

Efectos del Estatuto de Profesionalización Docente

Propuesta de Investigación presentada al

Centro de Investigación Económica y Social - Fedesarrollo

Fondo Germán Botero Ríos

Por

Alejandro Ome V.

Estudiante de Doctorado

Escuela de Políticas Públicas Irving Harris

Universidad de Chicago

Efectos del Estatuto de Profesionalización Docente

La entrada del Estatuto de Profesionalización Docente (EPD), a través del Decreto de 1278 de 2002, introdujo modificaciones sustanciales en las políticas de contratación, evaluación y ascenso de los maestros en Colombia, todo lo cual con el objetivo de introducir incentivos que mejoren la calidad de la educación básica y media. Esta propuesta presenta una serie de estrategias empíricas para resolver, entre otros, los aspectos señalados en la Convocatoria 2011 – Fondo Germán Botero Ríos. La propuesta se divide en dos partes, la primera trata el tema de los salarios de los docentes, y recoge los primeros tres aspectos señalados en la convocatoria. La segunda parte trata sobre los efectos del EPD, recogiendo los aspectos cuatro a siete de la convocatoria.

i) Salarios

El análisis de salarios se realizará utilizando varias fuentes de información. La primera será la encuesta de hogares, extendiendo la metodología propuesta por Borjas y Acosta (2000) al periodo 1995-2010 para ver las diferencias entre docentes de salarios públicos y privados y respecto a otras profesiones a través del tiempo.

Dado que la encuesta de hogares no pregunta a qué régimen pertenecen los docentes encuestados, no es posible utilizar esta base de datos para estudiar las diferencias entre los dos regímenes; en consecuencia, para analizar las diferencias salariales entre el nuevo y el antiguo estatuto se utilizarán las tablas de salarios que expide anualmente el Departamento Administrativo de la Función Pública, donde se puede ver la asignación salarial para cada nivel de los dos escalafones. Aunque estas tablas permiten ver la evolución de salarios en cada régimen, no es posible comparar salarios de personas con los mismos niveles de educación y experiencia dado que para cada posición en el antiguo escalafón hay varias combinaciones posibles de educación y experiencia. Se hace necesario entonces una base de datos de docentes donde aparte de su ingreso (dado por su posición en el escalafón) se pueda observar su nivel educativo y experiencia.

Una base de datos que contiene esta información es el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB), que en su Anexo 3A contiene datos sobre la planta de personal de los colegios oficiales del país. Aunque con esta base de datos se pueden realizar comparaciones de salarios controlando por nivel educativo y experiencia, el problema es que sólo hay información completa a partir de 2009, lo que imposibilita el análisis de largo plazo. En suma, para analizar los salarios de los docentes entre los dos regímenes se realizará una comparación de la evolución de los salarios de acuerdo al nivel del escalafón a través del tiempo (utilizando las mencionadas tablas de salarios); y adicionalmente se hará un análisis para 2009 y 2010 donde se podrá controlar por educación y experiencia de los docentes.

Para efectos de realizar comparaciones internacionales se acudirá a la literatura existente sobre el tema, por ejemplo Bellei y Valenzuela (2010) analizan la evolución de los salarios de docentes

chilenos entre 1994 y 2006; otro estudio que se reseñará es OECD (2010), donde se presentan salarios de docentes de varios países para 2008 (entre ellos México) para distintos niveles de educación y experiencia. Cabe mencionar que al comparar los salarios de otros países con los salarios de docentes Colombianos se tendrá especial cuidado en contrastar salarios de individuos comparables, al menos en términos de nivel educativo y experiencia.

ii) Efectos de EPD

Para analizar los efectos del EPD sobre la profesionalización de los docentes se realizará un análisis de diferencia en diferencias sobre la probabilidad de tener un título profesional. En este orden de ideas se podría utilizar la encuesta de hogares y comparar cómo ha cambiado la probabilidad de tener un título profesional antes y después de 2002 para los docentes, en comparación con otros profesionales. Para fijar ideas se correría un modelo así:

$$p_{it} = \alpha + \beta doc_{it} + \gamma \mathbf{1}(t > 2002) + \varphi doc_{it} \mathbf{1}(t > 2002) + \varepsilon_{it}$$

Donde p_{it} toma el valor de 1 si el individuo i en el año t tiene un título profesional y 0 si no; doc_{it} es una variable dicótoma que indica si el individuo es docente, $\mathbf{1}(t > 2002)$ indica si el año es posterior a 2002, ε_{it} es un término de error y α, β, γ y φ son parámetros a estimar. El coeficiente de interés es φ que captura la correlación entre ser docente después de 2002 y la probabilidad de tener un título profesional. Si se quiere estudiar no sólo la probabilidad de un título profesional sino también de maestría, se podría utilizar un modelo multinomial (logit o probit). De esta manera se obtendría el efecto de EPD sobre la profesionalización de los docentes ‘en general’, pues no se estaría diferenciando entre docentes bajo el antiguo o nuevo estatuto.

Otra metodología que se explorará es realizar el análisis entre tipo docentes. Utilizando el SINEB en 2009 y 2010 se compararían más claramente docentes EPD con docentes antiguos, esta aproximación puede ser problemática en la medida en que se podría confundir el efecto EPD con un efecto cohorte o generacional en el que simplemente docentes más jóvenes obtienen más educación, por lo que se presentarán resultados estratificando por edad.

En todo caso no es claro que se deba discriminar el efecto entre docentes bajo el EPD y el antiguo estatuto; los incrementos salariales que representa el nuevo estatuto por un postgrado son bastante sustanciales¹, y pueden estar haciendo que docentes bajo el antiguo estatuto se estén capacitando para eventualmente pasarse al nuevo.

Para analizar el efecto del EPD sobre los resultados de los estudiantes se extenderá el análisis que hice en el documento *Meritocracia para docentes: Evidencia de Colombia*² en el cual se estudia el efecto del EPD sobre las pruebas SABER 5º y 9º utilizando un modelo de efectos fijos

¹ De acuerdo a los salarios decretados en 2009, un docente con maestría y seis años de experiencia ya ganaría más que cualquier docente en el estatuto anterior (Ver Decretos 700 y 1238 de 2009).

² Este trabajo es financiado por el ICFES en la marco de la Convocatoria GPI-001-2010.

a nivel de colegio. Para la presente propuesta se extenderá el análisis a las pruebas SABER 11 utilizando también una metodología de efectos fijos, que permite controlar por características que no varíen en el tiempo a nivel de colegio que afecten los resultados en las pruebas SABER. En términos formales, se correrá la siguiente regresión:

$$saber_{est} = \alpha s_{st} + x'_{st} \beta + z'_{est} \theta + \phi_t + \gamma_s + \varepsilon_{st} + u_{est}$$

Donde $saber_{est}$ representa el puntaje obtenido por el estudiante e en el colegio s en el año t , s_{st} es el porcentaje de docentes EPD, x_{st} es un vector de variables de control a nivel del colegio que incluye el cociente docente/estudiante y el porcentaje de docentes con título profesional o superior, z_{est} representa características observables a nivel del estudiante como género, edad y nivel educativo de la madre, ϕ_t es un efecto fijo de año, γ_s agrupa características observables y no observables que no varían con el tiempo en el colegio s (en otras palabras, es el efecto fijo del colegio s) y ε_{st} y u_{est} representan los términos de error a nivel del colegio y el estudiante respectivamente. El parámetro de interés es α , que captura el efecto del porcentaje de docentes EPD sobre los puntajes de los estudiantes.

Finalmente, en cuanto a los exámenes de ascenso de los docentes, la pregunta que se intentará resolver es si este esquema sí ha logrado premiar a los docentes cuyos estudiantes observan mejores resultados, que es en últimas el objetivo de estos exámenes. Para tal efecto se utilizará los resultados de las pruebas SABER 11 en 2010 y los resultados de las evaluaciones de competencias del mismo año, y se analizará la correlación entre los puntajes de los docentes que se presentaron a ascenso con el promedio en las pruebas SABER 11 de los colegios-área donde dan clase. Es importante señalar que en este punto se realizará un análisis de correlación más que de causalidad, debido a las limitaciones de los datos.

Nota: Algunas de las estrategias propuestas son contingentes a la consecución de las siguientes bases de datos:

Base de datos	Autor	Año	Gestión
SINEB	MEN	2010	En conversación informal con personal del MEN acordamos el acceso, pero aún no están en mi poder (aunque ya tengo al SINEB 2009).
Resultados Evaluación de Competencias	MEN	2010	
Encuesta de Hogares	DANE	1995-2010	No he realizado gestiones para conseguir estos datos.

Referencias

- Bellei, C.; J. P. Valenzuela (2010) "¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile?". Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.
- Borjas, G y Acosta, O. (2000) "Reforma a la Educación en Colombia." Documento de trabajo, Fedesarrollo.
- OCDE (2010). Education at a Glance.
- Ome, A. Meritocracia para docentes: Evidencia de Colombia. Manuscrito sin publicar.