%
2017	3406	11.522	250	806	7,3%	7,0%

FUENTE: Sedtolima - Dirección Adminstrativa y Financiera - Gestión TIC

Fuente. Secretaría de Educación del Tolima (2017)

De acuerdo con la Figura 8, el municipio de Chaparral participa con el 7% del total de los docentes a quienes se les reconoce el estímulo por Zonas de Difícil Acceso, proporción equivalente al porcentaje de recursos cancelados como estímulo por Zonas de Difícil Acceso en este municipio. Sin embargo, se observa que el crecimiento en los recursos cancelados desde el 2014 al 2017 es del 62% y los docentes beneficiados se han incrementado en un 9%.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991), el derecho a la educación tiene doble connotación, a) como derecho fundamental e inherente al ser humano y b) como

servicio público que debe traducirse en una prestación eficiente de parte del Estado, tiene un componente que busca su efectividad, el cual es la accesibilidad. El artículo 67 establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La ley 115 (1994) define,

> servicio educativo: El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados,

> la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación (art. 2).

El Ministerio de Educación Nacional en el decreto 2277 (1979), el Estatuto docente, Capítulo V, Sección 2, artículo 37, el cual fue reglamentado en este tema por el Decreto Nacional 2480 (1986), en sus artículos 76 y 77, y el decreto 267 (1988)**,** define los criterios para el otorgamiento de estímulos para docentes, que inicialmente fueron concedidos con el reconocimiento de tiempo doble para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente.

- Decreto 1567 (1998), por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado; en su artículo 14. Establece las finalidades del sistema de estímulos para los empleados oficiales, el cual fue adoptado por el Ministerio de Educación Nacional, ante la no existencia de reglamentación expresa sobre el tema.

Decretos derogados posteriormente por el Decreto Nacional 707 (1996), que reglamenta la definición de las zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras así: "…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 o económico fuera de lo ordinario para la permanencia o movilización del docente…" (Art. 2) y se establece por primera vez el estímulo monetario para los docentes que laboran en estas zonas. Para los docentes regidos por el Decreto 1278 (2002) la definición de incentivos y estímulos está definido por " Estímulos y compensaciones. Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Gobierno Nacional podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales" (Art. 47).

El Decreto 707 (1996), fue derogado tácitamente, por la derogatoria expresa del artículo 134 de la Ley 115 (1994), realizada por el art. 113 de la Ley 715 (2001). De la misma manera, fue derogado en todas sus partes por el Decreto 521 (2010), Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6 del artículo 24 de la ley 715 de 2001, que expresa: "Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional" y el artículo 2 de la ley 1297 (2009), en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso.

4.6 MARCO TEÓRICO

4.6.1 La educación y el servicio educativo . Las políticas nacionales definen la educación de calidad como

> aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad (MEN, 2014, p. 25).

La Ley 115 (1994) define el Servicio Educativo como

> …el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros,

articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación (Art. 2).

De igual manera en el artículo tercero, de esta misma Ley, se establece que "… El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente, los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

Después de tener claro el concepto de servicio educativo, es fundamental hacer ciertas apreciaciones desde el campo educacional, lo que significa que, la educación se puede determinar como un proceso de integración del individuo en la sociedad, y que dentro de esta simbiosis existirá siempre un educando y un educador; siendo este segundo un adulto integrado en una cultura, en una sociedad determinada.

4.6.2 Los docentes de la zona rural. Ser docente en zona rural en Colombia no es trabajo fácil, puesto que existen muchos factores que convierten el proceso de enseñanza-aprendizaje en algo más complejo de lo habitual, algunos de estos son: el acceso a la escuela (el transporte), el entorno familiar, la motivación de los educandos, vocación de los maestros, el presupuesto económico, etc.

Si se tiene en cuenta, el siglo de atraso en infraestructura vial que presentan las veredas de nuestro país ha hecho de la movilidad el obstáculo principal del desarrollo de las regiones. Es claro que, contar con un mayor acceso a más y mejores carreteras facilita el desplazamiento de la población más pobre hacia otros territorios. La facilidad en el desplazamiento permite ampliar el mercado de productos, especialmente agrícolas, ofrecer mano de obra, acceder a servicios médicos básicos, así como también a servicios de educación de mejor calidad.

Es así como, las áreas rurales son precisamente las que menor infraestructura vial y medios de transporte poseen, la carencia de vías de comunicación hace que sea difícil, y por lo tanto muy costoso, llevar productos y servicios a sus habitantes.

El desarrollo de un país está estrechamente ligado al avance en la movilidad y en los medios transporte, por sus efectos directos que como resultado produce una mayor oferta de bienes y servicios.

Definitivamente la infraestructura vial, la movilidad y los medios de transporte afectan directamente la prestación del servicio educativo en las zonas apartadas del territorio nacional, esta condición toca de igual forma a estudiantes y docentes y directivos docentes y administrativos. Sin embargo, se han diseñado estrategias de permanencia como el transporte escolar que busca facilitar la llegada de los estudiantes desde su casa hasta la escuela, pero la oportunidad y la regularidad del servicio es intermitente. Así las cosas, los estudiantes rurales no asisten el año lectivo completo a sus clases, se tiene entonces como consecuencia, disparidad de aprendizajes y resultados.

De la misma manera, los docentes se ven igualmente afectados por este problema, el docente diariamente debe realizar una travesía para poder cumplir con su labor; en primer lugar, por conservar su unidad familiar y en otros casos porque en la escuela o la vereda no se consigue un hospedaje digno para el docente. Estas razones hacen frustrante para los docentes rurales en el ejercicio de su profesión.

De otra parte, es importante generar acciones de motivación en los educandos y el entorno familiar, puesto que estos son los factores claves para alcanzar una educación de calidad. Esto obliga a cambiar la perspectiva de considerar a la escuela como una guardería donde los niños acceden para no permanecer tanto tiempo en casa o en otro lugar; los estudiantes al tener este pensamiento tan cerca se contagian, sienten que la escuela es solo un recinto donde enseñan un conjunto de saberes sin ningún sentido, sin comprender la importancia y el impacto que pueden generar sobre ellos.

Es así como, el MEN buscando mejorar las condiciones laborales de los funcionarios cobijados en el decreto 2277 (1979), Estatuto docente, crea el sistema de estímulos para los docentes que laboran en condiciones complejas que dificultan la prestación eficiente del servicio.

En desarrollo de políticas que conlleven a una educación con calidad y equidad para nuestros niños, niñas y jóvenes, es necesario pensar y considerar un camino que incentive el mejoramiento de los estándares educacionales, de tal forma que, nuestros educandos optimicen sus competencias y puedan afrontar los retos de la globalización y aporten al desarrollo y a la prosperidad del país.

4.6.3 Los incentivos y estímulos a funcionarios públicos. Se define incentivo como el evento ambiental que atrae a una persona a realizar una determinada conducta, o la aleja de ella (Reeve, 2001). Deckers (2001), señala que los incentivos son estímulos externos que motivan o inducen a que ocurra una conducta.

Es así como, los incentivos son medidas planificadas que motivan a los empleados a alcanzar por su propia voluntad determinadas metas, siendo recompensadas por llevarlas a cabo, es decir, aquello que los trabajadores reciben a cambio de su labor y los estimula a ejercer una mayor actividad y a obtener mejores resultados, de allí que los incentivos son importantes para los empleados porque: mejoran e incrementan la relación entre el trabajador y la empresa, son igualmente adecuados para motivar individualmente o para motivar a equipos de trabajo y aumentan la productividad y consecuentemente obtener resultados más elevados. Por lo anterior y aras de alcanzar niveles altos de motivación, se utilizarán los incentivos para aumentar la satisfacción y la productividad (Gobernación de Córdoba, 2011).

En el campo educativo, el incentivo se refiere al reconocimiento dado a los educadores e instituciones prestadoras del servicio educativo que implementen acciones destacadas que conllevan al mejoramiento de la calidad de la educación, transformando sus prácticas

pedagógicas en beneficio de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país. Los incentivos intrínsecos se refieren básicamente a las motivaciones internas de los individuos tales como la búsqueda de reconocimiento social, autoestima, reputación, liderazgo, entre otros. Estos corresponden a Incentivos individuales extrínsecos, que son estímulos externos al individuo, que toman la forma de premios, recompensas o castigos y pueden ser económicos o no económicos.

4.6.4 Los estímulos en la carrera docente. Ante la no existencia de reglamentación específica para el sector educativo referente a la definición de estímulos, se hace necesario aplicar lo establecido en el Decreto-ley 1567 (1998), art. 14. Este decreto es aplicable para los empleados de la carrera docente pues prescribe que

En caso de vacíos respecto a la capacitación y a los estímulos en las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, o en las normas que regulan los sistemas específicos de carrera de que trata el artículo 4º de la Ley 443 (1998), serán aplicables las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley y demás normas que lo reglamenten y complementen (par. 1, art. 1).

El Decreto 2277 (1979) creó el Estatuto Docente, norma que reglamenta el ejercicio de la profesión docente pública en Colombia. En este Estatuto se estableció el Escalafón Nacional Docente como un "sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos", y con base en él se establecieron los salarios de los docentes cada año durante su vigencia hasta 2002. El antiguo Escalafón Nacional Docente, que rige para todos los maestros contratados antes del 19 de junio de 2002, cuenta con 14 grados o categorías en los que se clasifican los profesores de acuerdo a su nivel educativo y los años de experiencia. A cada uno de estos grados se asigna un nivel salarial distinto, siendo el primero el de menor salario; de esta forma la remuneración de los docentes se fijó de acuerdo al grado del escalafón en el que cada docente se encontraba.

En este mismo Estatuto docente, en el Capítulo V, Sección 2a. determina los ESTÍMULOS, En su Artículo 37º.- el cual fue derogado por el art. 113, Ley 715 (2011). Definiéndolos de la siguiente manera: *"Tiempo doble.* 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 tiempo de servicio para efectos del ascenso en el escalafón. El Gobierno Nacional determinará los criterios para definir dichas áreas y población. Este fue el primer estímulo otorgado a los educadores de la zona rural y estuvo vigente por más 22 años, este estímulo ayudó a los docentes a mejorar sus ingresos ya que acortó a la mitad el tiempo necesario para ascender en el escalafón docente, fue así como en menos de 10 años la mayoría de la planta docente llegó al grado 14, último grado de la escala salarial de los docentes.

Como consecuencia de lo anterior, para el Estado, esta condición incrementó los salarios y la carga prestacional de los docentes, hasta hacer inviable el otorgamiento de este tipo de estímulo. Fue así como, el MEN expidió el Decreto 707 (1996) que fue derogado tácitamente, por la derogatoria expresa del artículo 134 de la Ley 115 (1994), realizada por el art. 113 de la Ley 715 (2001). En el antedicho decreto 707 (1996), *por el cual se reglamenta el otorgamiento de estímulos para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras y se dictan otras disposiciones, aparece por primera vez* el concepto de "zonas de difícil acceso" las cuales fueron definidas en su artículo segundo como: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 o 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 al alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

Otros territorios tenidos en cuenta son las zonas mineras definidas como: 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.

En el Decreto 707 (1996), se determinó que

> "los docentes y directivos docentes que presten sus servicios en los establecimientos estatales de educación preescolar, básica o media, ubicados en zonas de difícil acceso o que se encuentren en situación crítica de inseguridad o en territorios de explotación minera, gozarán de una 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 presente reglamento (Art. 1).

De igual forma, definió que la autoridad competente, mediante reglamento territorial determinará la cuantía, oportunidad, forma de pago y momento a partir del cual comienza a percibirse el beneficio de la bonificación, aplicando uno de los siguientes criterios:

1. Un salario mensual equivalente a la asignación básica mensual, pagadero una vez al año o distribuido en varios pagos, durante la vigencia fiscal.

2. Un porcentaje proporcional según tiempo servido, calculado sobre la asignación básica mensual del educador según su grado en el Escalafón Nacional Docente, pagadero mensualmente, con un tope mínimo del 8%, de acuerdo con los rangos que para el efecto establezca la entidad territorial.

Es así como, a los docentes que se encontraban en laborando en los establecimientos educativos oficiales ubicados en alguna de las zonas mencionadas, se les permitió disfrutar de ambos estímulos (monetario y de tiempo doble para ascenso en el escalafón). Este doble beneficio aumentó el Gasto Social, incrementado de una parte los salarios por el menor tiempo en el que ascienden en el escalafón los docentes y por otra el incentivo monetario.

Fue así como, el Decreto No. 1171 (2004), reglamenta el inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 (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.

Este decreto, define las áreas rurales de difícil acceso como aquellas que cumplen con los criterios establecidos en el presente decreto.

En febrero de 2010, el MEN, expidió el Decreto No. 521 Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6 del artículo 24 de la ley 715 (2001) y el artículo 2 de la ley 1297 de (2009), en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso. En él se amplía la definición de zonas de difícil acceso y se establecen criterios de procedimiento. Este Decreto en el año 2015, fue compilado en el Decreto No. 1075 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", sin ningún tipo de modificación.

Para los efectos de este decreto, el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, antes del primero (1º) de noviembre de cada año para el calendario "A" y antes del primero (1º) de julio para el calendario "B", las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando una de las siguientes situaciones:

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.
2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.
3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

Cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere este artículo no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso ya establecidas conservan tal carácter.

Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso.

4.6.5 Inconveniencias en la aplicabilidad del decreto 521 de 2010 (1075 de 2015). El Decreto 1075 (2015) que compila el Decreto 521 (2010), es aplicado a los docentes que

laboran en la zona rural que pertenezcan a los dos regímenes los nombrados por el Decreto 2277(1979) y el 1278 (2002).

El decreto 521 (2010) (Decreto 1075 de 2015) ha sido objeto de reclamaciones por parte de los docentes del antiguo régimen (Decreto 2277), pues aducen que éste vulneró un derecho que ya tenían adquirido por el decreto 707 (1996), que consistía en disfrutar de los beneficios de tiempo doble para el ascenso en el escalafón y una bonificación económica de un salario al año. Estos estímulos fueron cambiados por el Decreto 521, por una bonificación del 15% del salario mensual, pagadero por los meses correspondientes al año escolar. Esta reclamación no fue aceptada por el Consejo de Estado, aduciendo entre otras consideraciones que creaba desigualdad entre los docentes de los dos regímenes, ya que los nombrados por el decreto 1278 no podían hacer uso de este estímulo, por los requisitos que este decreto establece para ascender en el Escalafón.

Es importante considerar que toda la legislación que sobre el respecto ha emitido el Ministerio de Educación Nacional, ha considerado al territorio nacional como si todas sus regiones tuviesen las mismas características, sin tener en cuenta que la mayoría de la infraestructura vial de las veredas de nuestro país, presentan más de un siglo de atraso. En consecuencia, son las Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC, son las encargadas de definir los procedimientos, aplicar los criterios y según lo establecido por la Ley 715 (2001), para reconocer y pagar estos beneficios a los docentes y directivos docentes.

El segundo problema está enmarcado los requisitos que presenta el Decreto 521(2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), en lo referente a la definición de una zona de difícil acceso y que debe cumplir como mínimo una de las siguientes situaciones:

1. *Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.*

En este numeral, no se define la distancia que debe tener como mínimo cada uno de los medios de transporte utilizados, puede suceder que la vía principal de comunicación por donde pasa el transporte público esté ubicada a menos de 5 minutos a pie de la escuela. En este caso el docente debe utilizar dos (2) medios de transporte como lo expresa el numeral, pero en justicia, esta sede educativa No es de difícil acceso.

De igual forma, el Decreto tampoco define a cuál *perímetro urbano* se refiere, el de la cabecera municipal del municipio al cual pertenece la sede Educativa o la cabecera municipal más cercana.

2. *Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.*

El Decreto de reconocimiento que expide la entidad territorial es de vigencia anual, es decir, que si en cualquier momento del año lectivo, por cualquier tipo de circunstancia, las condiciones cambian y se interrumpe el tránsito motorizado por la zona, el decreto no puede modificarse, solo hasta el siguiente año, perjudicando a los docentes que laboren en la zona.

3. *Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.*

Esta condición presenta varios inconvenientes, puede suceder que, el sentido de las rutas de transporte, no coincidan con los horarios de entrada y salida de los estudiantes y docentes; situación que debe ser corroborada por la empresa prestadora del servicio público. Pero por lo regular, ellas tienen autorizadas por la Alcaldía municipal, varias rutas diarias en horarios establecidos, que la mayoría de las veces, las empresas de transporte no cumplen; solamente realizan la ruta cuando completan el cupo de pasajeros. Este caso es presentado con mucha frecuencia, pero no puede ser resuelto a favor del docente, por la existencia de un acto administrativo de la Alcaldía y una Certificación de la empresa prestadora del servicio público de transporte. Documentos que ponen en riesgo la determinación que se tome en la entidad territorial a favor del docente.

Otro gran inconveniente que presenta el decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), es la creación del ***Comité técnico asesor.*** El gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada en educación, conformará un comité técnico para que lo asesore, a través de un estudio, en la determinación de las zonas de difícil acceso de su jurisdicción.

Se debe entonces, crear mediante acto administrativo el Comité Asesor de Zonas de Difícil Acceso, que estará compuesto por los responsables locales de los sectores de planeación y educación y un delegado de la junta directiva de la organización sindical de educadores que represente el mayor número de afiliados. Cuando el comité lo considere necesario consultará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Sin embargo, la calidad del Comité es de asesoría al Representante Legal de la Entidad Certificada en Educación, que para el departamento del Tolima es el Gobernador, quien es el encargado de determinar la inclusión o no de una sede educativa en el decreto de reconocimiento. Esta situación deja ver de plano, la laxitud en la definición de los procesos, los procedimientos y las fuentes de verificación, con las que cuenta el Decreto 521 (2010) (Decreto 1075 de 2015). Por la fragilidad de la norma no se marca una ruta clara y consistente que permita mitigar, el desgaste administrativo y financiero que anualmente tiene afrontar la entidad territorial al momento de expedir el decreto de reconocimiento.

Es así como, al revisar los procedimientos utilizados por el departamento del Tolima, para cada anualidad, se han empleado criterios y acciones diferentes donde han participado distintos actores, como apoyo al denominado Comité de Zonas de Difícil Acceso, lo cual no garantiza la efectividad en el proceso, dejando vacíos en la aplicación de justicia para los docentes y directivos docentes y sin tampoco ofrecer un mecanismo que blinde al Departamento de las acciones judiciales que los posibles afectados puedan iniciar su contra.

CONCLUSIONES

El sector educativo no tiene una reglamentación específica para definir los incentivos y estímulos a los docentes, directivos docentes y administrativos. La Ley 715 (2001), artículo 24, y el Decreto 521 (2010), unificado Decreto 1075 (2015), guardan estrecha concordancia, están amparados con la Ley 1567 (1998), que dice "Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los empleados" (Art. 14, num3).

El Decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), presenta vacíos en su concepción y definición, que conllevan a errores de tipo hermenéutico, por parte de la administración departamental encargada de ejecutarlo.

El decreto 521 (2010), unificado en el Decreto 1075 (2015), no tiene definidos unos procedimientos claros para la determinación de las zonas de difícil acceso. En el caso del departamento del Tolima, anualmente se fijan estrategias que permitan la definición de las sedes que serán incluidas en el decreto de reconocimiento.

La extemporaneidad en la expedición de los decretos de reconocimiento, por parte de la entidad territorial, han permitido que se cancelen demandas onerosas y que aún persistan deudas pendientes por reconocer y liquidar a los docentes que laboran en Zonas de Difícil Acceso.

REFERENCIAS

Carnoy, M., Brodziak, I., Molinas, A. y Socías, M. (2007). *Education Finance and Policy*, (2), 3. Cambridge Press: MIT

Corrado, A., Coord. (2010). *Acerca de la evaluación del desempeño docente. Algunas experiencias internacionales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cueto, S., Torero, M., Deustua, J. y León, J. (2005). *Evaluación de impacto de la asistencia docente sobre el rendimiento de los estudiantes*. Lima: GRADE.

Decreto 2277. (1979, septiembre 14). Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

Decreto 2480. (1986,julio 31). *Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Extraordinario 2277 de 1979*.

Decreto 707. (1996, abril 17). *por el cual se reglamenta el otorgamiento de estímulos para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras y se dictan otras disposiciones*. DO 42767

Decreto 267. (1998, febrero 6). *por el cual se reglamenta el artículo 37 del Decreto 2277 de 1979.* DO 38206

Decreto-ley 1567. (1998, agosto 5). *Por el cual se crean (sic) el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado*

Decreto 1171. (2004, abril 19). Por el cual se 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. DO 45525

Decreto 1227. (2005, abril 21). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998. DO 45890.

Decreto 1278. (2002, junio 19). *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. DO 44840*

Decreto 521. (2010, febrero 17). Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2° de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso. DO 47626

Decreto 1075. (2015, mayo 26). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. DO 49523

Deckers, L. (2001). Motivation. Biological, Psychological and environmental. Boston: Allyn and Bacon.

Delgado , M. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. Bogotá: Fedesarrollo

De Zubiría, J. (2014). ¿Cómo mejorar la educación en Colombia?. Las 2 orillas. Recuperado de https://www.las2orillas.co/como-mejorar-la-educacion-en-colombia/

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Recuperado de http://bit.ly/1ttlCA5

Eccles, J. y Wigfield, A. (2002). Motivational beliefs, values and goals. Annual reviews psychology, 53, 109-132.

Gandini, G. (2013). El maestro colombiano. *Dinero*. Recuperado de https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/cual-situacion-maestros-colombia/188642

Gobernación de Córdoba. (2011). Plan de estímulos e incentivos laborales para los servidores públicos de la gobernación de Córdoba 2011. Recuperado de http://www.cordoba.gov.co/v1/sgc/plan_de_incentivos_y_estimulos_laborales_2011.pdf

Hernández, D. (2017). La calidad de la educación en Colombia, una mirada crítica. *Las 2 orillas*. Recuperado de https://www.las2orillas.co/la-calidad-la-educacion-colombia-una-mirada-critica/

Ley 115 (1994, febero 8). Por la cual se expide la ley general de educación. DO 41214

Ley 443. (1998, junio 11). por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. DO 43320

Ley 715. (2001, diciembre 21). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. DO 44654*

Ley 1297. (2009, abril 30). Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones. DO 47336

López, G. (2004). Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in Mexico. Washington D.C.: World Bank

Martínez, S; Pertuz, M.; Ramírez, J. (2016). La situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo. Bogotá: Compartir -Fedesarrollo

Mesa de conversaciones. (2017). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf

Ministerio de educación Nacional -MEN-. (2014). Plan Sectorial 2010-2014 Documento Nº 9. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf

Misión para la Transformación del Campo. (2014). Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Recuperado de https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformaciondel-campo-colombiano.aspx

Mizala, A. y Romaguera, P. (2003). Rendimiento escolar y presión por desempeño. La experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada.

Morduchowicz, A. (2011). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Santiago de Chile: PREAL.

Narro, J.; Martuscelli , J. y Barzana, E.(Coord.).(2012) Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. Cap. 1. El proyecto educativo nacional. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM <http://www.planeducativonacional.unam.mx>

Navarro, J.. (2002). El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño. En, J.C: Navarro, Ed., ¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Núñez, J., Steiner, R., Cadena, X. y Pardo, R. (2002). ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia? Bogotá: Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.

Odden, A. y Kelley, C. (2002). Paying teachers for what they know and do: new and smarter compensation strategies to improve schools. California: Corwin press.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-. (2018). Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Recuperado de http://www.uis.unesco.org/

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe -OREALC-. (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Recuperado de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe -OREALC-. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La Acción Meritocrática para el Desarrollo Profesional.* Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf

Organización de los Estados Iberoamericanos -OEI- (1993). Sistema educativo nacional de la República de Colombia. Recuperado de https://www.oei.es/historico/quipu/colombia/index.html#sis

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-. (2009). Perspectivas económicas de América Latina 2009. Recuperado de http://www.oecd.org/dev/americas/perspectivaseconomicasdeamericalatina2009.htm

Perfetti, M. (2003). Estudio sobre la educación rural en Colombia. Red Latinoamericana de Educación Rural. Recuperado de red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf

Reeve, J. (2001). Understanding motivation and emotion. New York: John Wiley

Reimers, F. (2003). Cinco retos para maestros rurales en América Latina. Al Tablero No. 20. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87937.html

Rodríguez, S. (2017). ¿Cómo va la educación en América Latina?. Semana. Recuperado de https://www.semana.com/educacion/articulo/informe-unesco-sobre-educacion-en-america-latina/542592

Ruiz, D. (2007). La extraedad escolar. Mérida: Universidad de los Andes.

Sentencia C-103 (2003, febrero 11). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 715 de 2001. Exp. D-4225. M.P. Jaime Córdoba Triviño

Tieken, M. C. (2014). Why rural Schools Matter.

Vegas, E. y Umansky, I. (2005). Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas en América Latina? Washington D.C.: Banco Mundial.

Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en América Latina. Revista Educación, 340, 213-241.