



Foto: [Education International. Attribution-NonCommercial 2.0 Generic \(CC BY-NC 2.0\)](#)

LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS MONETARIOS PARA MODIFICAR LAS DECISIONES DE LOCALIZACIÓN DE LOS DOCENTES

Una evaluación de impacto no experimental de un bono para docentes que laboran en zonas de difícil acceso en Colombia

Lecciones de política

- *La provisionalidad docente es un problema que ocurre con mayor gravedad en las zonas rurales y que tiene efectos negativos sobre el aprendizaje.*
- *Una herramienta de política para atender la provisionalidad es el uso de incentivos monetarios para estimular la localización de docentes de mayor calidad en las zonas más vulnerables.*
- *El bono de zonas de difícil acceso que reciben algunos docentes en Colombia ha mejorado la permanencia de los docentes en zonas rurales, y ha mejorado ligeramente el nivel educativo y la calidad promedio de los docentes en los establecimientos beneficiarios.*

MOTIVACIÓN

El fenómeno de la localización desigual de docentes en el territorio es un problema en casi todos los países de América Latina. De hecho, evidencia en distintos contextos demuestra que los docentes más experimentados, con mayores niveles de educación y que son probablemente más eficientes en su trabajo se ubican en escuelas menos vulnerables. En Colombia, la provisionalidad como proporción del total de docentes ha venido aumentando en los últimos años, pasando de 6,8% en 2007 a 14,9% en 2014. Del mismo modo, los datos indican que los docentes provisionales suelen localizarse en establecimientos educativos (EE) pequeños y rurales, y que en general, el desempeño escolar de los estudiantes empeora en establecimientos con al menos un docente provisional.

En Colombia, la Ley 1297 de 2009 estableció los requisitos y procedimientos para acceder a un bono para docentes que laboran en áreas rurales. Este tipo de incentivos busca justamente la movilización de más y mejores docentes a las zonas más apartadas. Esta evaluación, buscó cuantificar el impacto que ha tenido el bono de zonas de difícil acceso (BZDA) en reducir la provisionalidad y mejorar el rendimiento en los establecimientos beneficiados por la bonificación.

LA INTERVENCIÓN

La asignación del BZDA se realiza a nivel de sede educativa (un EE puede tener más de una sede) y es potestad del gobernador o alcalde de la Entidad Territorial Certificada (ETC) determinar antes del comienzo de cada año escolar, las sedes del territorio que serán catalogadas como de difícil acceso. Para entrar en esta categoría, se debe cumplir al menos uno de los siguientes requisitos: que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano, que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo, o que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

De acuerdo con el decreto que reglamenta el bono (Decreto 521 de 2010), los docentes y directivos docentes que trabajan en estas sedes tienen derecho a recibir una bonificación del quince por ciento (15%) de su salario básico mensual durante el año escolar en cuestión. Además, el decreto incluye otros incentivos asociados a la enseñanza en estas zonas: programas especiales de actualización o facilidades para acceder a créditos educativos para cursar estudios superiores.

La información administrativa muestra que, previo al año 2012, pocos maestros recibían el BZDA: entre 2012 y 2013, el número de docentes bonificados aumentó en más de 300%, pasando de 14.265 a 62.688 (aproximadamente 20% de toda la planta docente). Los datos disponibles apuntan hacia el hecho de que el BZDA está siendo recibido por maestros más jóvenes, que trabajan en EE rurales, más pequeños y que implementan con mayor probabilidad modelos educativos distintos al tradicional. De igual forma, los EE donde una mayor fracción de docentes recibe el bono, suelen atender a estudiantes de menores ingresos, cuyos padres tienen menor nivel educativo, y se encuentran en municipios con mayor pobreza multidimensional. Es decir, la evidencia muestra que efectivamente el bono está siendo correctamente focalizado.

Para medir el impacto del BZDA se utiliza como variable de impacto principal a la permanencia de los docentes en el plantel educativo. Para la estimación a nivel de docentes, se construyó un panel de docentes en el que para cada año en que un docente está en la nómina docente del Ministerio desde 2011 a 2017, se cuenta con información de: el establecimiento donde está empleado, si recibe o no el bono en ese año y cierta información laboral, educativa y demográfica. La riqueza de la información permite por tanto llevar a cabo estimaciones comúnmente conocidas como de efectos fijos a nivel individual y también a nivel de colegio.

RESULTADOS

El BZDA tiene un impacto positivo en la permanencia tanto cuando se analizan todas las observaciones como cuando se analiza el impacto por subgrupo (Tabla 1). El bono mejora la permanencia en sedes rurales, y mejora la permanencia de docentes con mayor educación, principalmente mujeres, que laboran en primaria, y de aquellos docentes que están ubicados en el segundo tercil de la distribución del desempeño en la prueba del concurso docente.

Tabla 1. Impactos a nivel individual en permanencia, por grupo

	Todos	Ubicación plantel		Formación académica			Postgrado
		Rurales	Urbanos	Normalistas	Licenciados en educación	Licenciados en otras áreas	
Permanencia	0.171*** (0.006)	0.068*** (0.006)	-0.142*** (0.023)	0.321*** (0.018)	0.148*** (0.008)	0.220*** (0.022)	0.145*** (0.016)
N° de obs.	1,849,922	1,255,062	564,423	98,480	894,266	122,395	556,869
R ²	0.875	0.902	0.906	0.833	0.881	0.874	0.908

Rp

RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EDUCACIÓN
Diciembre - 2020

RESULTADOS

Otra manera de medir el impacto es utilizar como unidad de análisis al EE. Para esto, se construyó un panel de establecimientos educativos con información entre los años 2011 y 2017 sobre: número total de docentes, número y fracción de docentes en condición de provisionalidad, número y fracción de docentes que poseen distintos niveles educativos, entre otras variables. Como en el caso anterior, se llevaron a cabo estimaciones con efectos fijos a nivel de establecimiento, que estiman el impacto a partir de las diferencias en las trayectorias temporales de establecimientos que reciben el BZDA y los que no la reciben

Uno de los análisis realizados compara cómo han evolucionado las variables de interés en promedio en establecimientos educativos donde la totalidad de maestros recibe el bono y aquellos en donde ninguno lo hace. Como se detalla en la Tabla 2, en aquellos establecimientos educativos donde el 100% de los docentes comienza a recibir el bono, la tasa de maestros provisionales se reduce en 1,9*** puntos porcentuales. Este es un impacto importante equivalente a cerca del 10% del promedio de provisionalidad en el territorio colombiano en 2017. Además, es posible verificar que estos establecimientos, una vez reciben el bono, cuentan con docentes con más experiencia, que permanecen más tiempo en el establecimiento, y que tienen mejor formación (mayor fracción de docentes con alguna licenciatura y mejor ubicados en la distribución de desempeño en las pruebas del concurso docente). Adicionalmente, los estudiantes de 3er y 5to grado de estos establecimientos mejoran su desempeño en lenguaje y matemáticas respecto a establecimientos donde ningún docente recibe el bono después de haber recibido el BZDA. Por último, se encontró que el bono tiene un mayor impacto en la zona rural que en la urbana, y un impacto mayor en EE de primaria que de secundaria.

Tabla 2. Impactos a nivel de establecimiento educativo

	Todos los docentes	Error estándar	N° de Obs.	R ²	N° de colegios
Provisionalidad	-0.018***	(0.004)	43,817	0.783	8032
% con Postgrado	-0.003	(0.004)	43,817	0.732	8032
% con licenciatura en educación	0.056***	(0.005)	43,817	0.627	8032
% con licenciatura en otras áreas	0.021***	(0.002)	43,817	0.681	8032
% normalista	-0.012***	(0.004)	43,817	0.574	8032
Experiencia promedio	1.039***	(0.069)	43,817	0.910	8032
Permanencia promedio	0.077***	(0.016)	43,817	0.908	8032
Percentil concurso (promedio)	0.201***	(0.040)	36,208	0.757	7113

La evidencia generada por esta evaluación contribuye a la literatura que ya existe sobre la efectividad de los incentivos docentes como instrumento para la provisión educativa. Es importante mencionar, sin embargo, que a pesar de la efectividad del BZDA en el caso colombiano, las decisiones de localización de los docentes dependen de múltiples factores, muchos de los cuales pueden ser atendidos a través de una mayor remuneración, y muchos de los cuales requieren de una intervención de política pública mucho más amplia e integral que la ofrecida por un bono de localización. Por lo tanto, aunque los resultados de esta evaluación son alentadores en cuanto la efectividad de las bonificaciones por localización, la resolución del problema de la provisionalidad y la calidad docente en zonas remotas pasa por una combinación de políticas que también atienda otras dimensiones, como por ejemplo, la provisión de servicios públicos, las capacidades de gestión de los directivos de los EE, o los ambientes laborales.