

Development Discussion Papers

Central America Project Series

Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros

Claudia Uribe

Development Discussion Paper No. 724
October 1999

© Copyright 1999 Claudia Uribe
and President and Fellows of Harvard College

Harvard Institute for
International Development

HARVARD UNIVERSITY



DEVELOPMENT DISCUSSION PAPERS

CENTRAL AMERICA PROJECT SERIES

A PROJECT OF HARVARD UNIVERSITY, INCAE AND
THE CENTRAL AMERICAN BANK FOR ECONOMIC INTEGRATION



Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros

(The Politics and Incentives that Contribute
to the Improvement of Teacher Performance and Motivation)

Claudia Uribe *

Abstract

The development of educational policies that aim to improve teacher's performance and motivation, and thus of the schools in which they work, requires of a better understanding of the incentives—or disincentives—that underlie the teaching profession. Factors such as the low salaries and status of teaching, the lack of rewards, support, evaluation and professional development opportunities, not only undermine current teachers' motivation and but also discourage future candidates into the profession creating a vicious cycle of low motivation and performance. This paper reviews some of the incentives' schemes that have been used in several countries around the world y presents the lessons that have been learned so far about their potentials and shortcomings. As a conclusion, the author argues that incentives' policies that target both teachers and schools are necessary to mobilize education systems towards change and improvement. However, they must not be seen as a quick and cheap solution to the complex problems of the education sector.

Keywords: teacher incentives, school incentives, merit pay, career ladders, teacher salaries, teacher evaluation

JEL codes: H52, I20, I21, N36

Claudia Uribe is a doctoral student at the Harvard Graduate School of Education. She has collaborated with HIID in several education projects since 1992.

*This paper was prepared for the "Conference on Education Reform in Central America" organized by the Harvard Institute for International Development (HIID) and Programs for Professional Development (PPE) of the Harvard Graduate School of Education, January 23-25, 1999. An earlier version of this paper was prepared for the World Bank, South Asia Education Group and presented to the educational authorities in Bangladesh.

**Políticas e Incentivos que Contribuyen
al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros**

(The Politics and Incentives that Contribute
to the Improvement of Teacher Performance and Motivation)

Claudia Uribe

Tabla de Contenidos

I. Introduccion.....	1
II. ¿Por qué son importantes las políticas e incentivos que contribuyen a mejorar el desempeño y motivacion de los maestros?.....	4
1. Selección	6
2. Evaluación, Supervisión y Rendición de Cuentas.....	7
3. Desarrollo Profesional y Sistemas de Apoyo a la Docencia	8
4. Recompensa y Reconocimiento	10
5. Condiciones del Lugar de Trabajo	11
III. Incentivos para Los Maestros	13
1. Por Qué es Importante Establecer Esquemas de Incentivos para Maestros?	13
2. Esquemas de Incentivos para Maestros: Opciones de Política	16
3. Esquemas de Incentivos Economicos	18
4. Incentivos no Economicos	23
IV. Incentivos a la Escuela.....	26
1. La importancia de los incentivos a la escuela	26
2. Tipos de Esquemas de Incentivos a las Escuelas	26
V. Conclusiones.....	30
Referencias	31

**Políticas e Incentivos que Contribuyen
al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros**

(The Politics and Incentives that Contribute
to the Improvement of Teacher Performance and Motivation)

Claudia Uribe

I. INTRODUCCION

Un adagio popular que dice "uno puede traer el caballo al agua, pero no puede hacerlo beber," expresa bien el dilema que con frecuencia enfrentan los planeadores educativos cuando sus planes o políticas no generan la respuesta esperada de los actores a quienes van dirigidas. No hay que buscar mucho para encontrar ejemplos de planes de reforma educativa que nunca se han logrado implementar, o de políticas que son ignoradas, distorsionadas, o incluso saboteadas por quienes serían sus implementadores. Conocemos casos de distribución de libros y materiales educativos que los maestros en las escuelas nunca utilizan¹, de creación de nuevos cupos docentes en las escuelas que permanecen vacíos, y de políticas de mejoramiento escolar que requieren para su implementación un mayor nivel profesional por parte de los maestros del que tienen actualmente.

El desarrollo de políticas educativas efectivas requiere un mejor entendimiento de los incentivos – o desincentivos-- que subyacen la organización del sistema educativo y que influyen sobre el comportamiento de los actores involucrados, en particular de los maestros quienes son sus principales implementadores. Hasta el presente, los incentivos en educación han sido examinados bajo dos lentes: El primero, que es el dominante, es el lente económico que se enfoca en los poderosos incentivos extrínsecos y monetarios, que influyen la conducta de los maestros tales como mejoras salariales o pago por mérito. El segundo lente, desarrollado por la

sociología y la organizacional sicología, resalta la importancia de los incentivos no económicos que de manera extrínseca o intrínseca operan como factores motivacionales sobre el comportamiento de los actores educativos. Dentro de esta modalidad se destacan los esquemas que elevan el prestigio profesional de los docentes y los que mejoran el contexto institucional en que estos se desempeñan.

Estos dos lentes ofrecen elementos importantes y complementarios para una mayor comprensión de los incentivos que subyacen el comportamiento de los actores educativos y nos dan pistas para desarrollar estrategias que mejoren su involucramiento en los esfuerzos de cambio educativo. Como formular los incentivos “correctos” no es una tarea simple, este documento examinará distintos esquemas de incentivos que han sido implementados en varios países del mundo resaltando las lecciones que nos dejan y la importancia de diseñar políticas donde las perspectivas económicas y no económicas se complementen.

La mayor parte de esquemas de incentivos experimentados alrededor del mundo han sido dirigidos a maestros y a estudiantes. Sólo recientemente se han comenzado a diseñar y a experimentar esquemas que se centran en la escuela como organización para mejorar la motivación y el desempeño de todo el cuerpo docente. Aunque varios de estos experimentos con esquemas de incentivos datan ya de varios años, han sido pocos los esfuerzos serios de evaluar y documentar su impacto. David Cohen² observa que "A pesar de los múltiples esfuerzos para instituir esquemas de reconocimiento para maestros, se ha acumulado relativamente poco conocimiento profesional o social fiable acerca de su funcionamiento y efectos. Sabemos ya lo suficiente como para descartar esquemas simplistas y punitivos --- aunque esto no haya

¹ Ver por ejemplo el caso de las cajas de ciencias documentado por Warwick, Reimers y McGinn en *The Implementation of Educational Innovations in Pakistán: Cases and concepts*, HIID Cambridge, 1991.

prevenido su adopción--- pero aún no sabemos lo suficiente para informar opciones entre alternativas más complejas y sofisticadas" (pp.61-63, mi traducción).

El creciente interés en los esquemas de incentivos en el ámbito de la política educativa hace necesario aprender más sobre los efectos que estos esquemas tienen sobre la conducta de los actores a quienes van dirigidos. Esto nos puede ayudar a entender su potencial de manera realista sin convertirlos en otra de las soluciones de moda puesto que sabemos que no hay soluciones simples a los problemas complejos de la educación. No hay duda que los incentivos “correctos” deben existir para que cualquier cambio sea posible, pero estos son sólo una de las piezas en el complejo rompecabezas del mejoramiento educativo. Como Cohen nos lo recuerda "... los incentivos al desempeño no pueden resolver por sí mismos los problemas del débil desempeño de las escuelas. Aunque no sabemos suficiente para diseñar el mejor esquema, sabemos que aún el mejor esquema requeriría elementos críticos adicionales para mejorar las escuelas en las que el desempeño es el peor. Sin embargo, gran parte del atractivo de los esquemas de incentivos es que son vistos como una solución relativamente simple y barata para un problema complejo y difícil ” (ibid).

Este documento analiza varias de las modalidades de incentivos utilizadas alrededor del mundo bajo el marco conceptual del *Ciclo del Recurso Humano*.³ Este Ciclo, que presenta los componentes críticos para el buen desempeño y motivación del personal, nos sirve para entender la función de los incentivos de manera sistémica para el manejo estratégico del mejoramiento profesional de los maestros y de las organizaciones escolares en las que se desempeñan

² Cohen, David K. *Rewarding Teachers for Student Performance*, in Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work, edited by Fuhrman and ODay. Jossey- Bass Inc., San Francisco, 1996 pp. 60-112

³ Fombrum, C.J., Tichy, N.H., Devanna, M.A., *Strategic Human Resource Management* Wiley, New York, 1984.

Este documento no pretende ser una lista exhaustiva de todas las posibilidades de esquemas de incentivos existentes. Más aún, puesto que los esfuerzos más serios de documentación se han enfocado en aquellos esquemas dirigidos a los maestros de manera individual, este documento les dedica más espacio--sin abogar por que estos sean los más promisorios. Finalmente, quiero prevenir al lector de que la carencia de evaluaciones del impacto que puedan haber tenido varios de los esquemas que aquí se presentan, hace que sus resultados deban ser vistos como preliminares en espera de mayor experimentación y evaluación.

II. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS POLÍTICAS E INCENTIVOS QUE CONTRIBUYEN A MEJORAR EL DESEMPEÑO Y MOTIVACION DE LOS MAESTROS?

Kati Haycock⁴ observa que “los padres de familia siempre han sabido que hace una gran diferencia cuál profesor le toca a sus hijos. Por esto aquellos padres de familia que tienen los recursos y el tiempo para hacerlo, hacen todo lo posible para que sus hijos sean asignados al mejor profesor (esta es una de las razones por las cuales los niños de padres con menos recursos y menor educación quedan asignados a los peores maestros). ...Investigaciones recientes en Tennessee, Texas, Massachusetts y Alabama, demuestran que los padres de familia han tenido siempre la razón.... incluso cuando dos profesores trabajan en aulas contiguas la diferencia entre un buen y un mal profesor puede significar hasta un grado de diferencia en el logro de los alumnos en un solo año escolar” (p.3)!

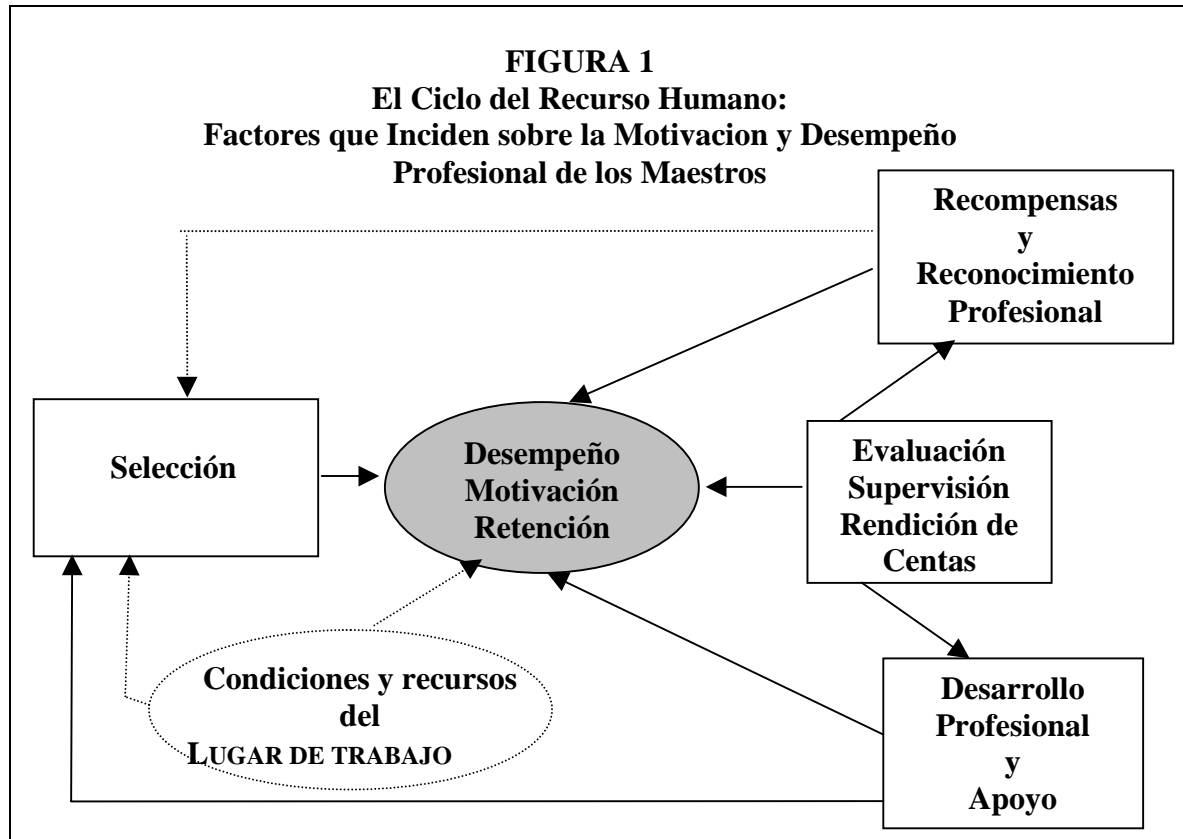
Pero, ¿cómo lograr el sueño de que en un futuro cercano todos los niños tengan como derecho fundamental tener maestros preparados, competentes y dedicados a su aprendizaje?⁵ El

⁴ Haycock, K. *Good Teaching Matters a Lot* en Thinking K-12 una publicación de Education Trust, Vol.3 Issue 2, Verano 1998.

⁵ Esta es la principal meta establecida por la Comisión Nacional para la Enseñanza y el Futuro Americano, en *What Matters most: Teaching for Americas Future*, Summary Report. Septiembre 1996

campo de la administración estratégica del recurso humano (Fombrum et.al,1984; Rowan,1996) así como los estudios sobre la motivación de los maestros (Kemmerer et al, 1981, Chapman et al,1991) señalan los aspectos hacia donde se deben dirigir los esfuerzos y políticas de mejoramiento del desempeño profesional de los maestros. Estos aspectos serán discutidos en las páginas siguientes (ver Figura 1).

El problema es que a pesar de que los factores que inciden en el desempeño y motivación de maestros no son distintos a los factores que inciden en la motivación y desempeño en cualquier otro campo profesional, otras profesiones han sido más exitosas en superar problemas en diversos aspectos del Ciclo del Recurso Humano. A continuación se analizan algunos de estos problemas:



Fuente: Fombrum et al, Strategic Human Resource Management, 1984 p.41 (mi variación)

1. SELECCIÓN

Un sistema educativo no puede ser mejor que los maestros con que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos a maestros bien calificados y promover su mejor desempeño. Los siguientes son algunos de los problemas más frecuentes en este campo:

- Aunque en varios países hay muchas personas dispuestas a trabajar como maestros, pocos tienen las calificaciones apropiadas.
- En la mayoría de países los candidatos a maestro tienen en promedio las calificaciones más bajas con relación a los candidatos a otras profesiones. De hecho, es común encontrar que institutos o universidades que forman maestros tienen los requisitos académicos más bajos para el ingreso.
- La probabilidad de que los maestros mejor calificados estén dispuestos a trabajar en zonas urbanas marginales o en zonas rurales es muy baja, por lo que el problema de la baja calificación de los maestros se agudiza en estos lugares.
- En muchos países hay mayor escasez de candidatos a maestro provenientes de grupos étnicos o lingüísticos minoritarios. Esto conlleva a que estas poblaciones tengan mayores dificultades para contar con un servicio educativo relevante y de calidad.
- Hay mayor escasez de profesores de matemáticas y de ciencia y tecnología debido a que los especialistas en estas áreas encuentran mejores alternativas de trabajo. En muchos países en vías de desarrollo hay también escasez de maestros de inglés.
- Los programas de formación de maestros son frecuentemente inadecuados. Esto reduce aún más la oferta de aplicantes calificados.
- En muchos países, el nombramiento de maestros no sigue criterios técnicos sino que prevalecen razones políticas o de amistad.⁶

⁶Ver por ejemplo Duarte quien documenta el clientelismo detrás del nombramiento de maestros en Colombia. *State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)* Tesis presentada como requisito parcial para el título de PhD en la Universidad de Oxford, 1995.

Algunos de los factores que explican por qué la profesión docente es poco atractiva para las personas mejor calificadas tiene que ver con los bajos salarios, poco prestigio y falta de oportunidades de ascenso que caracterizan la profesión.

2. EVALUACIÓN, SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Con la “normalización” de los sistemas educativos a comienzos de este siglo, se establecieron sistemas de supervisión escolar para asegurarse de que los maestros siguieran las normas y regulaciones vigentes. Las reformas educativas actuales que en varios países establecen mayor autonomía para los maestros y escuelas, han venido cambiando el foco de la supervisión hacia mecanismos de rendición de cuentas que buscan hacer que los maestros asuman responsabilidad sobre los logros de sus alumnos. Así mismo, se viene buscando cambiar el papel del supervisor de uno policial a uno de apoyo a los maestros. Acorde con este cambio, a la evaluación y la supervisión se les otorga un papel importante en el mejoramiento del desempeño y la motivación de los maestros, a través de la identificación de las necesidades de desarrollo profesional de los maestros y del reconocimiento de las buenas prácticas docentes. (Ver Figura 1). Sin embargo, muchos sistemas educativos alrededor del mundo siguen enfrentando varios de los siguientes problemas:

- Las funciones de supervisión aún se enfocan más en vigilar el sometimiento de los maestros y escuelas a las normas y regulaciones que en brindar apoyo a los maestros para que mejoren su práctica.
- Hay poca conexión entre la supervisión y la asignación de oportunidades de desarrollo profesional y apoyo a los maestros que lo necesitan.
- Pocos países han establecido criterios profesionales para identificar y premiar las mejores prácticas docentes.

- A diferencia de otras profesiones en que los profesionales son responsables por los resultados de su práctica, pocos países han establecido políticas de rendición de cuentas para hacer responsables a los maestros y escuelas del aprendizaje de los estudiantes. Con más frecuencia se culpa a los mismos estudiantes o a sus familias del fracaso escolar en lugar de ver el fracaso del estudiante como un fracaso profesional del docente. Como dice Arcia sugiere que (1998)⁷ “..los sistemas educativos centralizados cambian totalmente los incentivos personales del docente, quien pronto se da cuenta que sus verdaderos clientes son el sindicato de maestros y/o su superior dentro del sistema burocrático y que los padres de familia no influyen sobre sus aumentos de salarios o condiciones profesionales. Como consecuencia, el contrato social entre el maestro y la comunidad se rompe en forma estructural: bajo un sistema centralizado no hay manera de generar un proceso de rendición de cuentas mutuo entre padres y maestros.”(p.136)

3. DESARROLLO PROFESIONAL Y SISTEMAS DE APOYO A LA DOCENCIA

Todas las profesiones -sin excepción de los maestros- requieren una preparación profesional adecuada, así como de oportunidades para mantenerse al día en el saber de su profesión. La mayor parte de los países dedican grandes esfuerzos a mejorar la preparación inicial de los maestros y demás actividades de desarrollo profesional (Schiefelbein y Tedesco, 1995; Silva, 1995, citados por Villegas-Reimers⁸; Henevald y Craig⁹). Sin embargo, según el análisis de Villegas-Reimers (ibid), la preparación de los docentes en muchos países del mundo tiene muchos problemas. La siguiente es una lista de los múltiples problemas que esta autora identificó en varios países latinoamericanos y que considera que son comunes a la mayoría de los países en vías de desarrollo (cita textual, mi traducción):

⁷ Arcia G. *Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo*. Revista de Estudios en Educación. Ministerio de Educación, Bogotá Colombia, Agosto 1998.

⁸ Villegas-Reimers, E. *The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends* Human Development Department LCSHD Paper Series No.15, The World Bank, May 1998

⁹ Henevald, H., Craig, H., *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa* World Bank Technical Paper Number 303, Washington D.C. 1996

Respecto a la preparación inicial:

- Los planes de estudios para la preparación inicial de los maestros es deficiente.
- En su mayor parte la preparación docente es teórica y ofrece pocas oportunidades de práctica.
- La preparación de los maestros es usualmente igual para todos, como si las poblaciones a quienes van a enseñar fueran homogéneas.
- Los esfuerzos para incrementar el número de maestros preparados y certificados ha afectado la calidad de la preparación.
- En algunos países, los programas de preparación inicial son demasiado cortos para poder formar a los maestros de manera adecuada aunque la longitud del programa en sí mismo no garantiza que sea de calidad.
- Los maestros rurales son usualmente los peor preparados aunque son los que trabajan bajo las condiciones más difíciles.
- Los modelos de preparación de maestros usualmente reproducen los sistemas de enseñanza tradicionales y las injusticias sociales.
- No existe correspondencia entre el ideal que los países señalan como deseado y el tipo de preparación que los maestros reciben.
- Hay poca correspondencia entre la demanda de maestros especializados y la oferta de especializaciones en las instituciones que preparan maestros.
- Los formadores de maestros tienen también una preparación débil y poca o ninguna conexión con las escuelas y la práctica docente.
- Los institutos que preparan maestros están aislados los unos de los otros así como de otras instituciones que preparan profesionales en otro campos.
- Hay un gran distanciamiento entre los centros de preparación docente y los sindicatos de maestros.
- El financiamiento de los programas de formación docente es inadecuado.

Respecto a la preparación en servicio

- Los cursos que se ofrecen como parte de la formación en servicio rara vez corresponden a las necesidades de los docentes.
- Con frecuencia los cursos son ofrecidos por capacitadores pobremente preparados.
- La calidad de la capacitación en servicio es mala.
- Muchos cursos se ofrecen en lugares de difícil acceso para los maestros más necesitados.
- Las razones por las cuales los maestros toman cursos de capacitación rara vez incluyen el deseo de aprender.
- Con frecuencia los cursos que se ofrecen a distancia no tienen en cuenta las características de los sistemas de comunicación en los países.
- Muchos maestros no tienen oportunidad de acudir a los cursos que se ofrecen.
- Al igual que en la formación inicial, la capacitación en servicio es orientada hacia la teoría y con frecuencia no da respuesta a las preocupaciones prácticas de los maestros.
- Algunos cursos son onerosos para los maestros.
- Existe muy poco material de lectura profesional disponible para los maestros por lo que pocos maestros se mantienen actualizados en su profesión.

4. RECOMPENSA Y RECONOCIMIENTO

La estructura de recompensas es problemática en la profesión docente. Primero que todo, como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países no cuenta con una estrategia sistemática para identificar el buen o mal desempeño de un docente. De esta manera, los maestros que trabajan duro y que se esfuerzan disfrutan los mismos beneficios que aquellos que no lo hacen. En consecuencia, aunque muchos maestros tienen motivación interna para desempeñarse de la mejor manera, no hay ningún incentivo extrínseco para que los maestros que no lo hacen cambien. Segundo, los maestros tienen pocas oportunidades de promoción dentro del trabajo de aula. Irónicamente, los esquemas de promoción en la docencia sacan a los mejores

maestros del aula y los “asciende” a posiciones administrativas. Tercero, el pago a los maestros es muy bajo en la mayoría de países. Como lo documentan Subirats y Nogales (citado por Villegas-Reimers, 1998), "los sueldos de los maestros en la región son tan bajos que por ejemplo en Bolivia, para muchos maestros el costo de el transporte público para llegar a su lugar de trabajo es más alto que su sueldo mensual" (nota a pie de página, p.14). Cuarto, el prestigio de la profesión docente es tan bajo que un chiste popular dice “Si no sabes hacerlo, enséñalo”! Como concluye Villegas-Reimers (ibid): "Claramente, el bajo prestigio de la profesión docente afecta los sueldos que reciben los maestros, lo que a su vez afecta el tiempo de permanencia en la profesión y la autoselección para escoger la docencia como profesión” (p.15).

5. CONDICIONES DEL LUGAR DE TRABAJO

Finalmente, otro desincentivo en la docencia es la precaria condición bajo la cual muchos maestros trabajan. La falta de recursos educativos, el hacinamiento en las aulas de clase,¹⁰ la falta de ventilación e iluminación adecuadas, son la regla más que la excepción en los países en vía de desarrollo. Como lo describe el Reporte Anual de Educación de la UNESCO¹¹ (1998) "En la mayoría de países que fueron inspeccionados (14 de los países de menor desarrollo en el mundo), el aula promedio no es mucho más que un lugar de reunión designado para un profesor y un grupo de alumnos: en diez de los catorce países, una tercera parte de los estudiantes asiste a aulas sin un pizarrón utilizable. En casi ninguno de los países examinados existen ayudas didácticas tales como mapas de pared y probablemente ninguno de estos alumnos tendrá la oportunidad de ver un mapa del mundo en su vida. En diez de los catorce países, una tercera parte de los alumnos está en aulas en las que el maestro no tiene una mesa y la situación sólo es

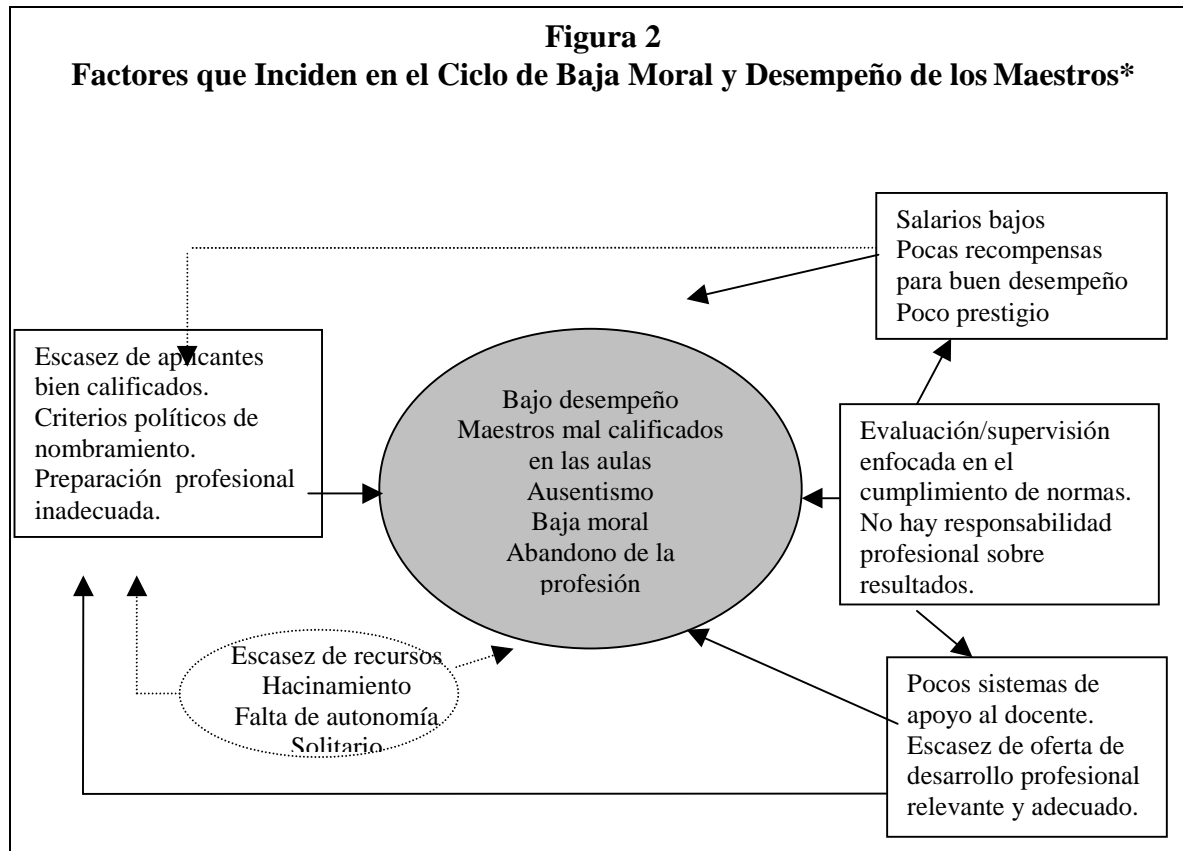
¹⁰ Fui testigo de salones de clase con más de 150 estudiantes en Bangladesh en junio 1998

¹¹ World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World, UNESCO 1998

marginalmente mejor con respecto a una silla para el maestro. En ocho de los catorce países, más del 90 por ciento de los alumnos asiste a escuelas sin electricidad; casi el mismo número asiste a escuelas sin agua corriente y una tercera parte o más de los alumnos asiste a escuelas que carecen de agua. Además, en la mitad de los países (principalmente de Africa) más del 90 por ciento de los alumnos en los últimos grados de primaria no tienen un libro de texto en su lengua materna, una tercera parte no tiene un libro de texto de matemáticas en cualquier lengua y más de una tercera parte no cuenta con un pupitre o mesa sobre qué escribir distinto al lugar en el que se sienta" (pp.54-55, mi traducción).

Mientras que en los países más industrializados los recursos educativos básicos no son necesariamente un problema, otro tipo de problemas hacen difícil el trabajo del docente especialmente en las zonas urbanas. Problemas como el de la seguridad personal, o las diferencias en habilidades entre la población a la que le tiene que enseñar afectan también la motivación y desempeño de los maestros.

La Figura 2 sintetiza los problemas que hemos discutido en el contexto del ciclo del recurso humano y muestra cómo estos se interrelacionan y afectan la motivación y desempeño de los maestros.



*Basado en El Ciclo del Recurso Humano desarrollado por Fombrum et al, 1984 p.41

III. INCENTIVOS PARA LOS MAESTROS

1. POR QUÉ ES IMPORTANTE ESTABLECER ESQUEMAS DE INCENTIVOS PARA MAESTROS?

A pesar de que se conoce bien que la motivación y desempeño de los maestros son factores determinantes del rendimiento escolar, pocos países han desarrollado políticas amplias y coherentes dirigidas a mejorar los incentivos que los afectan. Recientemente, un grupo de

estudiantes de la Escuela de Educación de Harvard analizó planes educativos de más de 30 países y encontró pocas estrategias diferentes a aumentar la capacitación y la remuneración de los maestros. Henevald y Craig (1996) analizaron más de 20 proyectos del Banco Mundial en el Sub Sahara Africano y encontraron que aunque todos tenían recursos para capacitación, ninguno mencionaba una estrategia diferente orientada hacia los maestros.

Aunque no hay soluciones simples a los problemas complejos del desempeño y motivación de los maestros, es necesario cambiar la estructura de incentivos existente que desestimula a los mejores candidatos para entrar y permanecer en la docencia con altos niveles de desempeño. Los experimentos de establecer esquemas de incentivos a maestros que han sido llevados a cabo en algunos países nos permiten extraer algunas lecciones sobre su potencial.

La siguiente sección de este documento analizar algunas de modalidades de esquemas de incentivos que han sido más utilizadas en varios países y las lecciones que han dejado. La tabla 1 recoge los factores que se encontró operan como incentivos económicos y no-económicos para los maestros en un estudio llevado a cabo en Haití, Liberia, Somalia y la República Árabe de Yemen.¹²

¹² Kemmerer & Thiagarajan, *Teacher Incentive Systems Final Report*, Policy Research Initiative, USAID, May 1989, p.6.

<p align="center">TABLA 1</p> <p align="center">Inventario de Incentivos para Maestros (Kemmerer & Thiagarajan, 1989)</p>		
<p>INCENTIVOS MONETARIOS</p> <p>Salario Salario inicial Incrementos salariales Escalas salariales Deducciones salariales Regularidad en el pago Pago por mérito</p> <p>Beneficios Fondo para materiales Aumento por costo de vida Subsidio familia Fondo para emergencias Fondo de capacitación Subsidio para vivienda</p> <p>Suplementos en-especie Vivienda Subsidio alimentario Comidas gratis Terreno para cultivo Becas Tasas de interés subsidiadas Libros gratis</p> <p>Bonos Bonos por asistencia Bonos por rendimiento de alumnos Financiación de proyectos escolares</p> <p>Beneficios Vacaciones remuneradas Días libres por enfermedad Seguro de salud Asistencia médica Pensión Seguro de vida</p> <p>Empleo adicional Trabajo adicional enseñando Tutoría Trabajo de supervisión Trabajos de corrección de exámenes Escritura de libros de texto Proyectos educativos Trabajo en Ministerio de Educación Trabajo fuera de la enseñanza</p>	<p>INCENTIVOS NO-MONETARIOS Reconocimiento nacional Evaluación nacional Premios a mejor profesor Reconocimiento político</p> <p>Apoyo Instruccional Materiales educativos Desarrollo profesional Capacitación en servicio Educación a distancia Reuniones profesionales</p> <p>Relaciones con la comunidad Apoyo de la comunidad Prestigio en la comunidad Relaciones con padres de familia Valoración de la comunidad Compatibilidad con comunidad</p> <p>Calidad de vida en la escuela</p> <p>Localización Facilidad de transporte Acceso a teléfono Vivienda Alimentación Oportunidades recreativas Instalaciones Acceso a centro de salud</p> <p>Características de la escuela Tamaño Fuentes de financiación Administración Valores compartidos</p> <p>Evaluación de desempeño Reconocimiento administrativo</p> <p>Participación en decisiones Acceso a la información Decisiones participativas Selección de estudiantes</p>	<p>Carga de trabajo Horas de trabajo docente Carga administrativa Responsabilidades extracurriculares Distribución del trabajo Flexibilidad en el horario Periodos libres Selección de horario Tiempo para preparar clase</p> <p>Colegialidad Relaciones con compañeros Compañeros compatibles Incentivos compartidos</p> <p>Instalaciones Número de aulas Biblioteca Salón de profesores Cafetería</p> <p>Calidad de ambiente en aula Iluminación Ventilación Mobiliario Calefacción/ aire acondicionado</p> <p>Recursos educativos Tablero en buen estado Materiales educativos Cuadernos Guías para el profesor</p> <p>Estudiantes Número de estudiantes Rango de edad Tipo de estudiante Políticas de promoción Bajo nivel de absentismo Poca deserción Respeto de estudiantes Disciplina</p>

2. ESQUEMAS DE INCENTIVOS PARA MAESTROS: OPCIONES DE POLÍTICA

Los incentivos a maestros pueden ser económicos o no económicos y pueden dirigirse a maestros de manera individual o grupal. Entre los esquemas de incentivos económicos más frecuentemente utilizados están las alzas generalizadas de salarios y los esquemas diferenciados de pago que discutiré más adelante. Los incentivos no-económicos han sido menos documentados y sus efectos menos estudiados e incluyen los esquemas de premios o reconocimientos al desempeño y los sistemas de rendición de cuentas. Las políticas de incentivos a maestros tienen como objetivo resolver muchos de los problemas identificados en la primera parte de este documento (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1

OBJETIVOS DE LOS ESQUEMAS DE INCENTIVOS A LOS MAESTROS

Atraer los mejores candidatos a la profesión docente
Retener a los mejores maestros
Atraer buenos maestros a las zonas marginales o de difícil acceso
Promover la rendición de cuentas por parte de los maestros
Mantener o mejorar la motivación
Mejorar la asistencia
Mejorar el desempeño
Comprometer a los maestros en las iniciativas de reforma educativa
Mejorar la preparación profesional
Alcanzar la equidad étnica y de género en la profesión

Como veremos más adelante, algunas de estas políticas tienen un potencial mayor para alcanzar los cambios esperados, aunque sus limitaciones y posibles consecuencias indeseadas deben ser mejor entendidas antes de ponerlas en acción. Quizás la precaución más importante que se debe tener en cuenta es que no hay una sola solución mágica para mejorar el desempeño y motivación de los maestros. Si los diferentes factores identificados en el ciclo del recurso humano no forman parte de una política amplia y coherente, el cambio será superficial y efímero.

Murnane (comunicación personal) señala algunas de las consideraciones a tener en cuenta durante el diseño de un esquema de incentivos para maestros:

- Claridad en la identificación del problema y del objetivo de la política;
- Comprensión de lo que constituye un incentivo para los sujetos de la política;
- Los participantes o beneficiarios necesitan estar bien informados del proceso y objetivos del esquema de incentivos;
- Los actores a quienes se dirigen los incentivos deben controlar los recursos que permiten lograr el cambio esperado;
- Cuando el cambio esperado es complejo, se deben poner en funcionamiento sistemas de apoyo para ayudar a los actores a alcanzarlo;
- Debe haber claros beneficios para los participantes que se acerquen a las metas esperadas. Esto se debe poder identificar con indicadores preestablecidos de progreso;
- Los esquemas de incentivos son más exitosos cuando las metas que se esperan alcanzar son simples.

Kemmerer & Thiagarajan¹³ identifican tres características adicionales para el diseño de un buen esquema de incentivos para maestros:

- **Consistencia:** Un esquema efectivo de incentivos requiere que las metas a alcanzar estén claramente establecidas y que los medios para alcanzarlas sean consistentes con estas metas.
- **Suficiencia:** La condición de ser suficiente para las metas propuestas.
- **Justicia:** El esquema debe ser considerado justo por los actores a quienes se dirige.

¹³ Kemmerer y Thiagarajan, 1989 ibid pp.7-8

3. ESQUEMAS DE INCENTIVOS ECONOMICOS

Incremento Salarial Generalizado

PROS

- Una mejora salarial tiene el potencial de atraer a la docencia a candidatos más calificados. Igualmente puede mejorar la retención de los buenos maestros en la profesión.
- Es probable que mejores salarios incrementen la motivación de los maestros.
- Los maestros que tienen otros trabajos para compensar los bajos salarios podrían comprometerse exclusivamente en la enseñanza.
- A largo plazo, una condición para atraer y retener profesores de primera clase es la de aumentar substancialmente su compensación.

CONTRAS

- Los presupuestos del sector educativo en todo el mundo ya están sobrecargados de obligaciones salariales que en muchos países representan más del 90% del presupuesto del sector.
- El impacto de una alza salarial generalizada se podría ver sólo en el largo plazo con la entrada de nuevos maestros más calificados al sistema. Sin embargo, Ballou y Podgursky¹⁴ encontraron muy poca evidencia en sus estudios en los Estados Unidos de que esta estrategia sirva para atraer mejores candidatos. Más bien encontraron que las alzas salariales generalizadas contribuyen a que toda clase de maestros permanezcan en la profesión por más tiempo, limitando así la posibilidad de contratación de nuevos y mejores maestros.

Establecimiento de Esquemas de Pago Diferenciado

Muchos países han adoptado escalas salariales uniformes en las que los salarios de los maestros se determinan por sus credenciales educativas y por sus años de experiencia. Las escalas uniformes de salarios contribuyen a eliminar el favoritismo y las irregularidades en el manejo del recurso humano, pero no ayudan a resolver los problemas de motivación de los

¹⁴ Ballou, D., Podgursky, M., *Recruiting Smarter Teachers* in Journal of Human Resources, Vol 30 n2 p326-38 Spring 1995

maestros ni la escasez de candidatos para ciertas áreas curriculares o para zonas rurales o deprimidas (Murnane¹⁵). Las siguientes son algunas de las modalidades de pago diferenciado más frecuentemente utilizadas:

a. Pago por Mérito (Merit Pay): Un Porcentaje del Salario de los Maestros está Basado en su Desempeño.

La idea del pago por mérito promovida principalmente por los economistas surge del mundo de los negocios. La idea básica es que los buenos maestros permanecen motivados si son recompensados económicamente y que los demás maestros reciben el mensaje de que para ser recompensados deben mejorar. En un recuento de las experiencias de pago por mérito en los Estados Unidos durante este siglo, Cohen y Murnane¹⁶ señalan lo siguiente: "La idea del pago por mérito ha sido "intermitentemente" poderosa y llamativa en muchos países y distritos escolares desde hace por lo menos medio siglo. En los Estados Unidos, la mayor parte de los intentos de establecer el pago por mérito no se han mantenido por más de 2 o 3 años". De este recuento los autores dejan las siguientes lecciones sobre este tipo de esquema:

PROS

- Los maestros reciben un mensaje claro de que su desempeño importa.
- Los maestros con desempeños bajos son identificados.
- Los buenos maestros son recompensados.
- Se promueve una discusión pública de lo que constituye una "buena" práctica de enseñanza.

CONTRAS

- Es difícil establecer criterios defendibles de lo que constituye una enseñanza meritoria.
- Los esquemas de calificación rara vez son confiables.

¹⁵ Murnane, R.J. *Economic Incentives to Improve Teaching* in J. Farrel and J. Oliveira (eds) Teachers in Developing Countries: Improving Effectiveness and Managing Costs Washington, D.C. The World Bank, 1993

¹⁶ Cohen, D., Murnane, R.J. *The Merits of Merit Pay*, 1985.

- Operativamente, la selección de maestros meritorios es problemática y abierta a la corrupción y favoritismo.
- La evidencia de los Estados Unidos sugiere que muchos maestros que no son seleccionados como meritorios por el esquema se desmoralizan y piensan que han sido tratados injustamente.
- El pago por mérito crea incentivos para la competencia y no para la colaboración entre maestros.
- No hay ninguna evidencia de que el esquema de pago por méritos contribuya a mejorar el rendimiento académico de los estudiantes.

b. Bonos por Desempeño

La diferencia con el pago por mérito es que los bonos por desempeño no crean obligaciones salariales y que se organizan de manera extraordinaria.

PROS

- Los esquemas de bonos pueden potenciar y reorientar la energía de maestros y escuelas hacia una meta establecida.
- Los esquemas de bonos por desempeño fomentan la rendición de cuentas por parte de los maestros.

CONTRAS

- Como en el caso del pago por mérito, la dificultad con el pago de bonos extraordinarios es la dificultad de establecer criterios defendibles para seleccionar a los maestros meritorios.

Cohen y Murnane (1984) dan las siguientes recomendaciones para que los esquemas de bonos por desempeño y pago por mérito tengan mayores posibilidades de éxito:

- Definir el esquema como pago extra por trabajo extra en lugar de crear diferencias en la remuneración de maestros que desempeñan el mismo trabajo.
- Concertar los criterios de mérito con los maestros ya que esto los hace más defendibles y legítimos.

- Establecer esquemas que den recompensas pequeñas que se repartan entre todos los maestros de una misma escuela.
- Permitir que la participación en el programa sea voluntaria.

RECUADRO 2

HONDURAS: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LOS MAESTROS

El objetivo de este programa es motivar el mejoramiento del desempeño de los maestros en las aulas de las escuelas primarias. El desempeño fue medido por: (a) Nivel de asistencia del maestro, y (b) mejoramiento en la asistencia de los estudiantes.

El programa se desarrolló como experiencia piloto en una zona rural relativamente aislada, localizada en las municipios más pobres y atendidas por sólo uno o dos maestros. Todos los maestros que trabajaban en estas escuelas fueron elegibles para participar en el programa de manera voluntaria, siempre y cuando fueran recomendados por el Ministerio de Educación o por su comunidad. El criterio de asistencia de los maestros establecía un mínimo de asistencia de 18 a 20 días de clases por mes, durante los 10 meses del año escolar. La asistencia de los maestros fue verificada por los padres de familia y supervisores. El criterio de asistencia de los estudiantes fue medido anualmente en incrementos del 20 por ciento por los supervisores distritales. Los maestros que lograron estas metas de desempeño recibieron un bono equivalente a un 7 por ciento de un salario promedio anual.

Fuente: Staff Appraisal Report-Honduras: Basic Education Project. Marzo 8 de 1995

c. El Escalafón Docente

En la mayoría de países los maestros son promovidos por antigüedad y credenciales educativas adicionales. Como hay pocas posibilidades de ascenso dentro del trabajo de enseñanza en el aula, muchos sistemas de promoción sacan a los mejores maestros del aula para asignarlos a posiciones administrativas. Debido a este fenómeno, existe una clara necesidad de establecer mecanismos de promoción que reconozcan el desempeño de los maestros y que mantenga a los buenos maestros en el aula de clase que es donde se necesitan.

Los proponentes del cambio en el escalafón sugieren el establecimiento de diferentes categorías en la carrera docente y el pago basado en desempeño o conocimiento. A pesar de que el cambio en los sistemas de escalafón está actualmente en la agenda política de muchos países y

distritos escolares, existen muy pocos ejemplos documentados de este tipo de escalafones en funcionamiento.

d. Primas al Salario de los Maestros de Determinadas Áreas Curriculares.

Muchos países y distritos escolares han intentado atraer maestros para la enseñanza de áreas curriculares específicas pagándoles una prima salarial. A pesar de que muy pocos estudios han examinado el impacto de esta política, es importante tener en cuenta que al pagar de forma diferente a personas que trabajan juntas y hacen un trabajo similar, se puede generar resentimiento y otras respuestas indeseadas (Murnane, 1993).

e. Primas al Salario de los Maestros por Trabajar en Zonas Rurales o Urbano-Marginales

PROS

- Las primas por trabajar en zonas especiales pueden ayudar a atraer candidatos a lugares que de otra manera serían indeseados.

CONTRAS

- Muchos maestros se sienten alienados en una cultura o ambiente extraño a ellos y esto se refleja en su enseñanza (Klitgaard et. al, citado por Murnane, 1993)
- Las primas raramente compensan otros factores que los maestros valoran de vivir y enseñar en el área urbana (Murnane, 1993)
- Si la prima es pequeña es poco probable que atraiga maestros calificados.
- Con frecuencia es mejor reclutar maestros locales aunque esto conlleve a mayores esfuerzos en su capacitación y supervisión. (Murnane, 1993)

f. Pago en Especie

- Muchos países en desarrollo han establecido sistemas de pago en especie. Lo que se usa más frecuentemente es dar vivienda y alimentación a los maestros (Ver Tabla 1 para una lista más completa de modalidades de pago en especie).
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo y de las oportunidades de desarrollo profesional. Este incentivo no se le da directamente al maestro pero el efecto de las mejoras en las condiciones del aula, de los materiales educativos y del desarrollo profesional sobre la motivación y desempeño de los maestros puede ser significativa.

4. INCENTIVOS NO ECONOMICOS

a. Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo y de las Oportunidades de Desarrollo Profesional

Este incentivo no se da directamente al maestro pero el efecto de las mejoras en las condiciones del aula, de los materiales educativos y del desarrollo profesional sobre la motivación y desempeño de los maestros puede ser significativa.

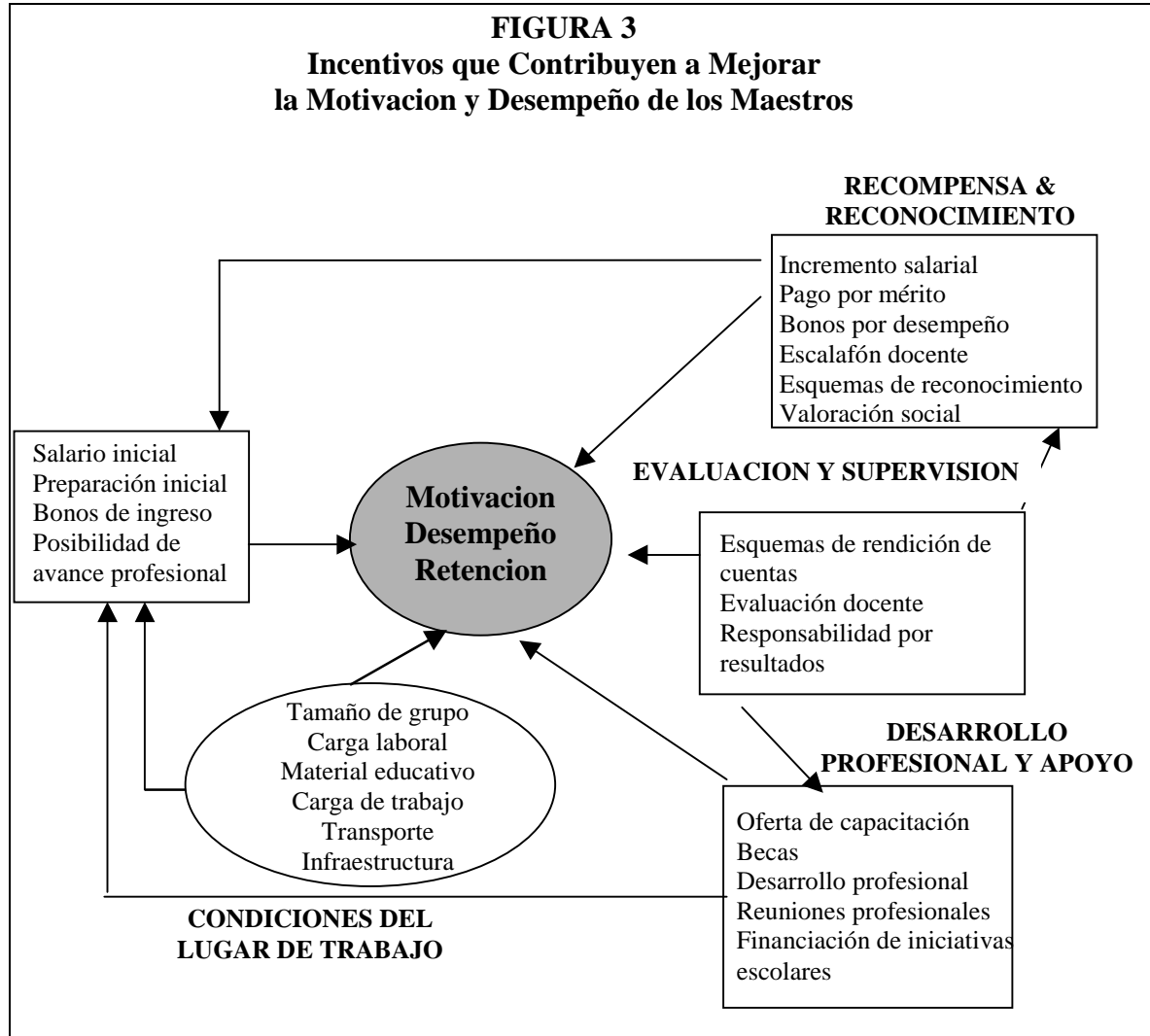
b. Esquemas de Reconocimiento del Maestro

El reconocimiento a los maestros por su desempeño ejemplar o por sus realizaciones puede tener efectos muy positivos en la moral de los maestros a muy bajo costo. Los esquemas de reconocimiento pueden ser promovidos desde el nivel nacional o desde los niveles locales. Por ejemplo, Estados Unidos tiene establecido el premio al maestro del año y Colombia le otorgó premios a los maestros de personajes nacionales. Los criterios para el reconocimiento pueden variarse y desarrollarse localmente.

c. Esquemas de Rendición de Cuentas

A pesar de la crítica y oposición de muchos de los sindicatos de maestros a los sistemas de rendición de cuentas, el hacer responsables a los maestros por el desempeño de sus estudiantes es una política que está siendo considerada cada vez más por muchos países. En Estados Unidos 32 de los 50 Estados han adoptado sistemas de rendición de cuentas que proporcionan premios o sanciones a los maestros y escuelas, basados en los resultados de los exámenes a estudiantes. En el peor de los casos, cuando las escuelas con logros bajos no demuestran ningún progreso son "reconstituidas." Reconstitución significa que se reemplaza totalmente al personal y la administración de la escuela es entregada a un nuevo equipo.

La figura 3 hace una síntesis de los distintos esquemas de incentivos a los maestros en el contexto del ciclo del recurso humano.



Basado en el Ciclo del Recurso Humano de Fombrum et al, 1984

IV. INCENTIVOS A LA ESCUELA

1. LA IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS A LA ESCUELA

La diferencia entre incentivos al maestro e incentivos a la escuela es que en lugar de dirigirse a individuos, los incentivos a la escuela buscan motivar equipos y organizaciones. Como dice Murnane (1993): "Para que una escuela sea efectiva, los maestros deben trabajar duro, trabajar juntos, y continuar trabajando duro y juntos por un período de varios años" (p.138). Los incentivos a la escuela evitan algunas de las consecuencias indeseadas más comunes que generan los incentivos individuales a maestros. El Recuadro 3 presenta algunas de las metas más frecuentes de los programas y políticas de incentivos a la escuela.

RECUADRO 3
METAS DE LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS A LAS ESCUELAS
Motivar la innovación y las iniciativas de mejoramiento desde la escuela
Promover la capacidad de respuesta de la escuela a las necesidades locales
Incentivar el trabajo en equipo entre los maestros
Establecer mecanismos de rendición de cuentas
Incrementar la eficiencia

2. TIPOS DE ESQUEMAS DE INCENTIVOS A LAS ESCUELAS

A. Dejar que el Mercado Opere

Muchos países han utilizado la estrategia de conceder a los padres y a los estudiantes la posibilidad de "escoger" entre escuelas. Esto las fuerza a "competir" por sus clientes y a mejorar el servicio que ofrecen. Bajo este esquema, se dan becas a los estudiantes o se financian las escuelas privadas con recursos públicos para que compitan con las escuelas públicas. Sin embargo, los estudios llevados a cabo en los Estados Unidos advierten que "en los planes en los

que los estudiantes tienen la opción de seleccionar la escuela, cuando se llenan las escuelas que tienen mayor demanda, las escuelas restantes, deseables o no, deben servir al resto de los estudiantes. Si no se pone en ejecución ningún otro mecanismo de política pública para apoyar las mejoras en todas las escuelas, la posibilidad de selección no mejorará la educación de forma generalizada" (Darling-Hammond & Ascher¹⁷, p.2, mi traducción.)

Adicionalmente, para que este modelo opere, se necesita que los usuarios de la escuela estén bien informados, que todos los estudiantes tengan acceso a las buenas escuelas y que la selección se guíe por indicadores de calidad escolar.

B. Financiación de Iniciativas de Innovación y Mejoramiento Escolar

Esta estrategia financia de manera competitiva proyectos de mejoramiento educativo desarrollados por las escuelas o por maestros individuales (McDonnell y McLaughlin 1980, citados por Murnane 1993). Hasta el momento, este es uno de los esquemas de incentivos más promisorios para mejorar las escuelas y motivar a los maestros. Para que este esquema opere se debe conceder a los maestros algún grado de autonomía y de autoridad para el manejo de los recursos y para el diseño de sus planes de mejoramiento. El Recuadro 4 proporciona un ejemplo de un exitoso programa chileno de financiación a iniciativas escolares.

C. Fondos de Premios

Algunos países como Brasil y Colombia han establecido fondos para premiar escuelas que demuestran buenos resultados en metas preestablecidas tales como la reducción de la tasa de repetencia, en el rendimiento académico de los estudiantes o en las oportunidades de aprendizaje

¹⁷ Darling-Hammond, L., Ascher, C. *Accountability Mechanisms in Big City School Systems*. ERIC/CUE Digest No. 71. ERIC Clearinghouse on Urban Education, New York, 1991

que le brindan a sus alumnos. El recuadro 5 presenta el programa de incentivos a escuelas y maestros desarrollado por el Ministerio de Educación de Colombia en 1996.

RECUADRO 4
DESARROLLO DE PROYECTOS DE MEJORAMIENTO ESCOLAR EN LAS
ESCUELAS SECUNDARIAS EN CHILE

Este proyecto financia de manera competitiva pequeños proyectos de mejoramiento escolar diseñados por las escuelas de secundaria que apuntan a mejorar la enseñanza y el desarrollo institucional. La financiación cubre gastos no recurrentes entre U.S \$2.500 ya \$15.000 por escuela. El monto depende del número de alumnos matriculados en la institución y del mérito del proyecto propuesto. Las escuelas pueden competir individualmente o como parte de un grupo de escuelas que comparten un proyecto común. La ejecución del proyecto no puede exceder tres años y escuelas pueden aplicar a estos fondos hasta por dos años consecutivos. Los proyectos presentados por las escuelas son revisados por supervisores entrenados para esto y que vienen de un distrito diferente al de la escuela que está aplicando. El entrenamiento a los supervisores es organizado por el Ministerio de Educación y consta de estrategias para calificar los proyectos basados en los siguientes criterios:

- Pertinencia para mejorar los problemas de calidad, eficiencia o equidad en la escuela.
- La formulación del proyecto tiene consistencia interna.
- Presenta claros beneficios para la población a quien va dirigido el proyecto.
- Sostenibilidad.
- Replicabilidad

Solamente las escuelas públicas o aquellas subvencionadas por el gobierno son elegibles para participar en este programa.

Fuente: Staff Appraisal Report -Chile: Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Banco Mundial, abril 11 de 1995 (Mi traducción).

RECUADRO 5
EL PROGRAMA DE INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS EN COLOMBIA

En 1995, el Ministerio de Educación de Colombia asignó 144 millones de dólares para establecer un programa nacional de incentivos a escuelas y maestros por 3 años. Este programa, negociado con el sindicato de maestros, planeó premiar a los mejores maestros por su desempeño. Los mejores 40,000 maestros de preescolar a tercer grado en todas las escuelas públicas del país recibieron un bono por 600 dólares (aproximadamente 11/2 veces el sueldo mensual promedio). El mejor plantel de cada una de las 2,000 localidades también recibió un premio por 10,000 dólares.

El programa fue implementado por los 2,000 directores de núcleo (administradores locales que sirven de enlace entre las escuelas y las autoridades municipales y que son responsables de la supervisión y apoyo de un grupo de 20 a 40 escuelas cada uno). Estos directores aplicaron los instrumentos de evaluación y acompañaron a las escuelas, padres de familia y alumnos durante el proceso de selección. Las escuelas fueron evaluadas en cuanto a su organización escolar, las oportunidades de aprendizaje que brindan a sus alumnos, el clima escolar y sus resultados en términos de repetencia, deserción y extraedad. El formulario de evaluación del mejor maestro, se enfocó en su desempeño, compromiso con su trabajo y su manera de relacionarse con sus estudiantes. El programa contó con una estrategia de comunicación amplia que incluyó afiches, panfletos y el uso de los medios masivos de comunicación.

El Programa fue inaugurado en marzo de 1996, con el entrenamiento de un grupo de 600 directores de núcleo y con la realización de múltiples reuniones regionales en las que se discutieron los formularios y estrategias y se planearon las visitas a las 40,000 escuelas del país. Durante los meses de abril y mayo se llevaron a cabo discusiones sobre la calidad de la educación impartida por cada institución con la participación de maestros, padres y alumnos.

Los directores de núcleo visitaron cada escuela, llenaron los formularios de evaluación con la participación de los consejos directivos escolares y demás actores educativos de cada localidad. A raíz de estas evaluaciones, las escuelas y maestros obtuvieron un puntaje y así fueron seleccionados los mejores para recibir el bono. A comienzos de junio ya los formularios estaban de regreso en el Ministerio y los desembolsos se habían comenzado a realizar.

Aunque el impacto del programa no ha sido evaluado, algunos logros preliminares se hicieron evidentes: Las escuelas que nunca habían sido visitadas por agentes externos recibieron una visita, las comunidades se involucraron en la educación y miles de escuelas desarrollaron planes de mejoramiento escolar al identificar las áreas en que debían mejorar. Todos estos resultados son indicadores de que esta estrategia de incentivos es un manera promisoria para movilizar hacia el mejoramiento escolar.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Dirección General de Organización Escolar¹⁸

¹⁸ Tomado de Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Special Section: Making Social Services Work Inter-American Development Bank, Washington, 1996 p.284 (mi traducción)

V. CONCLUSION

El continuo bajo desempeño y motivación de los maestros es en gran medida resultado de la estructura de incentivos perversos que subyacen a la profesión docente y de la falta de políticas coherentes e integrales en el manejo del recurso humano. Hemos señalado algunos de los desincentivos más visibles: baja remuneración, prestigio y recompensas, falta de apoyo, evaluación y desarrollo profesional así como las condiciones inadecuadas del lugar de trabajo. Basándonos en el Ciclo del Recurso Humano, hemos visto como estos factores se interrelacionan y afectan el desempeño y motivación de los maestros que están en las aulas, y desaniman a los futuros candidatos a la profesión creando un círculo vicioso.

Igualmente, hemos explorado algunas de las opciones de política que han sido experimentadas en distintas partes del mundo para comenzar a romper este ciclo, y hemos analizado sus pros y sus contras. Hemos aprendido que los esquemas de incentivos con mayor probabilidad de éxito apoyan la colaboración entre maestros y no su competencia y que se basan en objetivos claros y alcanzables. Hemos visto, sin embargo, que el impacto de muchas de estas políticas ha sido poco estudiado y que aunque son promisorias no son una solución mágica para los complejos problemas que enfrentan los sistemas educativos. Recordamos una vez más, como nos los dice Murnane (1993) que el mejoramiento de la educación requiere esfuerzos sostenidos durante largos períodos de tiempo, y escuelas en las que los maestros trabajan duro, en equipo, y por muchos años seguidos. Los incentivos a los maestros son necesarios pero deben ser vistos como una de las condiciones necesarias para movilizar el cambio y el mejoramiento de los sistemas educativos y no como una solución rápida y barata a los problemas del sector.

REFERENCIAS

Arcia G. *Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo*. Revista de Estudios en Educación. Ministerio de Educación, Bogotá Colombia , Agosto 1998.

Ballou, D., Podgursky, M., *Recruiting Smarter Teachers* in Journal of Human Resources, Vol 30 n2 p326-38 Spring 1995

Chapman, D, Snyder, C.W., Burchfield, S.A. *Teacher Incentives in the Third World* IEES, Florida State University, December 1991

Cohen, David K. *Rewarding Teachers for Student Performance*, in Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work, edited by Fuhrman and ODay. Jossey- Bass Inc., San Francisco, 1996 pp. 60-112

Cohen, D., Murnane, R.J. *The Merits of Merit Pay*, 1985

Comisión Nacional para la Enseñanza y el Futuro Americano *What matters most: Teaching for Americas Future*, Summary Report. Septiembre 1996

Darling-Hammond, L., Ascher, C. *Accountability Mechanisms in Big City School Systems*. ERIC/CUE Digest No. 71. ERIC Clearinghouse on Urban Education, New York, 1991

Duarte, J. *State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)* Tesis presentada como requisito parcial para el título de PhD en la Universidad de Oxford, 1995.

Fombrum, C.J., Tichy, N.H., Devanna, M.A., *Strategic Human Resource Management* Wiley, New York, 1984.

Haycock, K. *Good Teaching Matters a Lot* en Thinking K-12 una publicación de Education Trust, Vol.3 Issue 2, Verano 1998.

Henevald, H., Craig, H., *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa* World Bank Technical Paper Number 303, Washington D.C. 1996

Inter-American Development Bank *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Special Section: Making Social Services Work*, Washington, 1996

Kemmerer, F., Thiagarajan, S., *Teacher Incentive Systems: Final Report* Policy Research Initiative, USAID, May 1989

Murnane, R.J. *Economic Incentives to Improve Teaching* in J. Farrel and J. Oliveira (eds) Teachers in Developing Countries: Improving Effectiveness and Managing Costs Washington, D.C. The World Bank, 1993

Rowan, B. *Standards as Incentives for Instructional Reform* in Rewards and reform: Creating Educational Incentives that Work, edited by Fuhrman and ODay. Jossey- Bass Inc., San Francisco, 1996 pp.195-225

UNESCO *World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World*, 1998
Kemmerer & Thiagarajan, *Teacher Incentive Systems Final Report*, Policy Research Initiative, USAID, May 1989, p.6.

Villegas-Reimers, E. *The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends* Human Development Department LCSHD Paper Series No.15, The World Bank, May 1998

Warwick, D. Reimers, F. y McGinn, N. *The Implementation of Educational Innovations in Pakistán: Cases and concepts*, HIID Cambridge, 1991.