

33266

Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos

¿Qué lecciones nos entregan las reformas
educativas de América Latina?



BANCO MUNDIAL

Emiliana Vegas
Ilana Umansky

Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos

**¿Qué lecciones nos entregan las reformas
educativas de América Latina?**

Emiliana Vegas
Ilana Umansky



BANCO MUNDIAL

Washington, DC

Copyright © 2005

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo /BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos

Hecho en los Estados Unidos de América

Los documentos de trabajo del Banco Mundial son publicados con el fin de comunicar rápidamente los resultados del continuo trabajo del Banco Mundial a los interesados en el desarrollo. Por lo tanto, el manuscrito de este estudio no ha sido preparado de conformidad con los procedimientos usuales de los textos formalmente editados y el Banco Mundial no se responsabiliza de los errores en su contenido. Algunas fuentes citadas en este trabajo pueden ser documentos informales de difícil obtención.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento pertenecen enteramente al autor o autores y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial ni a sus afiliados, ni tampoco al Directorio Ejecutivo o a los países en el representados. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación ni acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que se deriven de su uso. La delimitación de fronteras, colores, denominaciones y cualquier otra información que figure en los mapas contenidos en este trabajo no implica ningún juicio por parte del Grupo del Banco Mundial sobre la condición jurídica de territorio alguno, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

El material contenido en esta publicación está protegido por derechos de autor. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de la misma deben dirigirse a: Office of the Publisher, en la dirección que aparece arriba. El Banco Mundial alienta la difusión de su trabajo y, en general, otorga autorización para su uso, sin cobrar cargo alguno, siempre y cuando la reproducción no sea para fines comerciales. La autorización para reproducir partes del texto con fines didácticos se otorga a través del Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EE.UU.

Para solicitar autorización para la reimpresión de artículos o capítulos, por favor dirigirse con información completa al Republication Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4450.

Otras consultas sobre derechos y licencias deben dirigirse al Banco Mundial en la dirección arriba señalada o por fax al 202-522-2422.

Equipo de trabajo y agradecimientos

Este informe fue preparado por Emiliana Vegas, líder del equipo de trabajo, e Ilana Umansky. Las autoras contaron con la asesoría de Guillermo Perry (Economista Jefe, Región de América Latina y el Caribe), Ariel Fiszbein (Economista Principal, LCSHD) y Eduardo Vélez Bustillo (Gerente Sectorial de Educación, LCSHD). Los documentos de antecedentes para el informe fueron preparados por Luis Crouch (Banco Mundial), Emanuela Di Gropello (Banco Mundial), Werner Hernani Limarino (Universidad de Pennsylvania), Nora Gordon (Universidad de California en San Diego), Jeffery Marshall (Universidad de Stanford), Patrick McEwan (Wellesley College), Alejandra Mizala (Universidad de Chile), Caroline Parker (Universidad de Harvard), Andrew Ragatz (Universidad de Tokio), Pilar Romaguera (Universidad de Chile), Lucrecia Santibáñez (Corporación RAND), Yasuyuki Sawada (Universidad de Tokio), Ilana Umansky (Banco Mundial), Miguel Urquiola (Universidad de Columbia) y Emiliana Vegas (Banco Mundial).

Agradecemos los útiles comentarios de los colegas encargados de la revisión, Elizabeth King (Banco Mundial), Peter Moock (Banco Mundial), Jeff Puryear (Diálogo Interamericano), Halsey Rogers (Banco Mundial) y Jaime Saavedra (Banco Mundial). También recibimos valiosos comentarios de Gabriela Falconi, Andrea Guedes, Vicente Paqueo, Harry Patrinos, Alberto Rodríguez, Carolina Sánchez Páramo, Luis Servén, Sergei Soares y Kristian Thorn. Cualquier error restante es responsabilidad de las autoras.

Contenidos

Equipo de trabajo y agradecimientos	iii
1. Introducción	1
¿Por qué importan y cómo afectan los incentivos?	5
Los incentivos como un concepto amplio y complejo	7
La eficacia de los docentes y el desempeño académico de los alumnos	10
El desafío de reformar los incentivos docentes	11
Un sistema amplio que afecta la enseñanza y la docencia	13
Las reformas educativas como reformas de los incentivos docentes: estudios de casos incluidos en este informe	17
2. Las reformas educativas que afectan los incentivos docentes en América Latina: resumen de los hallazgos	23
La remuneración de los docentes afecta la enseñanza y el aprendizaje	26
Características y eficacia de los incentivos docentes basados en el desempeño	42
El impacto de la gestión centrada en la escuela sobre los incentivos que enfrentan los docentes	49
La función de los sindicatos de maestros en el diseño e implementación de las reformas de los incentivos docentes	61
3. Lecciones y consecuencias de políticas de las reformas de los incentivos docentes en América Latina	65
Muchos tipos de reformas educativas afectan la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos	66
Los maestros no siempre responden a los incentivos de maneras predecibles	67
¿Incentivos docentes sólo para unos pocos?	68
La manera (y la medida) en la cual están vinculados los incentivos y el resultado deseado importa	70
Demasiado pequeño como para justificar el esfuerzo adicional	71
El aumento de la responsabilidad por los resultados como una herramienta poderosa, pero limitada, para mejorar la calidad de la enseñanza	72
Atribución, problemas de medición y otros factores que afectan la eficacia de los incentivos docentes	73
El contexto político y especialmente los sindicatos de maestros cumplen un rol importante en el diseño e implementación de las reformas	74
Conclusiones y agenda para las investigaciones futuras con respecto a los incentivos docentes	76
Bibliografía	78

Lista de Tablas

Tabla 1.1	Gastos por concepto de remuneraciones docentes en la educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto total en educación, por país	4
Tabla 2.1	Descomposición de los costos salariales docentes en Bolivia	41
Tabla 2.2	Los maestros de las escuelas administradas a nivel local son diferentes de sus contrapartes de las escuelas tradicionales, pero las diferencias no son consistentes en los diferentes países	55

Lista de Cuadros

Cuadro 1.1	Componentes de un sistema eficaz para atraer, retener y motivar a los maestros altamente calificados	18
Cuadro 2.1	Los antecedentes de este informe	24

Lista de Figuras

Figura 1.1	Diagrama esquemático simple de los factores que contribuyen al aprendizaje de los alumnos (los recuadros sombreados y las flechas entre los recuadros representan las áreas investigadas para este informe)	3
Figura 1.2	Existen muchos tipos de incentivos docentes	8
Figura 1.3	Reformas de incentivos docentes analizadas en este informe, categorizadas por área principal de influencia	21
Figura 2.1	Cuán bien remunerados están los docentes depende de con quién se los compare (diferencial de sueldo log condicional entre los docentes y diferentes muestras de profesionales no docentes)	28
Figura 2.2	Relación entre los sueldos docentes reales en la educación primaria (con 15 años de experiencia) y el PIB per cápita (1997–2000)	30
Figura 2.3	Las desigualdades interregionales en las tasas netas de matrícula en la educación primaria están disminuyendo en Brasil como resultado del FUNDEF	33
Figura 2.4	La estructura salarial docente comienza en un nivel más alto, pero es más uniforme que la de los profesionales no docentes (diagrama hipotético)	35
Figura 2.5	A pesar de que existe una brecha relativamente pequeña en la remuneración de las maestras y los maestros, las mujeres chilenas enfrentan mayores incentivos para convertirse en maestras basándose en la remuneración relativa (cifras para 1998)	38
Figura 2.6	La liquidación de sueldo de una maestra peruana incluye 15 formas de pago adicionales	40
Figura 2.7	Los actores de las escuelas EDUCO informan menos control de las escuelas sobre los procesos administrativos que sus contrapartes de las escuelas tradicionales en muchos casos	54

La educación es el bien productivo más importante que puede tener una persona. Fuera de sus efectos económicos, la educación está íntimamente vinculada a las desigualdades socioculturales y políticas. Una educación más equitativa puede tener múltiples influencias en términos del logro de resultados y prácticas más equitativas Si bien no existe un plan maestro institucional específico para esta estrategia, las acciones exitosas suelen incluir mecanismos para aumentar la responsabilidad por los resultados tanto de los maestros como de los establecimientos educacionales. Estas acciones pueden adquirir la forma de incentivos para el logro de resultados (como en el caso de las competencias escolares y vouchers implementados en Chile), fondos especiales para complementar los presupuestos de las escuelas (como en el caso del programa FUNDEF de Brasil) o una mayor participación de las comunidades locales (como en el caso del programa EDUCO aplicado en El Salvador).

—De Ferranti, Perry, Ferreira, y Walton
*Inequality in Latin America:
Breaking with History?*

Introducción

1

Si bien muchos países latinoamericanos han logrado aumentar el acceso a la educación básica para una gran mayoría de sus niños, la calidad de la educación sigue siendo muy baja en la región¹. En un mundo cada vez más globalizado en el cual las competencias y conocimientos de los trabajadores cumplen un rol crucial, los países cuyos trabajadores están predominantemente mal capacitados se quedarán atrás indefectiblemente y sus ciudadanos seguirán percibiendo bajos salarios y perdiendo oportunidades de salir de la pobreza y disfrutar de una vida mejor. Desde el punto de vista de la utilización eficiente de los escasos

¹ Los estudiantes latinoamericanos obtuvieron los peores resultados en dos evaluaciones internacionales recientes, *Progress in International Reading and Literacy Study* (PIRLS) y *Programme for International Student Assessment* (PISA).

recursos disponibles, es inquietante que a pesar de que la mayoría de los países de la región gasta mucho en educación, las competencias que poseen los egresados de los establecimientos educacionales latinoamericanos no son suficientes como para obtener un ingreso que les permita costear un nivel de vida de calidad.

América Latina como región enfrenta enormes desafíos, particularmente aquellos planteados por el desarrollo, la pobreza y la desigualdad. Como lo ilustra la cita anterior, la educación es reconocida a todo nivel como uno, si no el más crítico, de los medios para enfrentar estos desafíos. La democratización de la educación, a través del mejoramiento tanto de su cobertura como de su calidad, es crítica para superar la desigualdad social y económica existente en toda América Latina². Asegurar que todos los niños tengan la oportunidad de adquirir las habilidades críticas en el nivel primario y secundario es crucial para superar las barreras de habilidades que perpetúan el subdesarrollo y la pobreza³.

A pesar de que la mayoría de personas reconoce la importancia de mejorar la calidad de los sistemas educacionales para reducir la pobreza y la desigualdad y aumentar el desarrollo económico, la manera de hacerlo no está clara. Un creciente conjunto de evidencia apoya la noción intuitiva de que los docentes desempeñan una función clave en lo que respecta a qué, cómo y cuánto deben aprender los estudiantes⁴. Atraer personas calificadas a la profesión docente, retener a estos maestros calificados, entregarles las competencias y conocimientos necesarios y motivarlos para trabajar duro y esforzarse al máximo es probablemente *el* principal desafío en el ámbito de la educación.

En la Figura 1.1 se presenta un esquema simplificado de los factores que influyen en el aprendizaje de los alumnos, incluyendo los recursos generales, los insumos educacionales y los procesos. En la figura, los recursos cubiertos por este informe se encuentran sombreados y sus relaciones con los insumos, procesos y resultados están indicados mediante flechas. Para facilitar la exposición, sólo mostramos aquellas relaciones que se exploran en este informe.

² de Ferranti, et al. (2004).

³ de Ferranti, et al. (2003).

⁴ Véase, por ejemplo, Rivkin, Hanushek y Kain (1998) y Rockoff (2004), que presentan evidencia del hecho de que la calidad de los docentes tiene un fuerte impacto en el rendimiento académico de los alumnos. Más específicamente, Ehrenberg y Brewer (1995) y Ferguson y Ladd (1996) presentan evidencia de que las habilidades matemáticas y lingüísticas de los docentes están fuertemente relacionadas con los indicadores educacionales.

Tabla 1.1 Gastos por concepto de remuneraciones docentes en la educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto total en educación, por país

País	Primaria (%)	Secundaria (%)
Argentina ^a	73	64
Belice ^a	98	75
Bolivia ^c	85	78
Colombia ^a	93	90
Guyana Francesa	88 ^e	90 ^d
Guadalupe	88 ^e	87 ^d
Guatemala ^b	99	74
Honduras ^b	98	77
Jamaica ^a	96	81
Martinica ^d	n.a.	86
Nicaragua ^e	n.a.	82
Panamá ^c	99	96
Perú ^a	79	81
San Cristobal y Nevis ^b	99	80
San Vicente y Granadinas ^f	n.a.	88
Surinam ^d	84	66
Trinidad y Tobago ^a	81	n.a.
Uruguay ^b	83	67
Venezuela, R.B. de ^c	80	53

Fuente: UNESCO, Indicadores de Educación

Nota: Los datos son para el año más reciente disponible.

a. 1996.

b. 1995.

c. 1994.

d. 1993.

e. 1992.

f. 1991.

Tabla 1.1). Esto hace aun más importante la eficacia de los mecanismos de remuneración docente.

El presupuesto para remuneraciones docentes puede dividirse nuevamente en los sueldos, los esquemas de retribución monetaria no salarial en forma de gratificaciones o bonificaciones (por ejemplo, por trabajar en escuelas rurales versus escuelas urbanas o por mejorar el desempeño académico de los alumnos) y los beneficios no salariales tales como los seguros de salud, beneficios de vivienda y pensiones⁶. El pre-

⁶ En los países latinoamericanos, las pensiones y otros beneficios de los docentes suelen constituir un componente sustancial de la remuneración docente total. Un estudio del impacto de estos beneficios trasciende el alcance de este informe.

supuesto para remuneraciones docentes determina el número total de maestros, la formación inicial y el perfeccionamiento continuo de los docentes, quiénes se convierten en maestros y permanecen en la profesión y también la conducta de los maestros en el trabajo. La parte del presupuesto educacional que no está relacionada con las remuneraciones docentes afecta principalmente los recursos de los cuales disponen los maestros en su trabajo, tales como los currículos, la normativa, la infraestructura, los materiales pedagógicos, etc.

Como puede observarse en la Figura 1.1, las autoridades responsables de las políticas educacionales tienen tres alternativas principales para mejorar la calidad de la enseñanza: (1) la formación y el desarrollo profesional de los docentes; (2) los incentivos que afectan quiénes se convierten en maestros y cuánto tiempo permanecen en la profesión; y (3) los incentivos que afectan el trabajo que realizan los docentes en el aula. Este estudio se centra específicamente en la segunda y tercera alternativas. En el pasado, la formación y el desarrollo profesional de los docentes han atraído la atención de los educadores, las autoridades responsables de las políticas, los investigadores y la comunidad de donantes internacionales⁷. En contraste, la literatura sobre incentivos docentes no es muy extensa en América Latina. Si bien algunos estudios anteriores han abordado la temática relacionada con la calidad de los maestros y los incentivos docentes en América Latina⁸, nuestro estudio es el primero, de acuerdo con nuestros antecedentes, que se adentra en el impacto de diversas *reformas* de políticas que afectan la calidad de los maestros y el rendimiento académico de los alumnos en varios países latinoamericanos.

¿Por qué importan y cómo afectan los incentivos?

Una considerable literatura con respecto a los incentivos aplicados en las empresas ha destacado que los intereses de los trabajadores (los maestros) y sus empleadores (los directores de las escuelas, autoridades

⁷ Para una revisión de la literatura y una evaluación de los actuales sistemas de formación docente en América Latina, véase Villegas-Reimers (1998); para una revisión de las tendencias e innovaciones recientes en los programas de formación docente de la región, véase Navarro y Verdisco (2000).

⁸ Véase, por ejemplo, los diversos estudios de casos cubiertos en Navarro (2002) (ed.), que describen diversos aspectos de los contratos docentes y las características de los maestros en varios países latinoamericanos.

educacionales o juntas escolares) suelen no estar armonizados. Por ejemplo, mientras que los administradores de los establecimientos escolares y las autoridades educacionales podrían estar interesados en atraer más alumnos a sus escuelas, los maestros podrían desear mantener algunos alumnos difíciles de enseñar fuera de sus aulas. Los esquemas de remuneraciones pueden diseñarse de manera tal de incluir incentivos que motiven a los trabajadores (los maestros) a operar en función del interés de las empresas (las escuelas)⁹. En el ejemplo anterior, los administradores escolares podrían concebir incentivos (como una retribución adicional o un ascenso) para que los maestros mantuvieran a todos los alumnos en sus aulas.

La evidencia sugiere que las variaciones de las estructuras de incentivos docentes pueden afectar quiénes optan por ingresar a la carrera de pedagogía y permanecer en la profesión docente, como asimismo su trabajo diario en el aula. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde existe una creciente preocupación con respecto a la disminución de la calidad de los docentes, investigaciones recientes muestran que el aumento de las oportunidades ofrecidas por el mercado laboral a las mujeres condujo a una disminución del conjunto de postulantes calificados a los cargos docentes¹⁰. Al mismo tiempo, las investigaciones sugieren que las escalas de remuneraciones docentes de Estados Unidos están tan comprimidas que es probable que los mejores maestros abandonen la profesión por empleos mejor remunerados en otros campos profesionales¹¹.

Investigaciones recientes también están indicando que en los países menos desarrollados los maestros responden a los incentivos. Por ejemplo, una evaluación de un programa de incentivos docentes aleatorizado que se implementó en Kenia descubrió que los maestros aumentaban su esfuerzo por mejorar los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas ofreciendo un mayor número de sesiones de preparación

⁹ Para una revisión de la literatura con respecto a la entrega de incentivos en las empresas, véase Prendergast (1999).

¹⁰ Corcoran et al. (2004) y Hoxby y Leigh (2004) presentan evidencia de que en Estados Unidos la calidad de los maestros ha ido descendiendo a través del tiempo, debido a la variación de las oportunidades ofrecidas por el mercado laboral.

¹¹ Hoxby y Leigh (2004) presentan evidencia de que la disminución de la calidad de los maestros en Estados Unidos se debe no sólo a las mayores oportunidades que tienen las mujeres fuera de la docencia, sino también a la estructura de sueldos docentes fuertemente comprimida.

de las pruebas¹². Asimismo, la evaluación reciente de una asignación a docentes basada en su desempeño en Israel concluyó que el incentivo se tradujo en un mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos, principalmente a través de la modificación de los métodos de enseñanza, ofertas de clases después de la jornada escolar y una mayor sensibilidad de los maestros a las necesidades de los alumnos¹³.

Debido a que los maestros responden a los incentivos, las autoridades responsables de las políticas educacionales pueden mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje a través del diseño de incentivos eficaces para atraer, retener y motivar a maestros altamente calificados. Sin embargo, también es importante la manera en que se diseñan y aplican los incentivos docentes. En varios casos, se ha descubierto que los maestros responden adversamente a los incentivos, por ejemplo, a través de una menor colaboración entre colegas, la exclusión de los alumnos que tienen un bajo desempeño de los exámenes o cursos, la entrega de las respuestas de las preguntas de las pruebas a los alumnos o incluso el aumento de la ingesta calórica de los alumnos el día de la prueba¹⁴.

Los incentivos como un concepto amplio y complejo¹⁵

El Diccionario de Inglés Oxford define un incentivo como “algo que despierta un sentimiento o incita a la acción; una causa o motivo de entusiasmo; una incitación, provocación”. Como queda claro a partir de esta definición, el término “incentivos” puede abarcar muchas formas de lograr que las personas actúen. Es en este sentido amplio que utilizamos el término “incentivos” en este informe.

Muchas personas piensan en los incentivos docentes exclusivamente como diferenciales de sueldo y otros beneficios monetarios. En efecto, las diferencias en la remuneración pueden actuar como un incentivo para atraer y retener a maestros calificados o, por el contrario, pueden desmotivar a los postulantes calificados y profesionales talento-

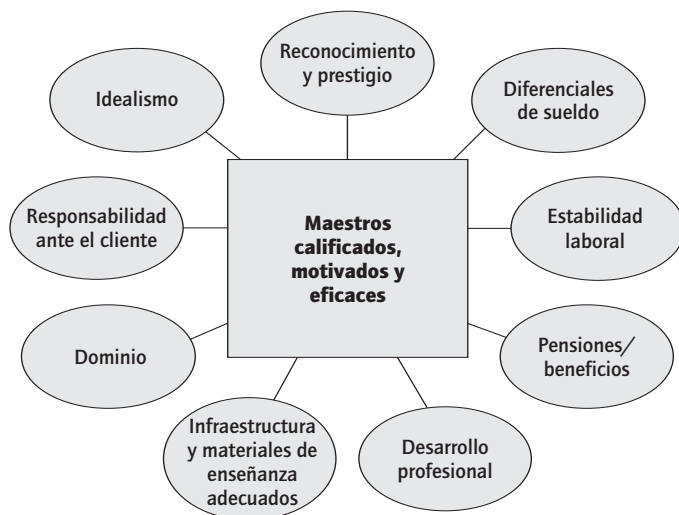
¹² Glewwe et al. (2003).

¹³ Lavy (2004).

¹⁴ Véase Murnane y Cohen (1986), Cullen y Reback (2002), Figlio y Getzler (2002), Figlio y Winicki (2002) y Jacob y Levitt (2003).

¹⁵ Agradecemos a Jeff Puryear, cuyos comentarios en la conferencia “Aprendiendo a enseñar en la sociedad del conocimiento”, celebrada en Sevilla, España en junio del 2004, fueron un valioso aporte a esta sección.

Figura 1.2 Existen muchos tipos de incentivos docentes



Los que ya se encuentran ejerciendo la docencia. Pero también existen muchos otros tipos de incentivos, varios de los cuales no son monetarios. En la Figura 1.2 se muestran gráficamente muchos tipos de incentivos que pueden aplicarse para atraer a maestros altamente calificados y motivarlos a desempeñarse en forma eficaz en su trabajo.

Un tipo de incentivo para atraer a personas a la carrera de pedagogía es la motivación interna: la oportunidad de educar a los niños y, de este modo, mejorar su bienestar, puede servir como un incentivo poderoso para inducir a las personas a ingresar a la profesión docente. A pesar de que su presencia es importante para muchos maestros, la mayoría de las personas se mostrarían de acuerdo en que el idealismo por sí solo no es suficiente para producir un desempeño adecuado.

Un segundo tipo de incentivo docente es el prestigio social y el reconocimiento, que pueden incitar a las personas a convertirse en maestros. A comienzos y mediados del siglo XX, los maestros latinoamericanos gozaban de un gran prestigio y reconocimiento social. Lamentablemente, el reconocimiento de los docentes ha disminuido considerablemente en las últimas décadas en toda la región.

Un tercer tipo de incentivo, tal vez el más común, corresponde a los diferenciales de sueldo y otros beneficios monetarios. Existen diferencias en el sueldo y la remuneración total que reciben los profesionales docentes y no docentes y también entre los mismos docentes. Las variaciones del diferencial de sueldo entre los profesionales docentes y no docentes pueden convertir a la docencia en una profesión más o menos atractiva para personas altamente calificadas. Entre los docentes, los diferenciales de sueldo pueden basarse en la antigüedad, la capacitación, las características de las escuelas o sus alumnos, el desempeño u otras variables. En la mayoría de los países latinoamericanos, los diferenciales de sueldo de los docentes se basan casi exclusivamente en la capacitación y los años de servicio; rara vez se basan en el desempeño.

Un cuarto tipo de incentivo está relacionado con la estabilidad laboral. La amenaza de perder el trabajo puede actuar como un incentivo poderoso, a pesar de que se encuentra prácticamente ausente de la profesión docente en la región. Debido al predominio de los contratos sindicalizados que protegen fuertemente los empleos de los maestros, es muy raro que un maestro sea despedido en América Latina. Desde la perspectiva inversa, la estabilidad laboral puede atraer nuevos postulantes a la profesión.

Las pensiones y otros beneficios no salariales, tales como los seguros de salud, constituyen un quinto tipo de incentivo. Las pensiones gubernamentales seguras, que permiten a los maestros un nivel de vida decente después de su jubilación, pueden atraer a las personas a la carrera docente junto con crear un incentivo para que los maestros permanezcan en la profesión. Las pensiones de los docentes latinoamericanos tienden a ser relativamente altas, predecibles y disponibles a una edad relativamente temprana. A pesar de que no se han investigado lo suficiente, las pensiones podrían ser uno de los incentivos más influyentes para motivar a las personas a ejercer la docencia. El desarrollo profesional es un sexto tipo de incentivo. La existencia de oportunidades de ascenso a lo largo de la carrera profesional puede servir para motivar a los maestros a destacarse en su trabajo. Lamentablemente, este tipo de ascenso en la carrera docente también suele estar ausente en la profesión docente en la región.

Un séptimo tipo de incentivo dice relación con las características no salariales del trabajo, tales como la disponibilidad de instalaciones y materiales adecuados con los cuales ejercer la docencia. En muchos países, la falta de esta infraestructura básica convierte a la docencia en una profesión difícil y a menudo poco atractiva para los profesionales calificados.

Un octavo tipo de incentivo está asociado a una sensación de dominio de la propia profesión. Las personas que sienten que son capaces y eficaces como docentes exhiben mayores probabilidades de optar por convertirse en maestros.

Finalmente, el hecho de tener clientes satisfechos y responder a los supervisores puede ser un fuerte incentivo para el desempeño en el trabajo. A pesar de que en el sector educativo privado este incentivo suele estar presente, casi siempre se encuentra ausente de la profesión docente en la educación pública latinoamericana.

Puesto que existen muchos tipos de incentivos, la atracción de personas calificadas a la profesión docente, la retención de éstas y su motivación para desempeñarse de la mejor manera posible en sus empleos pueden involucrar muchos tipos de políticas diferentes. Lamentablemente, como se analizará más adelante, las autoridades responsables de las políticas suelen centrarse sólo en unos pocos tipos de incentivos para los docentes.

La eficacia de los docentes y el desempeño académico de los alumnos

¿Quién es un buen maestro? ¿Cuáles son las características de un buen maestro? Casi todas las personas que han pasado por el sistema escolar pueden recordar a algún maestro excepcional. Las personas suelen entregar una diversidad de razones para explicar por qué su maestro o maestra es excepcional, desde ser “cariñoso/a y preocupado/a”, “culto/a”, un/a “buen/a comunicador/a”, hasta el hecho de ser “exigente” y “estimular a los alumnos a trabajar duro y ampliar sus propios horizontes”. Estos son comportamientos complejos que no se miden fácilmente. En efecto, la medición de los factores que poseen los maestros eficaces y que no poseen los maestros ineficaces ha resultado técnicamente difícil y onerosa. Esta dificultad de medir con precisión los factores que afectan la eficacia de los maestros plantea uno de los desafíos para el diseño de los incentivos docentes.

En último término, lo que debería preocupar a la sociedad es si los docentes están generando aprendizaje en sus alumnos. En otras palabras, a pesar del hecho de que la demostración de afecto por parte de los maestros y su dominio de los conocimientos de la asignatura que enseñan son comportamientos que probablemente estimulan a los alumnos a aprender, no todos los maestros que son afectuosos o dominan su materia también son maestros eficaces.

En este informe, utilizamos una definición específica de la eficacia de los docentes. Consideramos eficaz a un docente cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades adecuados. Para medir la eficacia de un docente, en primer lugar nos basamos en los indicadores de aprendizaje de los alumnos disponibles a partir de las evaluaciones nacionales de los conocimientos de las asignaturas (usualmente lenguaje y matemáticas). Debido a que el aprendizaje de los alumnos adquiere múltiples formas y es difícil de medir y a que las pruebas constituyen una medida imperfecta del aprendizaje, reconocemos que los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas constituyen una medida incompleta e imperfecta de la calidad de los docentes¹⁶. Sin embargo, dada la ausencia de una mejor comprensión de los factores que dan cuenta de un buen maestro y dada la insuficiencia de datos sistemáticos y comparables con respecto al aprendizaje de los alumnos, las evaluaciones nacionales constituyen nuestra mejor opción para arrojar luces sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

El desafío de reformar los incentivos docentes

La mayoría de los docentes latinoamericanos no se responsabiliza por su desempeño en el aula ni, lo que es más importante, por el avance del aprendizaje de sus propios alumnos. En la mayoría de los países de la región, los maestros pueden ganar un mejor sueldo sólo por mantenerse en la profesión u obtener grados pedagógicos adicionales, dado que las escalas de remuneraciones están asociadas principalmente a la educación y a los años de servicio y no a alguna medida de desempeño. Con pocas excepciones, los docentes de la región no pueden ser despedidos debido a su desempeño¹⁷. Asimismo, es muy poco frecuente que se reconozca o gratifique a los maestros por su excelencia.

Es difícil diseñar, lograr la aprobación y –un aspecto que suele subestimarse– implementar reformas destinadas a modificar los incentivos docentes. En consecuencia, son pocos los países latinoamericanos

¹⁶ Kane y Staiger (2001) y Koretz (2002) entregan evidencia de los múltiples problemas que plantean las evaluaciones de los conocimientos de los alumnos.

¹⁷ En agosto del 2004, el Congreso chileno aprobó una ley de evaluación docente a través de la cual, si el desempeño de un maestro se califica como insatisfactorio por tres años consecutivos, se le solicita que renuncie al sindicato de maestros y abandone la profesión. Sin embargo, la reforma aún no se ha puesto en práctica.

que han sido capaces de introducir reformas a los incentivos docentes y los que lo han hecho han seguido diversos caminos.

Algunos países, como Bolivia, Chile y México, han intentado mejorar la calidad de los maestros a través del establecimiento de diferenciales de sueldo, otorgando asignaciones especiales para los maestros que trabajan en las zonas rurales o gratificando a los maestros cuyos alumnos exhiben un desempeño ejemplar. Brasil ha intentado mejorar la calidad de los maestros modificando los recursos disponibles y los mecanismos a través de los cuales se distribuyen a los sistemas educacionales municipales y estatales. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han devuelto la autoridad a las comunidades, brindando autonomía profesional a las escuelas y a los maestros, basándose en la noción de que el aumento de la responsabilidad por los resultados conducirá a una mejor calidad de los maestros y mejores indicadores educacionales de los alumnos. Más recientemente, Chile también ha intentado reducir la estabilidad laboral en el caso de los maestros con bajo desempeño.

La manera en que los gobiernos reforman los incentivos docentes está relacionada, evidentemente, con el contexto histórico y político-económico de cada nación. Por ejemplo, históricamente Brasil ha sido uno de los países más descentralizados de la región, teniendo gobiernos estatales y municipales que manejan sistemas educacionales desde hace muchas décadas. Este alto grado de descentralización se ha traducido en una enorme desigualdad en los recursos disponibles para los sistemas educacionales de los estados y municipalidades del país. Por lo tanto, una reforma de igualación de las finanzas educacionales decretada a nivel federal representaría una manera de enfrentar la desigualdad en el gasto por alumno entre los diferentes estados y municipalidades. El requisito de que el 60% de los recursos de la reforma fuesen asignados a los sueldos de los docentes fue una de las maneras de garantizar que los recursos adicionales tuviesen un efecto tanto sobre los maestros en ejercicio como sobre los futuros maestros.

En contraste, la excesiva centralización de los sistemas educacionales de América Central se ha traducido en un deficiente acceso y calidad de las escuelas en muchas zonas. En respuesta, los gobiernos empoderaron a las comunidades para que administraran los establecimientos educacionales, incluyendo la facultad de contratar a los maestros a nivel local con la esperanza de que esta relación más “estrecha” entre los clientes y los proveedores de los servicios educacionales mejorase el acceso y la calidad de las escuelas.

Un sistema amplio que afecta la enseñanza y la docencia¹⁸

Si bien las reformas de los incentivos docentes constituyen una opción prometedora para mejorar la calidad de los maestros y el aprendizaje de los alumnos, éstas no operan en forma aislada, sino como parte de un sistema más amplio que afecta tanto la enseñanza como el aprendizaje. En consecuencia, las reformas de los incentivos docentes pueden ser más eficaces para mejorar el aprendizaje de los alumnos cuando otras partes del sistema ampliado que afectan la enseñanza y el aprendizaje se encuentran desarrolladas. Por ejemplo, la vinculación de los aumentos de sueldo con el desempeño de los maestros sólo será eficaz para aumentar el rendimiento académico de los alumnos si los maestros tienen claridad acerca de los conocimientos y competencias pedagógicas que se requieren para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Del mismo modo, los beneficios de las reformas destinadas a aumentar la responsabilidad de los maestros por los resultados sólo son posibles si los maestros saben ante quién son responsables y estas personas, a su vez, tienen autoridad para gratificar y sancionar a los maestros sobre la base de su desempeño. En breve, los incentivos eficaces constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar la calidad de los maestros y el rendimiento de los alumnos.

¿Cuáles serían los componentes de un sistema educacional orientado a atraer y retener a maestros calificados junto con motivarlos a desempeñarse al máximo de sus capacidades en nuestras escuelas? Existen por lo menos siete componentes que pueden influir en la calidad de la enseñanza, uno de los cuales corresponde a los incentivos. En primer lugar, los maestros deben tener acceso a materiales didácticos adecuados y contar con condiciones de infraestructura básicas. A pesar de que el acceso a infraestructura básica y materiales didácticos parece obvio, muchos maestros latinoamericanos siguen trabajando en escuelas con recursos insuficientes.

En segundo lugar, los maestros deben saber qué se espera de ellos. A pesar de que en muchos entornos los estándares educacionales constituyen un problema sensible, todos los sistemas educacionales han establecido estándares para los maestros de sus escuelas públicas. Por

¹⁸ Agradecemos a Jeff Puryear, cuyos comentarios en la conferencia, “Aprendiendo a enseñar en la sociedad del conocimiento”, celebrada en Sevilla, España en junio del 2004, fueron un valioso aporte a esta sección.

ejemplo, la mayoría de los sistemas exige que los maestros hayan completado un número mínimo de años de educación; muchos sistemas exigen que los maestros hayan completado programas particulares de formación docente y/o hayan aprobado programas de certificación docente establecidos; la mayoría de los sistemas exige que los maestros trabajen un determinado número de días/horas a la semana y al año. Un sistema que tiene la capacidad de contratar y retener a maestros altamente calificados es un sistema que tiene claras expectativas con respecto a los maestros en términos de los conocimientos de las asignaturas y las competencias pedagógicas que requieren, que entrega pautas específicas relativas a la conducta y a las acciones que deben realizar los maestros y que explicita las competencias y objetivos de rendimiento académico específicos que se espera que los maestros desarrollen en sus alumnos. Sin claridad con respecto a lo que esperamos de los maestros, será muy difícil establecer incentivos con el propósito de que cumplan nuestras expectativas.

En tercer lugar, la modalidad de selección y asignación de los maestros a los establecimientos escolares afecta la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. En muchos sistemas latinoamericanos, estas reglas no son claras ni transparentes, dejando el proceso abierto a las influencias políticas. Y cuando existen reglas claras, éstas suelen estar desvinculadas de las políticas destinadas a orientar los recursos a las áreas de mayores necesidades. Por ejemplo, en lugar de asignar a los maestros con mejor desempeño a las escuelas que atienden a los niños más necesitados, los países suelen dar prioridad de elección en la asignación de las escuelas a los maestros experimentados, dejando así las escuelas que atienden a las poblaciones más desfavorecidas en manos de maestros nuevos y con menos experiencia. Un mecanismo de asignación de los docentes con propósitos específicos podría involucrar la delegación de la autoridad a los directores o administradores de los establecimientos educacionales, permitiéndoles seleccionar a los maestros con las mejores calificaciones y características para que enseñen a los alumnos de sus escuelas. Las reglas de selección y los criterios de asignación deberían ser claros, transparentes y racionales. Sin reglas claras, transparentes y racionales para la selección y asignación de los maestros a las escuelas de acuerdo con propósitos específicos, dejamos el sistema abierto a las influencias políticas y terminamos con un sistema en el cual los maestros menos eficaces enseñan a nuestros niños más vulnerables.

En cuarto lugar, los sistemas educacionales requieren información acerca de la enseñanza y el aprendizaje en forma regular y medidas de

avance en función de las expectativas que se han establecido. Esta información debe ser utilizada no sólo para efectos de la rendición de cuentas, sino como una herramienta para mejorar la práctica docente. Los sistemas de monitoreo y evaluación deben abordar por lo menos tres preguntas: (1) ¿poseen los maestros en ejercicio los conocimientos y competencias esperados?, (2) ¿el desempeño de los docentes está satisfaciendo actualmente las expectativas planteadas? y (3) ¿están adquiriendo nuestros alumnos las competencias que esperamos y avanzando al ritmo esperado en la adquisición de estas competencias? Sin una evaluación de los conocimientos y competencias de los maestros, de su conducta y desempeño y de los resultados de aprendizaje de los alumnos, ni las autoridades responsables de las políticas ni los maestros mismos pueden saber en qué medida los maestros están cumpliendo nuestras expectativas.

En quinto lugar, para enseñar bien, se requiere un aprendizaje continuo; para lograr que todos los alumnos aprendan, se requiere que los maestros de cada escuela trabajen en conjunto en el diseño de estrategias para cada alumno. Por lo tanto, si bien un sistema eficaz para atraer y retener a los buenos maestros es aquél en el cual existen claras expectativas con respecto a las competencias que deben tener los maestros y las conductas que deben exhibir y en el cual los maestros son monitoreados y evaluados en forma continua, tan esencial como lo anterior es la utilización de esta información para brindar a los maestros el apoyo técnico y directivo que requieren, junto con las oportunidades de desarrollo profesional necesarias para que tengan éxito en la tarea de generar el aprendizaje de los alumnos. Poder brindar este tipo de apoyo a los maestros implica contar con administradores escolares que sean también líderes pedagógicos y que trabajen en estrecha colaboración con los maestros en la utilización de la información derivada de las evaluaciones para ayudarlos a mejorar sus conocimientos de las materias y sus competencias pedagógicas en áreas específicas. Además, implica que los líderes pedagógicos de las escuelas deben estimular y apoyar a los maestros para que trabajen en forma conjunta con el fin de producir mejores resultados para todos los alumnos de una escuela. Finalmente, se requiere que los administradores de las escuelas asignen tiempo para el desarrollo profesional y la colaboración entre los docentes dentro de la jornada y el año escolar. Si no se entrega a los maestros el liderazgo pedagógico y las oportunidades de desarrollo profesional necesarias, no podemos esperar que adquieran nuevas competencias, mejoren su aprendizaje ni desarrollen las comunidades

profesionales docentes necesarias para producir altos niveles de aprendizaje en los alumnos.

En sexto lugar, los maestros eficaces tienen autoridad para utilizar su mejor juicio profesional en la determinación de lo que se requiere para obtener resultados en función de los estándares acordados. Sin autoridad, por ejemplo, para escoger entre los diferentes métodos pedagógicos, los maestros no pueden ser responsabilizados por fracasar en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje de los alumnos. Asimismo, los directivos escolares y los equipos de gestión escolar deben tener la autonomía profesional que les permita entregar a los maestros los recursos materiales y técnicos necesarios para apoyarlos en el cumplimiento de las expectativas planteadas. Y un aspecto muy importante es que los directivos de las escuelas y los equipos de gestión escolar deben contar con la autoridad y los recursos para gratificar a los maestros que tienen un alto desempeño y sancionar a los maestros cuyo desempeño es deficiente. Sin autonomía profesional y autoridad, es poco probable que el maestro, como el actor educacional con el mayor conocimiento y comprensión de las necesidades de sus alumnos, sea capaz de promover el aprendizaje de los alumnos al máximo de sus capacidades.

Finalmente, dado que las personas responden a una diversidad de incentivos, probablemente deberían existir múltiples políticas de incentivos para atraer y retener en la profesión docente a personas altamente calificadas y para lograr que los maestros trabajen duro en pos del mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. Estas políticas podrían incluir lo siguiente: sueldos relativos adecuados, es decir, sueldos que sean por lo menos tan altos como los ofrecidos a las personas con similares características en otras profesiones; mejores sueldos para los maestros con un mejor desempeño; mejores sueldos para los maestros que trabajan en condiciones más difíciles (por ejemplo, zonas remotas, poblaciones desfavorecidas); una carrera docente bien definida, con oportunidades de promoción, reconocimiento público y prestigio para los maestros de excelencia; una verdadera amenaza de perder el empleo como resultado de un desempeño inadecuado y una relación relativamente estrecha con el cliente, en la cual los maestros deban convencer regularmente a alguna persona (los directivos de los establecimientos, los padres o las comunidades) de que se están desempeñando de manera adecuada.

En la sección siguiente, analizamos la evidencia derivada de las reformas gubernamentales de diversos incentivos docentes en América Latina, centrándonos en su impacto sobre la calidad de los maestros y

los resultados de los alumnos. En este análisis, solicitamos al lector que tenga en mente que los incentivos sólo son un componente de un sistema bien diseñado destinado a promover la enseñanza y el aprendizaje. En consecuencia, el grado en el cual las reformas de los incentivos docentes afectan la calidad de los maestros y el aprendizaje de los alumnos dependerá del grado en el cual se desarrollen también los demás componentes del sistema ampliado que afecta a los maestros.

Las reformas educativas como reformas de los incentivos docentes: estudios de casos incluidos en este informe

Tal como existen muchos tipos de incentivos docentes, las reformas educativas pueden afectar a los maestros incluso si no se han planificado originalmente como reformas de los incentivos docentes. Las modificaciones de las políticas relativas al nivel o estructura de las remuneraciones como también los cambios en la autonomía profesional de los maestros pueden afectar considerablemente a la profesión docente. Los estudios preparados como documentos de antecedentes para este informe abordan el tema del efecto de las reformas de los incentivos docentes sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos desde varios ángulos diferentes. Cada documento de antecedentes explora uno o varios aspectos de una reforma de los incentivos docentes en América Latina e intenta identificar su impacto sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos.

La elección del país y el tipo de reforma se vio determinada en gran medida por la existencia de una reforma que afectara a la profesión docente. Como se explicó anteriormente, debido a que las reformas de los incentivos docentes constituyen un desafío desde el punto de vista político y son difíciles de implementar, muchos países se han abstenido de modificar la estructura de incentivos docentes que se encuentra en vigencia. Nuestro enfoque metodológico se basa en la utilización de los datos existentes y las técnicas econométricas para arrojar luces con respecto al impacto de las reformas sobre la calidad de los maestros y los incentivos docentes. Nuestros análisis están limitados por la calidad de los datos disponibles, por lo que utilizamos técnicas econométricas y estadísticas alternativas en un intento por superar algunas de las deficiencias de los datos existentes.

Las evaluaciones de los impactos de los programas educacionales constituyen un desafío dada la imposibilidad de saber qué les hubiese ocurrido a quienes afecta el programa en ausencia del mismo. Por

Cuadro 1.1 Componentes de un sistema eficaz para atraer, retener y motivar a los maestros altamente calificados

- 1. Infraestructura y materiales de enseñanza adecuados; recursos básicos**
- 2. Claridad con respecto a lo que se espera de los maestros**
 - cuáles son los conocimientos y competencias que necesitan los maestros
 - cuáles son las conductas y el desempeño que los maestros deben exhibir
 - cuáles son los resultados que esperamos que obtengan los maestros en términos de aprendizaje de los alumnos
- 3. Reglas claras y transparentes para la selección y asignación de los maestros a las escuelas de acuerdo con propósitos específicos**
 - la modalidad de selección y asignación de los maestros a las escuelas afecta la enseñanza y el aprendizaje
- 4. Monitoreo y evaluación de la enseñanza y el aprendizaje**
 - cuáles son los conocimientos y competencias que tienen los maestros
 - cuáles son las conductas y el desempeño que exhiben los maestros
 - qué están aprendiendo los alumnos y a qué ritmo están avanzando
- 5. Liderazgo pedagógico y desarrollo profesional para apoyar a las comunidades profesionales docentes**
 - los administradores de los establecimientos educacionales como líderes pedagógicos
 - utilización de la información derivada de las evaluaciones docentes para generar oportunidades de desarrollo profesional adaptadas a cada maestro y equipo de maestros
 - asignación de tiempo dentro de la jornada escolar para el desarrollo profesional docente y la colaboración entre los maestros
- 6. Autonomía profesional y autoridad**
 - los maestros pueden utilizar su mejor juicio profesional en el aula
 - los administradores de los establecimientos educacionales tienen autonomía profesional para entregar apoyo a los maestros, tanto en cuanto a recursos materiales como técnicos
 - los administradores de los establecimientos educacionales tienen autoridad para gratificar a los maestros que tienen un alto desempeño y sancionar a los maestros cuyo desempeño es deficiente
- 7. Incentivos docentes eficaces**
 - sueldos relativos adecuados
 - mejores sueldos para los maestros con un mejor desempeño
 - mejores sueldos para los maestros que trabajan en zonas desfavorecidas
 - oportunidades de ascenso a lo largo de la carrera docente
 - reconocimiento para los maestros de excelencia
 - verdadera amenaza de perder el empleo en el caso de los maestros con un bajo desempeño
 - los maestros deben convencer a los clientes de que se están desempeñando de manera adecuada

ejemplo, para comprender el impacto de la asistencia a la escuela en los resultados en el mercado laboral, necesitaríamos comparar dos personas idénticas al mismo tiempo en el mismo lugar, una de las cuales hubiese asistido a la escuela y la otra no. Dado que esto es imposible en la práctica, un desafío para la evaluación de los impactos es conformar grupos de personas que puedan ser comparadas de manera convincente. En este sentido, para efectos de la evaluación, todos los participantes en los programas educacionales idealmente deberían seleccionarse en forma aleatoria. A pesar de que en muchos casos no es posible realizar una asignación aleatoria a la participación en programas educacionales, maneras creativas de analizar buenos datos de programas educacionales pueden entregar resultados de calidad similar a los de los ensayos aleatorios. Este es el enfoque adoptado en los documentos de antecedentes utilizados para este informe.

Debido a que las diferencias de sueldo entre los docentes y los profesionales no relacionados con la docencia pueden tener un gran impacto en quiénes son las personas que escogen ingresar a la profesión docente, analizamos en primer lugar el nivel de las remuneraciones docentes en relación con las remuneraciones de trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales. Uno de los componentes de nuestro estudio está relacionado con el análisis de cuál es el nivel de los sueldos de los docentes al comparárselos con los de otros trabajadores de 17 países latinoamericanos. A continuación, procedemos a explorar el impacto de siete reformas de los incentivos docentes implementadas en países de la región. En la Figura 1.3, se muestran gráficamente las reformas cubiertas en este informe y se las sitúa dentro del marco presentado anteriormente en la Figura 1.1. Estas reformas incluyen las modificaciones a los sistemas de financiamiento escolar, las reformas de las remuneraciones docentes y la adopción de la gestión centrada en la escuela.

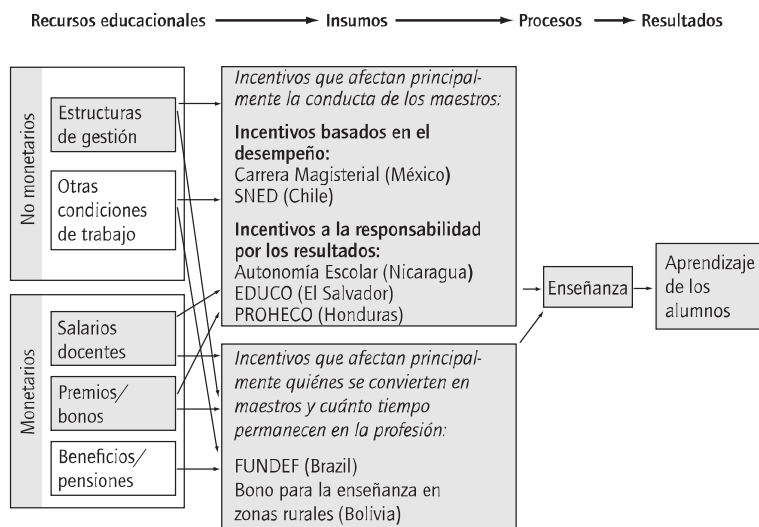
En 1998, Brasil instituyó el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magisterio* (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Maestros o FUNDEF), una ley de igualación de las finanzas educacionales destinada a reducir la desigualdad en el gasto y, al mismo tiempo, a garantizar un nivel mínimo de gasto por alumno en las escuelas primarias. Un aspecto muy importante es que esta reforma exigió que el 60% de los ingresos generados por el FUNDEF fuesen asignados a los sueldos docentes. Las variaciones resultantes en el nivel de los sueldos docentes alteran los incentivos que enfrentan los maestros.

En Bolivia, los cambios demográficos se han traducido en un experimento natural, dentro del cual las escuelas de las zonas urbanas algunas veces están catalogadas como escuelas rurales y, por lo tanto, los maestros reciben un incentivo financiero: una asignación por ejercer la docencia en zonas rurales. Este experimento natural, que se traduce en el hecho de que algunas escuelas que se encuentran en estrecha proximidad tienen maestros que reciben una remuneración diferente, nos permite evaluar si los mejores sueldos de que gozan algunos maestros que, de lo contrario, enfrentarían condiciones laborales idénticas da como resultado maestros más motivados y, por lo tanto, un mayor aprendizaje de los alumnos.

Otras reformas están diseñadas específicamente con el propósito de generar incentivos para mejorar el desempeño de los docentes. Chile y México han instituido incentivos docentes basados en el desempeño. En Chile, los establecimientos escolares con un mejor desempeño dentro de grupos predeterminados reciben un estímulo económico que se distribuye entre los maestros de los establecimientos mejor evaluados. En México, los maestros pueden inscribirse en la Carrera Magisterial, un esquema de carrera docente dentro del cual los aumentos de sueldo individuales de los docentes están asociados al desempeño escolar de los alumnos como asimismo a otras medidas de calidad docente. Como suele ocurrir, estos incentivos pueden generar múltiples impactos. Su objetivo es premiar el desempeño de los docentes en el aula, pero también pueden afectar la contratación y retención de los maestros aumentando las posibilidades de promoción y el potencial de ingresos de estos profesionales.

En varios países centroamericanos, los gobiernos han instituido reformas de gestión centrada en la escuela, que dan a las comunidades locales mayor autoridad sobre las escuelas con la expectativa de aumentar la responsabilidad de los maestros por los resultados y, como consecuencia, el rendimiento académico de los alumnos. Estas reformas pueden afectar los incentivos que enfrentan los maestros a través del aumento de la relación directa entre las escuelas –los proveedores del servicio– y los padres, las comunidades y los estudiantes– los clientes. Por ejemplo, en muchas de estas reformas, las escuelas pueden seleccionar a los maestros que contratan y tienen la libertad de despedirlos si su desempeño es deficiente. Aumentando la responsabilidad por los resultados entre los maestros y las comunidades, las reformas de gestión centrada en la escuela probablemente inducirán a los maestros a trabajar mejor (por ejemplo, a asistir con mayor regularidad, a llegar

Figura 1.3 Reformas de incentivos docentes analizadas en este informe, categorizadas por área principal de influencia



a la hora, a modificar las prácticas pedagógicas) y, por ende, a ayudar a los alumnos a aprender más¹⁹.

Si bien el hecho de comprender cuáles son las reformas que tienen un mayor impacto en el rendimiento académico es el principal objetivo de este estudio, también hacemos un intento por lograr una mejor comprensión de la economía política de las reformas educativas y, en particular, del rol de los sindicatos de maestros. Como se señaló anteriormente, el contexto político ejerce gran influencia en el diseño e implementación de las reformas educativas y, en último término, en la calidad de los maestros y el aprendizaje de los alumnos.

La determinación de los componentes importantes de un sistema para atraer y retener a los buenos maestros trasciende el alcance de este informe. Entre los ejemplos de éstos componentes se incluyen las pen-

¹⁹ El *Informe de Desarrollo Mundial 2004* del Banco Mundial introdujo los conceptos de vía “corta” y “larga” hacia la responsabilidad por los resultados. En la primera, los clientes y proveedores se encuentran conectados directamente, en tanto que, en la vía “larga”, los clientes deben utilizar su derecho ciudadano a voz y voto para responsabilizar a los políticos. En este marco, los casos de América Central analizados en este informe pueden considerarse como ejemplos del fortalecimiento de la vía corta hacia la responsabilidad por los resultados.

siones, que, en la mayoría de los países, representan una porción considerable de los gastos docentes, las condiciones laborales de los maestros y otros beneficios asociados a la profesión docente, tales como la estabilidad y los seguros laborales. Dejamos estos aspectos para investigaciones futuras. El resto del informe está organizado de la siguiente manera. En el capítulo siguiente, resumimos las principales características y hallazgos de nuestra investigación. Este capítulo está dividido en secciones dedicadas a las remuneraciones docentes, la remuneración basada en el desempeño, la autonomía de las escuelas y el contexto político-económico. En un capítulo de conclusión, se presentan las lecciones y alternativas de políticas derivadas de esta investigación.

Existe un amplio consenso de que la docencia, en particular, es una de las profesiones que enfatizan un fuerte sentido de vocación: muchos maestros en ejercicio señalan que ejercen la profesión por razones que no están relacionadas con el dinero y que principalmente tienen que ver con su deseo intrínseco de enseñar. Sin embargo, ...tanto los futuros maestros como los maestros en ejercicio se ven afectados por los niveles de sueldo.

Han y Rossmiller (2004, p.83)

Las reformas educativas que afectan los incentivos docentes en América Latina: resumen de los hallazgos

2

Como se detalla en la introducción, los incentivos que enfrentan los docentes pueden tener impacto en la contratación, retención y elecciones diarias de los maestros en el aula. En este capítulo presentamos las principales lecciones y hallazgos de los diversos estudios realizados para este proyecto. En la introducción sostuvimos que los incentivos docentes adquieren múltiples formas y pueden afectar a los maestros de múltiples maneras. Desde la inspiración de ayudar a los niños necesitados a desarrollarse como ciudadanos responsables y capaces hasta las oportunidades de ascenso profesional y una mejor remuneración basadas en el rendimiento de los alumnos en los exámenes estandarizados,

Cuadro 2.1 Los antecedentes de este informe

En este capítulo se resumen los hallazgos de nueve documentos analíticos preparados para un estudio regional sobre calidad e incentivos docentes en América Latina, financiado por el Banco Mundial. Más que sintetizar o citar los hallazgos de trabajos anteriores, pretendemos centrarnos en presentar los nuevos aportes y lecciones derivadas de este estudio regional. Este informe ofrece una bibliografía exhaustiva de la literatura sobre incentivos docentes para quienes están interesados en aprender más acerca de este tema además del trabajo realizado para este estudio. Los documentos analíticos además de una amplia revisión de la literatura sobre incentivos docentes en la región y en todo el mundo, se publicarán en un volumen editado titulado *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America* (Vegas, Ed., Banco Mundial, que será publicado en breve). A continuación, se presenta una lista de los documentos preparados para este estudio y contenidos en el volumen editado. Los lectores interesados en los detalles relativos a los métodos, datos o hallazgos precisos de los estudios de casos específicos presentados aquí pueden consultar el documento pertinente. En esta publicación se resumen los documentos #2 a #10. También están incluidos en la bibliografía.

1. *A Literature Review of Teacher Quality and Incentives: Theory and Evidence*, por Ilana Umansky
2. *An Analysis of The Relative Pay of Teachers in Latin America*, por Werner Hernani-Limarino
3. *Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile*, por Alejandra Mizala y Pilar Romaguera
4. *Teachers' (Lack of) Incentives in Mexico*, por Patrick McEwan y Lucrecia Santibáñez
5. *Arbitrary Variation in Teacher Salaries: An Analysis of Teacher Pay in Bolivia*, por Miguel Urquiola y Emiliana Vegas
6. *Education Finance Equalization, Spending, Teacher Quality and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF*, por Nora Gordon y Emiliana Vegas
7. *Decentralization of Education, Teacher Behavior and Outcomes: The Case of El Salvador's EDUCO Program*, por Yasuyuki Sawada y Andrew Ballard Ragatz
8. *Teacher Effort and Schooling Outcomes in Rural Honduras*, por Emanuela Di Gropello y Jeffery H. Marshall
9. *Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools*, por Caroline E. Parker
10. *Political Economy, Incentives, and Teachers' Unions: Case Studies in Chile and Perú*, por Luis Crouch

los incentivos docentes tienen múltiples focos, que van desde las motivaciones internas personales hasta las reformas de incentivos altamente estructuradas y planificadas. Los incentivos también pueden afectar la docencia de diferentes maneras. Algunos incentivos se centran en atraer más candidatos talentosos a la carrera de pedagogía. Otros apuntan al esfuerzo y conducta de los maestros, por ejemplo, estimulándolos a trabajar en las zonas rurales o a mejorar las habilidades de lectura y matemáticas de sus alumnos. Incluso otros incentivos tienen por objeto fomentar una mayor retención de los docentes, como es el caso de los aumentos de sueldo a medida que los maestros van adquiriendo más experiencia en el trabajo.

Los documentos que aportan información a este informe cubren una diversidad de reformas educativas: aquellas diseñadas específicamente como reformas docentes y aquellas que, por su naturaleza misma, afectan los incentivos docentes que enfrentan los maestros en forma casi accidental. Los objetivos de este capítulo son, en primer lugar, ampliar y profundizar el entendimiento de la manera en que las reformas educativas afectan a los maestros en América Latina y, en segundo lugar, arrojar luces con respecto a la manera en que pueden diseñarse e implementarse las reformas con el fin de maximizar sus efectos positivos sobre la enseñanza y el aprendizaje. Algunos aspectos de muchas de las reformas detalladas en este informe constituyen el tema principal de investigaciones anteriores. Si bien estas investigaciones se utilizaron como base para los estudios de antecedentes preparados para este informe, no intentamos informarlas aquí debido a restricciones de espacio²⁰. Sin embargo, proporcionamos una bibliografía exhaustiva.

La estructura del capítulo es la siguiente: en la primera sección, se examinan los incentivos inherentes a las características fundamentales de los sistemas de remuneración docente, incluyendo su nivel de sueldo, tanto en términos absolutos como comparados con otros trabajadores, y la estructura de aumento de los sueldos y diferenciales salariales. La segunda sección se centra en aquellos aspectos en que se piensa más comúnmente cuando se habla de incentivos docentes, específicamente los esquemas de remuneraciones basadas en el desempeño. En la tercera sección, se investigan los incentivos creados por un tipo de

²⁰ Además, una serie de gobiernos han intentado adoptar reformas de los incentivos docentes, pero no han tenido éxito en su implementación. Un análisis de las iniciativas que han fracasado en su intento por reformar los incentivos enfrentados por los maestros en América Latina queda para una investigación futura.

reforma educativa no monetaria: las reformas de gestión centrada en la escuela. La sección final no se centra en un tipo particular de reforma educativa, sino más bien en la manera en que la economía política general de un país puede afectar el diseño e implementación de las reformas de los incentivos docentes. En particular, en esta sección se examina la función de los sindicatos de maestros en el establecimiento de incentivos docentes eficaces.

La remuneración de los docentes afecta la enseñanza y el aprendizaje

En la introducción se presentó una serie de factores que influyen en quiénes se convierten en maestros, ya sea que permanezcan o no en la profesión, y el trabajo que realizan en el aula. Estos factores van desde poseer las competencias y materiales necesarios hasta saber lo que se espera de ellos y la manera en que serán evaluados. Un factor clave entre éstos es la remuneración asociada al hecho de ser maestro y lo que piensan los maestros tanto futuros como en ejercicio acerca de sus perspectivas de ascenso profesional y remuneraciones. El nivel y estructura de las remuneraciones son aun más importantes en América Latina, donde existen pocos mecanismos de remuneración adicionales, los que frecuentemente sólo contribuyen modestamente al nivel de sueldo. En esta sección se analiza el impacto de los niveles de sueldo, tanto relativos como absolutos, y de la estructura de los sueldos en la calidad de la docencia en América Latina.

La manera en que se remunera a los maestros, tanto en términos absolutos como en relación con otros trabajadores comparables, tiene gran importancia

Tal como en otras partes del mundo, en América Latina existe una creencia generalizada de que los maestros no están bien remunerados y que, en general, ganan menos de lo que ganarían en otras profesiones. Sin embargo, en la última década, los sueldos de los maestros han aumentado considerablemente en gran parte de la región. Investigaciones empíricas recientes han descubierto que el hecho de que un maestro esté bien o mal remunerado depende en gran medida de las características de su propio mercado demográfico y laboral como también de aquellos con los cuales se le compara.

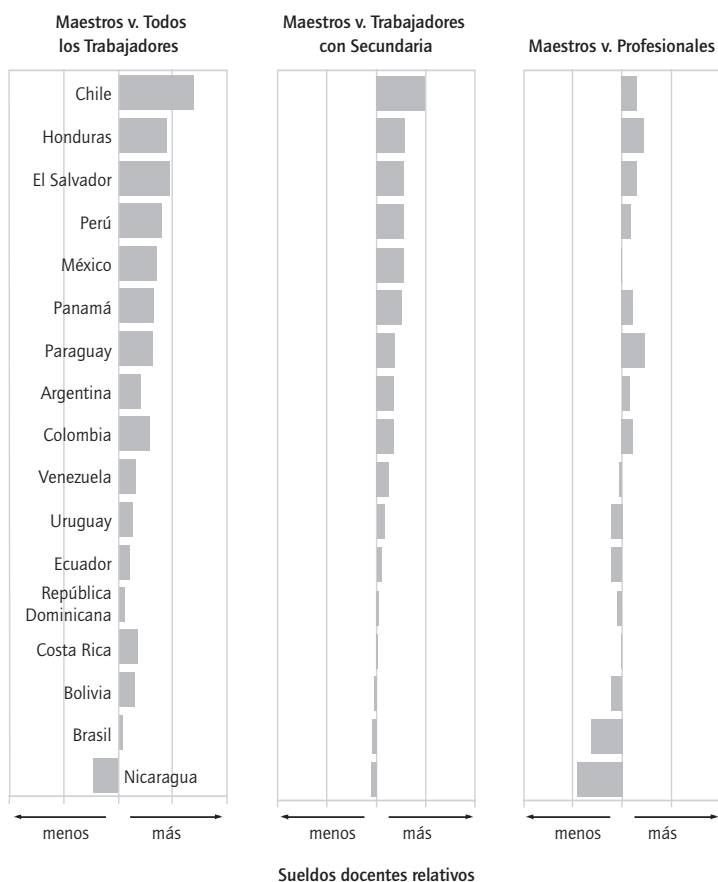
Cuán bien (o mal) remunerados están los maestros depende de con quién se les compare. Un estudio de los sueldos docentes en 17 países latinoamericanos revela que los sueldos docentes relativos difieren considerablemente, dependiendo de con quién se compara a los maestros y los métodos utilizados para realizar la comparación²¹. Los sueldos se encuentran en función de dos componentes: las habilidades productivas de un trabajador y el precio o valor asignado a dichas habilidades en un trabajo en particular. Para determinar si los maestros están bien remunerados, se requiere aislar el efecto precio y preguntarse si una persona con un determinado conjunto de competencias y experiencia que trabaja como maestro recibirá una remuneración mayor (o menor) que una persona dotada de un conjunto de competencias y experiencia equivalente que se desempeña en un campo ocupacional diferente.

Basándose en este tipo de análisis, los maestros de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú están, en promedio, mejor remunerados que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales. Los maestros de Nicaragua perciben una remuneración promedio inferior a la de los trabajadores de otras profesiones. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, la determinación de si los maestros están bien remunerados varía, dependiendo del grupo de comparación empleado en el análisis. Cuando los maestros se comparan con todos los demás trabajadores del país, sólo los maestros de Nicaragua obtienen resultados desfavorables en términos de sueldos relativos. Sin embargo, cuando se comparan los maestros con todos los trabajadores que han terminado, como mínimo, la educación secundaria, se descubre que, en promedio, los profesionales no docentes de Nicaragua, Brasil y Bolivia están mejor remunerados que los docentes. Si se comparan los docentes con los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales, los no docentes reciben una remuneración mejor o equivalente en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Uruguay, Venezuela y México (véase la Figura 2.1).

Este último grupo de comparación –otros trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales– es probablemente el grupo de comparación más apropiado, debido a que, en la

²¹ En este análisis, se compararon las remuneraciones por hora de los docentes y no docentes. La ventaja de utilizar remuneraciones por hora en lugar de sueldos mensuales o anuales es que se toma en cuenta las diferencias en el número de horas trabajadas. Esto es particularmente importante al analizar los sueldos docentes relativos, dado que los maestros suelen trabajar menos horas a la semana que otros trabajadores comparables en otras ocupaciones.

Figura 2.1 Cuán bien remunerados están los docentes depende de con quién se los compare (diferencial de sueldo log condicional entre los docentes y diferentes muestras de profesionales no docentes)²²



Fuente: Hernani Limarino (de próxima publicación)

mayoría de los países latinoamericanos, se requiere oficialmente que los maestros posean grados post-secundarios entregados ya sea por instituciones especiales de formación docente o por universidades. Este tercer grupo de comparación también está conformado por personas

²² Nota: La primera muestra incluye a todos los demás trabajadores que declararon sus ingresos laborales y las horas trabajadas. La segunda muestra restringe la muestra anterior a quienes por lo menos han terminado la educación secundaria. La tercera muestra incluye a todos los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas o profesionales.

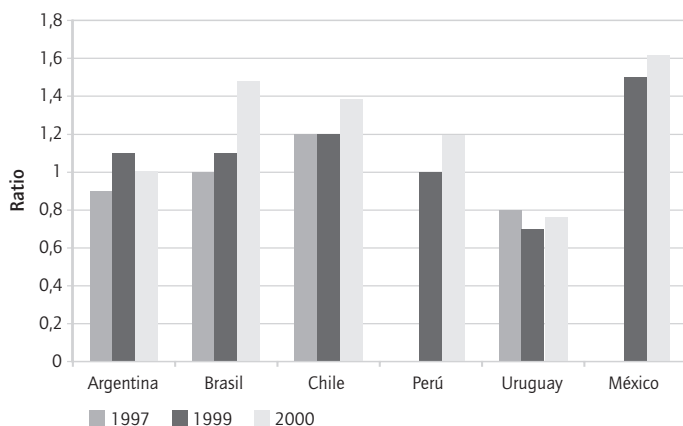
que probablemente hayan asistido a instituciones de educación post-secundaria. Es probable que las personas de los dos grupos de comparación anteriores presentados en la Figura 2.1 tengan, en promedio, significativamente menos educación que los maestros. En comparación con este tercer grupo, la remuneración por hora de los docentes es superior sólo en aproximadamente la mitad de los 17 países. Más aun, como se observa en la Figura 2.1, en aquellos casos en los cuales la remuneración por hora de los maestros sigue siendo mayor, es comparativamente menor que cuando se considera cualquiera de los otros dos grupos de comparación. Dicho esto, la Figura 2.1 también muestra que, en la mayoría de los países en los cuales la remuneración docente es inferior a la de los profesionales no docentes comparables, el diferencial de remuneración no es considerable.

Si bien la decisión de una persona de convertirse en maestro y permanecer en la profesión dependerá de su percepción de los sueldos docentes relativos más que de los resultados de las investigaciones, la evidencia empírica indica que los maestros generalmente no se encuentran gravemente sub-remunerados (con pocas excepciones) y que su sueldo no debería crear ningún desincentivo importante para que las personas ingresen a la profesión docente. Es importante considerar que el análisis realizado para este informe consideró las remuneraciones por hora y no las remuneraciones anuales. Debido a que los docentes generalmente trabajan menos horas que otros profesionales (los maestros generalmente tienen jornadas laborales más cortas y vacaciones más largas), sus sueldos mensuales pueden ser inferiores, lo que podría desalentar a algunas personas a ingresar o a permanecer en el campo.

Sin embargo, a pesar de los considerables aumentos de las matrículas en la educación primaria y secundaria en muchos países latinoamericanos, ninguno de los países de la región ha experimentado una grave escasez de docentes en los últimos años, lo que sugiere que los sueldos docentes no son tan bajos como para desmotivar a las personas a seguir la carrera docente²³. En parte, esto puede deberse a los recientes aumentos de los sueldos docentes promedio en varios países de la región (véase la Figura 2.2). Sin embargo, como se analizará más adelante en este informe, existe alguna preocupación acerca de las califica-

²³ Actualmente, América Latina enfrenta la enorme tarea de expandir masivamente la educación secundaria, que, en el 2000, mostraba una tasa neta de matrícula de 64% (Banco Mundial, 2003). Al mismo tiempo, los maestros de las escuelas secundarias requieren conocimientos específicos de las materias más especializadas y avanzadas. Si bien no se ha producido una escasez aguda de maestros hasta la fecha en América Latina, los desafíos enfrentados en la contratación y retención de cantidades suficientes de maestros secundarios calificados y talentosos podrían requerir mejores sueldos.

Figura 2.2 En los últimos años se han visto un aumento en los sueldos docentes reales en muchos países latinoamericanos. Esta gráfica muestra la relación entre los sueldos docentes reales en la educación primaria (con 15 años de experiencia) y el PIB per cápita (1997-2000), en seis países.



Fuente: Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS)

ciones de las personas que deciden estudiar pedagogía. En aquellos casos en que los maestros perciben sueldos relativos considerablemente inferiores a los de los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales, el resultado puede ser que las personas calificadas escojan otras profesiones en lugar de la pedagogía.

*Las variaciones de los niveles de sueldos docentes absolutos también pueden afectar quiénes deciden ingresar a la carrera de pedagogía y cuánto tiempo permanecen en la profesión*²⁴. A pesar de que los expertos pueden mostrarse en desacuerdo con respecto a la importancia del nivel absoluto de los sueldos docentes para atraer y retener en la profesión docente a personas calificadas, existe un amplio consenso en el sentido de que el nivel de los sueldos docentes influye en quiénes ingresan al campo de la pedagogía y cuánto tiempo permanecen en la profesión docente. Al mismo tiempo, las investigaciones indican que otras condiciones y regulaciones laborales pueden contrarrestar o amplificar la influencia de los sueldos sobre los maestros²⁵.

²⁴ Por nivel de sueldos absoluto nos referimos a la suma real que recibe un maestro y no a su remuneración en relación con otros trabajadores.

²⁵ Loeb y Page (2000), Kingdon y Teal (2002) y Murnane, Singer, Willet, Kemple y Olsen (1991) sugieren que los niveles salariales son críticos para la contratación, retención y calidad de los maestros. Otros, como Bennel (2004), Hanushek, Kain y Rivkin (2001), Hoxby (1996) y Ballou y Podgursky (1997), señalan, por el contrario, que otras condiciones y consideraciones laborales podrían ser más importantes que el nivel salarial.

Los estudios de casos de Chile y Brasil realizados para este informe ofrecen algunas ideas acerca de este tema. En Chile, las variaciones de los niveles salariales se vieron acompañadas de variaciones en el número total como también en la calidad de los postulantes a la carrera de pedagogía. Los maestros experimentaron un descenso del 32% de los sueldos reales en la década de los ochenta, como resultado de reducciones del presupuesto gubernamental. Durante este mismo período, el número de alumnos que ingresaron a los programas de formación docente bajó en un 43%.

En la década de los noventa, ambas tendencias se revirtieron. Entre 1990 y 2002, los sueldos docentes reales aumentaron en un 156%. Durante este período, el gobierno lanzó una campaña publicitaria destinada a incentivar a los estudiantes a ingresar a la carrera de pedagogía y creó un programa de becas para aquellos estudiantes sobresalientes que estudiaran pedagogía. Simultáneamente, el gobierno asignó recursos adicionales substanciales a las escuelas, mejorando así las condiciones laborales generales de los docentes. A pesar de que todavía no existe claridad con respecto a la manera en que cada una de estas iniciativas afectó separadamente a los estudiantes que ingresaron a la carrera de pedagogía, durante el mismo período, se produjo un aumento del 39% en el número de alumnos de pedagogía y el puntaje promedio de los postulantes a los programas de educación aumentó en un 16%. Este mejoramiento en la calidad de los postulantes no se produjo en todas las carreras de nivel universitario, tales como ingeniería, cuyo puntaje promedio en el examen de ingreso siguió siendo más o menos constante. Estos patrones sugieren que las variaciones del nivel salarial pueden afectar las elecciones de los estudiantes con respecto a ingresar o no a la carrera de pedagogía.

También existe evidencia limitada en el sentido de que el nivel de los sueldos puede tener un impacto positivo en los indicadores académicos de los alumnos. En Brasil, una reforma de igualación financiera orientada a una redistribución de los fondos para los docentes dio como resultado menores tamaños de los cursos, menos niños en condiciones de sobre-edad en las escuelas primarias y secundarias y una reducción de la brecha entre los alumnos de alto y bajo desempeño.

Brasil es un país vasto, caracterizado por grandes desigualdades en el gasto en educación y en los indicadores educacionales. Estas desigualdades se dan entre los estados y también entre las diferentes municipalidades al interior de cada estado. La reforma FUNDEF, implementada en 1998, es una reforma nacional de igualación financiera para la educación primaria, en el marco de la cual el gobierno de cada

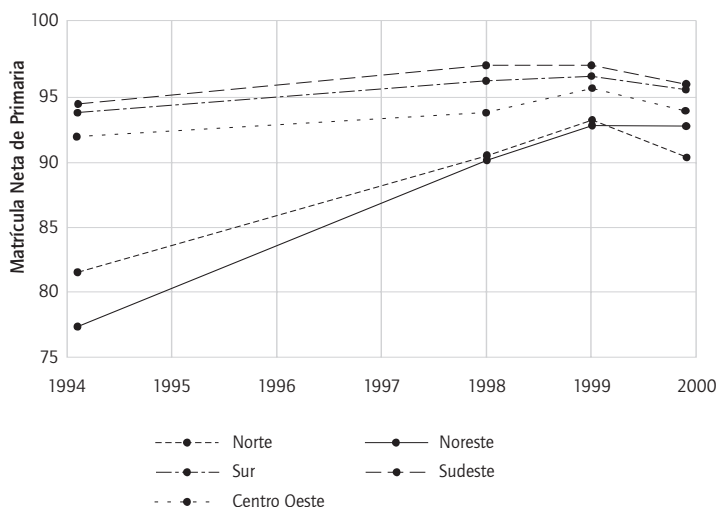
estado y municipalidad de Brasil aún los fondos a nivel estadual, los que luego son redistribuidos de manera equitativa, por alumno, a cada autoridad educacional gubernamental (estado y municipalidad). A pesar de que las cuentas del FUNDEF no aún todos los fondos educacionales, garantizan que el gasto en educación primaria sea algo más equitativo entre los gobiernos estaduais y municipales. Esta reforma, que resuelve una desigualdad de larga data en el financiamiento de la educación, tiende a aumentar el financiamiento educacional por alumno en las escuelas administradas por las municipalidades y a disminuir el financiamiento educacional por alumno en las escuelas administradas por los estados, particularmente en las regiones pobres del norte y del noreste de Brasil.

Además, el gobierno federal se compromete a proporcionar fondos adicionales para cualquier cuenta mancomunada en la cual los fondos por alumno sean inferiores a niveles mínimos de gasto establecidos. Este mecanismo adicional constituye un primer paso hacia la solución de las desigualdades inter-estaduales en el gasto educacional. Estos mejoramientos de los niveles mínimos han beneficiado a los estados más pobres de Brasil, que están ubicados principalmente en el noreste.

El 60% de los fondos del FUNDEF están destinados específicamente a los maestros. Estos fondos se utilizan para contratar nuevos maestros, capacitar a los maestros sub-calificados y aumentar los sueldos docentes. Existe evidencia de que los gobiernos que decretaron aumentos del gasto por alumno disminuyeron los coeficientes promedio de alumnos por maestro, lo que indica que contrataron nuevos maestros (dado que no hubo un descenso concomitante de la matrícula). Un estudio realizado por el Ministerio de Educación de Brasil muestra que los sueldos aumentaron en un 13% durante el primer año del FUNDEF solamente. Los sueldos aumentaron en forma más significativa en las escuelas administradas por las municipalidades (18,4%) y en los estados pobres del noreste de Brasil (49,6%), las dos principales circunscripciones que se vieron beneficiadas financieramente por la reforma²⁶. También se produjo un drástico descenso del porcentaje de maestros que sólo habían terminado la educación primaria. Este mejoramiento fue más notorio en las regiones más pobres de Brasil y en los primeros grados de la educación primaria, en los cuales las proporciones de maestros sub-calificados eran más elevadas antes de la reforma. Sin embargo, la reforma se introdujo aproximadamente al mismo tiempo que la nueva legislación que estableció la exigencia de que los maestros hu-

²⁶ UNESCO 2000.

Figura 2.3 Las desigualdades interregionales en las tasas netas de matrícula en la educación primaria siguieron disminuyendo en Brasil con FUNDEF



Fuente: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), 1994-2000.

biesen obtenido por lo menos un certificado de egreso de la educación secundaria y nuestra investigación muestra que los fondos recibidos del FUNDEF no estuvieron significativamente asociados al abrupto descenso del número de maestros sub-calificados. Sin embargo, algunos de los ingresos del FUNDEF se utilizaron para formar y capacitar maestros.

La reforma FUNDEF y los cambios que generó en los insumos educacionales han generado, a su vez, variaciones en los indicadores educacionales. Actualmente, es mayor el número de alumnos que están asistiendo a la escuela en los estados más pobres de Brasil debido a la reforma, especialmente en los grados superiores de la educación básica (véase la Figura 2.3). Esto es muy positivo, porque significa que los niños de las zonas pobres están logrando un mayor número de años de escolaridad. Adicionalmente, el hecho de que existan maestros con mayores niveles de educación está relacionado con menores niveles de alumnos en condiciones de sobre-edad en el aula. Esto sugiere que el hecho de contar con maestros calificados ayuda a que los alumnos se mantengan en la trayectoria escolar, repitan menos, deserten y reingresen menos, y exhiban una mayor probabilidad de ingresar a tiempo al primer grado. Más aun, los alumnos con un bajo desempeño se ven me-

nos perjudicados por las desigualdades en el gasto por alumno. Esto puede indicar que las reformas de igualación financiera que disminuyen estas desigualdades en los gastos pueden disminuir también la brecha de desempeño entre los alumnos con un mejor desempeño y aquellos con un menor desempeño como asimismo entre los alumnos blancos y no blancos. El mecanismo exacto a través del cual ocurre lo anterior no está claro, pero parece probable que el hecho de otorgar a los maestros sueldos más competitivos, de contratar más maestros y de garantizar que los maestros posean niveles de educación adecuados beneficiaría particularmente a los alumnos con bajo desempeño y desfavorecidos.

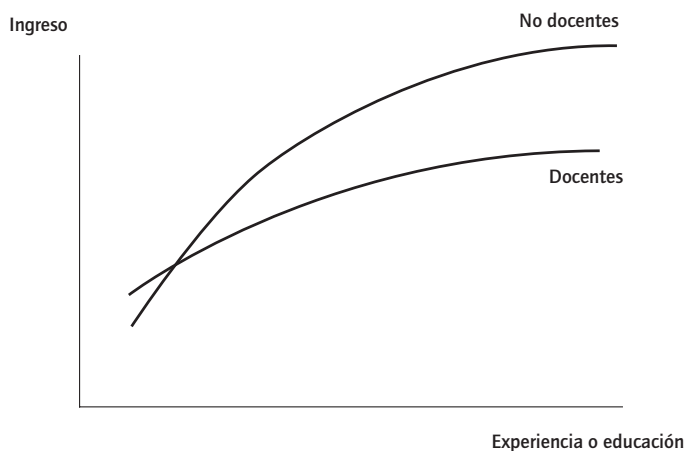
La estructura salarial también afecta a los maestros y el trabajo que realizan

Mientras que los maestros latinoamericanos no siempre están mal remunerados en comparación con otros trabajadores, con frecuencia el grado en el cual un maestro está relativamente bien (o mal) remunerado varía, dependiendo de ciertas características de la persona. En efecto, las estructuras salariales a las que están sujetos los maestros de las escuelas públicas generalmente son bastante diferentes de las estructuras salariales de los trabajadores de otros campos ocupacionales.

Las escalas de sueldos de los maestros de las escuelas públicas son relativamente uniformes y favorecen a las personas con menos educación y experiencia laboral. Las estructuras salariales de los maestros de las escuelas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos están establecidas y se implementan a nivel nacional (Brasil y Argentina constituyen importantes excepciones)²⁷. En la mayoría de los países, las escalas de sueldos docentes son diferentes para los niveles preescolar, primario y secundario, a pesar de que es raro que existan diferencias, de haberlas alguna vez, entre los maestros de diferentes asignaturas. En los 17 países latinoamericanos examinados para este informe, la estructura salarial docente es más uniforme y comienza en un nivel más elevado que la estructura salarial de los profesionales no docentes (véase la Figura 2.4). Si bien a través de la región los maestros reciben mejores sueldos base (la parte de su sueldo que no está relacionada con ninguna característica) que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales, reciben menores retornos que los profesionales no docentes en función de sus mejores características, tales como la mayor educación o capacitación y un mayor número de años de experiencia.

²⁷ En esta sección, nos referimos principalmente a las estructuras salariales de los maestros de las escuelas públicas.

Figura 2.4 La estructura salarial docente comienza en un nivel más alto, pero es más uniforme que la de los profesionales no docentes (*diagrama hipotético*)



Esto es cierto a pesar del hecho de que estos dos factores reportan mayores retornos que cualquiera de los demás factores de la escala salarial docente. Prácticamente, entonces, los maestros obtienen sueldos comparativamente más elevados que los que obtendrían fuera de la docencia cuando se encuentran en el nivel inferior de la distribución salarial, es decir, cuando tienen menos educación y experiencia, en tanto que los maestros con un mayor nivel de educación y experiencia ganan lo mismo o menos de lo que ganarían en otras profesiones²⁸.

Los incentivos creados por dicha estructura salarial docente pueden ser perjudiciales para el objetivo de atraer y retener en la profesión docente a personas altamente calificadas. En efecto, investigaciones anteriores han descubierto que las personas que optan por ingresar a la carrera de pedagogía por lo general no suelen haber sido muy buenos estudiantes, no están interesadas en la docencia como carrera, no poseen las características apropiadas para desempeñarse satisfactoriamente como maestros y, generalmente, no están calificadas para el trabajo²⁹.

²⁸ Nótese que las pensiones y otros beneficios no salariales de los maestros no se abordan en este análisis. Sin embargo, se piensa que las pensiones son bastante altas comparadas con las de los profesionales no docentes, se reciben a una edad más temprana y están garantizadas por el estado. Las pensiones altas, tempranas y garantizadas podrían constituir un fuerte incentivo para que los docentes ingresen y permanezcan en el campo. Esto no se refleja en la Figura 2.3 y requiere más investigación.

²⁹ Véase Villegas-Reimers (1998).

En Chile, por ejemplo, el perfil de ingresos de los docentes comienza en un nivel superior al de los profesionales no docentes (los sueldos docentes promedio se han duplicado en la década pasada)³⁰. Sin embargo, la estructura de los sueldos docentes presenta una variación significativamente menor y es más uniforme que la de los profesionales no docentes. Los maestros con más experiencia y años de educación obtienen sueldos más altos, pero los retornos de estas dos características son inferiores en el caso de los docentes en comparación con los no docentes. Es importante considerar que, mientras que los sueldos de los docentes están vinculados casi exclusivamente a la antigüedad y a la educación, los sueldos de los profesionales no docentes tienden a variar más dependiendo de las evaluaciones del desempeño real en el trabajo.

Los sueldos de los maestros del sector público también tienden a estar determinados por escalas bastante rígidas basadas en muy pocos factores. Como se mencionó anteriormente, en América Latina, los factores más comunes que determinan el ascenso en la escala salarial son la formación o el perfeccionamiento docente y los años de experiencia. En Bolivia, por ejemplo, la experiencia y la educación de los docentes, junto con una característica más (la ubicación de la escuela en la cual trabaja un maestro), explican el 90% de la variación de los sueldos docentes.

Esta estructura crea incentivos para que los maestros centren sus esfuerzos en aumentar su antigüedad y su nivel de educación o perfeccionamiento. Existe evidencia de que éstos son, en cierta medida, incentivos apropiados. Dos de los factores observables relacionados con el rendimiento académico de los alumnos encontrados más comúnmente en los estudios de los determinantes del rendimiento de los alumnos en países latinoamericanos y en vías de desarrollo son la formación y perfeccionamiento de los docentes y la experiencia docente. En cambio, la literatura sobre factores que afectan el rendimiento de los alumnos en países desarrollados ha encontrado que el impacto de los docentes en el rendimiento estudiantil no depende de aquellas variables que fácilmente podemos medir, tales como su nivel educativo y su experiencia, sino más bien de variables, como su esfuerzo y dedicación y las prácticas pedagógicas que utilizan, las cuales no podemos observar ni medir directamente³¹.

³⁰ En este caso, el término no docentes incluye a todos los trabajadores no agrícolas de 15 años de edad o mayores.

³¹ Véase, por ejemplo, Hanushek (1986), Hanushek (1995), Rice (2003) y Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1993).

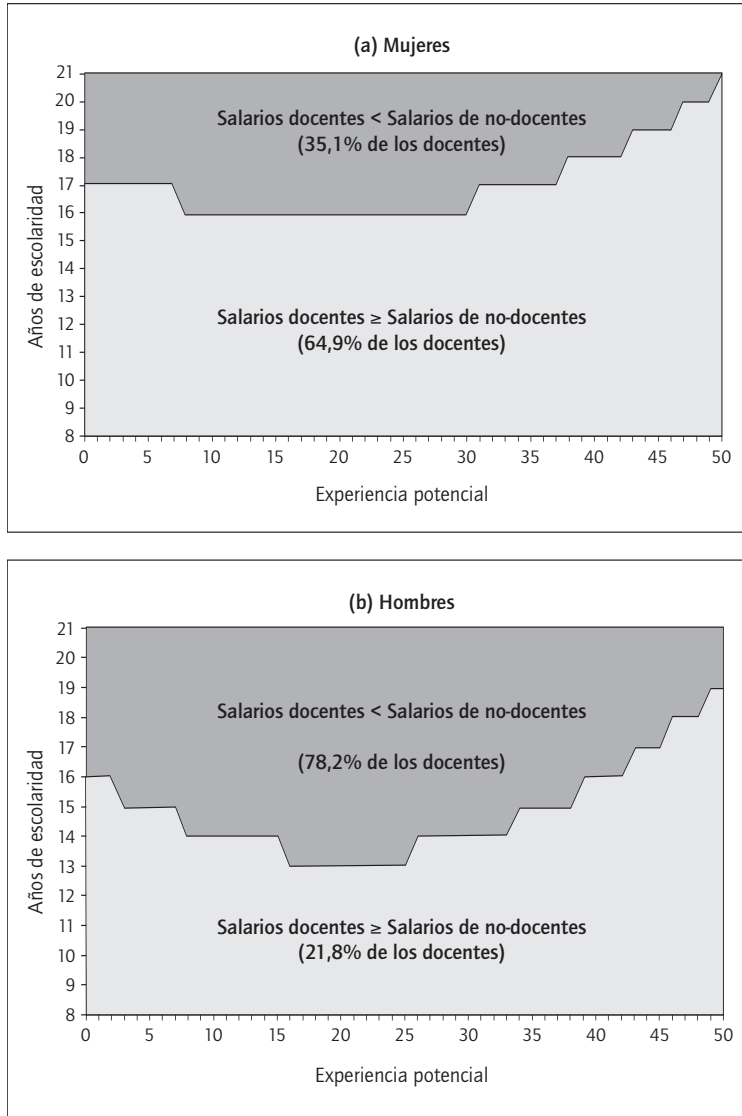
Sin embargo, las escalas de sueldos rígidas basadas en pocas características docentes permiten muy poca, o ninguna, diferenciación de la remuneración en función de las actividades o la eficacia de los maestros en el aula y la escuela. Por ejemplo, en Bolivia, el Ministerio de Educación paga aproximadamente la mitad de la remuneración docente bajo la modalidad de pagos globales que no están basados en ninguna característica docente, ni menos asociados al esfuerzo o eficacia de los docentes.

Las brechas salariales que afectan a las mujeres y a los trabajadores rurales son menores en el caso de los docentes. Otra característica importante de la estructura salarial docente es que las maestras y los maestros que viven en las zonas rurales de América Latina no enfrentan la misma discriminación salarial que la enfrentada por los trabajadores de otras profesiones. Manteniendo constantes otros factores, las mujeres que no son docentes ganan sueldos inferiores a los hombres en todos los países. Lo mismo ocurre en el caso de los trabajadores de las zonas rurales: los profesionales no docentes ganan más por trabajar en las zonas urbanas en los 17 países examinados. En contraste, la brecha salarial entre los maestros y las maestras como asimismo entre los maestros urbanos y rurales es inferior a la de los trabajadores que desempeñan otras profesiones.

Esta característica singular de la estructura salarial docente en América Latina probablemente crea incentivos para que las mujeres y aquellas personas que trabajan en ubicaciones rurales trabajen como maestros. La alta proporción de maestras en comparación con los maestros, un 70% en Chile, por ejemplo, da alguna validez a esta hipótesis.

Las mujeres podrían verse inclinadas a ingresar a la carrera de pedagogía debido a que enfrentan una menor discriminación salarial y debido a que, históricamente, la docencia ha sido una de las pocas ocupaciones disponibles para las mujeres. Pero los hombres podrían tender a evitar la docencia, debido a que pueden ganar más en las profesiones no docentes. La evidencia de Chile revela que, dados los mismos antecedentes educacionales y años de experiencia, los hombres ganan menos como maestros, particularmente aquellos que tienen altos niveles de educación. Las mujeres con hasta 16 años de educación (un título profesional) ganan más como maestras que como profesionales no docentes durante toda su carrera. Por su parte, los hombres ganan más como maestros sólo si tienen 13 o menos años de escolaridad (estudios superiores no completos). En la Figura 2.5 se muestra que, en Chile, el 65% de las maestras gana más como maestras que lo que ganaría en cualquier otra profesión. Lo opuesto es verdadero en el caso de los hombres: el 78% de los maestros ganaría más si trabajara en otro campo.

Figura 2.5 A pesar de que existe una brecha relativamente pequeña en la remuneración de las maestras y los maestros, las mujeres chilenas enfrentan mayores incentivos para convertirse en maestras basándose en la remuneración relativa (cifras para 1998)



Fuente: Mizala y Romaguera (de próxima publicación)

Asignaciones rurales y otros diferenciales de sueldo. Como se analizó anteriormente, la mayor parte de la variación de los sueldos docentes en América Latina deriva de las diferencias en el nivel de educación/perfeccionamiento y la antigüedad. Mientras que en la mayoría de los países la antigüedad y el nivel de educación/perfeccionamiento determinan la mayor porción de los sueldos, también existen varios países en los cuales los diferenciales de sueldo se ofrecen sobre la base de muchos otros factores. En Perú, por ejemplo, la liquidación de sueldo de un maestro muestra no menos de 15 formas de pago adicionales. En el caso que presentamos a continuación, el sueldo base representa sólo el 5% del sueldo total (véase la Figura 2.6).

En Bolivia, los maestros reciben una asignación adicional por enseñar cerca de las fronteras nacionales, por enseñar a alumnos bilingües, por recibir perfeccionamiento en servicio, por desempeñar tareas administrativas y por trabajar en zonas rurales (véase la Tabla 2.1). Se ofrecen cuatro incentivos diferentes a los maestros sobre la base de la ubicación de su trabajo solamente. El diferencial de sueldo de un maestro rural (mostrado en la Tabla 2.1 como “Asignación por geografía implícita en el Escalafón”) ofrece una visión interesante con respecto a algunas de las posibles fortalezas y debilidades de los diferenciales de sueldo.

Como en muchos otros países, el diferencial de sueldo de los maestros rurales bolivianos pretende compensar a los maestros por las dificultades percibidas del hecho de vivir y trabajar en una zona rural. Hasta hace poco tiempo, los maestros rurales y urbanos de Bolivia se preparaban en diferentes escuelas de formación docente (o normales). Como resultado, los futuros maestros tenían que escoger, incluso antes de estudiar pedagogía, si querían trabajar posteriormente como maestros urbanos o rurales. Por múltiples razones, la mayoría de los maestros prefería trabajar en las zonas urbanas. Sin un diferencial de sueldo, se podría esperar que más maestros postularan para convertirse en maestros urbanos, lo que se traduciría en una mayor competencia en estas escuelas y, finalmente, en la existencia de maestros más calificados en las escuelas urbanas.

Debido a que las escuelas rurales y urbanas atienden a poblaciones muy diferentes y operan en contextos muy diferentes, es difícil comparar la calidad de estos dos grupos de maestros o comprobar la eficacia del diferencial de sueldo. Sin embargo, debido a la reciente urbanización y crecimiento demográfico de las ciudades, algunas escuelas rurales designadas se han incorporado a las zonas urbanas. En estos casos, los maestros urbanos y rurales trabajan en escuelas vecinas, algunas veces incluso en la misma escuela, con grupos de alumnos que no pre-

Figura 2.6 La liquidación de sueldo de una maestra peruana incluye 15 formas de pago adicionales

MINISTERIO DE EDUCACION			
*OE USE			
FEBRERO – 2004 ACT/NOMB/TIT			
Apellidos	:		
Nombres	:		
Fecha de Nacimiento	:		
Documento de Identidad	:		
Establecimiento	:		
Cargo	:	PROF. POR HORA	
Tipo de Servidor	:	DOCENTE NOMBRADO	
Niv. Mag./Grupo Ocup./Horas	:	5/0-0/24	
Tiempo de Servicio (AA-MM-OO)	:		
Fecha de Registro	:		
Cuenta de TeleAhorro	:		
Leyenda Permanente	:		
Leyenda Mensual	:		
Régimen Pensionario	:	Ley 20530	

+basica	50.00	+d0073	92.67
+personal	0.04	+d0011	107.50
+ael25671	60.00	+ds065	100.00
+aeds081	70.00	-d120530	102.69
+tph	37.40	-derrmag	16.00
+du080	133.00	-sindicato	10.00
+refmov	5.00		
+du90	79.89		
+ds19	110.00		
+ds21	14.46		
+prepclas	23.85		
+reunifica	28.24		
+igv	17.25		

T-REMUN	929.30	T-DSCTO	129.69
MImponible	797.59	T-LIQUI	799.61
Mensajes :			
Revise el numero de su DNI, apellidos, nombres, y fecha de nacimiento, estos deben concordar con su DNI. Las correcciones comunicarlal de inmediato a su USE respectiva, de no hacerlo acarreará problemas con su pago. Si están correctos obvial este mensaje.			

Fuente: Ministerio de Educación del Perú (reproducido en Crouch, de próxima publicación).

Tabla 2.1 Descomposición de los costos salariales docentes en Bolivia

Porcentaje	Categoría
47,0	Pagos básicos
40,0	Pagos a un maestro urbano interino sin categoría
4,3	Asignación <i>económica</i>
2,5	Asignación <i>por libros</i>
12,5	Ubicación del trabajo
7,7	Asignación por geografía implícita en el Escalafón
1,7	Asignación de <i>zona</i>
2,0	Asignación <i>fronteriza</i>
1,1	<i>IPR</i> (asignación por trabajar en una zona rural)
15,2	Formación (inicial)
21,9	Antigüedad (componente de experiencia del Escalafón)
3,4	Otras conductas
1,0	Asignación <i>administrativa</i>
0,3	<i>IMB</i> – Bonificación por educación bilingüe
2,0	<i>IAD</i> – Bonificación por perfeccionamiento en servicio
100,0	Total

Fuente: Urquiola y Vegas (de próxima publicación).

sentan diferencias. Este hecho fortuito genera una situación que permite comparar la calidad de los maestros que están clasificados como rurales (y, por lo tanto, reciben un sueldo más alto) y aquellos clasificados como urbanos.

Los investigadores no encontraron ninguna diferencia significativa entre los puntajes obtenidos en las pruebas y otros indicadores educacionales de los alumnos de los maestros clasificados como urbanos y aquellos clasificados como rurales con las mismas características personales. Este hallazgo sugiere que el diferencial de sueldo rural no logra atraer y retener a maestros que sean más eficaces que los maestros urbanos promedio. Apoyando aun más este hallazgo, se encontró que, a nivel nacional, los maestros rurales exhiben el doble de probabilidades que los maestros urbanos de carecer de una formación docente completa y también exhiben mayores probabilidades de abandonar la profesión.

En resumen, tanto los niveles de sueldo como la estructura salarial docente generan diversos incentivos y desincentivos. La existencia de mejores sueldos absolutos y sueldos relativos competitivos parecen atraer a más y mejores candidatos a la profesión docente y también podrían traducirse en una menor rotación de los docentes. Finalmente, la estructura salarial puede diseñarse de manera de premiar o estimular

elecciones específicas, tales como el ejercicio de la profesión en zonas específicas o la permanencia en la profesión docente. La eficacia de diferenciales de sueldo específicos sigue siendo poco clara y, en el caso de Bolivia, parece cuestionable. En la sección siguiente se consideran específicamente los diferenciales de sueldo o las reformas de los incentivos que intentan remunerar a los maestros basándose en su desempeño en el aula.

Características y eficacia de los incentivos docentes basados en el desempeño

Esta sección se centra en dos reformas de incentivos docentes que vinculan la remuneración docente con el desempeño académico de los alumnos. Estas reformas se implementaron en México y Chile en la década de los noventa. El programa mexicano es un programa de remuneración basada en el desempeño individual, que otorga a los maestros promociones permanentes (y una mayor remuneración) sobre la base de su desempeño en una serie de factores. El programa chileno es un programa de remuneración basada en el desempeño a nivel de los establecimientos educacionales, que otorga un estímulo económico a los maestros de las escuelas que superan a las escuelas que atienden a poblaciones similares en un examen nacional que se administra a los alumnos.

Ambos mecanismos de incentivo intentan mejorar la enseñanza y el aprendizaje a través de la evaluación de los maestros y los establecimientos educacionales sobre la base del desempeño de sus alumnos en exámenes estandarizados. Sin embargo, las reformas tienen varias diferencias importantes: (1) la reforma mexicana premia a las personas, en tanto que la reforma chilena premia a todos los maestros de una escuela determinada³²; (2) la reforma mexicana ofrece aumentos de sueldo permanentes, en tanto que la reforma chilena sólo ofrece un estímulo temporal; (3) la reforma chilena agrupa a las escuelas (y, por ende, a los docentes) basándose en los tipos de poblaciones de alumnos que atienden, en tanto que la reforma mexicana no distingue entre los maestros que atienden a alumnos con diferentes características personales y (4) la magnitud del incentivo es mucho mayor en el caso de México, donde los maestros pueden recibir hasta cuatro veces el

³² Se ha producido un amplio debate con respecto a las fortalezas y debilidades relativas de los incentivos de remuneraciones basados en los méritos individuales en comparación con aquellos basados en los méritos de las escuelas. Un informe influyente con respecto a esta materia es el de Murnane y Cohen (1986).

suelo base, en tanto que en Chile el incentivo entrega entre un 5% y un 7% de los sueldos anuales promedio.

¿Han mejorado la enseñanza y el aprendizaje las reformas de los incentivos?

El Programa de Carrera Magisterial de México, que se inició en 1993, creó un medio a través del cual los maestros pueden alcanzar mejores niveles consecutivos de remuneración sobre la base de evaluaciones efectuadas a lo largo de un año y que toman en cuenta una serie de factores, incluyendo su formación y desarrollo profesional, los años de experiencia, una revisión por parte de colegas y, como un aspecto principal, el desempeño escolar de sus alumnos. El propósito de la reforma fue establecer incentivos para que los maestros mejoraran sus calificaciones y eficacia en el aula junto con crear un medio a través del cual pudieran ser promovidos sin que esto implicara su retiro del aula para ocupar cargos administrativos. Casi todos los maestros elegibles de México han participado en el programa.

En el Programa de Carrera Magisterial, cada factor se evalúa utilizando un sistema de puntajes. El puntaje máximo es 100 y el componente de desempeño escolar de los alumnos –medido a través de los puntajes obtenidos por éstos en las pruebas estandarizadas– da un total de 20 puntos posibles. Los puntajes de los maestros se envían a oficinas educacionales estatales y los maestros son promovidos a nivel de los estados sobre la base de un límite mínimo establecido anualmente por cada estado. Desde el año escolar 1999–2000, se ha mantenido un límite mínimo de 70 puntos.

La magnitud de los estímulos ofrecidos por la Carrera Magisterial es bastante sustancial, alcanzando entre un 24,5% del sueldo base de los docentes en el caso de la primera promoción hasta un 197% del sueldo base en el caso de la mayor (quinta) promoción. Si logra ser eficaz, la Carrera Magisterial podría estimular a los maestros a aumentar su esfuerzo y eficacia en el aula y motivar a personas más prometedoras y capaces a ingresar y permanecer en la profesión docente.

A pesar de que se trata de un programa nacional voluntario, dos cualidades del diseño del programa permiten investigar su eficacia en el mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos. En primer lugar, debido al límite mínimo de 70 puntos, los maestros con diferentes antecedentes enfrentan niveles muy diferentes de incentivos para mejorar el desempeño de sus alumnos. Muchos maestros con un nivel de educación bajo y pocos años de experiencia podrían no ser ca-

paces de alcanzar el límite mínimo incluso si les otorgan los 20 puntos posibles por el desempeño escolar de sus alumnos. Los maestros que se encuentran relativamente cerca del límite mínimo de 70 puntos, por otra parte, enfrentan incentivos considerablemente mayores que cualquier otro grupo de maestros. En segundo lugar, debido a que el límite mínimo es determinado finalmente por los estados y, por lo tanto, sus niveles pueden variar, los maestros de algunos estados enfrentan incentivos mucho mayores que sus colegas de otros estados. Estos dos mecanismos de diseño fueron aprovechados para estudiar el impacto de la reforma en el rendimiento académico de los alumnos.

A pesar de parecer muy prometedor, no se descubre un efecto evidente del Programa de Carrera Magisterial sobre el mejoramiento del desempeño de los alumnos medido por un examen estandarizado. Los maestros que enfrentan mayores incentivos, ya sea debido a que ejercen en estados con un límite mínimo inferior o a que se aproximan al límite mínimo de 70 puntos, no tienden a tener alumnos con un mejor rendimiento. Si bien los puntajes de las pruebas no capturan el espectro de formas en las cuales puede mejorar la enseñanza y el aprendizaje, el hecho de que la Carrera Magisterial mida específicamente los puntajes de las pruebas —creando así un mayor incentivo para que los maestros se centren en su mejoramiento— y que, sin embargo, los puntajes de las pruebas no hayan mejorado por efecto de la reforma sugiere que es poco probable que se hayan producido mejoramientos no medidos importantes resultantes de la reforma en las aulas mexicanas.

En Chile, los resultados de la reforma de los incentivos docentes son un poco más alentadores. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales o SNED se implementó en 1996 y ofrece estímulos monetarios a las escuelas que muestran un desempeño excelente en términos de rendimiento de los alumnos. Las escuelas están divididas en ‘grupos homogéneos’, de modo que se encuentran en competencia sólo con otras escuelas que educan a grupos similares de alumnos en entornos también similares. El estímulo se otorga a las escuelas de mejor desempeño que imparten educación al 25% del total de alumnos matriculados en cada una de las regiones de la nación. Se ofrece una vez cada dos años y ya se ha ofrecido cinco veces. El 90% del estímulo otorgado a cada escuela se divide entre todos los maestros de la escuela ganadora. Cada maestro, a su vez, recibe un monto que normalmente asciende a la mitad del sueldo mensual o entre el 5 y el 7% de su sueldo anual. El director de la escuela determina el uso del 10% restante del estímulo³³.

³³ Los directores de las escuelas informan que comúnmente distribuyen el 10% restante entre el personal docente.

Sólo en la aplicación más reciente disponible del SNED se advierte que las escuelas que enfrentan probabilidades relativamente altas de recibirlo lograron un mejor desempeño de los alumnos en comparación con el período anterior al SNED³⁴. Sin embargo, cuando se aúnan los datos de las tres aplicaciones disponibles y comparables del SNED, se observa un mejoramiento del rendimiento de los alumnos en este mismo grupo de escuelas. A pesar de que las evaluaciones de impactos del SNED son difíciles y escasas, lo anterior nos entrega alguna evidencia preliminar del hecho de que el incentivo ha tenido un impacto positivo acumulativo sobre el rendimiento de los alumnos en aquellas escuelas que tienen probabilidades relativamente altas de adjudicarse dicho estímulo.

La literatura anterior con respecto al impacto de las reformas de los incentivos docentes específicamente y con respecto a los incentivos en general ha documentado varias consecuencias adversas o no pretendidas derivadas de dichas reformas. Entre éstas se incluye un mayor engañío, estimulando (u obligando) a desertar a los alumnos con bajo desempeño, la enseñanza orientada a la prueba en desmedro de las demás materias y habilidades, la realización de clases particulares pagadas orientadas a la prueba y desarrolladas fuera de la escuela e, incluso, una mayor ingesta calórica de los alumnos el día de los exámenes³⁵. Ni el estudio de la Carrera Magisterial ni el del SNED examinaron las respuestas conductuales precisas de los maestros o los alumnos que explican cualquier variación del rendimiento académico. En el caso de la Carrera Magisterial, no se advirtieron diferencias significativas, por lo que esto es irrelevante. Sin embargo, en el caso de Chile, a pesar de que hay evidencia de un mejoramiento del rendimiento de los alumnos, particularmente en la cuarta ronda del SNED, no existe información con respecto a los mecanismos que produjeron el mejoramiento del rendimiento de los alumnos.

¿Cuáles son los factores que explican la falta de evidencia del impacto del programa de Carrera Magisterial y la evidencia limitada del impacto (sólo en una de las tres rondas) del SNED? Al menos en alguna medida, el limitado impacto parece derivar de deficiencias en el di-

³⁴ A pesar de que se han realizado cinco aplicaciones del SNED hasta ahora, Mizala y Romaguera (de próxima publicación) sólo analizan tres aplicaciones en su documento de antecedentes para este informe. Excluyen la primera aplicación del SNED debido a que la metodología utilizada para premiar a las escuelas fue diferente en la primera aplicación. También excluyen la aplicación más reciente del SNED, porque los resultados no se habían divulgado al momento de la redacción de su informe.

³⁵ Véase, por ejemplo Glewwe, Ilias y Kremer (2003), Clotfelter, Ladd, Vigdor y Aliaga Díaz (2004), Koretz (2002), Jacob y Levitt (2002) que presentan más evidencia de las respuestas conductuales negativas y manipulaciones de los mecanismos de incentivos docentes.

seño de los incentivos. Tanto el SNED como la Carrera Magisterial involucraron incentivos cuidadosamente diseñados. Al destacar las deficiencias de sus diseños, estamos recalcando la dificultad que plantea el diseño de reformas eficaces.

El diseño e implementación de los incentivos son claves para un impacto eficaz

Las tres deficiencias de diseño más significativas reveladas en los casos mexicano y chileno, como también en la asignación rural de Bolivia analizada anteriormente, son las siguientes: 1) sólo una pequeña proporción de los maestros enfrenta un mayor incentivo para mejorar el aprendizaje en sus aulas (la mayoría de los maestros recibe el estímulo ‘en forma automática’ o prácticamente no tiene ninguna posibilidad de recibirlo); 2) la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sientan que no vale la pena intentar mejorar el rendimiento de los alumnos, centrándose, en lugar de ello, en maneras más fáciles y lucrativas de aumentar sus sueldos; y 3) el estímulo puede no estar asociado en la medida suficiente con el desempeño real de los maestros.

Son muy pocos los maestros que tienen alguna posibilidad real de recibir el estímulo. Tanto el programa mexicano como el chileno se diseñaron con el fin de gratificar a los maestros eficaces cuyos alumnos mostrasen un buen rendimiento en los exámenes estandarizados ya sea en términos absolutos (en el caso mexicano) o en términos relativos (en el caso chileno). Sin embargo, en ambos casos, el resultado ha sido que la mayoría de los maestros probablemente no recibiría la bonificación incluso si sus alumnos obtuviesen resultados excepcionalmente satisfactorios en el examen. Los incentivos funcionan sólo en la medida en que las personas se sienten motivadas por la creencia de que su esfuerzo los puede llevar a obtener la recompensa esperada. En México y Chile, es probable que muchos maestros comprendan que, dadas sus características personales (México) o las características de la escuela en la que trabajan (Chile), tienen pocas o ninguna probabilidad de recibir el estímulo incluso si trabajan extremadamente duro.

En el caso de la Carrera Magisterial, sólo el 15% de los maestros reúnen las características y antecedentes que les permitirían ser promovidos si mejorasen el desempeño escolar de sus alumnos. Ochenta de los 100 puntos totales derivan de la educación de los maestros, el nivel de experiencia, los cursos de desarrollo profesional seguidos, su propio desempeño en un examen y una revisión por parte de colegas. Si bien la mayoría de estos factores están asociados a un mejor desempeño es-

colar de los alumnos, el hecho de recibir el estímulo no constituye un incentivo directo para que los maestros mejoren su enseñanza. Además, ya hemos visto que varios de estos factores ya están fuertemente considerados en las escalas de sueldos. Los maestros están muy conscientes del sistema de puntaje y pueden estimar sus puntos en forma relativamente fácil. Si no pueden acumular por lo menos 50 puntos a partir de estos factores, no pueden recibir el estímulo incluso si logran los 20 puntos totales por el desempeño escolar de sus alumnos.

Otro problema relacionado que está presente en la reforma mexicana es que en las pruebas se utilizan puntajes absolutos en lugar de puntajes de grupos comparativos. Ciertamente, es mucho más difícil que los alumnos de las familias pobres, las familias analfabetas o con poca educación o los alumnos provenientes de familias que no son hablantes nativas de español obtengan buenos resultados en los exámenes nacionales. Los maestros que educan a estos grupos de alumnos pueden enfrentar menores incentivos para mejorar su enseñanza puesto que pueden decidir que el esfuerzo requerido para intentar competir con maestros de escuelas de mayor nivel socioeconómico no está en relación con la posible recompensa.

No sólo es efectivo que la mayoría de los maestros enfrentan poco o ningún incentivo por mejorar su enseñanza por efecto del Programa de Carrera Magisterial, sino que el sistema de puntaje, en su diseño actual, implica una pesada carga burocrática para las oficinas de educación nacionales y estatales. Casi todos los maestros elegibles se inscriben en el programa, puesto que requiere poco esfuerzo de su parte. En consecuencia, el gobierno termina teniendo que recopilar una enorme cantidad de datos para grandes cantidades de maestros que tienen pocas probabilidades de recibir la promoción.

Además, algunos maestros inscritos en la Carrera Magisterial reciben la promoción con poco o ningún esfuerzo. Para el primer año o los dos primeros años del programa, casi todos los maestros participantes recibieron la promoción al primer nivel simplemente para generar entusiasmo y participación en la reforma. Si bien es posible que se haya logrado este objetivo, puede que no haya sido un medio económico de generar conciencia con respecto a una reforma cuyo objetivo principal es mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por otra parte, existen algunos maestros cuyo nivel de educación y experiencia es tan avanzado que exceden el límite mínimo sin ninguna necesidad de mejorar su docencia.

El programa chileno SNED presenta deficiencias similares. El 51% de las escuelas chilenas siempre han sido clasificadas entre las escuelas con peor rendimiento de su grupo homogéneo y nunca han recibido

el estímulo otorgado por el Programa SNED. Es probable que la mayoría de estas escuelas estén muy rezagadas en comparación con las escuelas eficaces en su grupo homogéneo y enfrenen muy pocas probabilidades de recibir el estímulo en el futuro. Es muy probable que los maestros de estas escuelas no se sientan motivados para mejorar su desempeño e incluso algunos podrían sentirse desmotivados por la posición en que se encuentran, en cuyo caso el programa tendría un impacto negativo en su desempeño. En el otro extremo del espectro, alrededor del 2% de las escuelas obtuvieron el estímulo SNED en las tres rondas y son escuelas tan excelentes que probablemente sus maestros no sientan ninguna necesidad de mejorar su desempeño con el objeto de recibir la recompensa.

Con sólo el 15% de los maestros de México y menos del 50% de las escuelas de Chile enfrentando mayores incentivos para mejorar su enseñanza a pesar de la existencia de programas nacionales de incentivos destinados a mejorar el desempeño docente, existe un claro problema en el alcance del incentivo, especialmente en lo que respecta a los maestros de las escuelas con bajo desempeño en Chile y a los maestros con poca educación y experiencia en México. Lamentablemente, son precisamente estos grupos de maestros los que tienden a ser menos eficaces y tienen más necesidad de los incentivos.

La magnitud del estímulo puede no ser suficiente para motivar un mayor esfuerzo y un mejor desempeño de los docentes. Tanto en Chile como en Bolivia, los incentivos docentes representan un monto muy pequeño de la remuneración total de los maestros. Los maestros de ambos países pueden percibir que el esfuerzo requerido o las dificultades adicionales que se deben enfrentar para recibir la bonificación no están en relación con la posible recompensa. Como se mencionó anteriormente, en Chile, el SNED sólo representa entre el 5% y el 7% del sueldo anual de los docentes. Por su parte, la antigüedad representa cerca del 30% del sueldo de un maestro una vez que ha ejercido durante 20 años. La antigüedad es la manera más segura de ganar más dinero como maestro.

Asimismo, en Bolivia, los incentivos que gratifican a los maestros por ejercer la docencia en las zonas rurales, trabajar con alumnos bilingües o matricularse en programas de desarrollo profesional en servicio representan una porción muy pequeña de la remuneración docente total. La bonificación por la educación bilingüe, en promedio, representa sólo el 0,3% del sueldo anual de un maestro y la asignación por trabajar en zonas rurales representa sólo el 1,1% de la remuneración anual (esta asignación difiere de los diferenciales de sueldo basados en la cla-

sificación geográfica de las escuelas que se analizaron anteriormente). Es poco probable que estas bonificaciones constituyan una compensación suficiente por las dificultades y el esfuerzo adicional que conllevan. Tal como en Chile –y en la mayoría si no en todos los países latinoamericanos– los mayores retornos monetarios provienen de la antigüedad y el nivel de educación.

Puede ocurrir que los incentivos no premien mejoramientos reales o sostenidos de la enseñanza y el aprendizaje. Los incentivos ofrecidos en México y Bolivia, que analizamos anteriormente, sólo promueven en un grado limitado los cambios de comportamiento que buscan generar. En Bolivia, como vimos, la mayor remuneración se ofrece a los maestros que trabajan en ubicaciones rurales. Sin embargo, muchos maestros que reciben esta mayor remuneración ya no trabajan en escuelas rurales. Algunos trabajan en escuelas que anteriormente estaban clasificadas como escuelas rurales y que ahora están ubicadas en pueblos y ciudades en crecimiento, en tanto que otros se han trasladado a escuelas designadas como urbanas, pero siguen recibiendo sus mayores sueldos. Si bien el estudio no aclara cuál es el porcentaje de maestros rurales capacitados que se encuentran en esta situación, esta realidad sirve para destacar una situación preocupante, en la cual los maestros están siendo gratificados por un comportamiento que no están exhibiendo.

En México, el problema es igualmente grave. Los maestros deben someterse a una evaluación durante un año, y, si se les gratifica, reciben una remuneración considerablemente mayor durante el resto de su carrera. Esto significa que pueden sentirse poco motivados para mejorar su enseñanza una vez que han recibido la promoción. Además, pueden postergar la evaluación de sus alumnos hasta contar con un curso particularmente talentoso o motivado. Esto podría implicar que no enfrentan incentivos para enseñar bien cuando tienen alumnos con gran cantidad de necesidades y dificultades de aprendizaje. Nuevamente, los alumnos que presentan las mayores necesidades podrían ser los más perjudicados bajo este sistema.

El impacto de la gestión centrada en la escuela sobre los incentivos que enfrentan los docentes

En varios países, los gobiernos han descentralizado la gestión escolar al nivel de las comunidades locales. Estas reformas tienen objetivos de gran alcance derivados de la idea de que las escuelas satisfarán mejor las

necesidades de los alumnos y las comunidades si responden y rinden cuentas directamente a estos actores. Estos objetivos educacionales suelen incluir una mejor calidad, una mayor relevancia, un acceso expandido y una mayor eficiencia de la educación. La gestión centrada en la escuela ha resultado prometedora en muchas de estas áreas. Sin embargo, en algunas ocasiones, esta política ha sido problemática. Las investigaciones indican que las políticas de gestión centrada en la escuela pueden mejorar las desigualdades educacionales entre las comunidades de diferentes niveles de ingreso y capacidades de gestión³⁶.

Debido a que las reformas de gestión centrada en la escuela sólo tienen una década o menos de antigüedad en la mayoría de los países, todavía estamos intentando comprender de qué manera y bajo qué circunstancias la gestión centrada en la escuela constituye una política eficaz para mejorar la educación. Se han realizado algunas investigaciones sobre la facultad de toma de decisión en los sistemas descentralizados. Sin embargo, un componente crítico de la manera en que la gestión centrada en la escuela puede mejorar la educación, que rara vez se ha abordado, es la manera en que afecta a los maestros y el trabajo que realizan.

Muchos apoyan la hipótesis de que la gestión centrada en la escuela genera varios incentivos y condiciones que pueden mejorar la calidad de los maestros y la enseñanza. Estos incluyen una mayor responsabilidad por los resultados ante los actores locales, la comunicación directa entre las comunidades y las escuelas en lo que respecta a sus necesidades e intereses, y estructuras de remuneración y promoción más flexibles y meritocráticas asociadas a una evaluación más cercana a la fuente y sindicatos de maestros más débiles.

La gestión centrada en la escuela puede hacer más sensibles a los maestros a las necesidades e intereses de las familias de sus alumnos, particularmente cuando las juntas escolares locales o las asociaciones de padres tienen la autoridad de contratarlos y despedirlos y de fijar las remuneraciones docentes. Este control muy directo sobre el trabajo de los maestros genera fuertes incentivos para que los maestros satisfagan los intereses de las comunidades y podría mejorar el trabajo de los maestros junto con expandir el aprendizaje de los alumnos.

Además, si se cuenta con juntas escolares locales conformadas por padres y apoderados, miembros de la comunidad y alumnos, es posible mejorar las líneas de comunicación entre los maestros, los directivos y

³⁶ Arnove (1994), Gunnarson, Orazem, Sánchez y Verdisco (de próxima publicación) y McGinn y Welsh (1999) analizan algunas de las posibles implicaciones negativas de la gestión centrada en la escuela sobre la equidad educacional.

administradores escolares y las comunidades a las que prestan servicio. En los sistemas educacionales centralizados, la comunicación es indirecta, por lo que suele filtrarse en forma imperfecta desde las comunidades a los ministerios de educación y luego de vuelta a los directores y maestros. La comunicación directa y localizada en las escuelas con gestión local también podría traducirse en un mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje, particularmente si el sistema centralizado alternativo es ineficiente e ineficaz³⁷.

La gestión centrada en la escuela suele también asociarse a sindicatos de maestros más débiles, puesto que, frecuentemente, los maestros de estas escuelas están sujetos a las decisiones locales más que a normas nacionales establecidas mediante convenios colectivos. Algunas investigaciones han indicado que la existencia de sindicatos de maestros más débiles puede también mejorar la calidad de los docentes y la docencia, debido a que los países con sindicatos de maestros fuertes suelen determinar los cargos docentes de acuerdo con estructuras rígidas de remuneración y promoción, tales como la antigüedad y el nivel de educación, en lugar de la calidad del trabajo que exhibe cada maestro.

Los posibles incentivos generados a través de las reformas de gestión centrada en la escuela podrían actuar como castigos o como premios para los maestros. Si los maestros perciben la gestión local como un mecanismo para desempoderarlos y aumentar su vulnerabilidad ante los actores locales, la gestión centrada en la escuela podría actuar como un incentivo de castigo. Si, por el contrario, la descentralización de la autoridad logra brindar a los maestros más autonomía y pertenencia en sus escuelas, la gestión centrada en la escuela podría generar incentivos de premio.

Una hipótesis alternativa sería que la gestión centrada en la escuela, en la mayoría de los casos, no genera mejoramientos en los docentes ni en su trabajo. Los argumentos incluyen que el debilitamiento de los sindicatos de maestros y la centralización de las normas desestabilizan el trabajo de los maestros y los van desempoderando y haciéndolos sentir insatisfechos. Asimismo, las escuelas administradas a nivel local en comunidades que carecen de experiencia y capacidad para administrarlas son vulnerables a un aumento del mal manejo y la corrupción. Estas escuelas podrían no recibir el apoyo que necesitan de las autoridades centralizadas.

³⁷ Tal como la descentralización puede crear incentivos para mejorar la enseñanza y el aprendizaje, un estricto monitoreo y supervisión por parte de una autoridad centralizada pueden motivar a los maestros a desempeñarse mejor.

En último término, como vimos en el caso de los esquemas de remuneración docente basados en el desempeño, la medida en la cual la descentralización centrada en la escuela mejora la enseñanza depende en un alto grado de las particularidades de la reforma de descentralización y los contextos tanto nacionales como locales en los cuales se implementa la reforma. Esto es evidente en tres reformas diferentes de gestión centrada en la escuela en América Central.

Tres casos de reformas de gestión centrada en la escuela en América Central

Honduras, Nicaragua y El Salvador enfrentan muchos desafíos comunes. Se trata de países pequeños y pobres, con grandes poblaciones rurales y una división de la riqueza que presenta grandes desigualdades. Nicaragua y El Salvador sufrieron devastadoras guerras en la década de los setenta y los ochenta. Debido a la pobreza, los gobiernos débiles y los conflictos civiles, los tres países enfrentan severas limitaciones en el acceso y la calidad de sus sistemas educacionales, especialmente en el caso de las comunidades pobres y rurales.

En respuesta a estas urgentes necesidades educacionales, las tres naciones centroamericanas implementaron reformas de gestión centrada en la escuela. El primer país en experimentar con este tipo de reforma de descentralización fue El Salvador. En la década de los ochenta, muchas comunidades rurales pobres enfrentaron la total suspensión de sus servicios centrales debido a la guerra civil. Como resultado de la carencia de escuelas en operación, las comunidades decidieron crear y manejar sus propias escuelas locales. Al término de la guerra, el gobierno central reconoció el éxito de estas escuelas en la entrega de educación en forma económica a las zonas remotas y decidió expandir el programa. Estas escuelas Programa de Educación con Participación de la Comunidad o EDUCO eran administradas por asociaciones comunales y el gobierno central entregaba subvenciones en bloques.

Honduras implementó una reforma similar, Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), que también tenía el objetivo de expandir y mejorar las escuelas comunitarias primarias y preescolares de bajo costo en las zonas rurales aisladas del país.

La reforma de Nicaragua fue diferente de la de El Salvador y la de Honduras. La reforma de Autonomía Escolar implementada en Nicaragua se orientó inicialmente a las escuelas secundarias urbanas y, en particular, a las escuelas con recursos superiores al promedio. A diferencia de Honduras y El Salvador, donde las escuelas PROHECO y

EDUCO se encuentran constituidas en comunidades que anteriormente no tenían escuelas, las escuelas autónomas corresponden a escuelas preexistentes que simplemente cambiaron de condición. Para el año 2002, el 63% de los alumnos nicaragüenses y el 37% de las escuelas primarias y secundarias correspondían a escuelas autónomas.

Las reformas de descentralización no siempre se traducen en el control de la comunidad o en una autoridad de toma de decisiones significativa

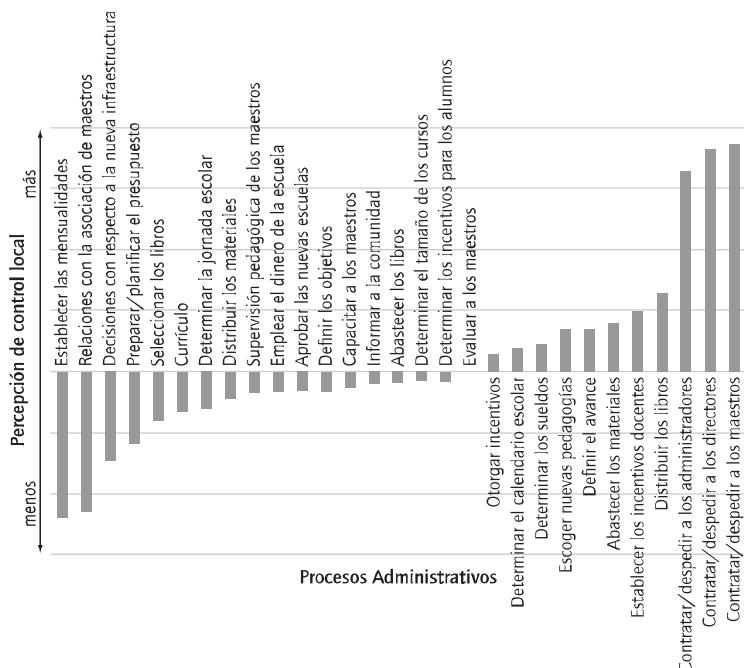
Para determinar si las escuelas administradas a nivel local aumentan los incentivos para que los maestros se desempeñen bien a través del incremento de su responsabilidad por los resultados hacia las comunidades locales, es importante comprobar primero en qué medida se ha descentralizado una autoridad efectiva al nivel de la escuela. Las respuestas a esta pregunta son mixtas.

Los establecimientos escolares que participan en las reformas de gestión centrada en la escuela no siempre tienen más autonomía que las escuelas tradicionales. En El Salvador, fue mayor el número de actores locales de las escuelas EDUCO que aquellos de las escuelas tradicionales que informaron que las autoridades regionales y nacionales tenían la mayor influencia sobre los procesos administrativos en 17 de 29 áreas de decisión (véase la Figura 2.7). Si bien estas respuestas son subjetivas, sugieren que las escuelas autónomas no tienen un control significativo sobre muchas áreas de la toma de decisiones educacionales.

Sin embargo, en El Salvador, los actores locales informaron mucho más que las decisiones de contratación y despido se determinan a nivel de las escuelas. Dado el importante rol que juega la contratación y despido directo de los maestros por los administradores y las comunidades escolares en la generación de incentivos para el mejoramiento del desempeño de los maestros, esto podría tener un fuerte impacto en la calidad de la enseñanza.

Las reformas de descentralización también parecen alterar la distribución de la autoridad entre los actores locales. En El Salvador, los maestros y en especial las asociaciones de padres, informan altos niveles de influencia en relación con las escuelas administradas tradicionalmente. En contraste, los directores de las escuelas de este país informan significativamente menos influencia que los directores de las escuelas tradicionales. Lo mismo puede decirse en el caso de Honduras. En las reformas EDUCO y PROHECO, la autoridad local parece haberse traspasado de los directores de las escuelas hacia los padres y, en menor medida, los maestros.

Figura 2.7 Los actores de las escuelas EDUCO informan menos control de las escuelas sobre los procesos administrativos que sus contrapartes de las escuelas tradicionales en muchos casos



Fuente: Representación gráfica por las autoras utilizando la información de EDUCO, como fue incluida en Sawada y Ragatz (de próxima publicación).

En contraste, en la reforma nicaragüense, gran parte de la autoridad descentralizada fue de naturaleza administrativa o financiera y no curricular ni pedagógica. Más aun, los estudios indican que, en lugar del empoderamiento de las juntas escolares, gran parte de la autoridad localizada ha sido traspasada directamente al director de la escuela. Las asociaciones de padres y maestros informan poca autoridad de toma de decisiones en las escuelas autónomas.

Estas particularidades con respecto al tipo de autoridad que se descentraliza y a la manera en que se distribuye luego a nivel local tendrán consecuencias sobre la capacidad de las comunidades de comunicar sus intereses, generar incentivos para los maestros y evaluar el trabajo de los maestros.

La gestión centrada en la escuela afecta a los maestros y las aulas

En los tres países, las escuelas administradas a nivel local tienen importantes diferencias comparadas con las escuelas tradicionales. Sin em-

Tabla 2.2 Los maestros de las escuelas administradas a nivel local son diferentes de sus contrapartes de las escuelas tradicionales, pero las diferencias no son consistentes en los diferentes países

	Honduras	Nicaragua	El Salvador
Años de escolaridad	Menos	Sin diferencia	Más
Años de experiencia	Menos	Sin diferencia	Menos
Horas de trabajo	Más	—	Más
Ausencias/cierres de las escuelas	Menos	—	Menos
Uso de pedagogía alternativa	Menos	—	—
Sueldo	Menos	—	Menos
Recibe incentivos	—	Más	—

Fuentes: Di Gropello y Marshall (de próxima publicación), Parker (de próxima publicación) y Sawada y Ragatz (de próxima publicación).

bargo, estas diferencias no son congruentes en todas las escuelas ni en todos los países (véase la Tabla 2.2). En efecto, al descentralizar la autoridad al nivel local, casi siempre se producirá una mayor variación entre las escuelas, debido a que las asociaciones escolares locales o los directores toman las decisiones y administran sus escuelas. No obstante, las reglas que rigen la descentralización tienen consecuencias que pueden afectar a todas las escuelas y los países.

Por ejemplo, tanto en Honduras como en El Salvador, las escuelas descentralizadas presentan cierres mucho menos frecuentes que las escuelas tradicionales. La evidencia de El Salvador sugiere que esto se debe en gran medida a que se producen menos huelgas laborales organizadas por el sindicato. También es menos frecuente que los maestros de El Salvador se ausenten en las escuelas descentralizadas. Existe alguna evidencia de que los maestros de Honduras también podrían ausentarse con menor frecuencia debido a la participación del sindicato, a pesar de que ha aumentado la probabilidad de que se ausenten debido a actividades de desarrollo profesional docente. Debido a que los resultados de las investigaciones han mostrado consistentemente un mejoramiento del rendimiento de los alumnos en función del tiempo dedicado a las clases, es probable que estas características constituyan un mejoramiento en comparación con las escuelas tradicionales. Es probable que estos cambios en la conducta de los docentes se deban, en parte, a la administración más localizada analizada anteriormente.

Al mismo tiempo, los paros instigados por el sindicato suelen deberse a importantes preocupaciones de los maestros en lo que respecta a sus condiciones de remuneración y trabajo. En efecto, es mayor el número de maestros PROHECO de Honduras que informan que no están satisfechos con su nivel de sueldo y que, en general, están peor

remunerados que los maestros de las escuelas tradicionales. Estas diferencias podrían tener un impacto negativo en la calidad y comportamiento de los maestros.

Es posible que los menores sueldos y condiciones de trabajo más difíciles de los maestros de las escuelas EDUCO y PROHECO desmotiven a los maestros talentosos de optar por trabajar en estas escuelas³⁸. En Honduras y El Salvador, los maestros de las escuelas administradas por la comunidad tienen menos años de experiencia que aquellos de las escuelas tradicionales y reciben menores sueldos. En Honduras, los maestros PROHECO además tienen menos años de escolaridad e informan enfrentar significativamente más problemas para recibir su sueldo a tiempo. En contraste, en Nicaragua, donde las escuelas autónomas ya eran preexistentes y son mayoritariamente urbanas, los maestros tienen aproximadamente los mismos años de escolaridad y experiencia.

También existen diferencias entre las escuelas administradas a nivel local y las escuelas tradicionales en los informes de los maestros con respecto al número de horas que trabajan en la escuela. En El Salvador, los maestros de las escuelas EDUCO informan que trabajan más horas que sus colegas de las escuelas tradicionales. Las horas adicionales trabajadas por los maestros EDUCO pueden deberse, en parte, a que se destina más tiempo a las reuniones con los padres. En Honduras, también existe evidencia limitada de que los maestros PROHECO pueden dedicar menos horas a las tareas administrativas y más horas a la docencia. En Honduras, los maestros PROHECO también asignan más deberes escolares y tienen cursos más pequeños que en las escuelas similares no PROHECO, dos factores que suelen correlacionarse con un mejor rendimiento académico. Estos ejemplos otorgan validez a la idea de la mayor eficiencia y esfuerzo de los docentes en las escuelas descentralizadas.

En Nicaragua, es difícil aislar las características de las escuelas autónomas que son efecto de la reforma de aquellas que existían con anterioridad a la reforma. Algunas características de las escuelas autónomas—el hecho de que educan a niños de familias más favorecidas, tienen mejor infraestructura y cuentan con más materiales—probablemente ya hayan estado presentes antes de la reforma. Sin embargo, las escuelas autónomas también brindan más incentivos docentes y sus directores ofrecen más asistencia técnica a los maestros. Estos podrían ser resultados de la reforma.

³⁸ El Ministerio de Educación de El Salvador ha hecho un esfuerzo en los últimos años por mejorar los sueldos de los maestros EDUCO a niveles comparables con los de los maestros de las escuelas convencionales (Banco Mundial, 2005).

Un aspecto tan importante como la manera en que la gestión centrada en la escuela afecta a los maestros y las aulas es de qué manera la administración centrada en la escuela no afecta a los maestros y a las aulas. En Honduras, la gestión centrada en la escuela no ha tenido gran impacto en algunas áreas importantes en las que se esperaba que lo tuviera. Específicamente, no se encontró ninguna evidencia de que los maestros de las escuelas administradas por la comunidad estén más motivados que los maestros de las escuelas tradicionales. Las investigadoras consideraron los procesos en el aula, las actitudes y planificación de los docentes y el ambiente escolar, y descubrieron muy pocas diferencias entre los maestros de las escuelas PROHECO y las escuelas tradicionales. En efecto, los maestros de las escuelas PROHECO utilizan con más frecuencia métodos de enseñanza tradicional o frontal, es decir, utilizan más el dictado, dan menos ejemplos y es menos frecuente que relacionen las lecciones dictadas en el aula con la vida diaria. Investigaciones realizadas en Nicaragua indican también que, después de una década de reforma, existen muy pocas diferencias entre las escuelas autónomas y las escuelas no autónomas que no estuvieran presentes en estas mismas escuelas antes de la reforma. Los antecedentes personales de los alumnos siguen siendo uno de los factores más importantes para explicar las diferencias en el rendimiento académico en Nicaragua.

La gestión centrada en la escuela puede mejorar el aprendizaje de los alumnos

Tal vez la pregunta más importante en lo que respecta a la gestión centrada en la escuela es si en general mejora los indicadores educacionales tales como los puntajes de las pruebas, la asistencia y las tasas de egreso. En relación con esto, es importante saber *por qué* podría haber un efecto del programa. Es particularmente crítico comprender la manera en que los cambios en las características y prácticas de los docentes generados por la reforma afectan el aprendizaje de los alumnos. Nuevamente, a pesar de que es evidente que la gestión centrada en la escuela tiene el potencial de mejorar los indicadores educacionales, la evidencia es mixta.

En Honduras, los alumnos de las escuelas PROHECO obtienen mejores puntajes en los exámenes de matemáticas, ciencias y español que los alumnos de otras escuelas similares, pero no PROHECO. Los beneficios de PROHECO se explican, en parte, por las cualidades y características que exhiben las escuelas PROHECO que difieren de aquellas exhibidas por las escuelas rurales pobres no PROHECO. Específi-

camente, cuanto más horas a la semana trabaja un maestro, mejor es el rendimiento académico de los alumnos en las tres asignaturas. La frecuencia de deberes escolares, que también es mayor en las escuelas PROHECO, está asociada a un mejor rendimiento en español y matemáticas. Finalmente, el menor tamaño de los cursos y menores cierres de los establecimientos –exhibidos por las escuelas PROHECO– están relacionados con un mejor rendimiento académico en ciencias.

En El Salvador, los alumnos de las escuelas EDUCO también exhiben un mejor rendimiento en español que los alumnos de las escuelas tradicionales al controlar los factores personales. Nuevamente, el beneficio de EDUCO parece provenir, en parte, de las diferencias observadas entre los maestros de las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales. Específicamente, la cantidad de tiempo que dedican los maestros a reunirse con los padres, una característica más frecuente en las escuelas EDUCO, explica parcialmente la razón por la cual los alumnos EDUCO superan a sus contrapartes. Existe alguna evidencia de que los alumnos EDUCO podrían también superar a los alumnos de las escuelas tradicionales en matemáticas y además podrían exhibir un menor ausentismo. Sin embargo, estos resultados son bastante tentativos.

En Nicaragua, la reforma basada en la autonomía de las escuelas parece no haberse traducido en un mayor aprendizaje de los alumnos. A pesar de que los alumnos de tercer grado de las escuelas autónomas exhiben mejores puntajes promedio en las pruebas de matemáticas y español que los alumnos de las escuelas tradicionales, sólo los resultados de matemáticas son sólidos una vez que se han considerado los factores personales, tales como el nivel socioeconómico de los alumnos. En el sexto grado, los alumnos de las escuelas autónomas obtienen peores puntajes que los alumnos de las escuelas tradicionales tanto en las pruebas de español como matemáticas, una vez que se han considerado las características personales. Más aun, en Nicaragua, existe muy poca evidencia de que las diferencias observadas entre las escuelas autónomas y tradicionales sean responsables de las diferencias en los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas, con una excepción: la asesoría técnica brindada por los directores a los maestros parece ayudar a mejorar el rendimiento académico de los alumnos de tercer grado en español³⁹.

³⁹ Nuestro análisis está limitado por la disponibilidad de indicadores de resultados educacionales. Si bien dependemos de los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas para evaluar estos programas centroamericanos, el tamaño relativamente pequeño de los cursos de las aulas rurales PROHECO y EDUCO de Honduras y El Salvador resta validez a los puntajes de las pruebas como único indicador del éxito de la reforma. El ‘ruido’ asociado a los puntajes de las pruebas es mayor en los cursos más pequeños (Kane y Staiger, 2002).

La gestión centrada en la escuela como un incentivo docente

Las tres reformas de gestión centrada en la escuela analizadas en esta sección han logrado mejorar el aprendizaje de los alumnos en diversos grados. La reforma PROHECO de Honduras parece haber sido la más exitosa en mejorar los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas en múltiples áreas, manteniendo abiertas las escuelas, asignando más deberes escolares, teniendo cursos más pequeños y logrando que los maestros trabajen más horas a la semana. Los alumnos de las escuelas autónomas de Nicaragua, en contraste, están exhibiendo un peor desempeño que los alumnos de las escuelas tradicionales en el sexto grado, a pesar de que son escuelas con un mejor nivel económico, que cuentan con más recursos, más incentivos docentes y una mejor infraestructura. ¿Qué factores explican estas diferencias y qué lecciones nos entregan las reformas de gestión centrada en la escuela en América Central?

En primer lugar, no puede darse por sentado que la gestión centrada en la escuela se traduzca en escuelas bien administradas y comunidades empoderadas. Si las reformas de gestión centrada en la escuela se ofrecen como una solución para problemas educacionales urgentes, los consejos escolares deben ser capaces de introducir mejoramientos significativos en las escuelas. Evidentemente, la eficacia de la gestión centrada en la escuela dependerá, en gran medida, de la capacidad de los actores locales para administrar las escuelas. La capacidad de las comunidades y los padres para identificar, contratar y retener buenos docentes y promover buenas prácticas pedagógicas puede variar ampliamente y no es necesariamente más eficaz –tal vez significativamente menos– que los mecanismos de gestión centralizada competentes. Evidencia tal como los retrasos de meses en el pago de las remuneraciones de los docentes en Honduras sugiere que la temida burocracia e ineficiencia de algunos sistemas de educación centralizados puede verse reemplazada por un mal manejo generalizado de los recursos en los sistemas descentralizados.

Para evitar estos problemas, quienes diseñan las reformas de gestión centrada en la escuela podrían limitar la entrega de gran cantidad de autoridad a un solo actor. La gran cantidad de autoridad otorgada a los directores en Nicaragua, por ejemplo, puede ser problemática. También es crucial para la eficacia y equidad que todos los consejos estén dispuestos y sean capaces de llevar a cabo sus deberes y funciones. Esto requiere capacitación y materiales, especialmente en las comunidades más pobres y en las comunidades que tienen menos experiencia y capacidad administrativa.

En segundo lugar, al parecer los maestros están modificando ciertas conductas en respuesta a los nuevos incentivos generados en las escuelas administradas a nivel local. Existe evidencia de que los maestros están trabajando más horas, asignando más deberes escolares y desarrollando relaciones más estrechas con los padres. Estos son cambios muy prometedores, muchos de los cuales parecen contribuir al aumento del aprendizaje de los alumnos. En contextos de mala calidad de la docencia, estos cambios constituyen un paso crucial en una dirección positiva.

Sin embargo, al parecer la gestión centrada en la escuela no está mejorando los métodos pedagógicos ni la profesionalización docente. Es obvio que las reformas han generado nuevos incentivos docentes, pero la mayor parte de estos cambios corresponden a cambios en la utilización de las capacidades –cursos más pequeños, más horas, menor frecuencia de cierres– y no a cambios en la docencia que se está aplicando realmente al interior de las aulas. A la fecha, existe poca evidencia de que las prácticas en el aula estén mejorando en las escuelas descentralizadas y los maestros hondureños y nicaragüenses informan que tienen menos autoridad que los maestros de las escuelas tradicionales. Se requieren reformas o modificaciones complementarias a las reformas de gestión centrada en la escuela que se traduzcan en mejoramientos del empoderamiento de los maestros, las competencias docentes y los métodos pedagógicos.

En cuarto lugar, al parecer también se están generando incentivos soterrados a partir de las escuelas administradas por la comunidad, que podrían tener consecuencias negativas para los docentes. Los menores sueldos unidos a la menor seguridad de los empleos y los entornos rurales podrían desmotivar a los maestros talentosos a trabajar en las escuelas autónomas. El menor número de años de escolaridad y experiencia exhibidos por dos de los tres países indica que éste es un riesgo. Los menores tamaños de los cursos en Honduras y la asesoría técnica de los directores en Nicaragua podrían estar compensando parcialmente las debilidades de los docentes.

Finalmente, el contexto en el que se desenvuelve la reforma afectará indefectiblemente el éxito de la misma. En Nicaragua, la reforma basada en la autonomía de las escuelas estuvo unida a la implementación de mensualidades en la educación básica y secundaria. Estos cambios fueron percibidos por una parte de la opinión pública como una iniciativa tendiente a privatizar la educación básica en la era post-sandinista. A pesar de que esta creencia puede no haber sido acertada, parece haber restringido la aceptación pública de la reforma, limitando también su impacto. Como se mencionó anteriormente, los sindicatos

de maestros latinoamericanos han tendido a resistirse a las reformas basadas en los incentivos docentes, incluyendo las reformas de descentralización, por considerarlas una amenaza a la autoridad del sindicato y la estabilidad laboral de los maestros. La publicidad negativa y la resistencia de parte de los sindicatos también podrían haber limitado la eficacia de las reformas.

La función de los sindicatos de maestros en el diseño e implementación de las reformas de los incentivos docentes

Los sindicatos de maestros ejercen un fuerte impacto sobre la eficacia de los incentivos, pero generalmente no se los considera en la mayoría de las investigaciones con respecto a los incentivos docentes. Los sindicatos de maestros son actores cruciales en el sector educacional latinoamericano. Muchos países de la región tienen sindicatos de maestros muy grandes y poderosos que representan a la mayoría de los maestros del país. Los sindicatos de maestros suelen oponerse a los mecanismos de incentivos docentes, particularmente a aquellos que generan competencia entre los docentes y a aquellos que vinculan la remuneración con los resultados de las evaluaciones u otras medidas del aprendizaje de los alumnos o la calidad de la docencia. Cuando los sindicatos de maestros poderosos se oponen a los mecanismos de incentivos docentes, pueden bloquear la implementación eficaz de una reforma. Sin embargo, en varios casos, incluyendo el SNED en Chile y la Carrera Magisterial en México, que analizamos anteriormente, los poderosos sindicatos no sólo han consentido a los programas de incentivos docentes, sino que han colaborado en el diseño de los mismos. El mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje a través de incentivos eficaces requerirá este tipo de colaboración.

Los sindicatos de maestros suelen tener razones poderosas para resistirse a las reformas que afectan los incentivos docentes. Es importante reconocer que existen razones lógicas y legítimas por las cuales los sindicatos de maestros suelen oponerse al uso de ciertos incentivos docentes. Los mecanismos de incentivos docentes que premian el desempeño individual o de un grupo pequeño (escuela) socavan la identidad y afiliación colectivas de los docentes que permiten que los sindicatos movilicen a los maestros en favor de acciones y campañas colectivas. Si los sueldos de los docentes son descentralizados en gran medida siendo determinados por actores regionales o locales, los sin-

dicatos pueden perder su poder de negociación colectiva. El individualismo entre los docentes también podría debilitar el interés de estos profesionales por incorporarse a los sindicatos o seguir las instrucciones de los sindicatos en pos de acciones colectivas. Las reformas del lado de la demanda, que afectan los incentivos que enfrentan los docentes, tales como las escuelas administradas por la comunidad o los *vouchers*, también pueden limitar la influencia de los sindicatos sobre los maestros, al volverlos más responsables por los resultados ante los actores locales.

Además, los sindicatos suelen estar profundamente conscientes de algunos de los peligros de los incentivos docentes basados en el desempeño grupal e individual, tales como la dificultad de atribuir correctamente el desempeño o los mejoramientos en el desempeño de los alumnos al trabajo de una persona o una escuela y el impacto negativo que pueden tener los incentivos en el estado de ánimo y la cooperación entre los docentes. Con el fin de diseñar e implementar incentivos docentes eficaces, es crucial que las autoridades responsables de las políticas reconozcan y consideren las preocupaciones que tienen los sindicatos con respecto a los mecanismos de incentivo.

Es más probable que los sindicatos de maestros capaces y profesionales apoyen los incentivos docentes. La existencia de instituciones capaces, con un buen liderazgo, parece ser importante para lograr una relación de colaboración entre los sindicatos de maestros y las autoridades educacionales. A pesar de que no es fácil de lograr, cuando los sindicatos de maestros y las autoridades educacionales se concentran en el mejoramiento de la educación y aceptan el liderazgo de personas calificadas y capaces, están en mejores condiciones de trabajar en forma conjunta. Los sindicatos que se plantean como organizaciones profesionales preocupadas de la práctica profesional de sus miembros y del estudio y mejoramiento del campo de la educación exhiben mayores probabilidades de apoyar y contribuir a reformas eficaces de los incentivos docentes. En contraste, los sindicatos de maestros que toman como modelo los sindicatos industriales, principalmente preocupados de los salarios y las condiciones laborales, tienden a preocuparse más de la membresía y la identificación colectiva de los maestros que de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Ciertamente, es preciso lograr un equilibrio entre ambos modelos. A pesar de que los sindicatos de maestros están avanzando cada vez más hacia el modelo profesional en América Latina, en muchos países, el modelo industrial sigue siendo fuerte. Es en estos países, tales como Perú, que los sindicatos tienden a bloquear la creación o implementación eficaz de las reformas de los in-

centivos docentes.

La responsabilidad pública por los resultados puede generar presión para que los sindicatos apoyen las reformas de los incentivos docentes. Anteriormente analizamos los beneficios de los mecanismos de responsabilidad local y pública por los resultados en términos de generar incentivos para que los maestros aumenten su esfuerzo y mejoren su desempeño. La responsabilidad por los resultados ante la opinión pública o las comunidades locales también puede generar presión para que los sindicatos de maestros se preocupen por la calidad de la educación y la calidad de la enseñanza. En Chile, la responsabilidad pública por los resultados a través de la publicación y amplio acceso a la información relativa a la participación de Chile en las evaluaciones internacionales de la calidad educacional, junto con los resultados de las evaluaciones nacionales y el apoyo de los maestros a la reforma, probablemente implicaron que el sindicato de maestros no haya podido desconocer los problemas de baja calidad de los docentes o de la docencia. Para justificar su función como una organización profesional que representa a los maestros, no podía ignorar que la educación en el país estaba exhibiendo una mala calidad o falta de igualdad. Lamentablemente, muchos otros países latinoamericanos no participan en estudios internacionales ni tienen evaluaciones nacionales (esto incluye a la mayoría de los países latinoamericanos menos desarrollados) y, por lo tanto, carecen de la presión que pueden ejercer las comunidades y la opinión pública en general sobre los sindicatos de maestros.

La incorporación de los sindicatos de maestros en el proceso de diseño puede mejorar la probabilidad de éxito de la implementación. La incorporación de los sindicatos en el proceso de diseño de las reformas de los incentivos docentes tempranamente genera pertenencia y aceptación de la reforma y probablemente disminuya la probabilidad de que los sindicatos bloqueen la creación o implementación adecuada de la reforma. La incorporación de los sindicatos de maestros en el proceso de diseño también es beneficiosa; el diseño puede beneficiarse enormemente por efecto de los amplios conocimientos prácticos que los maestros tienen acerca de su trabajo. En el lado negativo, existe la probabilidad de que la incorporación de los sindicatos de maestros en el proceso de reforma dé como resultado un diseño menos eficaz, si los intereses especiales de los sindicatos influyen en el diseño de la reforma de manera negativa.

Un contexto de sueldos y condiciones laborales razonables puede aumentar la probabilidad de que los sindicatos de maestros apoyen la creación de mecanismos de incentivos. En Chile, las negociaciones

entre el Ministerio de Educación y el sindicato de maestros en relación con la creación del SNED se realizó en un contexto de aumentos salariales a todo nivel. Estos aumentos universales de los sueldos implicaron que el sindicato no tuvo que preocuparse por la identidad colectiva de los maestros ni el Ministerio de Educación se tuvo que preocupar por la capacidad del sindicato de movilizar a los maestros en favor de huelgas generales u otras acciones colectivas. En términos muy prácticos, también significó que el sindicato no tuvo necesidad de preocuparse, como había ocurrido en los años anteriores y como deben hacerlo los sindicatos de muchos otros países latinoamericanos, por el hecho de que algunos maestros recibirían aumentos de sueldos en tanto que otros seguirían recibiendo sueldos bajo el promedio. Es bastante posible que los gremios docentes se muestren más receptivos a los incentivos docentes basados en el desempeño si se les asegura que el nivel general de los sueldos y las condiciones laborales de todos los maestros son adecuados.

... actualmente las empresas diseñan los contratos no sólo con el fin de inducir el esfuerzo, sino también de afectar el tipo de trabajadores que contratan.

Prendergast (1999, p. 14)

Lecciones y consecuencias de políticas de las reformas de los incentivos docentes en América Latina

3

En los dos capítulos anteriores, presentamos un marco para comprender la importante función de los incentivos docentes en el mejoramiento de la calidad de la educación, como también evidencia derivada de la experiencia latinoamericana en las reformas que afectan los incentivos docentes. Si bien los incentivos docentes tienen el potencial de afectar quiénes optan por ingresar a la carrera de pedagogía, cuánto tiempo permanecen en la profesión y el trabajo que realizan en el aula, se requiere mucho más para mejorar la calidad de la docencia que los incentivos por sí solos. Son varios los factores importantes para atraer y retener a personas calificadas en el campo de la docencia, desarrollar

sus habilidades y motivarlos a trabajar; entre ellos, se encuentran los siguientes: recursos adecuados, claras expectativas de los docentes, reglas explícitas y racionales para la selección de los docentes y su asignación a las escuelas, monitoreo y evaluación continuos de la enseñanza y el aprendizaje, liderazgo pedagógico y desarrollo profesional para apoyar a las comunidades profesionales docentes, y autonomía profesional y autoridad.

Este informe se centra en las reformas de los incentivos docentes en América Latina, por cuanto se trata de un área en la cual se han producido innovaciones en varios países y nuestro conocimiento sigue siendo limitado. Para llenar este vacío, utilizamos métodos econométricos para evaluar el impacto de las reformas de los incentivos docentes sobre la calidad de la enseñanza y los indicadores educacionales.

En la introducción, vimos que el término “incentivos docentes” abarca muchos aspectos diferentes relacionados con la atracción, retención, motivación y perfeccionamiento de los docentes. Asimismo, las reformas de los incentivos docentes pueden adquirir varias modalidades. En el Capítulo 2, agrupamos las reformas docentes en América Latina en tres amplias categorías: las reformas relacionadas con el nivel y estructura salarial docente, las reformas relacionadas con la remuneración por mérito y las reformas de gestión centrada en la escuela. A continuación, destacamos las perspectivas, éxitos y fracasos de las reformas de los incentivos docentes en el mejoramiento de la eficacia de los maestros. También exploramos la función de los sindicatos de maestros en el diseño e implementación de reformas eficaces de los incentivos docentes.

En este capítulo, resumimos las principales lecciones de las experiencias latinoamericanas en el ámbito de las reformas de los incentivos docentes. Nuestro objetivo es definir las implicaciones en cuanto a políticas que podrían ser de utilidad para las autoridades educacionales en el diseño e implementación de reformas educativas destinadas a aumentar la eficacia de los maestros.

Muchos tipos de reformas educativas afectan la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos

Cuando pensamos acerca de la estructura de los incentivos docentes, solemos pensar en el nivel y estructura de las remuneraciones docentes. Nuestros hallazgos apoyan la noción intuitiva de que la calidad de los maestros es sensible al nivel y la estructura de las remuneraciones. Por

ejemplo, el hecho de que Chile haya más que duplicado los sueldos docentes promedio en la última década está asociado a un aumento de la calidad de los estudiantes que ingresan a los programas de formación docente. Asimismo, el aumento de los recursos y una distribución más equitativa de éstos como resultado del FUNDEF en Brasil se tradujo en mejoramientos de los indicadores educacionales. Si bien el estímulo económico docente basado en los establecimientos educacionales otorgado en Chile por el mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos inicialmente no tuvo un gran impacto sobre este indicador, aparece asociado a un mejor rendimiento de los alumnos en su aplicación más reciente disponible. Aun más, el rendimiento académico promedio está aumentando en las escuelas que han tenido posibilidades de obtener el estímulo otorgado por el SNED en cada una de las tres aplicaciones, lo que sugiere que el programa está teniendo algunos de los resultados esperados.

Sin embargo, las modificaciones de otros aspectos de los contratos docentes también pueden tener un gran impacto en la calidad de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. Las reformas educativas, incluso aquellas que no están específicamente destinadas a afectar a los maestros, pueden influir –y algunas veces incluso tienen mayores efectos que los cambios en las remuneraciones– en las características de quienes optan por ingresar a la carrera de pedagogía y permanecer en la profesión docente y, lo que es más importante, en su trabajo en el aula. Por ejemplo, se ha descubierto que EDUCO y PROHECO, dos reformas de gestión centrada en la escuela que delegaron la autoridad por la toma de las decisiones a las escuelas, han tenido un importante impacto en el desempeño de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. En particular, se ha descubierto que la autoridad que tienen los consejos escolares EDUCO de contratar y despedir a los maestros constituye un importante factor en los mejores resultados que han obtenido los alumnos EDUCO comparados con los alumnos de las escuelas tradicionales que educan a poblaciones similares en El Salvador.

Los maestros no siempre responden a los incentivos de maneras predecibles

A pesar de que los maestros generalmente responden a los incentivos, no siempre lo hacen de las maneras que esperaríamos o quisiéramos. Como se mencionó en el Capítulo 2, investigaciones anteriores han documentado las diversas maneras en las cuales los maestros pueden

responder adversamente a los incentivos, desde excluir a los alumnos con un bajo rendimiento para que no puedan rendir las pruebas, enseñar con miras a las pruebas, el simple engaño (por ejemplo, darles a los niños las preguntas y respuestas que se incluirán en la prueba antes del día de la evaluación), ofrecer clases particulares pagadas para la preparación de las pruebas a los niños que pueden pagarlas, hasta dar a los niños más o mejor alimentación con el fin de que mejoren sus probabilidades de desempeñarse bien en los exámenes.

Algunas veces, los programas que están específicamente destinados a premiar a los maestros que adoptan comportamientos específicos o logran mejores resultados no logran generar una respuesta conductual de parte de ellos. La asignación que se ofrece en Bolivia por ejercer la docencia en las zonas rurales no está dando como resultado una mejor calidad de los maestros rurales. Se descubrió que la Carrera Magisterial, el innovador sistema de carrera docente de México, específicamente destinado a premiar a los maestros que exhiben un mejor desempeño, no se tradujo en cambios en el desempeño de los docentes y, por lo tanto, no ha producido mejores indicadores educacionales. Estos casos destacan la importancia del diseño e implementación de las reformas de los incentivos docentes.

En el Capítulo 2, destacamos tres deficiencias de diseño comunes a las reformas de los incentivos docentes: (1) sólo una pequeña proporción de los maestros enfrenta un mayor incentivo para mejorar el aprendizaje en sus aulas (es decir, la mayoría de los maestros recibiría el estímulo independientemente de su desempeño o no tiene ninguna posibilidad de recibirlo); (2) la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sientan que no vale la pena el esfuerzo adicional y (3) el estímulo puede no estar asociado en la medida suficiente con el desempeño de los maestros. Otros factores, tales como los problemas para atribuir el aprendizaje de los alumnos al desempeño de los maestros, las dificultades para diseñar medidas precisas del desempeño de los maestros, el ambiente político-económico y, en particular, los sindicatos docentes, afectan el diseño, implementación, impacto y sustentabilidad de las reformas de los incentivos docentes. A continuación, revisaremos cada uno de estos aspectos.

¿Incentivos docentes sólo para unos pocos?

Aun cuando la Carrera Magisterial de México y el SNED de Chile son programas a nivel nacional que abarcan a la mayoría de los maes-

tros del país, los análisis detallados realizados para este informe mostraron que, en cada aplicación del programa, una minoría de los maestros tiene alguna posibilidad real de ser promovidos en el caso de la Carrera Magisterial o de recibir un estímulo económico en el caso del SNED. En otras palabras, en el caso de la mayoría de los maestros de una aplicación determinada, no existen incentivos reales para mejorar el desempeño.

Dado que sólo unos pocos maestros enfrentan mayores incentivos para mejorar su desempeño, no es de sorprender que se haya encontrado que la Carrera Magisterial ha tenido efectos insignificantes en los indicadores educacionales y que sólo una aplicación del SNED haya tenido efectos positivos en el desempeño académico de los alumnos.

Estos descubrimientos recalcan la importancia de diseñar los incentivos docentes de manera que afecten a la mayoría, si no a todos, los maestros. Sólo cuando la mayoría de los maestros sea susceptible de recibir los beneficios del trabajo duro y del mejoramiento de los resultados educacionales, los recursos invertidos tanto en el diseño como en la implementación de la reforma, junto con el mecanismo de incentivo en sí mismo, tendrán el potencial de traducirse en un mejoramiento de los resultados de la mayoría de los alumnos⁴⁰. Esto no quiere decir que todos, o la mayoría, de los maestros deberían recibir el estímulo. En efecto, si los maestros tienen una alta probabilidad de recibir el estímulo sin ningún cambio en su conducta, el objetivo del incentivo –mejorar la enseñanza y el aprendizaje– se pierde. Por el contrario, el mayor número de maestros posible deben sentir que tienen posibilidades de recibir el premio si se esfuerzan por producir los cambios deseados en el aprendizaje de los alumnos.

Los programas de incentivos deben cerciorarse de crear incentivos para la mayor proporción de maestros posible y particularmente los maestros cuyo desempeño es típicamente inferior al promedio. En el caso de México, esto podría significar otorgar un mayor número de puntos a los componentes en los cuales los maestros pueden influir directamente, tales como el desempeño escolar de sus alumnos y su propio desempeño en los exámenes. También podría implicar establecer grupos homogéneos, como se hace en Chile, de manera que los maestros compitan sólo con maestros que trabajan con poblaciones similares. En el caso de Chile, esto podría significar reconfigurar los ‘grupos homogéneos’ o apoyar a las escuelas con un bajo desempeño en cada uno de los grupos o en grupos seleccionados para aumentar su

⁴⁰ Este argumento, ciertamente, se basa en el supuesto de que la reforma de los incentivos docentes no presenta ninguno de los demás problemas analizados en este informe.

posibilidad de obtener el estímulo. Esta combinación de apoyo para mejorar el desempeño junto con incentivos para motivar el desempeño podría ser una combinación prometedora. Una opción diferente que Chile está probando actualmente consiste en premiar a una mayor proporción de escuelas. En la siguiente ronda del SNED, Chile tiene planes de premiar a las escuelas que educan al 35% en lugar del 25% de la matrícula nacional, lo que ciertamente motivará a un mayor número de maestros. Sin una reconfiguración de los ‘grupos homogéneos’, sin embargo, el SNED seguirá fracasando en la creación de incentivos para los maestros de las escuelas que exhiben el peor desempeño.

La manera (y la medida) en la cual están vinculados los incentivos y el resultado deseado importa

Acabamos de decir que todos los maestros deberían ser *elegibles* para recibir un reconocimiento por el trabajo duro y los buenos resultados. Sin embargo, para que un esquema de incentivos funcione eficazmente, debe reconocer sólo a la proporción de maestros que verdaderamente exhiben el desempeño y los resultados deseados. La existencia de vínculos débiles entre el desempeño deseado y, por ejemplo, la remuneración adicional tiende a traducirse en una asignación ineficaz de los estímulos. En los primeros años de la Carrera Magisterial, las promociones se otorgaban a casi todos los maestros que participaban en las evaluaciones.

En otros casos, todos los maestros que merecen reconocimiento por su trabajo son premiados o existe poca vinculación entre los maestros que reciben el premio y aquellos que mejoran su docencia u obtienen resultados satisfactorios con sus alumnos. En estos casos, pocos maestros se verán inducidos a adoptar los comportamientos deseados o se sentirán incentivados por la reforma. La asignación rural boliviana es un ejemplo de lo anterior, pues muchos maestros que reciben la asignación ya no trabajan en las zonas rurales. En este caso, el incentivo y el resultado deseado (tener maestros calificados en las zonas rurales) tienen muy poca vinculación. Huelga decir que esto es oneroso e ineficiente.

En la Carrera Magisterial mexicana, el mejor desempeño de los docentes y los mejores resultados de los alumnos no siempre se traducen en una promoción, debido a que el nivel de educación y experiencia de los maestros afecta enormemente las posibilidades que éstos tienen de recibir el estímulo, *independientemente* de su desempeño (y el de sus

alumnos). Los maestros jóvenes o con poca educación podrían no ser susceptibles de obtener la promoción incluso si tienen resultados excepcionalmente satisfactorios en el aula, en tanto que los maestros que exhiben muchos años de experiencia y altos niveles de educación suelen obtener una promoción incluso si sus alumnos están aprendiendo poco. Además, los aumentos permanentes de los sueldos no cumplen el objetivo de premiar a los maestros por su buen desempeño por el hecho de que se aplican más allá de un solo año. Evaluaciones más prolongadas, a través de varios años, o renovaciones de las promociones podrían motivar a los maestros a ser eficaces con sus alumnos durante más de un año.

En resumen, para inducir a los maestros a desempeñarse mejor y lograr altos niveles de aprendizaje de sus alumnos, los esquemas de incentivos docentes deberían premiar a los maestros que logran cumplir estos desafíos.

Demasiado pequeño como para justificar el esfuerzo adicional

A menudo, el sueldo base de un maestro representa una gran proporción de su remuneración total y los incentivos por conductas específicas (es decir, trabajar en escuelas rurales, educar a niños con necesidades especiales) representa sólo una pequeña proporción de la remuneración total. En estos casos, la remuneración podría estar sólidamente vinculada al resultado o comportamiento deseado, pero la magnitud del incentivo podría ser demasiado pequeña como para que los maestros se vean inducidos a adoptar el comportamiento deseado.

En Chile, por ejemplo, el estímulo económico del SNED representa entre el 5% y el 7% de la remuneración total de un maestro. Este pequeño incremento de la remuneración puede no ser suficiente como para motivar a los maestros a mejorar su práctica docente y asegurar que sus alumnos aprendan más y tengan un mejor desempeño en el examen nacional. En efecto, Chile tiene planes para solucionar este problema, dado que la próxima ronda del SNED ofrecerá estímulos dos veces mayores que en las rondas anteriores.

Enfrentados a las presiones de los sindicatos de maestros de aumentar los sueldos de todos los maestros y con presiones contrapuestas por mejorar la eficiencia del gasto en educación junto con mejorar los incentivos para el desempeño docente, las autoridades responsables de las políticas educacionales enfrentan el riesgo de ofrecer numerosos es-

tímulos por diferentes conductas y características (por ejemplo, por trabajar en zonas rurales, por asistencia, por el tiempo dedicado a la preparación de las clases). Un maestro peruano típico, por ejemplo, recibe su remuneración por aproximadamente 15 “conductas” diferentes, a pesar de que éstas no se supervisan, por lo que se otorgan a todos los maestros. En Perú, como en muchos otros países, cada uno de los estímulos es pequeño y se otorga a la mayoría o a todos los maestros y, por lo tanto, en conjunto, representan aumentos de la remuneración sin ninguna vinculación sólida con el desempeño docente ni mensajes claros hacia los maestros en relación con las conductas específicas esperadas.

En resumen, no sólo es importante diseñar incentivos que remuneren eficazmente a los maestros por las conductas deseadas, sino que la magnitud del estímulo debe ser suficiente como para justificar el esfuerzo o trabajo adicional que el incentivo espera motivar. Además, los incentivos pueden ser más eficaces si son limitados en número, se comunican claramente a los maestros y se supervisan cuidadosamente.

El aumento de la responsabilidad por los resultados como una herramienta poderosa, pero limitada, para mejorar la calidad de la enseñanza

Las reformas de gestión centrada en la escuela fortalecen la relación de responsabilidad por los resultados entre los maestros (y las escuelas) y las comunidades. Las experiencias centroamericanas muestran que estas reformas pueden traducirse, entre otras cosas, en menos ausentismo docente, más horas de trabajo de los maestros, la asignación de más deberes escolares y relaciones más estrechas entre los padres y los maestros. Estos son cambios prometedores, especialmente en los contextos de baja calidad educacional, en los cuales el ausentismo de los maestros es mayor y las escuelas muchas veces dejan de funcionar.

Sin embargo, el mejoramiento de las tasas de asistencia de los maestros y la extensión de su jornada laboral sólo constituyen los primeros pasos necesarios para lograr una mejor calidad educacional para todos. Los maestros también necesitan tener conocimientos tanto en las materias que enseñan como ser capaces de utilizar eficazmente las metodologías pedagógicas en el aula. El impacto de las reformas de gestión centrada en la escuela en estas áreas parece ser más limitado. Para mejorar la calidad de la educación también se requieren reformas de los incentivos docentes que motiven a los maestros a mantenerse ac-

tualizados en sus habilidades, que mejoren las prácticas pedagógicas y, en último término, gratifiquen eficazmente el desempeño de los maestros, medido a través del aprendizaje de sus alumnos.

Atribución, problemas de medición y otros factores que afectan la eficacia de los incentivos docentes

Otros factores también son importantes en el diseño e implementación de incentivos docentes eficaces, pero no se examinaron sistemáticamente en los documentos de antecedentes para este informe. En primer lugar, existe la necesidad de que las gratificaciones estén vinculadas a resultados que puedan atribuirse con precisión a los beneficiarios de éstas. Las primeras reformas destinadas a introducir planes de remuneración por mérito para maestros individuales en Estados Unidos enfrentaron problemas debido a las dificultades de atribuir los mejoramientos de los indicadores educacionales a los esfuerzos de un maestro en particular⁴¹. Cuando la atribución es cuestionable o difícil de medir, las gratificaciones grupales, tales como los incentivos basados en las escuelas, podrían ser más eficaces.

En segundo lugar, es crucial que los resultados deseados sean medibles con precisión o en forma aproximada. La enseñanza y el aprendizaje son procesos complejos y la buena docencia puede ser más un arte que una ciencia. Las gratificaciones que se ofrecen por aspectos específicos suelen generar incentivos en esas áreas muy específicas. Por lo tanto, las autoridades responsables de las políticas deben estar muy seguras de qué es lo que están premiando si realmente desean generar un estímulo. Por ejemplo, los puntajes de las pruebas miden el aprendizaje, pero se ha mostrado repetidamente que constituyen una medida “ruidosa”⁴². Más aun, muchas veces lo que se refleja en los puntajes de las pruebas es el conocimiento de cómo rendir una prueba y el conocimiento del material muy específico cubierto en una prueba, en lugar de conocimientos generalizables o habilidades analíticas, que es lo que las escuelas deberían ayudar a generar. El diseño de múltiples pruebas y la vinculación de los incentivos docentes con el desempeño de los alumnos en múltiples pruebas a través del tiempo podrían reducir al-

⁴¹ Murnane y Cohen (1986) presentan un minucioso análisis de los primeros planes de remuneración docente por mérito en Estados Unidos.

⁴² Kane y Staiger (2001) y Chay, McEwan y Urquiola (2003) presentan evidencia de que las diferencias en los puntajes obtenidos en las pruebas entre las diferentes escuelas suelen deberse a variaciones del muestreo y otras fuentes no persistentes.

gunos de los problemas que plantea la medición del aprendizaje de los alumnos.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, los estudios recientes han mostrado que es muy importante evitar las respuestas conductuales potencialmente negativas a los mecanismos de incentivos docentes. Estas respuestas pueden perjudicar la enseñanza y el aprendizaje de varias maneras, por ejemplo, fomentando el engaño, discriminando a los alumnos más débiles o en riesgo, o limitando el currículum al material cubierto en las pruebas.

El contexto político y especialmente los sindicatos de maestros cumplen un rol importante en el diseño e implementación de las reformas

Las reformas educativas no sólo se ven afectadas, sino también moldeadas, por el rol de los sindicatos de maestros. En América Latina, los sindicatos de maestros suelen ser actores educacionales grandes y poderosos, que representan a la mayoría –si no a todos– los maestros de un país. Con frecuencia, se oponen a la adopción de mecanismos de incentivos docentes (con excepción de los aumentos de sueldos universales), especialmente cuando los estímulos están vinculados al desempeño docente y a los indicadores educacionales. A pesar de que la oposición de los sindicatos de maestros a las reformas de los incentivos docentes ha bloqueado los intentos de los gobiernos de diferenciar la remuneración docente sobre la base del desempeño, por lo menos en dos casos, Chile y México, los sindicatos de maestros colaboraron en el diseño de los programas de reforma de los incentivos. Estos casos destacan el hecho de que el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos docentes eficaces necesariamente requerirá de colaboración entre los sindicatos y las autoridades responsables de las políticas educacionales.

Como se destacó en el Capítulo 2, es importante reconocer que suelen haber razones poderosas para explicar la oposición de los sindicatos de maestros a las reformas de los incentivos. Los esquemas de incentivos docentes que gratifican el desempeño individual o de grupos pequeños, al igual que las reformas que delegan la autoridad a las escuelas, pueden socavar la identidad y afiliación colectiva de los maestros, debilitando así el poder de los dirigentes de los sindicatos de maestros. Además, los dirigentes del sindicato suelen oponerse a la remuneración basada en el desempeño, debido a los problemas inhe-

rentes analizados anteriormente, tales como la medición precisa del aprendizaje de los alumnos y la atribución de este aprendizaje a maestros específicos.

Sin embargo, los sindicatos de maestros capaces y profesionales exhiben mayores probabilidades de apoyar a las reformas de los incentivos docentes. Los sindicatos que toman como modelo las organizaciones profesionales preocupadas de la práctica pedagógica y el estudio y el mejoramiento de la educación tienden a apoyar y contribuir al diseño y la implementación de las reformas de los incentivos docentes. Fuera de la capacidad de los sindicatos de maestros, varios factores también pueden afectar el rol que cumplen los sindicatos de maestros en las reformas de los incentivos docentes, incluyendo la responsabilidad por los resultados, la participación del sindicato en el diseño de las reformas y el contexto general de los sueldos y condiciones laborales de los docentes.

La responsabilidad por los resultados ante la opinión pública y las comunidades locales también puede generar presión sobre los sindicatos de maestros para que apoyen las reformas de los incentivos docentes destinadas a mejorar la calidad de la educación. En Chile, por ejemplo, el deficiente desempeño en las evaluaciones internacionales de la calidad educacional y la falta de mejoramientos en el rendimiento de los alumnos en las evaluaciones nacionales implicaron que el sindicato de maestros no pudo desconocer la necesidad de implementar reformas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Cuanto más se comprometan los países en las evaluaciones de la calidad de la educación, tanto nacionales como internacionales, más probable será que se ejerza presión sobre los sindicatos de maestros para que apoyen reformas educativas sustanciales.

El hecho de involucrar a los sindicatos de maestros tempranamente en el proceso de diseño de las reformas educativas genera pertenencia y aceptación de la reforma, lo que ayudará a disminuir las probabilidades de que los sindicatos bloqueen la adopción o implementación de la misma. También puede ser muy beneficioso para el diseño de la reforma, dado que los maestros tienen amplios conocimientos prácticos acerca de su trabajo. Ciertamente, la participación del gremio también plantea riesgos en el diseño de las reformas de los incentivos docentes, incluyendo la posibilidad de “quemar” los incentivos reales contemplados en la reforma.

Finalmente, un contexto de remuneraciones y condiciones laborales adecuadas facilitará el apoyo del sindicato para la introducción de las reformas de los incentivos docentes. En Chile, por ejemplo, las nego-

ciaciones entre el sindicato de maestros y las autoridades del Ministerio de Educación en relación con la introducción de los incentivos docentes basados en el desempeño se produjeron después de sustanciales aumentos de los sueldos docentes en todos los niveles.

Conclusiones y agenda para las investigaciones futuras con respecto a los incentivos docentes

En este informe, resumimos la evidencia de las evaluaciones recientes con respecto al impacto de las reformas de los incentivos docentes sobre la calidad de la enseñanza y el rendimiento académico de los alumnos. Analizamos las lecciones clave y las implicancias en cuanto a políticas, tanto en términos del diseño como de la implementación de la reforma. A pesar de que hemos arrojado luces con respecto a la importante pregunta de cómo se deberían diseñar las reformas de incentivos docentes eficaces para mejorar la docencia y el aprendizaje, todavía quedan muchas áreas que requieren nuevas investigaciones.

En primer lugar, pocos países han experimentado esquemas basados en el desempeño para los docentes de la región y, por lo tanto, sólo pudimos extraer lecciones a partir de las (muy diferentes) experiencias de Chile y México en esta área. A medida que son más los países que sienten presión por mejorar la calidad de la educación dentro de las limitaciones fiscales, la vinculación de los incentivos docentes con el rendimiento de los alumnos probablemente se vuelva más popular. La implementación de un mayor número de reformas y diferentes tipos de reformas de los incentivos docentes basados en el desempeño nos ofrece oportunidades de comprender mejor su impacto sobre la calidad de la enseñanza y los resultados de los alumnos.

En segundo lugar, a pesar de que las reformas educativas son comunes en la región, es raro encontrar casos en los cuales los hallazgos de evaluaciones sólidas hayan sido utilizados para informar el diseño de las reformas. Nuestra esperanza es que este informe ayude a llenar dicho vacío.

En tercer lugar, en este informe no se abordaron importantes aspectos que afectan quién ingresa a la carrera de pedagogía y permanece en la profesión docente, tales como los beneficios no salariales, incluyendo las pensiones y los seguros. Estos gastos docentes no salariales son sustanciales en la mayoría de los países latinoamericanos y su impacto en la calidad de la enseñanza probablemente no sea trivial. Futu-

ras investigaciones deberían abordar su función en la atracción, perfeccionamiento y retención de maestros eficaces.

Finalmente, esperamos que las autoridades responsables de las políticas educacionales incorporen planes destinados a realizar evaluaciones de impactos en el proceso de diseño de las reformas, de manera que se vuelva una práctica común aprender a partir de las experiencias propias (y las de los demás). Como se mencionó en la introducción, la realización de evaluaciones de los impactos de los programas educacionales constituye un desafío dada la imposibilidad de saber qué les habría ocurrido a los afectados por el programa en ausencia de este último. Este problema de evaluación está presente en todos los programas sociales y es particularmente grave cuando se asigna el programa a los participantes sobre la base de factores que también podrían afectar el resultado del programa. La separación de los efectos que tienen sobre los resultados las variables que impactan en quién (o qué escuela) participa en un programa específico del programa mismo se conoce como el problema de *selección* en la literatura de evaluación de impactos. Por ejemplo, el equipo que realizó la evaluación del Programa de Carrera Magisterial de México debió abordar el problema de que la participación de los maestros en el programa es voluntaria y, por lo tanto, los maestros que optan por participar en la Carrera Magisterial podrían ser diferentes de los maestros que optan por no participar en formas tales que también afectan el aprendizaje de sus alumnos. Estos problemas deben ser tomados en consideración al diseñar las reformas de los incentivos docentes y las evaluaciones de sus impactos.

Bibliografía

- Abrahão de Castro, J. 1998. "O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magisterio e seu impacto no financiamento do ensino fundamental." Texto para Discussão 604. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- _____. n.d. "Financiamento da educação no Brasil,"(Processed). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Aidt, T., and Z. Tzannatos. 2002. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington DC: World Bank.
- Alcázar, L. and S. Cueto. 2004. "Informe final de Análisis de datos de Línea Base Plan Piloto de Bonificaciones Especiales a Docentes en Zonas Rurales," GRADE (Grupo para el Análisis del Desarrollo), Lima, Perú.
- Alvarez, B., and J. Majmudar. 2001. "Teachers in Latin America: Who Is Preparing Our Children for the Knowledge Century?" Latin America and the Caribbean Region—Human Development Department Paper 67, World Bank, Washington, DC.
- Angrist, J., and V. Lavy. 1998. "Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools." NBER Working Paper w6781, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Angrist, J., E. Bettinger, E. Bloom, E. King, and M. Kremer. 2002. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." *American Economic Review* 92(5): 1535–58.
- Arcia, G., and H. Belli. 2001. "La autonomía escolar en Nicaragua: Reestableciendo el contrato social." PREAL (Programa de Reforma Educativa en América Latina), Managua.
- Arnové, R. 1994. *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979–1993*. Boulder, CO: Westview Press.
- _____. 1995. "Education as Contested Terrain in Nicaragua." *Comparative Education Review* 39 (1): 28–53.
- Asencio Florez, C., R. Ruiz Carrión, V. Sequiera Calero, V. Castro, and A. Gershberg. 2001. "Lecciones aprendidas de la autonomía escolar Nicaragüense." New School University, New York.
- Assael Budnik, J., and J. P. Urrutia. 2002. "La experiencia del sindicalismo magisterial chileno de concertación y conflicto en el sector educativo." In *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina*, ed. M.V. Murillo. Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales. Sede Académica de Argentina.

- Baker, G. 2002. "Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts." *Journal of Human Resources* 37: 728–51.
- Ballou, D. 2001. "Pay for Performance in Public and Private Schools." *Economics of Education Review* 20 (1): 51–61.
- Ballou, D., and M. Podgursky. 1993. "Teachers' Attitudes toward Merit Pay: Examining Conventional Wisdom." *Industrial and Labor Relations Review* 47 (1): 50–61.
- _____. 1997. *Teacher Pay and Teacher Quality*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute of Employment Research.
- _____. 2002. "Returns to Seniority among Public School Teachers." *Journal of Human Resources* 37: 892–912.
- Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205.
- Barro, S., and L. Sutter. 1988. *International Comparisons of Teachers' Salaries: An Exploratory Study*. Washington, DC: U.S. Department of Education.
- Bascia, N. 1998. "Teacher Unions and Educational Reform." In *International Handbook of Educational Change*, ed. A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, and D. Hopkins. Boston, MA: Kluwer Academic Publishing.
- Baugh, W. H., and J. A. Stone. 1982. "Teachers, Unions, and Wages in the 1970s: Unionism Now Pays." *Industrial and Labor Relations Review* 35 (3): 368–76.
- Bedi, A. S., and J. H. Marshall. 2002. "Primary School Attendance in Honduras." *Journal of Development Economics* 69 (1): 129–53.
- Bellei, C. 2001. "El talón de Aquiles de la reforma. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile." In *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, ed. S. Martinic and M. Pardo. Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América (CIDE-PREAL).
- _____. 2004. "La profesionalización docente desde los 90. Protección, apoyo, e incentivos." Ministry of Education: Santiago.
- Bénabou, R., and J. Tirole. 2000. "Self-Confidence and Social Interactions." NBER Working Paper w7585, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2003. "Intrinsic and Extrinsic Motivation." *Review of Economic Studies* 70: 489–520.
- Bennell, P. 2004. *Teacher Motivation and Incentives in Sub-Saharan Africa and Asia*. Brighton, UK: Knowledge and Skills for Development.
- Betts, J. 1995. "Is There a Link between School Inputs and Earnings? Fresh Scrutiny of an Old Literature." In *Does Money Matter? The Link between Schools, Student Achievement, and Adult Success*, ed. G. Burtless. Washington, DC: Brookings Institution.
- Boozer, M. 1999. "The Design and Evaluation of Incentive Schemes for Schools: Evidence from South Carolina's Teacher Incentive Pay Project." Paper prepared for the National Academy of Sciences Conference, "Devising Incentives to Improve Human Capital," Irvine, CA, December 17–18.
- Bossert, S. T., and others. 1982. "The Instructional Management Role of the Principal." *Educational Administration Quarterly* 18 (3): 34–64.
- Brimelow, P. 2003. *The Worm in the Apple: How the Teacher Unions Are Destroying American Education*. New York: Perennial.

- Card, D., and A. B. Krueger. 1996. "Labor Market Effects of School Quality: Theory and Evidence." In *Does Money Matter? The Link Between Schools, Student Achievement and Adult Success*, ed. Gary Burtless, 97–140. Washington, DC: Brookings Institution.
- Card, D., and A. Payne. 2002. "School Finance Reform, the Distribution of School Spending, and the Distribution of Student Test Scores." *Journal of Public Economics* 83: 49–82.
- Carnoy, M., and P. McEwan. 1997. "La educación y el mercado laboral en Honduras." Report for the Secretaría de Educación–ASED Project. Stanford University, Stanford, CA.
- Carnoy, M., and W. Michel. 1996. "Do Teachers Get Paid Too Much? A Worldwide Comparison of Teacher Pay." Stanford University, Palo Alto, CA.
- Casassus, J., S. Cusato, J. Enrique Froemel, and J. C. Palafox. 2002. *First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors for Students in the Third and Fourth Years of Primary School: Second Report*. Santiago: UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization).
- Castillo, M. 1998. "La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua." Serie Reformas de Política Pública. Santiago: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chamberlain, G. 1982. "Multivariate Regression Models for Panel Data." *Journal of Economics* 18: 5–46.
- Chambers, J. 1976. "The Impact of Collective Bargaining for Teachers in Resource Allocation in Public School Districts." *Journal of Urban Economics* 4: 324–39.
- Chapman, D., C. Snyder, and S. Burchfield. 1993. "Teacher Incentives in the Third World." *Teacher and Teacher Education* 9(3): 301–16.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, and F. H. Rogers. 2004. "Provider Absence in Schools and Health Clinics." Paper presented at the Northeast Universities Development Consortium Conference in Montreal, October.
- Chay, K., P. McEwan, and M. Urquiola. 2003. "The Central Role of Noise in Evaluating Interventions that Use Test Scores to Rank Schools." NBER Working Paper w10118, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Chiroque, S. 2001. "Sistema de incentivos al maestro Peruano." Documento de Trabajo al 15 de diciembre 2001, Instituto de Pedagogía Popular, Lima.
- _____. 2004b. "Descongelar los niveles magisteriales." Informe 18, Instituto de Pedagogía Popular, Lima.
- CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación). 2000. "Encuesta nacional a los actores del sistema educativo 1999." Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago, Chile.
- _____. 2003. "IV encuesta nacional a los actores del sistema educativo: Medición 2003." Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago.
- Clark, M. A. 2003. "Education Reform, Redistribution, and Student Achievement: Evidence from the Kentucky Education Reform Act." Mathematica Policy Research, Princeton, NJ.

- Clotfelter, C., H. Ladd, J. Vigdor, and R. Aliaga Diaz. 2004. "Do School Accountability Systems Make It More Difficult for Low-Performing Schools to Attract and Retain High-Quality Teachers?" *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (2): 251–71.
- Cole, S. 1968. "The Unionization of Teachers: Determinants of Rank-and-File Support." *Sociology of Education* 41 (1): 66–87.
- Conley, S., D. Muncey, and J. Gould. 2002. "Negotiating Teacher Compensation: Three Views of Comprehensive Compensation Reform." *Educational Policy* 16 (5): 675–706.
- Conning, J., and M. Kevane. 2002. "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review." *World Development* 30 (3): 375–94.
- Contreras D., L. Flores, F. Lobato, and V. Macías. 2003. "Monetary Incentives for Teachers and School Performance: Evidence for Chile." University of Chile, Department of Economics, Santiago.
- Coolahan, J., P. Santiago, R. Phair, and A. Ninomiya. 2004. "Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers—Country Note: Korea." Organisation for Economic Co-operation and Development Directorate for Education, Education and Training Policy Division, Paris.
- Corcoran, S., W. Evans, and R. Schwab. 2004a. "Changing Labor-Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1995–2000." *The American Economic Review* 94 (2): 230–5.
- _____. 2004b. "Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers." *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 449–70.
- Courty, P., and G. Marschke. 2004. "An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives." *Journal of Labor Economics* 22: 23–56.
- Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pages, and P. Romaguera. 2002. "Un diagnóstico del desempleo en Chile." Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Cox, C. 2003. "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX." In *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, ed. C. Cox. Santiago: Editorial Universitaria.
- Crouch, L. De próxima publicación. "Political Economy, Incentives, and Teachers' Unions: Case Studies in Chile and Perú." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. Washington, DC: World Bank.
- Cueto, S., and L. Alcázar. 2004. "Informe final de análisis de datos de línea base plan piloto de bonificaciones especiales a docentes en zonas rurales." GRADE (Grupo para el Análisis del Desarrollo), Lima.
- Cullen, J., and R. Reback. 2002. "Tinkering Towards Accolades: School Gaming under a Performance Accountability System." Unpublished manuscript. University of Michigan.
- Darling-Hammond, L. 2000. "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence." Seattle, WA: Center for the Study of Teaching and Policy.
- De Ferranti D., G. Perry, F. Ferreira, and M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, DC: World Bank.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J. L. Guasch, W. Maloney, C. Sanchez-

- Paramo, and N. Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: World Bank.
- Dec, T., and B. Keys. 2004. "Does Merit Pay Reward Good Teachers? Evidence from a Randomized Experiment." *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 471–88.
- Delanoy, F., and G. Sedlacek. 2001. *Brazil: Teachers Development and Incentives: A Strategic Framework*. Washington, DC: World Bank.
- Di Gropello, E. 1997. "Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo." CEPAL, Santiago, Chile.
- Di Gropello, E., and R. Cominetti, Eds. 1998. "La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana." United Nations, Santiago, Chile.
- Di Gropello, E., and J. Marshall. De próxima publicación. "Teacher Effort and Schooling Outcomes in Rural Honduras." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Díaz, H., and J. Saavedra. 2000. "La carrera del maestro del Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño." GRADE (Grupo para el Análisis del Desarrollo), Lima.
- Duryea, S., D. Lam, and D. Levinson. 2003. "Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil." PSC Research Report 03–541, Population Studies Center at the Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor.
- Duthilleul, Y. 2004. "Review of Key Factors and Policy Trends Associated with Hiring and Employing Teachers." (Preliminary version). International Institute for Educational Planning, Paris.
- Eberts, R., K. Hollenbeck, and J. Stone. 2002. "Teacher Performance Incentives and Student Outcomes." *Journal of Human Resources* 37: 913–27.
- Eberts, R., and J. Stone. 1984. *Unions and Public Schools: The Effects of Collective Bargaining and American Education*. Toronto: Lexington Books.
- _____. 1998. "Student Achievement in Public Schools: Do Principals Make a Difference?" *Economics of Education Review* 7 (3): 291–99.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 1999. *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago: ECLAC.
- Ehrenberg, R. G., and D. J. Brewer. 1995. "Did Teachers' Verbal Ability and Race Matter in the 1960s? Coleman Revisited." *Economics of Education Review* 14 (1): 1–21.
- Eurydice. 2004. *The Teaching Profession in Europe: Profiles, Trends, and Concerns; Report IV: Keeping Teaching Attractive for the 21st Century—General Lower Secondary Education*. Brussels: Eurydice.
- Ferguson, R. F. and H. F. Ladd. 1996. "How and Why Money Matters: An Analysis of Alabama Schools." In *Holding Schools Accountable: Performance-based Reform in Education*, ed. Helen F. Ladd, 265–98. Washington, DC: Brookings Institution.
- Figlio, D. 1997. "Teacher Salaries and Teacher Quality." *Economics Letters* 55: 267–71.
- _____. 2002. "Can Public Schools Buy Better Teachers?" *Industrial and Labor Relations Review* 55: 686–99.
- Figlio, D., and L. Getzler. 2002. "Accountability, Ability, and Disability: Gaming the System." NBER Working Paper No. w9307, National Bureau of

- Economic Research, Cambridge, MA.
- Figlio, D., and J. Winicki. 2002. "Food for Thought: The Effects of School Accountability Plans on School Nutrition." NBER Working Paper 9319, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Flyer, F., and S. Rosen. 1996. "Some Economics of Precollege Teaching." In *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*, ed. W. Becker and W. Baumol. Cambridge, MA: MIT Press.
- Freeman, R., and J. Medoff. 1984. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Fuller, B., and P. Clark. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy." *Review of Education Research* 64 (1): 119–57.
- Fuller, B., and M. Riverola. 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teacher and Directors." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 5, World Bank, Washington, DC.
- Gates, S. M., J. S. Ringel, L. Santibanez, K. Ross, and C. Chung. 2003. *Who Is Leading Our Schools? An Overview of School Administrators and Their Careers*. MR-1679-EDU. Santa Monica, CA: The RAND Corporation.
- Gaynor, M., and M. V. Pauly. 1990. "Compensation and Productive Efficiency in Partnerships: Evidence from Medical Group Practice." *Journal of Political Economy* 98(3): 544–73.
- Gershberg, A. 1999a. "Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State." *Latin American Perspectives* 26 (4): 8–38.
- _____. 1999b. "Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico." *World Development* 27 (4): 753–71.
- _____. 2003. "Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools and Education Reform Processes in Nicaragua." Paper written for the project Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua, funded by the Tinker Foundation, New York.
- Gershberg, A., and B. Meade. 2003. "Parental Contributions and School-Level Finances: An Analysis of Nicaraguan Autonomous School Budgets." Paper written for the project Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua, funded by the Tinker Foundation, New York.
- Gershberg, A., and D. Winkler. 2000. "Education Decentralization in Latin America: A Review of the Effects on the Quality of Schooling." In *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, ed. S. Javed Burki. Proceedings of the 1999 Annual World Bank Conference on Development in Latin America. Washington, DC: World Bank.
- Glewwe, P. (University of Minnesota), and M. Kremer (Harvard University and NBER). 2002. "Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes." *Journal of Economic Literature* 40 (2): 436–82.
- _____. Forthcoming. "Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries." *Handbook on the Economics of Education*.
- Glewwe, P., N. Ilias, and M. Kremer. 2003. "Teacher Incentives." NBER Working Paper 9671, National Bureau of Economic Research, Cambridge,

- MA.
- Goldhaber, D., and E. Anthony. 2004. "Can Teacher Quality Be Effectively Assessed?" Working Paper, Center for Reinventing Public Education, Seattle, WA.
- Goldhaber, D., D. Brewer and D. Anderson. 1999. "A Three-way Error Components Analysis of Educational Productivity." *Education Economics* 7 (3): 199–208.
- González, P. 1998. *Financiamiento de la educación en Chile*. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa—United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (PREAL-UNESCO).
- _____. 2002. "Estructura institucional, recursos, y gestión en el sistema educacional chileno." Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- _____. 2003. "Estructura institucional, recursos, y gestión en el sistema educacional chileno." In *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, ed. C. Cox. Santiago: Editorial Universitaria.
- González, P., A. Mizala, and P. Romaguera. 2001. "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile." Santiago, Centro de Economía Aplicada, Departamento Ingeniería Industrial, University of Chile.
- Gordon, N. 2004. "Do Federal Grants Boost School Spending? Evidence from Title I." *Journal of Public Economics* 88 (9–10): 1771–92.
- Gordon, N., and E. Vegas. De próxima publicación. "Education Finance Equalization, Spending, Teacher Quality and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Government of Chile. 2003. *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers: OECD Activity, Country Background Report for Chile*. Santiago: Government of Chile.
- Grimes, P. W., and C. A. Register. 1990. "Teachers' Unions and Student Achievement in High School Economics." *Journal of Economic Education* 21 (3): 297–306.
- Grossman, J. B. 1994. "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience." *World Bank Research Observer* 9 (2):159–80.
- Grupo de Economistas y Asociados. 1998. "Análisis de las percepciones monetarias de los maestros de educación primaria." Grupo de Economistas y Asociados, Mexico City.
- Guarino, C., L. Santibáñez, G. Daley, and D. Brewer. 2004. "A Review of the Research Literature on Teacher Recruitment and Retention." Technical Report 164-EDU, The RAND Corporation, Los Angeles, CA.
- Gunnarson, V., P. Orazem, M. Sánchez and A. Verdisco. Forthcoming. "Does School Decentralization Raise Student Outcomes?: Theory and Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation." Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Gunnarson, V., P. Orazem, M. Sánchez, and A. Verdisco. 2004. *Does School Decentralization Raise Student Outcomes? Theory and Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation*. Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 04005. Ames, IA: Iowa State

- University.
- Hadi, A.S. 1992. "A New Measure of Overall Potential Influence in Linear Regression." *Computational Statistics and Data Analysis* 14: 1–27.
- Hall, W. C., and N. E. Carroll. 1973. "The Effect of Teachers' Organizations on Salaries and Class Size." *Industrial and Labor Relations* 26 (2): 834–41.
- Han, Y., and R. A. Rossmiller. 2004. "How Does Money Affect Teachers' Career Choices? Evidence from NLS-72." *Journal of Education Finance* 30 (Summer): 79–100.
- Hanushek, E. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools." *Journal of Economic Literature* 24 (3): 1141–77.
- _____. 1995. "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries." *World Bank Research Observer* 10 (2): 227–46.
- _____. 1996. "Measuring Investment in Education." *Journal of Economic Perspectives* 10: 9–30.
- _____. 1997. "Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19 (2): 141–64.
- _____. 2002a. "Publicly Provided Education." In *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, ed. A. J. Auerbach and M. Feldstein. Elsevier.
- _____. 2002b. "The Failure of Input-Based Schooling Policies." NBER Working Paper w9040, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2003. "The Failure of Input-Based Schooling Policies." *Economic Journal* 113: F64–F98.
- Hanushek, E. (Stanford University), J. Kain, D. O'Brien, and S. Rivkin. 2004 (preliminary version). "The Market for Teacher Quality."
- Hanushek, E. (Stanford University), J. Kain, and S. Rivkin. 1999. "Do Higher Salaries Buy Better Teachers?"
- _____. 2001. "Why Public Schools Lose Teachers." NBER Working Paper 8599, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, E., and R. Pace. 1995. "Who Chooses to Teach (and Why)?" *Economics of Education Review* 14 (2): 101–17.
- Hanushek, E., and M. Raymond. 2002. "Improving Educational Quality: How Best to Evaluate Our Schools?" In *Education in the 21st Century: Meeting the Challenges of a Changing World*, ed. Y. Kodrzycki. Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston.
- Hart, O., and B. Hölmstrom. 1987. "The Theory of Contract." In *Advances in Economic Theory*, ed. T. Bewley. Fifth World Congress. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckman, J., C. Heinrich, and J. Smith. 2002. "The Performance of Performance Standards." *Journal of Human Resources* 37: 778–811.
- Heckman, J., and J. Smith. 1995. "Assessing the Case for Social Experiments." *Journal of Economic Perspectives* 9 (2): 85–110.
- Heneman, H. 1997. "Assessment of the Motivational Reactions of Teachers to a School-Based Performance Award Program." Paper presented at the American Educational Research Association Annual Conference, Chicago, March 24–28.
- Henry, G., and R. Rubinstein. 2002. "Paying for Grades: Impact of Merit-

- Based Financial Aid on Educational Quality.” *Journal of Policy Analysis and Management* 21 (1): 93–109.
- Hernani-Limarino, W. De próxima publicación. “Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers in Latin America and the Caribbean.” In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Holmstrom, B., and P. Milgrom. 1991. “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 24–51.
- Hoxby, C. 1996. “How Teachers’ Unions Affect Education Production.” *Quarterly Journal of Economics* 111 (3): 671–718.
- . 2000. “The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Natural Population Variation.” *Quarterly Journal of Economics* 115 (4): 1239–85.
- . 2001. “All School Finance Equalizations Are not Created Equal.” *Quarterly Journal of Economics* 116 (4): 1189–1231.
- . 2002. “Would School Choice Change the Teaching Profession?” *Journal of Human Resources* 37: 846–91.
- Hoxby, C. and A. Leigh. 2004. “Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States.” *The American Economic Review* 94 (2): 236–46.
- Hsieh, C.-T., and M. Urquiola. 2003. “When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile’s Nationwide School Voucher Program.” NBER Working Paper 10008, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ingersoll, R. 2003. *Out-of-Field Teaching and the Limits of Teacher Policy*. Seattle, WA: Center for the Study of Teaching and Policy.
- Instituto Apoyo. 2001. “Plan de implementación de un programa de incentivos para docentes de zonas rurales y de condiciones especiales.” Lima.
- Jacob, B., and L. Lefgren. 2004. “The Impact of Teacher Training on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from School Reform Efforts in Chicago.” *Journal of Human Resources* 39(1): 50–79.
- Jacob, B., and S. Levitt. 2002. “Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating.” NBER Working Paper 9413, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Jacobson, S. 1989. “The Effects of Pay Incentives on Teacher Absenteeism.” *Journal of Human Resources* 24 (2): 280–86.
- Jakubson, G. 1991. “Estimation and Testing of the Union Wage Effect Using Panel Data.” *Review of Economic Studies* 58 (5): 971–91.
- Jessup, D. 1978. “Teacher Unionization: A Reassessment of Rank and File Motivations.” *Sociology of Education* 51 (1): 44–55.
- . 1985. *Teachers, Unions, and Change. A Comparative Study*. New York: Praeger.
- Jimenez, E., and Y. Sawada. 1999. “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program.” *The World Bank Economic Review* 13 (3): 415–41.

- _____. 2003. "Does Community Management Help Keep Kids in School? Evidence Using Panel Data from El Salvador's EDUCO Program." Discussion Paper CIRJE-F-236, Center for International Research on the Japanese Economy, Tokyo.
- Johnson, S. M. 1985. *Teacher Unions in Schools*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kaestner, R., and A. I. Gershberg. 2002. "Lessons Learned from Nicaragua's School Autonomy Reform: A Review of Research by the Nicaragua Reform Evaluation Team of the World Bank." Paper written for the project Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua, funded by the Tinker Foundation, New York.
- Kane, T., and D. Staiger. 2001. "Improving School Accountability Measures." NBER Working Paper 8156, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2002a. "The Promises and Pitfalls of Imprecise School Accountability Measures." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 91–114.
- _____. 2002b. "Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based Accountability Systems." In *Brookings Papers on Education Policy: 2002*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kerchner, C., J. Koppich, and J. Weeres. 1997. *United Mind Workers: Unions and Teaching in the Knowledge Society*. San Francisco: Jossey-Bass.
- _____. 1998. *Taking Charge of Quality: How Teachers and Unions Can Revitalize Schools*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kimball, S., H. Heneman, and E. Kellor. 2003. "Pensions for Teachers: Possible Changes and Implications." University of Wisconsin Working Paper TC-03-09, Consortium for Policy Research in Education, Madison, WI.
- King, E. 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Washington, DC: World Bank.
- King, E., and B. Ozler. 2000. "What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, World Bank Development Research Group, Washington, DC.
- King, E., P. Orazem, and D. Wohlgemuth. 1999. "Central Mandates and Local Initiatives: The Colombia Education Voucher Program." *World Bank Economic Review* 13 (3): 467–92.
- King, E., B. Ozler, and L. Rawlings. 2000. "Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction?" World Bank, Washington, DC.
- King, E., L. Rawlings, B. Ozler, P. Callejas, N. Gordon, N. Mayorga de Caldera, W. Lopez, R. Lopez, Z. Lopez, and A. Huete. 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Impact Evaluation of Education Reforms Working Paper 1, World Bank, Washington, DC.
- Kingdon, G., and F. Teal. 2002. "Does Performance-Related Pay for Teachers Improve Student Performance? Some Evidence from India." Working Paper 165, Center for the Study of African Economies, Oxford.
- Kohn, A. 1993. *Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive Plans, A's, Praise, and Other Bribes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Komenan, A. G., and C. Grootaert. 1990. "Pay Differences between Teachers and Other Occupations: Some Empirical Evidence from Côte d'Ivoire."

- Economics of Education Review* 9 (3): 209–17.
- Koretz, D. 2002. “Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators’ Productivity.” *Journal of Human Resources* 37: 752–77.
- Kremer, M. 1995. “Research on Schooling: What We Know and What We Don’t—A Comment on Hanushek.” *World Bank Research Observer* 10 (2): 247–54.
- _____. 2003. “Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons,” *AEA Papers and Proceedings* 93 (2): 102–06.
- Kremer, M., N. Chaudhury, F. H. Rogers, K. Muralidharan, and J. Hammer. 2004. “Teacher Absence in India: A Snapshot.” World Bank, Washington, DC.
- Ladd, H. 1999. “The Dallas School Accountability and Incentive Program: An Evaluation of Its Impacts on Student Outcomes.” *Economics of Education Review* 18: 1–16.
- Ladd, H., and A. Zelli. 2002. “School-Based Accountability in North Carolina: The Responses of School Principals.” *Educational Administration Quarterly* 38 (4): 494–528.
- Lakdawalla, D. 2001. “The Declining Quality of Teachers.” NBER Working Paper w8263, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lam, D., and L. Marteleto. 2002. “Small Families and Large Cohorts: The Impact of the Demographic Transition on Schooling in Brazil.” PSC Research Report 02-519, Population Studies Center at the Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor, MI.
- Lankford, H., S. Loeb, and J. Wyckoff. 2002. “Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis.” *Education Evaluation and Policy Analysis* 24 (1): 37–62.
- Lankford, H., and J. Wyckoff. 1997. “The Changing Structure of Teacher Compensation, 1970–94.” *Economics of Education Review* 16 (4): 371–84.
- Lavy, V. 2002. “Evaluating the Effect of Teachers’ Group Performance Incentives on Pupil Achievement.” *Journal of Political Economy* 110 (6): 1286–316.
- _____. 2003. “Paying for Performance: The Effect of Teachers’ Financial Incentives.” Discussion Paper 3862, Center for Economic Policy Research, Washington, DC.
- _____. 2004. “Performance Pay and Teachers’ Effort, Productivity, and Grading Ethics.” NBER Working Paper w10622, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lazear, E. 2004. “Speeding, Tax Fraud, and Teaching to the Test.” NBER Working Paper w10932, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lee, J. (Korea Development Institute School), and K. You (Korea Development Institute). 2000. “The Political Economy of Linear Earnings Profile for Teachers in Korea.”
- Lee, L.-F. 1978. “Unionism and Wage Rates: A Simultaneous Equation Model with Qualitative and Limited Dependent Variables.” *International Economic Review* 19: 415–33.
- Liang, X. 1999. “Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How Does Teacher Pay Compare to Other Professions, What Determines Teacher Pay,

- and Who Are the Teachers?" LCSHD Paper Series 21493, World Bank, Washington, DC.
- Lieberman, M. 2000. *The Teacher Unions: How They Sabotage Educational Reform and Why*. San Francisco: Encounter Books.
- Lockheed, M., and A. Verspoor. 1991. *Improving Education in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Loeb, S., and M. Page. 2000. "Examining the Link between Teacher Wages and Student Outcomes: The Importance of Alternative Labor Market Opportunities and Non-pecuniary Variation." *Review of Economics and Statistics* 82: 393–408.
- Loeb, S., and M. Reininger. 2004. *Public Policy and Teacher Labor Markets*. East Lansing, MI: Education Policy Center at Michigan State University.
- López-Acevedo, G. 2002. "Teachers' Incentives and Professional Development in Schools in Mexico." Policy Research Working Paper WPS 2777, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2004. "Teachers' Salaries and Professional Profile in México." World Bank Policy Research Working Paper 3394, World Bank, Washington, DC.
- Loveless, T. 2000. *Conflicting Missions? Teachers Unions and Educational Reform*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Marshall, J., and K. White. 2002. "Academic Achievement, School Attendance and Education Policy in Honduras." Unpublished manuscript.
- Masters, M., and J. T. Delaney. 1987. "Union Political Activities: A Review of the Empirical Literature." *Industrial and Labor Relations Review* 40 (3): 336–53.
- McCaffrey, D., J. R. Lockwood, D. Koretz, and L. Hamilton. 2003. *Evaluating Value-Added Models for Teacher Accountability*. Santa Monica, CA: The RAND Corporation.
- McEwan, P. 2001. "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-religious Private Schools in Chile's Voucher System." *Education Economics* 9: 103–28.
- McEwan, P., and J. Marshall. 2004. "Why Does Academic Achievement Vary across Countries? Evidence from Cuba and Mexico." *Education Economics* 12 (3), 205–17.
- McEwan, P., and L. Santibañez. De próxima publicación. "Teacher and Principal Incentives in Mexico." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. Washington, DC: World Bank.
- McGinn, N., and T. Welsh. 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What, and How?* Paris: UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization).
- MECD (Nicaraguan Ministry of Education, Culture, and Sports). 2003a. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes del 3ro y 6to grados de primaria: Informe de resultados 2002." MECD, Managua.
- _____. 2003b "Estado de la formación de la ciudadanía y recursos humanos: La educación en Cifras." MECD, Managua.
- _____. 2003c. "Ministry of Education Data." Ministry of Education, Department of Statistics, Managua.
- _____. 2004. "Autonomía Escolar." Managua: MECD. <http://www.mecd.gob.ni/autonom.asp>. Accessed April 4, 2004.

- Mella, O., and D. Ostoic. 2001. "II Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo 2000." Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago.
- Michaelowa, K. 2002. "Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa." HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschafts Archiv) Discussion Paper 188, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg, Germany.
- Miguel, E., and M. Kremer. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica* 72(1): 159–217.
- Milgrom, P., and J. Roberts. 1992. *Economics, Organizations and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Milkman, M. 1997. "Teachers' Unions, Productivity, and Minority Student Achievement." *Journal of Labor Research* 18: 137–50.
- Mincer, J. 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. New York: Columbia University Press.
- Ministerio de Educación (Chile). 2003. *Marco para la buena enseñanza*. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación, e Investigaciones Pedagógicas. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (El Salvador) (MINED). 1997. "Informe de evaluación del rendimiento en 3o, 4o, 6o grado de educación básica en lenguaje, matemática, estudios sociales y ciencia, salud y medio ambiente basado en la aplicación nacional de pruebas de octubre de 1996." Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, San Salvador, febrero de 1997.
- _____. 1999. "Orientaciones para el trabajo de las ACE." MINED, San Salvador.
- Ministerio de Educación (Perú)/IPE-UNESCO. 2002. *Magisterio, educación y sociedad en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación (Perú).
- Ministry of Government (Nicaragua) (MIGOB). 2003. "National Development Plan Proposal." Government of Nicaragua, Managua.
- Mitchell, D., C. Kerchner, W. Erck, and G. Pryor. 1981. "The Impact of Collective Bargaining on School Management and Policy." *American Journal of Education* 89: 147–88.
- _____. 2003. "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile." In *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, ed. C. Cox. Santiago: Editorial Universitaria.
- Mizala, A., P. González, P. Romaguera, and A. Guzmán. 2002. "Chile: La recuperación de la profesión docente es posible." In *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*, ed. J. C. Navarro. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mizala, A., and P. Romaguera. 2000a. "School Performance and Choice: The Chilean Experience." *Journal of Human Resources* 35: 392–417.
- _____. 2000b. "Remuneraciones al pizarrón." *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 4 (1): 65–88.
- _____. 2001. "Are Teachers Underpaid? Evidence from Chile." Center for Applied Economics, Department of Industrial Engineering, Santiago, University of Chile.
- _____. 2002. "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación Chilena." *Cuadernos de Economía* 39 (118): 353–94.

- _____. De próxima publicación. "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- _____. De próxima publicación. "Encuesta acerca del SNED a directores de establecimientos subvencionados." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- Mizala, A., P. Romaguera, and M. Henríquez. 2004. "El SNED y el logro educativo de los establecimientos educacionales en Chile." Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, University of Chile, Santiago.
- Monk, D. 1994. "Subject Area Preparation of Secondary Mathematics and Science Teachers and Student Achievement." *Economics of Education Review* 13 (2): 125–45.
- Moore, G. 1976. "The Effect of Collective Bargaining on Internal Salary Structures in the Public Schools." *Industrial and Labor Relations Review* 29 (3): 352–62.
- Morales, A. 2002. "Colegios tendrán más fondos por menos alumnos." La Prensa (Managua), July 24, 2002, p. 3.
- Morduchowicz, A. 2002. *Carreras, incentivos, y estructura salariales, docentes*. Buenos Aires: Programa de Reforma Educativa en América Latina.
- Mulcahy-Dunn, A., and G. Arcia. 1996. "Teachers' Salaries and Living Standards in Ecuador." J. C. Navarro, ed. Center for International Development, Research Triangle Institute (RTI), Research Triangle Park, NC.
- Murillo, M. V., ed. 2002. *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicato de maestros en América Latina*. Buenos Aires: Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales.
- Murillo, M. V. (Yale University), and D. Maceira (CEDES). 2002. "Markets, Organizations, and Politics: Social Sector Reform and Labor in Latin America."
- Murillo, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi, and J. Sanguinetti. 2002. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina." Research Network Working Paper R-463, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- _____. 2003. "El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: Presiones de cambio y evolución de la cultura docente." In *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, ed. C. Cox. Santiago: Editorial Universitaria.
- Murnane, R., and D. Cohen. 1986. "Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive." *Harvard Education Review* 56: 3–17.
- Murnane, R., J. Singer, J. Willet, J. Kemple, and R. Olsen. 1991. *Who Will Teach? Policies That Matter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Navarro, J. C. and A. Verdisco. 2000. "Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends." Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Navarro, J. C., ed. 2002. *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos en América Latina*. Washington, DC: The Inter-American Development

- Bank.
- Oaxaca, R. 1973. "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets." *International Economic Review* 14 (3): 693-709.
- Oaxaca, R., and M. Ransom. 1994. "On Wage Discrimination and the Decomposition of Wage Differentials." *Journal of Econometrics* 16 (1): 5-21.
- Odden, A., and C. Kelley. 1997. *Paying Teachers for What They Know and Do*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2001. *Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD.
- _____. 2003. *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- _____. 2004. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Geneva: OECD.
- Ormeño, A. 1996. "Evolución de la formación de profesores en Chile. Análisis por región, dependencia y nivel del sistema educacional." CPU Working Paper, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Ortiz Jiménez, M. B. 2003. *Carrera Magisterial: Un proyecto de desarrollo profesional*. Cuadernos de Discusión 12. Mexico City: Secretaría de Educación Pública.
- Park, A., and E. Hannum. 2001. "Do Teachers Affect Learning in Developing Countries?: Evidence from Matched Student-Teacher Data from China." Paper prepared for the conference on Rethinking Social Science Research on the Developing World in the 21st Century, Park City, Utah, June 7-11.
- Parker, C. De próxima publicación. "Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Pavez Urrutia, J. n.d. "Sobre el sistema nacional de evaluación de desempeño docente." Colegio de Profesores, Santiago, Chile.
- Pemberton, J. 1988. "A 'Managerial' Model of the Trade Union." *Economic Journal* 98 (392), 755-71.
- Piras, C., and W. Savedoff. 1998. "How Much Do Teachers Earn?" Working Paper 375, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Podgursky, M. 2000. "The Relative Pay and Contractual Work Hours of New York City Teachers." Department of Economics, University of Missouri, Columbia, MO.
- Porter, A., P. Youngs, and A. Odden. 2001. "Advances in Teacher Assessment and Their Uses." In *Handbook of Research on Teaching*, ed. V. Richardson, 4th ed., 259-297. Washington, DC: American Education Research Association.
- Prendergast, C. 1999. "The Provision of Incentives in Firms." *Journal of Economic Literature* 37 (March): 7-63.
- Presidencia de la República Mexicana. Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica (ANMEB). Diario Oficial de la Federación, May 19, 1992. Available at <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/14269/1/07103.pdf>
- Pritchett, L., and D. Filmer. 1997. "What Education Production Functions

- Really Show: A Positive Theory of Education Spending.” Policy Research Working Paper 1795, World Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, G. 1987. “Are Teachers Overpaid? Some Evidence from Brazil.” *Teaching and Teacher Education* 3: 315–18.
- Psacharopoulos, G., J. Valenzuela, and M. Arends. 1996. “Teacher Salaries in Latin America: A Review.” *Economics of Education Review* 15(4): 401–6.
- Raelin, J. 1989. “Unionization and Deprofessionalization: Which Comes First?” *Journal of Organizational Behavior* 10 (2): 101–15.
- Rai, A. 2002. “Targeting the Poor Using Community Information.” *Journal of Development Economics* 69: 71–84.
- Ravallion, M. 2001. “The Mystery of the Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation.” *World Bank Economic Review* 15 (1):115–40.
- Regalia, F. 1999. “Impact Evaluation Methods for Social Programs.” Poverty and Inequality Technical Note 2, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Reimers, F. 1997. “The Role of the Community in Expanding Educational Opportunities: The EDUCO Schools in El Salvador.” In *Education and Development: Tradition and Innovation: Equity and Excellence*, ed. J. Lynch, C. Modgil, and S. Modgil, Vol. 2. London: Cassell.
- Reinikka, R., and J. Svensson. 2004. “Local Capture, Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda.” *Quarterly Journal of Economics* 119 (2): 679–705.
- Rice, J. 2003. *Teacher Quality: Understanding the Effectiveness of Teacher Attributes*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Rivkin, S., E. Hanushek and J. Kain. 1998. “Teachers, Schools and Academic Achievement.” NBER Working Paper No. w6691, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rockoff, J. 2004. “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data.” *American Economic Review* 94 (2): 247–57.
- Ross, S. 1973. “The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem.” *American Economic Review* 63 (2): 134–39.
- Sanders, W., and J. Rivers. 1996. *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. Knoxville, TN: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center. Available at <http://www.heartland.org/pdf/21803>.
- Santibañez, L. 2002. “¿Están los maestros en México mal pagados? Estimado de los salarios relativos del magisterio.” *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 32(2): 9–41.
- _____. 2003. “Why We Should Care if Teachers Get A’s: Teacher Characteristics and Student Achievement in Mexico.” The RAND Corporation, Los Angeles, CA.
- Sawada, Y. 1999. “Community Participation, Teacher Effort and Educational Outcome: The Case of El Salvador’s EDUCO Program.” Working Paper No. 307, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2003. “Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcomes in a Developing Country.” University of Tokyo Graduate School of Economics, Tokyo.
- Sawada, Y., and A. Ragatz. De próxima publicación. “Decentralization of Education, Teacher Behavior, and Outcomes: The Case of El Salvador’s

- EDUCO Program.” In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Scarselletta, M., and Straut, D. 1996. “Full Circle: A Retrospective on Labor Relations and Educational Governance.” Paper prepared for the American Education Research Association Annual Meeting, New York, April 8–12.
- Schultz, T. 2004. “School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program.” *Journal of Development Economics* 74: 199–259.
- SEP (Secretaría de Educación Pública). 2003. *Informe de Labores 2003, Anexo 3*. Mexico City: Secretaría de Educación Pública.
- _____. n.d. Cronograma de actividades para la operación de Carrera Magisterial, décimatercera etapa (ciclo escolar 2003–2004). Mexico City: Secretaría de Educación Pública.
- Soares, S. 1998. “The Financing of Education in Brazil: With Special Reference to the North, Northeast, and Center-West Regions.” Latin American and the Caribbean Social and Human Development Paper Series 17. Latin America and the Caribbean Regional Office, World Bank, Washington, DC.
- Solomon, L. 2004. “What’s Fair about Performance Pay?” *Phi Delta Kappan* (January): 407–8.
- Stiglitz, J. 1999. “Incentives and Institutions in the Provision of Health Care in Developing Countries.” Paper presented at International Health Economics Association Meetings, Rotterdam, June 7, 1999.
- Stone, J. 2000. “Collective Bargaining and Public Schools.” In *Conflicting Missions? Teachers Unions and Educational Reform*, ed. Tom Loveless. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Tatto, M. T. 1997. “Limits and Constraints to Effective Teacher Education.” In *International Handbook of Education and Development*, ed. W. Cummings and N. McGinn. Oxford: Pergamon.
- _____. 2002. “The Value and Feasibility of Evaluation Research on Teacher Development: Contrasting Experiences in Sri Lanka and Mexico.” *International Journal of Educational Development* 22(6): 637–57.
- Tedesco, J. C., and N. Lopez. 2002. “Desafíos a la educación secundaria en América Latina.” *Revista de la CEPAL* 76: 55–69.
- Temin, P. 2002. “Teacher Quality and the Future of America.” NBER Working Paper w8891, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Tokman, A. 2002. “Evaluation of the P900 Program: A Targeted Education Program for Underperforming Schools.” Working Paper 170, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- Umansky, I. De próxima publicación. “A Literature Review of Teacher Quality and Incentives: Theory and Evidence.” In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- UMCE/Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazan/Secretaría de Educación. 2003. “Informe Nacional de Rendimiento Académico 2002,” Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazan, Tegucigalpa, Honduras.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 1998. *First International Comparative Study of Language, Mathe-*

- matics, and Associated Factors in Third and Fourth Grades*. Santiago: UNESCO.
- _____. 2000. "National Education for All Evaluation Report—EFA 2000: Brazil (UNESCO)." http://www2.unesco.org/wef/countryreports/brazil/rapport_1.html. Accessed October 11, 2004.
- Urquiola, M., W. Jiménez, M. L. Talavera, and W. Hernani-Limarino. 2000. *Los maestros en Bolivia: Impacto, incentivos, y desempeño*. La Paz: SIERPE.
- Urquiola, M., and E. Vegas. De próxima publicación. "Arbitrary Variation in Teacher Salaries: An Analysis of Teacher Pay in Bolivia." In *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. E. Vegas. World Bank, Washington, DC.
- Vegas, E. 2000. "Teachers in Brazil: Who Are They and How Well Do They Fare in the Labor Market?" Harvard Graduate School of Education, Cambridge, MA.
- Vegas, E., ed. De próxima publicación. *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2002. *School Choice, Student Performance, and Teacher and Student Characteristics: The Chilean Case*. Washington, DC: World Bank.
- Vegas, E., W. Experton, and L. Pritchett. 1998. "Teachers in Argentina: Under- (Over-) worked? Under- (Over-) paid?" World Bank, Washington, DC.
- Vegas, E., L. Pritchett, and W. Experton. 1999. "Attracting and Retaining Qualified Teachers in Argentina: Impact of the Level and Structure of Compensation." Department of Human Development, Latin America and the Caribbean Regional Paper 38, World Bank, Washington, DC.
- Velez, E., E. Schiefelbein, and J. Valenzuela. 1993. "Factors Affecting Achievement in Primary Education." Human Capital Working Paper Series 12186, World Bank, Washington, DC.
- Verdugo, R., and J. Schneider. 1994. "Gender Inequality in Female-Dominated Occupation: The Earnings of Male and Female Teachers." *Economics of Education Review* 13 (3): 251–64.
- Vigdor, J. L., and C. T. Clotfelter. 2003. "Retaking the SAT." *Journal of Human Resources* 38: 1–33.
- Villarán, V. 2003. "Sindicato docente y gobiernos en el Perú, una mirada a la última década."
- Villegas-Reimers, E. 1998. "The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends." LCSDH Paper Series No. 15, World Bank, Washington, DC.
- Villegas-Reimers, E., and F. Reimers. 1996. "Where Are 60 Million Teachers? The Missing Voice in Educational Reforms around the World." *Prospects* 26(3): 469–92.
- Waterreus, J. 2003. "Lessons in Teacher Pay: Studies on Incentives and the Labor Market for Teachers." Ph.D. diss., University of Amsterdam, Netherlands.
- Wils, A., and R. O'Connor. 2004. "Teachers Matter: Teachers Supply as a Constraint on the Global Education Agenda." Working Paper 04-01, Education Policy and Data Center, Washington, DC.
- Wise, A. 1979. *Legislated Learning: The Bureaucratization of the American Classroom*. Berkeley CA: University of California Press.

- World Bank. 1994. "El Salvador: Community Education Strategy: Decentralized School Management." Country Report 13502-ES. Washington, DC: World Bank.
- _____. 1995. "Staff Appraisal Report El Salvador Basic Education Modernization Project." IBRD Report 14129-ES, World Bank, Washington, DC.
- _____. 1997. "El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms Paper No. 4, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2001. *Brazil Teachers Development and Incentives: A Strategic Framework*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2002. *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives, and Results*. Vols. I and II. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003a. "Impact Evaluation Home Page." <http://www.worldbank.org/poverty/impact/index.htm>.
- _____. 2003b. *Little Data Book*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004. *World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.
- _____. 2005. *Central America: Education Strategy Paper Vol. 2*. Report No. 29946, World Bank, Washington, DC.
- Wright, S. P., S. Horn, and W. Sanders. 1997. "Teacher and Classroom Context Effects of Student Achievement: Implications for Teacher Evaluation." *Journal of Personnel Evaluation in Education* 11: 57–67.
- Youngs, P., A. Odden, and A. Porter. 2003. "State Policy Related to Teacher Licensure." *Educational Policy* 17 (2): 217–36.
- Zegarra, E., and R. Ravina. 2003. "Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data." Research Network Working Paper #R-474, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Zigarelli, M. 1996. "An Empirical Test of Conclusions from Effective Schools Research." *Journal of Educational Research* 90 (2): 103–10.
- Zymelman, M., and J. DeStephano. 1989. "Primary School Teachers' Salaries in Sub-Saharan Africa." Discussion Paper 45, World Bank, Washington, DC.

América Latina enfrenta enormes desafíos, particularmente aquellos planteados por el desarrollo, la pobreza y la desigualdad. La educación es reconocida a todo nivel como uno de los medios más críticos para enfrentar estos desafíos. La democratización de la educación a través del mejoramiento tanto de su cobertura como de su calidad es crítica para superar la desigualdad social y económica existente en toda América Latina. Asegurar que todos los niños tengan la oportunidad de adquirir las habilidades críticas en los niveles primario y secundario es primordial para superar las barreras de habilidades que perpetúan el subdesarrollo y la pobreza.

Un creciente conjunto de evidencia apoya la noción intuitiva de que los docentes desempeñan una función clave en lo que respecta a qué, cómo y cuánto deben aprender los estudiantes. Atraer personas calificadas a la profesión docente, retener a estos maestros calificados, proporcionarles las competencias y conocimientos necesarios y motivarlos a trabajar duro y esforzarse al máximo es probablemente el principal desafío en el ámbito de la educación.

Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos se enfoca en el impacto de las reformas educativas en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje estudiantil. Las reformas examinadas en este informe representan los esfuerzos de varios países de la región por aumentar la responsabilidad docente por los resultados e introducir incentivos para motivar a los docentes a mejorar el aprendizaje estudiantil.

Los lectores interesados en un mayor conocimiento de este importante tema podrán encontrar un debate más amplio en *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Este libro, parte de la serie *Directions in Development* producida por el Banco Mundial, contiene 10 trabajos de investigación que exploran los efectos de diversas reformas de incentivos docentes implementadas en países latinoamericanos.

