Contratación de Profesores Adicionales en Andhra Pradesh, India

Investigadores/as:

Karthik Muralidharan

Venkatesh Sundararaman

Sector(s): Educación

Ubicación: Andhra Pradesh, India

Muestra: 200 escuelas rurales públicas

Grupo objetivo: Primary schools Students Teachers

Resultado de interés: Student learning

Tipo de intervención: Recruitment and hiring

Número de registro del AEA RCT Registry: AEARCTR-0001451

Socios Implementadores: Azim Premji Foundation (APF), UK International Development, Government of Andhra Pradesh, World Bank

Problema de política pública

En las últimas dos décadas, los intentos por lograr la metas de Educación para Todos (Education for All o EFA) han llevado a mejoras en el acceso y matrícula en las escuelas de muchos países en vías de desarrollo, pero también han creado dificultades para mantener y mejorar la calidad de la educación. El aumento en la matrícula en la educación primaria ha resultado, en algunas áreas, en salas de clase sobrepobladas, lo que puede llegar a afectar negativamente el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, la contratación de profesores y la colocación de los mismos donde más se necesita, sigue siendo un problema persistente. El desafío es tanto fiscal (ya que los salarios de los profesores representan el mayor componente del gasto en educación) como logístico (ya que los profesores están menos dispuestos a ser desplegados a zonas desatendidas y remotas, donde más se les necesita).

Los gobiernos en muchos países en desarrollo han respondido a este desafío contratando profesores locales que no son empleados de la administración pública. Estos profesores que son contratados localmente con posibilidad de renovación de contrato, tienden a ser menos calificados y poseer una menor formación; y típicamente se les paga salarios mucho más bajos. Esta ha sido una política controversial, con aquellos a favor señalando que con esta política los profesores están sujetos a rendir cuentas, además de ser de menor costo; y con aquellos en contra, argumentando que los maestros menos capacitados no mejorarán la enseñanza y que “desprofesionalizarán” la educación a largo plazo.

Contexto de la evaluación

El programa de contrato de profesores en la India fue iniciado originalmente como una forma de lograr emplear a personas en zonas remotas y desatendidas, sin embargo, su uso se ha ampliado debido a presiones fiscales. Por ejemplo, en los estados de India de Uttar Pradesh, Bihar y Madhya Pradesh, más del 25% de los profesores de las escuelas primarias tienen contratos de

corto plazo, en lugar de maestros regulares que trabajan como empleados públicos.

Andhra Pradesh (AP) es el quinto estado más grande de India, con una población de más de 80 millones, de los cuales el 73% vive en áreas rurales. En AP hay un total de más de 60,000 escuelas administradas por el gobierno y más del 80% de los estudiantes de las áreas rurales asisten a estas escuelas. Todos los profesores regulares son contratados por el estado, y sus salarios están determinados principalmente por su experiencia, sin ningún componente basado en el rendimiento. Estos salarios y beneficios comprometen más del 90% del gasto en educación primaria en AP. Los "profesores por contrato", usualmente son contratados al nivel de la escuela. Generalmente cuentan con la secundaria terminada o con un grado universitario, pero normalmente no tienen formación de docente formal. Sus contratos son renovados anualmente y no están protegidos por las normas del servicio público. Con un salario de Rs.1,000-1,500 mensuales, se les paga menos de un quinto de lo que se le paga a un profesor regular del gobierno.

Teacher sitting with students in India

Photo credit: Eagle9, Shutterstock

Detalles de la intervención

Los investigadores buscaron responder tres preguntas a través de un experimento aleatorio: (i) ¿Cuál es el impacto de los profesores "por contrato" sobre el aprendizaje de los estudiantes? (ii) ¿Qué estudiantes se beneficiaron gracias a la contratación de un profesor adicional?, y (iii) ¿Cómo se comparaba el comportamiento de los profesores por contrato con el de los profesores regulares? Mientras que estas tres preguntas fueron respondidas gracias al experimento aleatorio, los datos recolectados también permitieron hacer comparaciones no experimentales acerca de la efectividad de los profesores regulares frente a la de

los profesores por contrato. El estudio fue llevado a cabo en una muestra representativa de 200 escuelas administradas por el gobierno en la zona rural de AP, con 100 escuelas seleccionadas aleatoriamente para recibir un profesor por contrato adicional, además del número de profesores regulares y por contrato normalmente asignado.

Las escuelas que fueron seleccionadas para el programa fueron informadas mediante una carta enviada desde la Administración del Distrito, haciéndoles saber que habían autorizado y financiado la contratación adicional de profesores, y que esperaban que se siguiera el proceso normal de contratación para este tipo de profesores. Los profesores fueron asignados a las escuelas, otorgándoles a los administradores del colegio, no al estado, la capacidad para elegir el grado y rol específico del profesor según sus necesidades. Dado que este es el procedimiento habitual para la contratación de profesores por contrato, la intervención fue diseñada para ser "como si" se evaluará la política del gobierno de Andhra Pradesh para la contratación de profesores.

Los investigadores recolectaron información sobre evaluaciones independientes del nivel de aprendizaje en matemáticas y lenguaje de los estudiantes, al inicio del estudio y dos años después. También se recogió información en "encuestas de seguimiento" regulares, las cuales no eran anunciadas y fueron hechas por los empleados de Azim Premji Foundation, para medir variables como la asistencia y la actividad de los profesores. Los investigadores también recogieron información acerca de los profesores de escuelas particulares de los mismos distritos, para tener información adicional sobre el mercado de trabajo de los profesores.

Resultados y lecciones de la política pública

Después de dos años, los estudiantes de las escuelas que contrataron un profesor extra tuvieron un desempeño significativamente mejor que las escuelas que no contrataron un profesor adicional, de 0.15 y 0.09 desviaciones estándar en matemáticas y lenguaje respectivamente. Mientras la asignación modal para los profesores por contrato fue en tercer grado, los mejores resultados en las pruebas se encontraron para los estudiantes en el grupo de tratamiento en primer grado en los dos años de programa. El programa también llevó a una reducción significativa del tamaño de clase para todos los grados en los dos años del programa, sugiriendo que el tamaño de la clase importa más en los cursos de menor grado.

La evidencia sugiere que los profesores por contrato tienen más incentivos para tener un mejor rendimiento que los profesores regulares. Los profesores por contrato eran significativamente menos propensos a ausentarse que los profesores regulares (16% contra 27%) y más propensos a comprometerse con una enseñanza activa (46% contra 39%) cuando estaban presentes. El estudio también encontró evidencia que sugiere que los profesores con mayores tasas de ausentismo tenían menos probabilidad de tener una renovación de su contrato, señalando un posible mecanismo que evidencia los mayores incentivos para los profesores por contrato.

El experimento establece que el impacto de los profesores por contrato es positivo. Los autores también utilizaron la información recolectada para compararla con estimaciones no experimentales sobre la efectividad de estos profesores contra profesores regulares. Ellos utilizan cuatro métodos distintos (dos a nivel de escuelas, y dos a nivel de estudiantes) y dos estimaciones de muestras diferentes (la muestra completa de 200 escuelas y la muestra experimental de 100 escuelas) y encontraron que en las ocho estimaciones, los profesores por contrato resultan ser tan efectivos como los profesores regulares a pesar de que son menos calificados y se les pagan salarios mucho más bajos.

Los autores también recolectaron información detallada de las escuelas privadas de los mismos distritos y descubrieron que los salarios de los profesores de las escuelas privadas son muy similares a los de los profesores por contrato, sugiriendo que el salario de mercado de los profesores en la zona rural de Andhra Pradesh está muy cerca de lo que se paga a los profesores por contrato. Las escuelas privadas también contratan más personas y el tamaño promedio de las salas de clases es mucho más pequeño que en escuelas del gobierno.

Implicaciones para políticas públicas:

Estos resultados sugieren que la pregunta de política pública relevante no es la comparación de un profesor regular con un

profesor por contrato, sino un profesor regular con varios profesores por contrato. Ampliar el uso de profesores por contrato manteniendo los salarios actuales podría ser una media altamente costo-efectiva para mejorar los resultados educativos.

Quienes se oponen al uso de profesores por contrato se preocupan de que la ampliación en el uso de estos, pueda llevar a la existencia permanente de una clase de profesores de “segunda categoría” que a largo plazo destruirían el espíritu profesional de la enseñanza y provocarían un cambio en la composición de profesores capacitados hacia profesores no capacitados. Un posible curso de acción, es el de contratar a todos los profesores nuevos como profesores por contrato, y medir su desempeño de forma regular. Los profesores más eficientes podrían recibir una promoción para convertirse en profesores regulares, mientras que los menos eficientes no podrán renovar su contrato. Este sistema se asemejaría al modelo de contratación de las Universidades donde existe un modelo de profesores titulares (los cuales poseen una posición de por vida), frente a un modelo de profesores adjuntos (los cuales no poseen una posición permanente) y podría crear un escalafón profesional de profesores el cual dependería de su rendimiento.

Muralidharan, Karthik, and Venkatesh Sundararaman. "Contract Teachers: Experimental Evidence from India." Working Paper, October 2013.