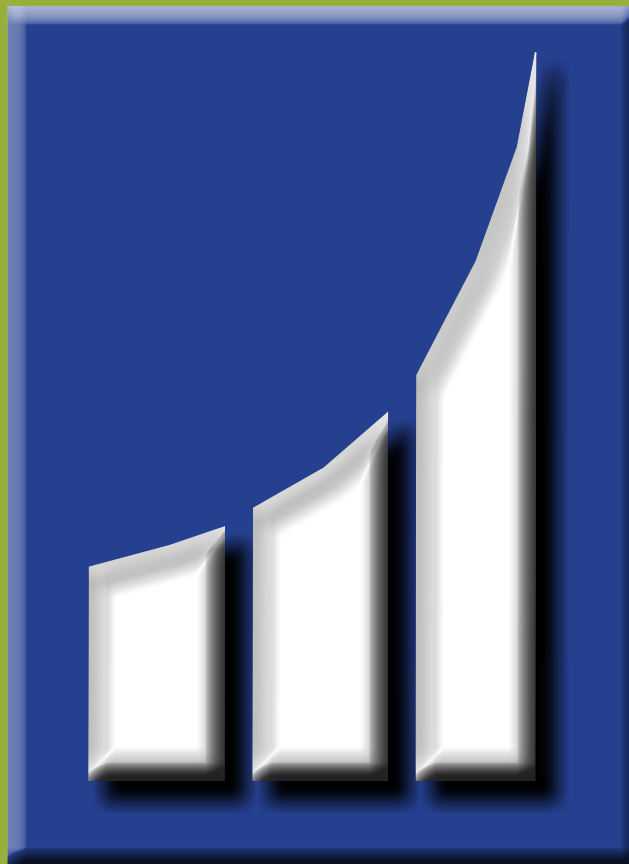


TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

132

Junio 2013



Editorial | La reciente devaluación del peso y las medidas de política cambiaria en Colombia

Actualidad | Calidad de la educación en Colombia: Una primera evaluación del Estatuto de Profesionalización Docente

EDITORES TENDENCIA ECONÓMICA

Leonardo Villar Gómez

Juan Mauricio Ramírez Cortés

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Villar Gómez

SUBDIRECTOR

Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR DE ESTUDIOS MACROECONÓMICOS Y SECTORIALES

Jonathan Malagón González

ANALISTAS ECONÓMICOS

Gabriel Angarita

Juan Sebastián Betancur

Wilber Jiménez

César Pabón

María Alejandra Peláez

Carlos Ruíz

Ricardo Salas

Daniela Sánchez

Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39 | laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia



FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77 | Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co> | Bogotá, D.C., Colombia

La reciente devaluación del peso y las medidas de política cambiaria en Colombia

En relación al último lustro, el año 2013 se ha convertido en un punto de inflexión para la economía colombiana en términos cambiarios. Cabe recordar que el peso colombiano computó una fuerte apreciación del 21% respecto al dólar entre el cierre de 2008 y el cierre de 2012, lo que sugiere una caída promedio en el tipo de cambio del 5% anual compuesto en los últimos cuatro años. Sin embargo, en lo corrido de 2013 la cotización de la divisa ha exhibido un incremento del 7,9%, lo que corresponde a una importante devaluación de 139 pesos en tan solo ocho meses (Gráfico 1).

Los cambios en la cotización de la divisa han incidido, de igual manera, en las expectativas de devaluación del peso. En efecto, los administradores de portafolio consultados por la Encuesta de Opinión Financiera de la Bolsa de Valores de Colombia y Fedesarrollo muestran las más altas expectativas de devaluación a seis meses vista desde el estallido de la crisis financiera en EE.UU. (Gráfico 2).

El presente editorial analiza las causas de la depreciación del peso en 2013 y plantea reflexiones en torno a las medidas de política cambiaria adoptadas por el gobierno. En particular, se cuestiona si en las nuevas condiciones generadas por esa depreciación debe mantenerse la intervención cambiaria del Banco de la Republica en las

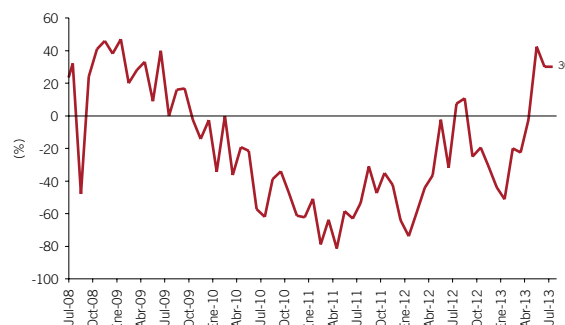
Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO



* Respecto al dato de cierre de año. En 2013 corresponde al 20 de Agosto.

Fuente: Banco de la República.

Gráfico 2
EXPECTATIVAS DE DEPRECIACIÓN DEL PESO



Fuente: EOF BVC-Fedesarrollo y Banco de la República.

magnitudes actuales. También se plantean dudas sobre la conveniencia de mantener la política de sustitución de deuda externa por interna, en especial en el caso de Ecopetrol.

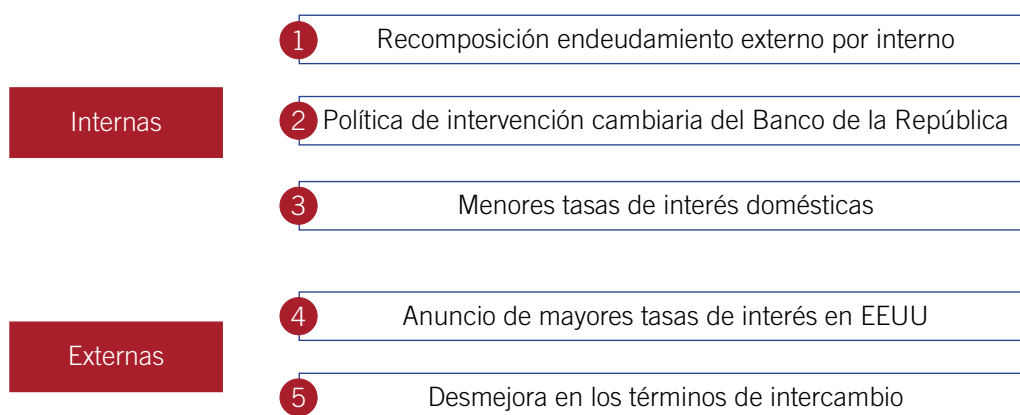
Principales causas de la depreciación del peso en 2013

El cambio de nivel en el precio del dólar estuvo marcado por razones tanto internacionales como por algunas del orden nacional (Diagrama 1). Desde el punto de vista internacional, se destacan los anuncios por parte de la Fed de una eventual reversión en las condiciones de liquidez de la economía norteamericana y las desmejoras en los términos de intercambio que enfrenta la economía colombiana como consecuencia de la tendencia descendente de los precios internacionales de varios de sus principales productos de exportación, en particular el carbón, el oro y el café. En cuanto a lo doméstico, se destaca la recomposición de endeudamiento externo por interno tanto del Gobierno como de Ecopetrol (aunque con un efecto marginal), la política de compra de divisas por parte del Banco de la República y las menores tasas de interés de la economía colombiana.

Entre los factores externos, la tendencia descendente de los términos de intercambio es un proceso que se viene presentando desde 2012. Ante los anuncios de la Fed y las expectativas de recuperación de la economía mundial en 2014, la demanda de activos refugio como el oro se debilitó, impactando de manera negativa su cotización. Otros productos exportados por Colombia, como el carbón, cotizan ahora a 66 dólares la tonelada, que se compara de manera negativa frente a precios de 81 dólares un año atrás y de 120 dólares por tonelada a comienzos de 2011. Algo similar ocurre con el café, que pasó de presentar cotizaciones de dos dólares por libra en agosto de 2012 a estar por debajo de 1,5 dólares por libra un año después. Así, aunque el precio del principal producto de exportación colombiano, el petróleo, se mantiene cerca a los niveles históricamente más altos de los últimos cinco años, el comportamiento de otros mercados de gran relevancia para el país ha contribuido a reducir los términos de intercambio y a moderar las presiones hacia la apreciación del peso que se observaban hasta 2012.

Lo mismo puede decirse del proceso de reducción en las tasas de interés internas, que se hizo posible por la

Diagrama 1
PRINCIPALES CAUSAS DE LA APRECIACIÓN CAMBIARIA EN 2013



Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

política contracíclica del Banco de la República que se inició en junio de 2012 en un contexto facilitado por tasas de inflación muy bajas, incluso inferiores al rango-meta establecido por el propio Banco. La reducción en las tasas de interés internas ha ayudado a moderar los diferenciales con las tasas externas y los estímulos que por esa vía se generan a favor del ingreso de capitales internacionales y en pro de la apreciación cambiaria.

El comportamiento de las tasas de interés y de los términos de intercambio, en conjunto con las políticas de sustitución de deuda externa por interna y con la intervención cambiaria del Banco de la República, fueron quizás los principales factores que ayudaron a explicar que el peso colombiano observara un proceso moderado de depreciación entre enero y mayo del presente año, cuando las monedas de otros países de la región, como el real brasileño, el sol peruano o el peso chileno, estaban muy estables o seguían incluso apreciándose (ver Gráfico 3).

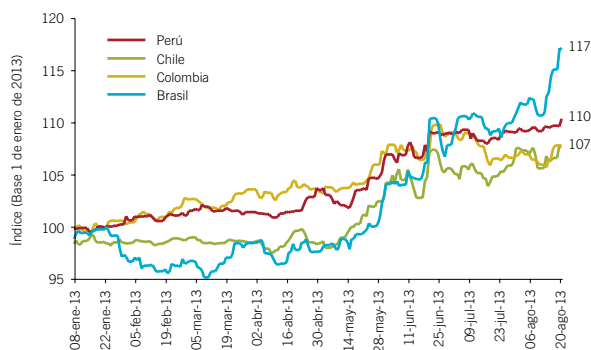
La historia, en cambio, es muy diferente a partir de mediados de mayo, cuando las declaraciones del Presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, alertaron al mundo financiero internacional sobre la posibilidad de un desmonte temprano de las políticas de suministro masivo

de liquidez contracíclica por parte de la Fed y del comienzo de una fase ascendente en las tasas de interés en Estados Unidos hacia finales de este año o durante el 2014. Este anuncio indujo una reducción súbita en el apetito por bonos emitidos por las economías emergentes y generó depreciaciones importantes, de manera simultánea, en las monedas de muchos países de América Latina. Casi de inmediato, activos refugio como el oro perdieron valor y la percepción relativa de riesgo de las economías emergentes se disparó, descontado un mayor apetito por inversiones en EE.UU. De igual forma, la mayoría de monedas de América Latina se depreciaron. En el caso colombiano, por ejemplo, el tipo de cambio llegó a niveles máximos de 1.942 pesos por dólar, y la depreciación anual promedio de junio a agosto, justo después del anuncio, superó el 6%.

Así como la apreciación cambiaria observada en los países emergentes en los últimos años se relaciona, en gran medida, con una postura expansiva de la política monetaria en EE.UU., que respondía a la debilidad de la demanda de la mayor economía del mundo, la reciente devaluación es -principalmente- la respuesta a la reversión de esta situación.

En estas condiciones, resulta claro que la aceleración en la depreciación del peso colombiano que ha tenido lugar durante el presente año se explica principalmente por factores internacionales que poco tienen que ver con la política interna o con los esfuerzos desplegados por el Banco de la República o el Gobierno Nacional. Dichas medidas estuvieron bien intencionadas en el propósito de apoyar la capacidad de competir de los sectores que producen bienes transables, pero probablemente fueron poco eficaces y no exentas de costos. Vale la pena por ello discutir en mayor detalle tanto la política de sustitución de deuda externa por deuda interna por parte del Gobierno Nacional y Ecopetrol, como la política de intervención cambiaria y acumulación de reservas por parte del Banco de la República.

Gráfico 3
TASA DE CAMBIO NOMINAL ALGUNOS PAÍSES LATAM



Fuente: Banco de la República y cálculos Fedesarrollo.

Recomposición de deuda externa por deuda interna

A pesar de las favorables condiciones de financiamiento externo en el año 2012, el Gobierno Nacional y Ecopetrol decidieron endeudarse en el mercado interno con el fin de reducir las presiones hacia la apreciación. En efecto, al analizar la composición del endeudamiento del Gobierno Nacional, se observa una disminución en la participación de los desembolsos de moneda extranjera sobre el total de las obligaciones adquiridas, al pasar de 20,2% en 2011 a 14,9% en 2012. Para 2013 el Gobierno proyecta una disminución de dicha participación hasta un 14,2%. Algo similar ocurre con Ecopetrol, donde la composición de la deuda ha cambiado de manera importante en los últimos dos años. En 2011, más de un 45% de la deuda de la estatal petrolera estaba denominada en dólares, mientras en 2012 este porcentaje pasó a estar ligeramente por encima de 20%. Para 2013 se espera que esta tasa siga disminuyendo, ya que Ecopetrol adquirió una deuda a doce años por 1,84 billones de pesos a través de un préstamo sindicado y recientemente se le aprobó un cupo de emisión de bonos por 3 billones de pesos adicionales.

El efecto de la sustitución de deuda externa por deuda interna sobre el tipo de cambio, sin embargo, se ha visto diluido parcialmente por el arbitraje en los mercados financieros, que reaccionan ante la menor disponibilidad de bonos colombianos en el mercado internacional y las mayores alternativas de inversión en el mercado doméstico, ingresando más dólares al país. Adicionalmente, la reducción en la tarifa impositiva aplicable a inversionistas extranjeros sobre los intereses que pagan los bonos en el mercado de capitales colombiano, que en la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012 se redujo de 33%

a 14%, facilitó el mencionado arbitraje entre los mercados financieros externo e interno y redujo sustancialmente el impacto de los cambios en la composición de la deuda pública. Esto se ve reflejado de manera clara en el hecho de que la inversión extranjera de portafolio ascendió entre enero y julio de 2013 a US\$ 3.261 millones, siendo superior en más de 50% a la del mismo período de 2012¹.

En condiciones de arbitraje financiero como las que se reflejan en las cifras anteriores, la recomposición del endeudamiento entre fuentes externas e internas tiene poco impacto sobre la tasa de cambio. Ciertamente, al endeudarse en pesos en lugar de dólares, el Gobierno y Ecopetrol ven menor necesidad de vender divisas en el mercado cambiario. Sin embargo, buena parte de las divisas que dejan de vender las entidades oficiales son vendidas por los inversionistas extranjeros que las traen para adquirir los bonos en pesos emitidos por ellas. En estas condiciones, cabe la pregunta sobre la conveniencia de avanzar en esos procesos de sustitución de deuda. En el caso del Gobierno, existe una justificación importante relacionada con el propósito de reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas frente a la tasa de cambio. El país ha tenido un gran avance en esta dirección durante los últimos 20 años y resulta altamente conveniente seguir moviéndose hacia la pesificación de los pasivos. Las ventajas en cambio son menos claras en el caso de Ecopetrol, una entidad cuyos ingresos están denominados fundamentalmente en dólares y para la cual el endeudamiento en moneda extranjera es más recomendable desde el punto de vista puramente financiero que el endeudamiento en moneda nacional. Esto, además, es particularmente cierto en condiciones como las actuales en las que la tasa de interés internacional es particularmente baja e inferior a la tasa de interés interna.

¹ Al comparar la inversión de portafolio en el período enero-julio de 2013 con la del mismo período de 2011, el aumento es de casi US\$ 2.000 millones, al pasar de US\$ 1.322 millones a US\$ 3.261 millones.

Intervención cambiaria del banco central

Con corte al 25 de julio de 2013, el Banco de la República ha acumulado reservas internacionales por 4,6 mil millones de dólares mediante compras en el mercado cambiario, el doble de las compras presentadas en el mismo periodo un año atrás. De mantenerse el actual ritmo de acumulación de reservas internacionales, la compra de divisas superarían los 9 mil millones de dólares para finales de 2013, siendo la más alta en toda la historia de Colombia.

Pese a la magnitud de esta intervención cambiaria del Banco de la República, su efecto sobre la depreciación reciente del peso parece ser marginal. De hecho, como vimos, la depreciación fuerte se dio de manera simultánea con la de otros países, coincidiendo con los anuncios de la Reserva Federal, lo cual sugiere que su determinante fundamental estuvo asociado a las expectativas de liquidez a nivel mundial, algo sobre lo cual no influyen las autoridades económicas colombianas. Además, la tasa de cambio no sufrió mayor variación tras el anuncio del Banco de la República de incrementar el ritmo de acumulación de dólares. Por otra parte, varios análisis econométricos realizados en los últimos años sugieren que la respuesta del tipo de cambio a la compra de dólares por parte del banco central en Colombia es modesta².

En una perspectiva distinta, hay que destacar que pese a su poca efectividad, la compra de divisas por parte del banco central implica un fuerte impacto sobre el erario público, ya que la esterilización de la intervención cambiaria acarrea importantes pérdidas cuasifiscales. En efecto, de acuerdo con lo expresado por el Gerente General del Banco de la República, por cada 100 millones de

dólares en compra de divisas se genera una pérdida de 9 mil millones de pesos. Por tanto, la pérdida prevista en 2013 estaría por encima del billón de pesos. Por supuesto, existen argumentos para mantener un nivel alto de reservas internacionales, asociados con el impacto que ellas tienen en reducir la vulnerabilidad de la economía ante choques externos y la mayor confianza que le generan a los inversionistas y prestamistas del exterior, con el consiguiente impacto favorable sobre los costos de financiamiento externo. Estos argumentos, sin embargo, no deben usarse para justificar intervenciones cambiarias encaminadas a tratar de modificar las tendencias de la tasa de cambio mediante políticas que, como hemos visto, resultan poco eficaces y muy costosas.

En resumen, las tendencias devaluacionistas están asociadas principalmente con los factores internacionales, con un efecto probablemente modesto de la compra de divisas por el Banco de la República y posiblemente sin ningún efecto de la recomposición del endeudamiento externo por interno en el caso de Ecopetrol y del Gobierno.

Reflexiones respecto a las medidas de política cambiaria

El arsenal de medidas cambiarias adoptadas por el Gobierno, aunque probablemente contribuyó a la depreciación del peso observada en los primeros meses de este año, parece haber tenido un efecto relativamente menor en el incremento del tipo de cambio en comparación a la influencia de los elementos internacionales. De hecho, en los primeros cuatro meses del año, ya implementadas las medidas domésticas, aunque se perfilaba un cambio de tendencia en la cotización de la divisa, la variación promedio del precio del dólar respecto al mismo periodo

² En efecto, varios trabajos sugieren que la intervención cambiaria puede ser un instrumento útil para reducir la volatilidad del tipo de cambio, pero no influye de manera determinante en la tendencia de la tasa de cambio ni, por tanto, en la devaluación del peso. Ver en particular Vargas *et al.* (2013), Rincón *et al.* (2010) y Echavarría *et al.* (2009)).

de 2012 fue cercana a cero. Solo hasta los anuncios de la Fed, a finales del mes de mayo, hubo una modificación sustancial en el comportamiento del tipo de cambio.

La modesta efectividad de las medidas internas contrasta con su elevado costo. El impacto fiscal negativo viene liderado por los costos de la intervención del Banco de la República y se refuerzan por los sobrecostos de endeudamiento del Gobierno y de Ecopetrol. En el caso de la gigante petrolera, el deterioro en los resultados financieros compromete las transferencias a la nación, a la vez que encarece fuertemente el crédito doméstico.

En este contexto es preciso preguntarse si, ante la nueva realidad internacional de inevitables reducciones en la liquidez de Estados Unidos, vale la pena continuar con las medidas cambiarias implementadas meses atrás. En opinión de Fedesarrollo, la mezcla de política que resultaba óptima para un tipo de cambio entre 1.700 y 1.800 pesos, debe ser revisada ante un nuevo equilibrio cambiario que se estabiliza alrededor de 1.900 pesos por dólar. Las intervenciones cambiarias, por ejemplo, de contraerse a la mitad durante el segundo semestre del año traerían consigo un no despreciable ahorro fiscal superior

a los 200 mil millones de pesos, sin afectar en mayor medida el tipo de cambio. De igual forma, la restricción a Ecopetrol para endeudarse en el exterior es prácticamente transparente para el tipo de cambio, pues los mercados financieros arbitran en favor de la mejor tasa de interés doméstica, trayendo más capitales al país y generando presiones similares a la apreciación. Por ello, los efectos de levantar esta restricción serían probablemente moderados desde el punto de vista cambiario pero sí representarían una mayor eficiencia para la principal empresa pública del país, lo cual redundaría en los resultados fiscales del sector público no financiero.

En suma, la situación cambiaria del país genera hoy un espacio para reducir la presión sobre las cuentas del Gobierno y aliviar las tasas de interés domésticas sin afectar mayormente a los exportadores. Para ello, parece recomendable levantar la restricción a que Ecopetrol se endeude en el exterior y reducir considerablemente la compra de dólares por parte del Emisor. Las nuevas condiciones del país y de los mercados financieros internacionales invitan a que los responsables de política reajusten sus decisiones a los nuevos parámetros cambiarios eliminando innecesarias presiones fiscales.

Referencias

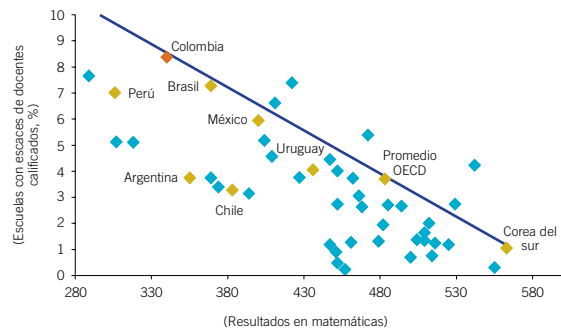
- Echavarría, J., López, E. y Misas, M. (2009). "Intervenciones cambiarias y política monetaria en Colombia. Un análisis de VAR estructural". Borradores de Economía. Número 580.
- Vargas, H., Gonzales, A. y Rodriguez, D. (2013). "*Foreign Exchange Intervention in Colombia*" Borradores de Economía. Número 757.
- Rincón, H. y Toro, H. (2010). "*Are Capital Controls and Central Bank Intervention Effective?*" Borradores de Economía 762, Banco de la República.

Calidad de la educación en Colombia: Una primera evaluación del Estatuto de Profesionalización Docente

Una vasta literatura internacional evidencia que la calidad de la educación en un país es determinante para el logro de distintos objetivos económicos y sociales. La mejora en la calidad educativa genera un mayor crecimiento del PIB por medio de incrementos en la productividad (Barro, 1991), a la vez que disminuye los niveles de pobreza (Banerjee y Duflo, 2011) y promueve la movilidad social (Rivera-Batiz, 2008). Un hallazgo robusto en la literatura es que la calidad de la educación mejora en la medida que se tienen maestros mejor preparados. En efecto, de acuerdo a los resultados de las pruebas PISA, a medida que las escuelas cuentan con un mayor porcentaje de profesores calificados, mejora el rendimiento académico de los estudiantes (Gráfico 1)¹. Más aún, mejoras en calidad docente pueden traer más beneficios sobre el desempeño de los estudiantes que la reducción en el tamaño de la clase u otro tipo de medidas implementadas con el mismo fin (Rivkin *et al.*, 2005).

En Colombia, si bien se incrementó la cobertura de educación durante la última década, aún existen importantes rezagos en términos de calidad. De acuerdo con los resultados de las pruebas PISA de 2009, Colombia ocupa el

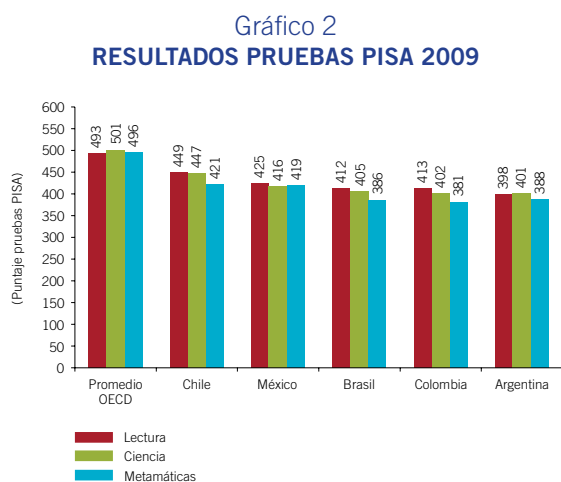
Gráfico 1
ESCUELAS CON ESCASEZ DE DOCENTES CALIFICADOS Y RESULTADOS EN MATEMÁTICAS DE LAS PRUEBAS PISA



Fuente: PISA, elaboración Fedesarrollo.

¹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA, tiene como objetivo evaluar los sistemas educativos en todo el mundo probando las habilidades y conocimiento de los alumnos de 15 años de edad en áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias usando exámenes estandarizados. El porcentaje de escuelas con escasez de docentes calificados se deriva una encuesta realizada por PISA a los directores de las instituciones educativas, a quienes se les pregunta: ¿en su escuela hay escasez de docentes calificados? Las categorías de respuesta son: “nada en absoluto”, “muy poco”, “en alguna medida” y “en gran medida”. El porcentaje presentado en el gráfico indica la proporción de los encuestados que respondió “en gran medida”.

puesto 58 en matemáticas, 52 en lenguaje y 54 en ciencias, entre 65 países que presentan la prueba. Igualmente, en términos comparativos con Latinoamérica, Colombia presenta modestos resultados, principalmente en el área de matemáticas (Gráfico 2). En particular, los resultados concluyen que la mitad de los estudiantes no comprenden un texto y un 71% no puede hacer inferencias simples a partir de resultados matemáticos².



Fuente: PISA.

Pese a la importancia que tiene la calidad del docente sobre el rendimiento académico, un reciente estudio sobre la calidad de la educación en nuestro país (Barrera-Osorio *et al.*, 2012) muestra que los alumnos con el menor puntaje promedio en las pruebas de conocimiento de bachillerato (Saber 11) son los que optan por estudiar una licenciatura en pedagogía. Como es de esperarse, el bajo nivel en las pruebas de conocimiento de bachillerato se extiende a los malos resultados que obtienen en las pruebas de conocimiento profesional (Saber Pro), examen presentado por los universitarios al final de su carrera. En efecto, en los puntajes del área de comprensión de lectura para 2009,

siete carreras docentes se ubicaron en los últimos diez lugares entre 43 programas.

Lo anterior pone de presente que una de las principales complejidades para lograr una mejora en la calidad de la educación en Colombia es la referente a la preparación y calidad de los maestros. Esta situación se exagera en las instituciones educativas estatales, pues existen importantes brechas entre los colegios públicos y privados. En línea con lo anterior, en 2002 el Gobierno Nacional, en aras de mejorar la calidad de la educación, expidió un nuevo estatuto para los docentes de las escuelas públicas, denominado Estatuto de Profesionalización Docente (EPD). El presente artículo muestra los principales resultados de una reciente investigación de Alejandro Ome (2013) realizada para Fedesarrollo con apoyo del premio Germán Botero de los Ríos, en la cual se analizan los efectos que ha tenido el EPD sobre el nivel educativo de los profesores y los resultados académicos de los estudiantes de instituciones públicas.

Innovaciones del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente

El nuevo estatuto para la docencia en las escuelas públicas, expedido por el Gobierno Nacional en 2002, introdujo una serie de modificaciones a la carrera docente, siendo las más importantes, sin duda, el esquema de evaluación de los profesores y el despliegue de mejores incentivos a la actividad docente.

Evaluaciones: Las evaluaciones introducidas por el EPD se dan en tres niveles: entrada, permanencia y ascenso.

Para obtener una posición como docente se debe ganar un concurso de méritos, con pruebas que evalúan

² Cifras tomadas de Barrera- Osorio *et al.* (2012).

tanto aptitudes y competencias básicas como elementos psicotécnicos. Posteriormente, se realizan entrevistas y se construye una lista de elegibles, los cuales son asignados a los colegios con posiciones vacantes. Luego, los docentes que ingresan a una institución pública son nombrados en periodo de prueba, y al cabo de un año, tras realizar una evaluación de desempeño, se determina su permanencia. Este proceso de contratación otorga un marco de claridad y certidumbre, y además, se diferencia con el anterior, pues los nombramientos ya no están vinculados con consideraciones de tipo político ni burocrático.

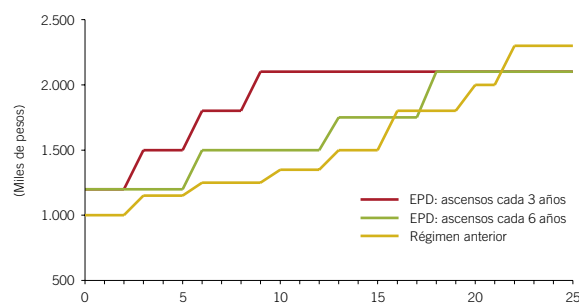
Por su parte, la permanencia de los docentes está sujeta a una evaluación anual de desempeño, la cual es realizada por los rectores de cada colegio. Para la evaluación se toman en cuenta evidencias de distinta naturaleza, como los resultados académicos o las quejas de los padres. De esta forma, si un docente no consigue aprobar la evaluación de desempeño por dos años seguidos, su contrato es cancelado. La implantación de este tipo de medidas ha significado un importante avance, pues anteriormente la cancelación del contrato estaba sujeta únicamente a faltas disciplinarias. Ahora bien, el uso de este instrumento no ha sido generalizado, pues como muestran las conversaciones con el Ministerio de Educación Nacional, de Barrera-Osorio *et al* (2012), tan solo en algunas regiones del país se ha implementado este sistema y en muy pocos casos se han presentado despidos basados en la evaluación de desempeño.

Finalmente, los docentes que quieran ascender deben presentar un examen denominado Evaluación de Competencias (EC), el cual busca establecer el conocimiento de los profesores en su área de trabajo, así como, competencias en pedagogía y manejo de grupo. Esta evaluación marca una diferencia importante respecto al estatuto anterior, donde los determinantes del ascenso eran la antigüedad y la formación.

Es importante mencionar que a diferencia de otros esquemas meritocráticos, en el EPD no se vincula de forma directa el desempeño de los estudiantes a la evaluación de los docentes. Esta particularidad tiene la ventaja de evitar incentivos perversos para los profesores, que repercuten de manera negativa en la calidad de la educación, ya que en los sistemas que contemplan el vínculo, rendimiento del alumno-rendimiento del profesor, pueden enfocar la enseñanza exclusivamente para los exámenes o incluso realizar trampa a favor de los alumnos.

Incentivos: Otra de las modificaciones introducidas en el nuevo estatuto docente corresponde a la implementación de un régimen salarial atractivo, tanto si compara con la tabla de salarios del antiguo estatuto como con los salarios de profesionales en otros sectores de la economía. En este sentido, el EPD dispone de aumentos salariales considerables, pues para los profesores que obtienen un título de maestría el salario se incrementa en 60% bajo el EPD, mientras en el anterior régimen el incremento es de tan solo el 12%. Adicionalmente, el salario promedio durante la carrera docente aumenta, ya que la pendiente de incrementos salariales respecto al salario inicial es mucho más pronunciada en el EPD (Gráfico 3).

Gráfico 3
SALARIOS DOCENTES CON TÍTULO PROFESIONAL
SEGÚN AÑOS DE EXPERIENCIA SALARIO
MENSUAL EN 2009



Fuente: Ome (2013), elaborado con datos Decretos 1278, 1238 de 2009, 2277 de 1979 y 700 de 2009.

Principales resultados del EPD

Desde el punto de vista institucional, el EPD tal como está planteado es positivo en sí mismo, pues crea las bases de una educación pública transparente y con procesos estandarizados, basada en los méritos de los docentes y no en consideraciones de tipo político.

En cuanto a la formación docente, el estudio de Ome (2013) encontró, en primer lugar, que el EPD ha logrado atraer docentes con mayor nivel educativo que el observado en el antiguo estatuto, especialmente en el caso de los docentes jóvenes. En efecto, si bien los profesores que no están cobijados bajo el EPD tienen mayores niveles de educación con respecto a los profesores del EPD, al realizar el análisis por edades se puede observar que los profesores jóvenes (entre 19 y 35 años) cobijados bajo el EPD tienen mayores niveles de educación que los docentes del mismo grupo de edad cobijados por el viejo estatuto³.

Por otra parte, en lo que respecta a los efectos sobre los estudiantes, el EPD ayuda a disminuir en promedio en un punto porcentual la deserción en los colegios de secundaria y primaria, aunque no ha tenido efecto sobre la deserción en los niveles de media vocacional. Por su parte, los resultados en las pruebas SABER indican que el EPD ha tenido efectos positivos en el rendimiento, en particular en 5° y 9° grado, mientras, para 11° grado no se encontraron efectos significativos, lo cual puede estar relacionado con el hecho de que los alumnos de grados superiores han estado expuestos poco tiempo a los profesores del nuevo estatuto.

Recomendaciones de política

Actualmente se debate en Colombia sobre la pertinencia de unificar los dos estatutos docentes vigentes: el EPD y el estatuto anterior. Al respecto, la principal recomendación que se desprende del estudio de Alejandro Ome es continuar con la implementación del EPD, sin llevar a cabo la unificación. Si la unificación pone en riesgo los componentes meritocráticos asociados a la evaluación de desempeño, se daría un gran paso atrás en términos de rendimiento académico, anulando una de las principales conquistas del EPD. Por otra parte, ante la alternativa de pasar a todos los maestros al EPD, los resultados marginales podrían ser nulos, toda vez que uno de los principales logros del nuevo estatuto ha sido el de reclutar docentes con características distintas a los del anterior régimen. Por tanto, lo más adecuado es esperar que los profesores asociados al anterior régimen se vayan jubilando y sean paulatinamente remplazados por docentes regidos bajo el EPD.

Lo anterior no quiere decir que no existan elementos por mejorar en la implementación del EPD. En particular, se debe trabajar en monitorear y perfeccionar la evaluación de desempeño, que es el elemento que permite definir la permanencia de los profesores.

En resumen, el EPD constituye una de las principales reformas del sector educativo de las últimas décadas, pues introduce el mérito y los incentivos salariales como instrumentos para mejorar la calidad de la docencia en Colombia. Los avances en la implementación del EPD son satisfactorios, aunque todavía quedan algunos aspectos por mejorar, principalmente en las evaluaciones de desempeño de los docentes.

³ Dentro del grupo de docentes entre 19 y 35 años de edad, la probabilidad de tener un título profesional es 13 puntos porcentuales mayor entre los docentes EPD que entre los no-EPD; sin embargo, a medida que aumenta la edad de los docentes este coeficiente se reduce y es prácticamente cero para todos los docentes con más de 35 años.

Referencias

- Banerjee, A., Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs . ISBN 978-1-58648-798-0.
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., Rodriguez, C., (2012). *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*. Universidad del Rosario. Serie Documentos de Trabajo No. 126.
- Barro, R. (1991). *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. The Quarterly Journal of Economics. 106 (2): 407- 443.
- Ome, A. (2013). *El estatuto de profesionalización docente: una primera Evaluación*. Cuadernos Fedesarrollo No. 43.
- Rivera-Batiz, F. (2008). *Education as an Engine of Economic Development: Global Experiences and Prospects for El Salvador*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Rivkin, S., Hanushek, E., Kain, J. (2005). *Teachers, Schools, and Academic Achievement*. *Econometrica*, Vol. 73, No. 2.

Una Prospectiva Económica de manos expertas



Incluye:

- ❑ Servicio de acompañamiento macroeconómico a suscriptores
- ❑ Tres actualizaciones al año
- ❑ Doce informes mensuales de seguimiento

Informes oficina comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340 | 365 | 332

E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia