

Un Sistema Centralizado de Asignación de Docentes Provisionales: El Caso del Banco de Excelencia para Colombia*

Introducción

Con la implementación del Banco de Excelencia, la contratación de docentes provisionales pasa de ser una responsabilidad autónoma de las autoridades locales a ser una responsabilidad conjunta con el Ministerio de Educación. El efecto neto de este cambio no es claro y es el objeto de este estudio. Por un lado, las autoridades locales pueden favorecer a ciertos candidatos con criterios diferentes al mérito. Por otro lado, estas autoridades pueden tener información relevante sobre la calidad de un candidato y su interés de permanencia que no es observable para el Ministerio de Educación. Este proyecto estima los efectos de la implementación del BE sobre la probabilidad de contratación y el aprendizaje de los estudiantes. En general, se encuentran efectos positivos sobre la probabilidad de llenar una vacante lo cual muestra mejoras respecto al proceso anterior. En contraste, no se encuentran resultados sobre aprendizaje. Esto se puede deber a que el impacto del cambio en la contratación sobre el aprendizaje requiere de un tiempo superior a dos años o por no tener la manera de vincular a los docentes provisionales con los grados o materias que dictan. Sin embargo, cabe resaltar que la data administrativa con la que se cuenta en Colombia dificulta un análisis detallado de cómo las políticas respecto a los docentes afectan el desempeño de los estudiantes.

AUTORES

Adriana Camacho

Profesor Asociado

Universidad de los Andes
adcamach@uniandes.edu.co

Stephanie Majerowicz Nieto

Profesor Asistente

Universidad de los Andes,
s.majerowicz@uniandes.edu.co

Román Andrés Zárate

Profesor Asistente

Universidad de Toronto
ra.zarate@utoronto.ca

Contexto

Los docentes juegan un rol fundamental en la vida de una persona (Chetty et al., 2014). La evidencia muestra que los efectos de un docente van desde preescolar (Araujo et al., 2016) hasta la universidad (Carrell and West, 2010) y se dan tanto en habilidades cognitivas, como en habilidades no cognitivas y comportamientos (Jackson, 2018). Por ende, el sistema que se usa para la contratación docente es de suma importancia.

En Colombia, la contratación docente en los establecimientos públicos se basa en el concurso docente y un escalafón que los clasifica según su nivel de experiencia, títulos académicos y desempeño general. En un escenario ideal, los establecimientos educativos públicos tendrían en su planta docente únicamente aquellos que han presentado el concurso y están dentro del escalafón, ya que son ellos los que están incluidos propiamente en el sistema educativo. Sin embargo, esto no es siempre posible.

La contratación de un docente en nombramiento provisional ocurre cuando hay una vacante para la cual no hay una lista de docentes de carrera elegibles. El docente contratado permanecerá en esta vacante hasta una nueva presentación del concurso docente o mientras llega un docente con derechos de carrera a ocupar el puesto. Los docentes provisionales son aquellos que ocupan una vacante en una institución educativa cuando no se pudo llenar con uno que esté realizando la carrera docente, en cuyo caso se vincularía en nombramiento en propiedad.

El Banco Nacional de Excelencia (BE), fue creado en 2016 por el Ministerio de Educación con el objetivo de mejorar los procesos de contratación de docentes provisionales en el país. El BE cuenta con un aplicativo donde los docentes postulan sus hojas de vida para una vacante provisional en una determinada Secretaría de Educación. A cada postulante se le asigna un puntaje a partir de criterios como el nivel educativo y la experiencia. Este puntaje sirve para que el Ministerio de Educación

envíe a la Secretaría el grupo de tres candidatos que se encuentran más capacitados para ocupar la vacante abierta. El BE se usa exclusivamente para la asignación de docentes provisionales.

La implementación del Banco de la Excelencia se estableció dentro del Artículo 2.4.6.3.10-11 en el Decreto 1075 de 2015. Allí se establece el uso de un aplicativo para el nombramiento de cargos docentes provisionales en vacantes temporales y definitivas. Por tanto, se puede considerar que la implementación de la política se dio desde el año 2015.

Preguntas por Resolver

El BE busca mejorar la contratación docente y la calidad de la educación implementando un criterio de selección basado en características observables. La centralización de la información puede evitar que las autoridades locales favorezcan a algunos candidatos que no cumplan el perfil. Sin embargo, estas autoridades también pueden tener información relevante y no observable para el Ministerio de Educación sobre quién debería ocupar una vacante. Por ejemplo, un criterio importante para la permanencia de un docente en una vacante son las preferencias de los postulantes por alguna región del país. Por estas razones, no son claros los potenciales impactos del BE sobre la calidad de la contratación docente. **Entender las consecuencias del BE requiere un análisis empírico que permita identificar su efecto sobre la probabilidad de llenar una vacante, el tiempo que se necesita para conseguirlo, la rotación docente y el aprendizaje de los estudiantes.**

Previo a la introducción del BE, las autoridades locales manejaban la información del proceso de selección de manera privada y no se contaba con indicadores observables y verificables por parte de la autoridad central. La principal hipótesis que se maneja es que el impacto del BE sobre el aprendizaje depende del efecto neto entre los dos mecanismos descritos anteriormente: un proceso de selección transparente y basado en variables observables a

nivel central, en contraste con el uso de información privada por parte de las autoridades locales. De manera que con esta investigación se quiere cuantificar cuál de los mecanismos tuvo más efecto en el proceso de contratación de los docentes provisionales y cómo eso afectó el rendimiento del sistema educativo.

Objetivo

El principal propósito de esta investigación es evaluar y contrastar este nuevo proceso de selección frente al sistema que funcionaba antes de la implementación del BE para la contratación de docentes provisionales. Esperamos que los resultados de esta evaluación, en términos de cuantificar los impactos que se obtienen del funcionamiento de dos sistemas de asignación de docentes, den luces al Ministerio de Educación sobre el rediseño de la forma cómo opera el BE. Este rediseño busca que las vacantes sean llenadas con perfiles que permanezcan un mayor tiempo en sus puestos como profesores provisionales y de esta manera se pueda garantizar una mejor calidad de educación.

Específicamente, se ha identificado que el tener un mismo algoritmo de selección para las diferentes Secretarías de Educación no es óptimo, se debe dar un tratamiento diferencial en zonas y regiones de acuerdo con su contexto y condición de vulnerabilidad. Si bien ya se hizo una modificación al programa, en su nueva versión llamada Sistema Maestro, esperamos que nuestra evaluación permita al Ministerio hacer cambios de política con base en evidencia.

Resultados

Las gráficas siguientes contienen los resultados de los efectos estimados de la aplicación del BE sobre características de las vacantes de los establecimientos educativos y sobre resultados de las pruebas de estado. Las Figuras muestran semestre a semestre la diferencia entre los establecimientos que

usaron el BE y los que nunca lo usaron respecto a dicha diferencia en el año 2015. En todos los ejercicios se toma como semestre base el primer semestre de 2015 pues este es el momento en el que se aplicó por primera vez un aplicativo de contratación de docentes provisionales que se convertiría en el BE. Todas las estimaciones se realizan restringiendo la muestra de control a los establecimientos que nunca usaron el BE pero que se parecen lo más posible en otras características observables a los que sí lo utilizaron, que se toman como el grupo de tratamiento.

Contratación

Como muestra el panel A de la Figura 1, se estima una mayor probabilidad de que las vacantes abiertas en establecimientos que usaron el BE sean ocupadas por docentes provisionales luego de la implementación del BE. La probabilidad de ocupación es mayor en unos 6 puntos porcentuales. El panel B muestra que no se encuentran diferencias significativas entre el tiempo en que tardan en llenarse las vacantes de los establecimientos que usaron BE y los que nunca usaron el aplicativo.

Duración del Docente Contratado

Los paneles C y D de la Figura 1 muestran el efecto del BE estimado para la probabilidad de que un docente provisional que ocupa una vacante dure menos de seis meses y un año, respectivamente. El único efecto significativo es sobre la probabilidad de que el docente haya durado menos de seis meses en el segundo semestre de 2015, justo después de la aplicación del aplicativo para la contratación de docentes provisionales.

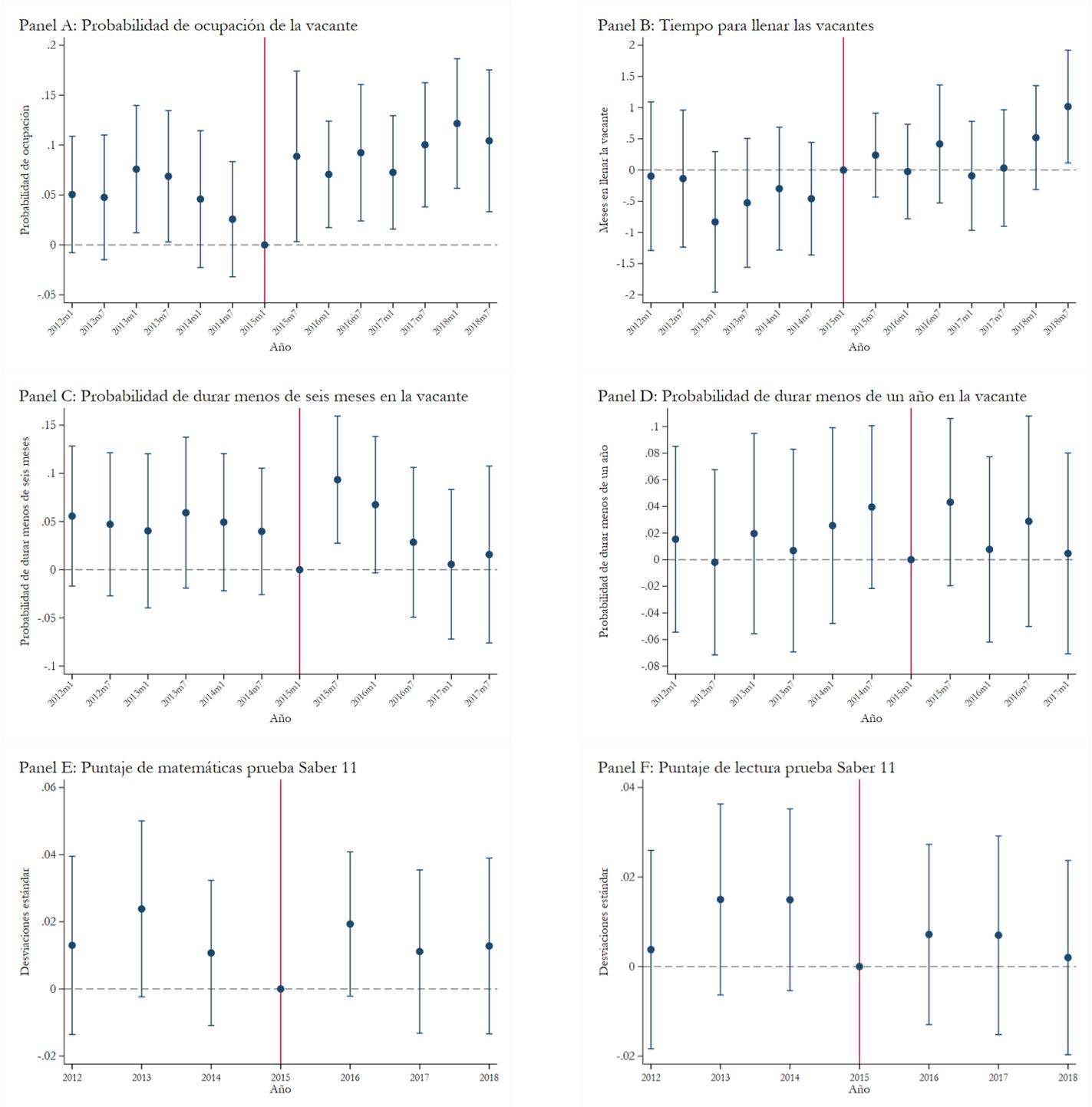
Aprendizaje

Los paneles E y F de la Figura 1 muestran los efectos estimados de la aplicación del BE sobre los resultados de las pruebas Saber 11 en las áreas de matemáticas y lectura. Para ambos puntajes no se encuentran diferencias significativas entre los establecimientos que usaron el BE y los que nunca lo hicieron, antes o después de la implementación del programa en diferentes periodos de tiempo.

En conclusión, únicamente se encontraron efectos significativos de la aplicación del Banco de la Excelencia en una mayor probabilidad de que las vacantes de los establecimientos educativos oficiales

se llenaran con docentes provisionales y, en menor medida, en la probabilidad de que un docente contratado estuviera menos de seis meses al principio de la implementación del BE.

Figura 1. Estudios de eventos para las variables de resultado



Nota: todas las estimaciones incluyeron efectos fijos de municipio por semestre, efectos fijos del establecimiento, efectos fijos según el propensity score estimado y como control la proporción de estudiantes pertenecientes a comunidades étnicas de cada establecimiento.

Referencias

Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., and Schady, N. (2016). *Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*. Quarterly Journal of Economics, 131 (3): 1415–1453.

Carrell, S. E. and West, J. E. (2010). *Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors*. Journal of Political Economy, 118 (3): 409–432

Chetty, R., Friedman, J. N., and Rockoff, J. E. (2014). *Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-added Estimates*. American Economic Review, 104 (9): 2593–2632.

Decreto 1075 de 2015 [Ministerio de Educación Nacional]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. 26 de mayo de 2015. Jackson, C. K. (2018). *What do Test Scores Miss? the Importance of Teacher Effects on Non-test score Outcomes*. Journal of Political Economy, 126 (5): 2072–210

Recomendaciones de política

- Algunas instituciones tienen dificultades en la contratación docente por lo que un sistema centralizado como el Banco de Excelencia permite mejorar la contratación de algunas vacantes.
- Los resultados sobre pruebas estandarizadas muestran que los efectos de los procesos de contratación docente toman tiempo, por lo que se recomienda hacer un análisis frecuente del impacto del BE sobre el aprendizaje.
- Se recomienda en general mejorar los datos administrativos en el país para poder hacer un mejor análisis de cómo la calidad docente impacta el aprendizaje. Con los datos actuales, no es posible llegar al nivel de detalle ideal pues no se logra identificar en qué grado enseña cada docente.
- Antes de implementar este tipo de políticas a nivel nacional se recomienda hacer pruebas piloto con un análisis más detallado que permita identificar tanto efectos causales como los mecanismos detrás de dichos efectos.