

Efectos de los paros de maestros sobre el desempeño escolar: evidencia para Colombia*

Introducción

Los paros sindicales de maestros del sector público son una constante del sistema educativo colombiano. En los últimos años estos paros han tenido variaciones sustanciales en su duración. Así, por ejemplo, entre los años 2000 y 2016, 80.54% de los paros tuvieron una duración de 1 día hábil y 5.38% una duración de entre 10 y 45 días. Esta característica no es única del sistema educativo colombiano. En países como Chile, Argentina, Estados Unidos, Francia y Alemania, es también común este fenómeno. Si bien la protesta pacífica es un derecho legal en varios países del mundo incluyendo Colombia, estudios previos han encontrado que la suspensión de clases por parte de los maestros, genera efectos negativos sobre el desempeño de los estudiantes (Belot et. al, 2010; Johnson, 2011; Baker, 2013).

A pesar de los frecuentes paros realizados por los maestros, en Colombia no hay estudios que cuantifiquen el efecto de estas paralizaciones sobre el desempeño escolar. Es importante resaltar que en el período 2000 – 2016 los estudiantes perdieron 1122 días de clase debido a los paros de maestros, esto es, un promedio de 72 días perdidos por año, lo que equivale al 36% del total de días del año escolar. La literatura existente sobre el tema es escasa y se ha centrado en el impacto de corto plazo de los paros de maestros. Determinar el efecto de los paros contribuirá a tener claridad sobre el impacto de este fenómeno en el desempeño de los estudiantes, y de esa manera diseñar políticas o estrategias que conlleven a una mejora en la calidad de la educación y, por ende, del capital humano del país. Por tanto, el objetivo de esta investigación es responder las siguientes preguntas: (i) ¿Afectan los paros de maestros el desempeño de los estudiantes?, (ii) ¿Es el efecto mayor si el paro fue en una fecha más cercana/lejana a la presentación de la prueba?, y (iii) ¿Es este efecto mayor en paros de mayor duración?

AUTORES

Luz Karime Abadía Alvarado
Silvia C. Gómez Soler
Juanita Cifuentes González

AFILIACIÓN

Departamento de Economía
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá - Colombia

*La información que se discute en este Policy Brief proviene del artículo de investigación “The Effect of Teacher Strikes on Academic Achievement: Evidence from Colombia” de los mismos autores.

Esta investigación se desarrolla por encargo del ICFES. Las ideas, opiniones, tesis y argumentos expresados son de autoría exclusiva de los autores y no representan el punto de vista del Instituto.

POLICY BRIEF

Para responder estas preguntas, este estudio utiliza un pool de datos de las pruebas Saber11 2010-2016, y la información reportada por el CINEP sobre las huelgas de maestros ocurridas en el período 2000-2016. A través de una estimación de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos de tiempo y colegio se evalúa el efecto de los paros de maestros sobre el desempeño académico de los estudiantes de colegios públicos en Colombia.

Contexto

En Colombia es frecuente que los maestros de escuelas públicas cesen sus actividades laborales como mecanismo de protesta para obtener beneficios laborales, especialmente incrementos salariales, o para que el gobierno desista de implementar algunas políticas educativas relacionadas con su labor.

El poder sindical de los maestros se hace evidente en la mayoría de las huelgas. Mediante paros y protestas los maestros han logrado incrementos salariales importantes en muchos casos, como el ocurrido en el paro del año 2016 donde el gobierno se comprometió a incrementar el salario de los maestros en 10 puntos porcentuales (repartidos en los siguientes 4 años) por encima del ajuste por inflación que recibieron el resto de servidores públicos. Otro ejemplo es el paro realizado en el 2015 donde además de lograr una nivelación salarial, hicieron modificar una reforma que pretendía cambiar la forma de evaluar el desempeño de los maestros. Aunque estos incrementos salariales pueden tener efectos positivos en la motivación de los maestros, no siempre éstos se traducen en incrementos en productividad y en efectos positivos sobre la calidad del sistema educativo (Hoxby, 1996). Sin embargo, sí hay evidencia para afirmar que los paros generan efectos negativos sobre el desempeño de los estudiantes (Belot et. al, 2010; Johnson, 2011; Baker, 2013; y Wills 2014) e imponen costos importantes a la sociedad (afecta la calidad de la

educación, y por ende disminuye los retornos sociales o externalidades positivas que genera la educación en una sociedad).

Los continuos paros de maestros generan cada año mucha polémica y debate entre los padres de familia, la asociación sindical de los maestros (FECODE¹), el gobierno, políticos y medios de comunicación, unos a favor y otros en contra; pero todos estos agentes justifican sus acciones en defensa de la calidad de la educación del país. Los efectos de las frecuentes cancelaciones de clases debido a la realización de protestas por parte de los maestros en Colombia es un tema de suma relevancia para el país, teniendo en cuenta que afectan al 75% de los estudiantes de primaria y bachillerato, es decir, aproximadamente a 8 millones de niños y jóvenes, cada año.

Reconociendo la importancia del tema, se encuentran en la literatura internacional estudios cuantitativos que miden el impacto de los paros sobre el desempeño escolar para diferentes países, y recientemente un estudio que evalúa los efectos sobre el mercado laboral en el caso de Argentina. Dentro de los estudios que evalúan los efectos sobre el desempeño escolar, la evidencia es mixta, pues algunos no encuentran efectos significativos (Zwerling, 2008; Thornicroft, 1994), mientras que otros encuentran que aquellos estudiantes que han estado expuestos a paros obtienen menor desempeño académico comparado con aquellos que no han experimentado paros de sus maestros o que han experimentado menor incidencia de los mismos (Belot & Webbink, 2010; Johnson, 2011; Baker, 2013; Wills, 2014). Adicionalmente, los autores Jaume y Willén (2017) encuentran que los estudiantes que han estado más expuestos a paros durante sus estudios de primaria obtienen menores salarios, enfrentan mayores tasas de desempleo y se encuentran en ocupaciones de baja habilidad.

A pesar de la relevancia del tema, no existen en Colombia estudios que cuantifiquen los efectos de los paros sobre los individuos, y la sociedad en general. Identificar si en Colombia los continuos paros de maestros afectan el desempeño

¹ Federación Colombiana de Educadores

POLICY BRIEF

de los estudiantes es de suma importancia, pues contribuirá a enriquecer el debate con evidencia, pero, sobre todo, a plantear estrategias y políticas que mitiguen sus efectos, y mejoren la calidad de la educación en el país.

Problema de Investigación

Específicamente, esta investigación responde las siguientes preguntas: (i) ¿Afectan los paros de maestros el desempeño de los estudiantes?, (ii) ¿El efecto de los paros sobre el desempeño de los estudiantes es mayor si el cese de actividades fue en una fecha más cercana/lejana a la presentación de la prueba?, (iii) ¿Qué tan importante es el efecto rezagado de las huelgas sobre el desempeño si se incluye una medida del número de paros a los cuales fueron expuestos los estudiantes cuando estaban cursando educación básica primaria?

Objetivo

El objetivo de esta investigación es medir el efecto de los paros de maestros sobre el desempeño académico de los estudiantes de bachillerato en Colombia, específicamente en el puntaje global, de matemáticas y de lectura de la prueba Saber11, haciendo uso de diferentes medidas de huelgas como intensidad y exposición a las mismas.

Resultados

Para evaluar el efecto de los paros de maestros sobre el desempeño escolar en Colombia, esta investigación utiliza varios cortes transversales del puntaje del examen Saber11 (pool de datos) junto con las características de los estudiantes y dos medidas construidas de paros de maestros: cantidad y duración (en días hábiles) de los paros durante la vida escolar del estudiante.

Los paros de maestros tienen un efecto negativo sobre el desempeño escolar en Colombia. Los estudiantes de colegios públicos que fueron expuestos a más paros obtienen en promedio peores resultados en la prueba Saber11. Los resultados muestran que un paro adicional durante la trayectoria escolar de un estudiante implica una

reducción de 0.007 desviaciones estándar (D.E.) en los puntajes de lectura. En el caso de matemáticas el efecto es un poco menor, pues cada paro adicional ocasionaría una reducción en promedio de 0.005 D.E. en los resultados de la prueba. Teniendo en cuenta que la cohorte promedio fue expuesta a un total de 51 paros durante su vida escolar (primaria y bachillerato), al escalar los coeficientes estimados con el nivel promedio de exposición, encontramos una reducción de 0.34 y 0.26 D.E. en los puntajes de lectura y matemáticas, respectivamente.

Así mismo, la duración de un paro tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el desempeño en matemáticas. Sin embargo, no es posible establecer un efecto significativo de la duración sobre los resultados en la prueba de lectura crítica. Un día adicional de paro genera una reducción de 0.0008 D.E. en los resultados de la prueba de matemáticas. Teniendo en cuenta que la cohorte promedio perdió 78 días de clase durante su vida escolar, este resultado implica una caída de 0.07 D.E. en los resultados de matemáticas.

La exposición a los paros, y su duración, tienen un mayor efecto sobre el desempeño de los estudiantes si el paro ocurrió durante los últimos años de colegio (bachillerato). Si los paros ocurrieron durante la primaria, el efecto del número de paros al cual un estudiante fue expuesto es negativo y estadísticamente significativo sólo para el caso de la prueba de lectura crítica. La exposición a un paro adicional durante la primaria ocasiona una caída de 0.006 D.E. en los resultados de lectura. Para una cohorte promedio, esto implica una reducción de 0.11 D.E. en los resultados de lectura (la cohorte promedio fue expuesta a 19.6 paros). Para el caso de bachillerato, el número e intensidad de los paros afecta negativamente el desempeño de los estudiantes en las dos pruebas. Un paro adicional genera una reducción de 0.009 y 0.013 D.E. en los puntajes de lectura y matemáticas, respectivamente. Al escalar este efecto con el número promedio de paros a los cuales una cohorte es expuesta durante bachillerato, se observa una caída de 0.41 D.E. en los puntajes de matemáticas y de 0.29 D.E. en lectura. Usando la intensidad como una medida de los paros de maestros, es posible establecer que el

POLICY BRIEF

impacto de un día adicional de paros es una disminución de 0.0026 D.E. y 0.0034 D.E. en los puntajes de lectura y matemáticas, respectivamente. Teniendo en cuenta que los estudiantes fueron expuestos a un promedio de 40.5 días de paro (de maestros) durante el bachillerato, es posible establecer que la reducción en los puntajes de matemáticas y lectura fueron de 0.14 y 0.10 D.E., respectivamente.

Tal como se mencionó anteriormente, este estudio encuentra que la exposición a paros de maestros, así como su duración, tienen un efecto negativo sobre los resultados de matemáticas y lectura crítica del examen Saber11. Varios factores pueden explicar este hallazgo. Por ejemplo, Rivkin & Schiman (2015) han mostrado que el rendimiento académico de los estudiantes mejora con el tiempo de clases, y esta mejoría depende de la calidad del tiempo de clase y del ambiente en el entorno escolar. Los paros de maestros pueden reducir la motivación de los profesores y su motivación en el trabajo. Esta reducción puede tener efecto en la cantidad y calidad de horas de interacción con los estudiantes en el salón de clase, y afectar el desempeño académico de los alumnos. Así mismo, las aspiraciones educativas futuras de los estudiantes pueden alterarse con la frecuencia y la intensidad de los paros de maestros, afectando los niveles de autoconfianza y compromiso de los estudiantes, y disminuyendo el esfuerzo que éstos realizan en sus estudios frente a jóvenes que no se vieron afectados por el cese de actividades de maestros. Este factor es más relevante cuando los paros afectan los requisitos de grado de los estudiantes o cambian la fecha esperada de culminación de estudios.

Los resultados de esta investigación muestran que el impacto negativo de la exposición a los paros de maestros es mayor que el impacto de su duración. Esto puede explicarse por la cantidad de paros que duran un día (80,54% del total de paros realizados durante el período estudiado duran un día hábil), así que el cese de actividades no es prolongado. Otra explicación para este hallazgo es que en algunos casos después de los paros nacionales, los días de clase perdidos se reponen para proveer el mínimo de días de clase requeridos por el Ministerio de Educación, mientras que esto

no sucede con todos los paros a nivel de municipio y/o colegio que tienen una corta duración.

Estos resultados están en línea con estudios que han encontrado efectos negativos sobre el desempeño académico de los estudiantes (Belot & Webbink, 2010; Jaume & Willen, 2017; Baker, 2013). Jaume & Willen (2017) han demostrado que el efecto negativo se evidencia en paros que duran más de dos días, mientras que Baker (2013) concluye que son los paros de mayor duración (10 días o más) los que generan efectos negativos sobre el desempeño académico de los estudiantes. Debido a la alta ocurrencia de paros de un solo día, esto puede explicar por qué el efecto negativo asociado a la exposición a paros es mayor que el efecto de su duración.

Cuando se evalúa el efecto de los paros de maestros que ocurren a cada nivel educativo, los resultados de este estudio muestran que tanto la exposición como la duración de los paros tienen un efecto negativo mayor en bachillerato que en primaria, y es mayor para los puntajes de matemáticas que para los de lectura crítica. Debido a que el examen Saber11 se enfoca en evaluar competencias y habilidades adquiridas durante bachillerato, este resultado no es sorprendente; el cese de actividades académicas en fechas más cercanas a la presentación del examen de Estado podría impedir que los estudiantes adquieran las competencias necesarias para obtener un mejor puntaje en el Saber11. El efecto negativo es mayor sobre el desempeño en matemáticas porque la mayoría de conceptos y temas evaluados en el examen Saber11 se enseñan en bachillerato, mientras que las habilidades y competencias de lectura crítica son un proceso que se empieza durante la educación primaria. Los resultados de este estudio también muestran que el haber estado expuesto a más paros en bachillerato tiene un efecto negativo mayor que la duración de éstos, y es consistente con los resultados discutidos previamente.

Recomendaciones de política

Los paros de maestros afectan principalmente a los estudiantes de colegios públicos en Colombia, debido a que los maestros de instituciones privadas

POLICY BRIEF

no se encuentran sindicalizados y no participan de las protestas o huelgas. Los efectos negativos de los paros de maestros encontrados en este estudio podrían ayudar a explicar las diferencias en desempeño académico observadas entre estudiantes de colegios públicos y privados en el país. Esto resultaría particularmente problemático porque los estudiantes matriculados en colegios públicos no tienen la opción de cambiarse a instituciones privadas debido a los altos costos de la educación y a la falta de disponibilidad de colegios privados en algunos municipios o zonas del país.

Un factor que podría explicar los efectos negativos de los paros de maestros sobre el desempeño escolar es la no reposición de los días de clase perdidos por los paros, lo cual podría llevar a que los estudiantes no alcancen las competencias necesarias para tener un buen rendimiento en la prueba Saber11. Para disminuir el efecto de la pérdida de días de clase, el gobierno debería implementar mecanismos con el fin de asegurar que los colegios repongan las clases perdidas y de esa manera logren cubrir efectivamente todos los contenidos contemplados en el currículo.

Los maestros deciden realizar paros para mostrar su inconformidad con el gobierno por incumplimiento de acuerdos previos, retención de obligaciones salariales y para exigir mejores condiciones para la educación, como mejoras en la infraestructura escolar, mayor disponibilidad de materiales para las clases y seguridad en los planteles educativos. Además, los profesores no se encuentran satisfechos con las condiciones contractuales en términos de salarios y otros beneficios como atención en salud y pago de pasivos pensionales. En ese sentido, el gobierno debería velar por el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en negociaciones previas, y centrar su atención en el diseño de políticas que mejoren las condiciones contractuales de los maestros sin comprometer la provisión de otros recursos educativos, como computadores, infraestructura y demás material requerido para una educación de buena calidad. Los responsables de la política pública deberían implementar acciones que se enfoquen en la distribución y el manejo adecuado

de los recursos públicos, dando prioridad a aquellas condiciones que garanticen la calidad de la educación de los estudiantes.

Las investigaciones futuras sobre este tema deberían explorar la relación entre los paros de maestros y otros resultados (como tasas de deserción y resultados del mercado laboral) para entender los efectos de largo plazo del cese de actividades en colegios públicos. Se puede esperar que los resultados negativos encontrados en esta investigación estén relacionados con tasas de deserción y otras variables educativas de largo plazo, pero esta hipótesis debe ser comprobada en estudios futuros.

POLICY BRIEF

Referencias

Baker, M. (2013). Industrial actions in schools: strikes and student achievement. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 46(3), 1014-1036.

Belot, M., & Webbink, D. (2010). Do Teacher Strikes Harm Educational Attainment of Students? *Labour*, 24(4), 391-406.

Hoxby, C. M. (1996). How teachers' unions affect education production. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(3), 671-718.

Jaume, D., & Willén, A. (2017). The Long-run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.

Johnson, D. R. (2011). Do Strikes and Work-to-Rule Campaigns Change Elementary School Assessment Results? *Canadian Public Policy*, 37(4), 479-494.

ICFES - Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (2018). FTP Databases from Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Recovered: <ftp://ftp.icfes.gov.co/>

OECD (2017). *PISA 2015 database: student questionnaire, school questionnaire*. Recovered from <http://www.oecd.org/pisa/data/2015database/>

OECD (2017). *PISA 2015 Technical Report*. Recovered from <http://www.oecd.org/pisa/data/2015-technical-report/>

Rivkin, S. G., & Schiman, J. C. (2015). Instruction time, classroom quality, and academic achievement. *The Economic Journal*, 125(588), F425-F448.

Wills, G. (2014). The effects of teacher strike activity on student learning in South African primary schools. *Economic Research Southern Africa Working paper*.