

CAPÍTULO 8

Incentivos basados en desempeño educativo: una perspectiva internacional

Una clara ruptura: la gestión del quehacer educativo	222
Los sindicatos como actores políticos	223
Acto de equilibrio interno	229
Investigación: el problema está en los detalles	231
Conclusión	231
Notas	234
Referencias bibliográficas	235

Es cada vez más común que los países de todas partes del mundo reconozcan la importancia de la educación para el bienestar económico nacional; además, el número de reformadores que están en búsqueda de alternativas para incrementar la productividad de la educación va en aumento. Los reformadores también desean reducir las diferencias de logro entre los estudiantes desfavorecidos y sus compañeros más afortunados por razones sociales, morales y económicas. Los maestros están en el centro de los esfuerzos de la reforma. Un número importante de investigaciones indican que el docente es el factor más importante, a nivel escuela, para modificar el aprendizaje de los alumnos, y que las diferencias entre la eficacia de los docentes es enorme. Además de que la relación entre los indicadores estándar de la calidad docente – tales como su certificación, los años de experiencia más allá de los iniciales, los títulos académicos – y su desempeño, en el mejor de los casos, es débil. Y estos factores tienen mucho peso en las estructuras actuales de remuneración del magisterio. Los hallazgos subyacentes son sólidos. Se han repetido en diferentes países, por diferentes investigadores, con datos diferentes y con pruebas distintas.¹

Para los que no conocen el entorno educativo, tal vez están convencidos de la necesidad del cambio en las estrategias de gestión de recursos humanos en la educación. Hay una inversión cuantiosa en iniciativas que dirigen a los maestros hacia objetivos que no son de importancia para la productividad. Los reformadores están tratando de cambiar este enfoque mediante la estructuración de instrumentos de políticas que recompensan a las escuelas y a los maestros por el desempeño real en el aula, sobre todo por el aprendizaje de sus alumnos. Tradicionalmente, las demandas de incentivos acordes al rendimiento provienen de las tendencias políticas de derecha, pero en la actualidad proceden de la derecha, de la izquierda y del centro. De hecho, en **Estados Unidos de América (EUA)**, el Presidente Obama y el Secretario de Educación Duncan han declarado públicamente su apoyo a la utilización de incentivos de desempeño para los maestros y las escuelas, con el fin de mejorar el aprovechamiento de los alumnos y a los incentivos de ubicación de los maestros, para asegurar que las escuelas más desafiantes tengan a los docentes más talentosos.

El cambio político hacia los sistemas basados en el desempeño es una desviación importante de las políticas de antaño que se enfocaban, principalmente, en asignar más recursos a la educación. Por ejemplo, en los últimos 40 años, EUA cuadruplicó el gasto por estudiante (Hanushek y Lindseth, 2009). Otros países, en especial las naciones en desarrollo, también han expandido drásticamente sus sistemas educativos al aumentar el número de estudiantes matriculados. “Más es mejor” ha sido el lema de la política en educación. Naturalmente las políticas expansionistas son apoyadas tanto por los beneficiarios (alumnos y familias) como por los proveedores (maestros) y sin duda han beneficiado a la sociedad. Los políticos que promueven estas políticas también han gozado del apoyo popular. Supuestamente, todos salían beneficiados. Pero la investigación muestra que más no necesariamente significa mejor, la expansión por sí sola no es suficiente. Por lo menos, una parte significativa de los recursos destinados a la educación se pierde. La información disponible sobre el desempeño es cada vez más decepcionante. Estados Unidos de América es un buen ejemplo. A pesar de que los recursos para la educación se han cuadruplicado, el rendimiento de los estudiantes ha sido relativamente bajo. La historia es similar en muchos países de la OCDE (McKinsey, 2007). El aumento de recursos no se traduce fácilmente en un mayor rendimiento. Las políticas diseñadas para mejorar la calidad, no obstante, se mueven en una arena política muy diferente a la de las políticas que se limitan a proveer “más”.

Los incentivos basados en el desempeño enfrentan una fuerte oposición, en primer lugar, de los maestros y sus sindicatos. Los reformadores de hoy normalmente tienen el apoyo de una amplia base política, pero la resistencia de las partes directamente interesadas también es fuerte. Algunas de las razones de la oposición son legítimas. Por ejemplo, existe la preocupación de que, si los incentivos fueran asignados a cada maestro, el trabajo en equipo en las escuelas sufriría las consecuencias. Pero como se expuso en capítulos anteriores, si se otorgan a las escuelas, se corre el riesgo de maestros “aprovechados” que disfruten a expensas del trabajo de los más productivos. Otra preocupación es que los incentivos basados en el desempeño distorsionarán

la instrucción, porque los aspectos de desempeño que pueden medirse más fácilmente, por ejemplo, las habilidades específicas en las materias que serán evaluadas, serán enfatizados a costa de otros resultados valiosos que son más difíciles de medir. Además, los incentivos implican el riesgo de que las escuelas traten de excluir de las pruebas a los estudiantes de bajo rendimiento para mostrar mejores resultados. Asimismo, hay cuestiones complicadas sobre la fiabilidad y, por consiguiente, la imparcialidad, de las diversas medidas de desempeño. No obstante, otros opositores afirman que, en todo caso, es poco probable que los incentivos basados en el desempeño funcionen porque el problema no reside en el esfuerzo del maestro, sino más bien en su capacidad pedagógica y en sus técnicas. Es decir, lo que se requiere es invertir más en el desarrollo del maestro.

Los defensores sostienen que, aparte de las satisfacciones intrínsecas que los maestros pudieran recibir de su trabajo, los sistemas de educación suelen ofrecer muy pocos o ningún incentivo para que se esfuercen por alcanzar un alto desempeño. En muchos países en desarrollo, incluso los incentivos para que los maestros se presenten a trabajar son débiles. Un argumento común es que con los incentivos basados en el desempeño elevarían la eficiencia y la productividad del sistema, al menos por dos razones.

Primera, sería más probable que los maestros redoblaran sus esfuerzos en lo que el sistema identifica como lo más importante para el aprendizaje de los alumnos. En resumen, los objetivos del sistema serían totalmente claros. Segundo, las estrategias basadas en el desempeño podrían afectar el funcionamiento de los mercados de trabajo docente. La prima de riesgo asociada a la profesión cambiaría, tal vez dando como resultado un flujo de diferentes tipos de personas en la profesión, presuntamente aquéllos que se consideran muy competentes (aunque no está claro aún si, en efecto, serían muy competentes o qué nivel de compensación requerirían para aceptar un acuerdo salarial más riesgoso). Las estrategias basadas en el desempeño también podrían dar lugar a mecanismos diferentes de selección de maestros, posiblemente con la retención de los más fuertes y el aumento de abandonos de los más débiles, así como una mayor especificidad en la asignación de los docentes más capacitados a los puestos más desafiantes. En gran medida, las cuestiones relativas a las consecuencias de los sistemas basados en el desempeño – los efectos del comportamiento de los maestros y los resultados de aprendizaje de los alumnos – pueden enmarcarse empíricamente y abordarse de manera sistemática.

Sin embargo, el hecho es que mientras un número cada vez mayor de reformadores está exigiendo estrategias basadas en el desempeño para la gestión del capital humano en la educación, nuestro conocimiento sobre *cómo* lograr el mejor diseño de tales estrategias es limitado. El argumento para el cambio es sólido, pero la falta de conocimientos sobre la eficacia de estas estrategias apoya la posición de quienes se oponen a la reforma. Como escribió Goldhaber: "... a pesar de que el sistema actual de remuneración no parece funcionar bien, las políticas de reforma salarial, por lo general, ponen más alto el estándar de evidencia para el cambio que lo que se aplica al *statu quo*" (Goldhaber, 2009). Por esta razón, en este capítulo se analiza la aplicación de incentivos basados en el desempeño entre los distintos países, tanto en términos de la evidencia disponible sobre los efectos de los incentivos, como en términos de los intereses y la dinámica política que modifican a, y son modificados por, estas iniciativas. El análisis de los distintos países puede ser particularmente útil para desarrollar nuevas ideas, puesto que las limitaciones institucionales y las políticas sobre la estructura y la aplicación de tales iniciativas difieren entre países, lo que nos abre al panorama a una amplia gama de posibilidades. Este capítulo, sin embargo, dedica especial atención a **EUA**, donde las demandas generales de reforma para la compensación de los maestros están siendo atendidas con la aplicación de los nuevos programas de pago por mérito en las jurisdicciones locales.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En primer lugar, se analiza cómo las estrategias de gestión basadas en incentivos de desempeño son fundamentalmente diferentes de la gestión tradicional del quehacer educativo. Es de entenderse que los maestros sean cautos y sus sindicatos protectores. La segunda sección

describe el papel de los sindicatos en el diseño de las políticas. Sin embargo, aparte de cualquier efecto en los propios maestros, las políticas de compensación por desempeño también podrían afectar a la base de poder de los sindicatos, tema que trataremos en la tercera sección. La última sección se centra en la importancia del papel que tiene la investigación, y que debe seguir teniendo, en el intercambio entre la política y las políticas en torno a la reforma de los sistemas de remuneración de los docentes.

UNA CLARA RUPTURA: LA GESTIÓN DEL QUEHACER EDUCATIVO

Tradicionalmente, los profesores realizan su trabajo con poco control externo oficial sobre lo que hacen. La razón es simple: los mecanismos usuales por los que el trabajo de una organización se administra no se ajustan bien al quehacer educativo (Hannaway y Rotherham, 2008). Por ejemplo, muchos tipos de trabajo son administrados directamente por medio de actividades de seguimiento y supervisión, pero este mecanismo no es muy adecuado para la labor docente, que en gran parte se lleva a cabo en aulas relativamente independientes que no son fáciles de observar, al menos no sin un gran costo. Otra forma común de administrar el trabajo es mediante de normas y procedimientos. Los médicos, por ejemplo, han establecido procedimientos para diagnosticar y tratar diversas enfermedades, y los pilotos de líneas aéreas han establecido protocolos que rigen gran parte de su actividad. Tales estrategias aumentan la fiabilidad del desempeño, cuando se conoce bastante bien las mejores prácticas, y cuando el momento o la secuencia de su aplicación son claras. Estas herramientas de gestión, sin embargo, no se adecúan bien a la educación, donde los maestros, especialmente los buenos, adaptan continuamente su quehacer a las necesidades y características específicas de sus alumnos y a la dinámica de su clase. Ciertamente, recientes estándares y políticas de rendición de cuentas han ajustado el trabajo de los maestros para que pueda medirse,² pero las encuestas, al menos en **EUA**, muestran que los maestros siguen teniendo una considerable libertad en su trabajo. En la Encuesta de Escuelas y Dotación de Personal de 2003-2004 (Schools and Staffing Survey, SASS), más de 90% de los maestros informaron que tenían al menos un control moderado sobre las técnicas de enseñanza, la evaluación de los alumnos, su disciplina y las tareas escolares. Una mayoría también reportó niveles similares de control sobre la selección de materiales de instrucción y contenidos del curso. Los informes de los maestros nuevos y los experimentados fueron similares, lo que sugiere que la discrecionalidad es inherente al trabajo, no es algo que resulta de la experiencia desarrollada en el mismo (Hannaway y Rotherham, 2008).³

Analizar la producción o el producto es una tercera forma de administrar el trabajo, por ejemplo, en el caso de las ventas o en el recuento de las publicaciones de los académicos. Hasta hace poco, este último medio no era posible en educación, porque no se contaba con instrumentos para medir el producto de un maestro, en particular, las mejoras en el aprovechamiento escolar. El desarrollo de los sistemas de datos, en especial, los sistemas de datos longitudinales que vinculan a los alumnos con sus maestros, ha hecho posible examinar los efectos de cada docente en el aprendizaje de sus alumnos.⁴ El genio brotó de la botella.

Los contextos políticos están cambiando, como consecuencia del fuerte aumento de la demanda por sistemas de educación más eficaces y del enorme incremento de la capacidad de los sistemas de datos que miden el desempeño. La posibilidad de un cambio drástico es, sin duda, inquietante para los profesores. Para ellos, cuando el sistema está administrado según los resultados o el desempeño, las reglas del juego cambian radicalmente. La libertad con la que los maestros han trabajado, que ha sido considerada una parte implícita del contrato laboral que convinieron al entrar a trabajar,⁵ sería cuestionada.

Proteger los límites entre los empleados y la administración es una función clave de los sindicatos de trabajadores. En el caso de los sindicatos de maestros, los contratos colectivos de trabajo formalizan institucionalmente muchos de los términos discrecionales asociados con la labor docente. Por ejemplo, las normas que especifican el número de veces y la cantidad de tiempo que los directores pueden observar la práctica docente en el aula son comunes, al menos en el análisis de **EUA**. Un revisión de los contratos colectivos de trabajo del Consejo

Nacional para la Calidad Docente (National Council on Teacher Quality, NCTQ) encontró que sólo 42% de los 50 distritos más grandes del país prevé la observación de los maestros con plaza definitiva una vez al año, y 20% la exige sólo cada tres años.⁶ Incluso las observaciones de los profesores no permanentes son pocas.⁷ La cantidad real de tiempo estipulado para la observación es mínimo. Hannaway y Rotherham (2008) estiman que, en promedio, es el 0.08% del tiempo de trabajo de los profesores titulares y el 0.23% del tiempo de los profesores no titulares, apenas lo suficiente para obtener una imagen fiable del desempeño, dada la naturaleza compleja y variable de las tareas docentes. Sin embargo, gracias al acuerdo, se ha limitado la intervención de los supervisores en el quehacer cotidiano de los maestros en sus aulas. Los datos de desempeño abrirían un gran observatorio en el salón de clases para los administradores y, sin duda, darían pie a una inspección y control más rigurosos donde el desempeño parece estar por debajo de lo esperado.

LOS SINDICATOS COMO ACTORES POLÍTICOS

La razón de ser de los sindicatos es defender los intereses comunes de sus agremiados, y proteger a cada trabajador de la arbitrariedad de la administración. Antes del contrato colectivo en la década de 1960, la historia sugiere que en **EUA**, los maestros no recibían un trato justo. Incluso al margen de cualquier arbitrariedad por parte de la gestión, muchas veces no tenían descansos para almorzar, necesitaban una justificación médica si se enfermaban, y "...las maestras [tenían que] abandonar el aula en cuanto se embarazaban" (Kahlenberg, 2006). Además, la remuneración y las prestaciones eran bajas.

Los salarios y otros beneficios son temas fundamentales, tanto en los sindicatos del sector público como en los del privado. Sin embargo, los primeros difieren en al menos una cuestión básica. Mientras que los sindicatos del sector privado tienden a influir en los salarios y prestaciones de sus agremiados casi exclusivamente por medio del proceso de contrato colectivo, al menos en **EUA**, los sindicatos del sector público tienden a participar directamente en el proceso político. Como lo explica Farber (1984):

Los sindicatos del sector público tienen funciones e incentivos adicionales... La asignación de fondos que pueden ser utilizados para pagar a los empleados públicos está en manos de los funcionarios gubernamentales locales y estatales, por tanto, cabildear y trabajar para la reelección de funcionarios simpatizantes de los sindicatos, pueden verse reflejados directamente en las condiciones contractuales. Un sindicato fuerte del sector público puede incrementar la cantidad de fondos disponibles para los miembros del sindicato. En igualdad de condiciones, mientras más beneficios ofrezca un sindicato a sus agremiados más atractivo será para los trabajadores del estado (p. 37).

En el sector privado, las negociaciones laborales se rigen por el mercado, pero en el sector público se rigen por el proceso político. La idea es que a mayor poder político del sindicato, habrá mayores recursos disponibles para sus miembros y, por consiguiente, mayor será el atractivo de estos sindicatos para sus agremiados en comparación con el sector privado (Farber, 2006).

El poder político de los sindicatos aumenta en la medida en que sus miembros los ven como negociadores para la colectividad, "los intereses comunes de sus agremiados" (Casey, 2007). Un enfoque colectivo, naturalmente, se contrapone a las políticas que diferencian al personal. Los incentivos por desempeño, por definición, conducen a la diferenciación del personal por su remuneración. En consecuencia, dichas políticas son abordadas cuidadosamente por los sindicatos. Hacer diferencias entre el personal, al menos teóricamente, podría ocasionar una fragmentación de los afiliados y, en consecuencia, una posible disolución del poder sindical.

Los dos sindicatos de maestros en **EUA** – la Asociación Nacional de Educación (National Education Association, NEA) y la Federación Americana de Maestros (American Federation of Teachers, AFT) – plantean el tema de los incentivos por desempeño de forma diferente. La NEA, por ejemplo, apoya firmemente el tabulador único para sueldos que premia a los profesores, de manera similar, sobre la base de mediciones objetivas de educación

y experiencia, y se opone al “pago por mérito” en términos inequívocos. La resolución 2009 de la NEA (F-9) establece que “los esquemas de pago por desempeño, tales como el pago por méritos o cualquier otro sistema de compensación basado en una evaluación del desempeño de un empleado del sector educativo, son inapropiados”. También se opone a ofrecer una compensación adicional para atraer o retener a los empleados de la educación en las escuelas con problemas de dotación de personal.

La AFT es más flexible. Apoya las diferencias en sueldos para los maestros con diferentes habilidades y conocimientos, así como para los que están dispuestos a trabajar en las escuelas con problemas de dotación de personal, tales como las que se ubican en zonas con altos índices de pobreza. Ambos sindicatos coinciden en que todas las posibilidades de pago deben “tener un alcance universal, estar abiertas en principio a todos los docentes que quieran participar, y estar fundamentadas en estándares objetivos” (Casey, 2007). En resumen, se oponen a las políticas que pueden tener ganadores y perdedores, como el pago de incentivos que permiten un pago adicional exclusivo para los de alto desempeño. También se oponen a las políticas que se basan en juicios o en otras bases que quizá no sean objetivas, para hacer distinciones entre el personal docente. Ambos sindicatos también coinciden en que todos los elementos de la compensación salarial deben negociarse mediante el proceso local del contrato colectivo, una diferencia clave de muchos otros países donde la negociación es a nivel nacional.

La NEA convocó a sus miembros en julio de 2009 a su Asamblea Anual de Representantes y la AFT celebró recientemente su Conferencia de Asuntos Profesionales en Washington, DC. Los distintos tonos de estas reuniones nos indican, y son útiles para valorar con más elementos, la postura de cada sindicato en lo referente a los incentivos de desempeño y las propuestas de reforma educativa.

En la Asamblea de Representantes de la NEA, el Consejero General saliente, Bob Chanin declaró, “La NEA y sus afiliados nunca deben perder de vista el hecho de que son sindicatos, y el principio fundamental de los sindicatos es representar a sus agremiados” (Sawchuk, 2009a). El comentarista Sawchuk hace notar que las palabras de Chanin eran “un toque final adecuado que resumía muy bien la pauta de la AR para este año”, (Sawchuk, 2009a). Con frecuencia, los sindicatos de maestros son considerados únicos en el ámbito laboral, ya que normalmente adoptan dos causas: 1) garantizar el bienestar de los miembros docentes, y 2) fomentar el logro de los alumnos de dichos miembros. El comentario de Chanin sugiere que la NEA se inclina, aunque sea ligeramente, a dar prioridad a la primera.

Aunque la NEA puede ser más propensa a actuar de forma reflexiva, y se opone firmemente a las propuestas de incentivos de desempeño que pueden hacer diferencias entre los intereses de sus afiliados, la AFT está adoptando un enfoque definitivamente más proactivo. En la conferencia de asuntos profesionales de la AFT, también en julio de 2009, su Presidenta, Randi Weingarten, prometió que el sindicato seguiría siendo receptivo al desafío de ideas molestas tales como los incentivos de desempeño. Su única exigencia era que la AFT tuviera un lugar en la mesa de negociaciones y un papel preponderante en el diseño de las reformas relacionadas con las formas de pago para los maestros (Sawchuk, 2009b). Según todos los indicios, la presión para que los distritos pongan en práctica los incentivos de desempeño docente aumentará con el tiempo, y Weingarten considera que la colaboración activa con las autoridades es la mejor manera de proceder para garantizar los intereses de sus agremiados. Como ella escribió recientemente: “Ninguna asunto debe quedar fuera de la mesa de negociaciones, siempre que sea bueno para los alumnos y justo para los maestros” (Weingarten, 2009).

Al parecer, Weingarten disfruta al tratar de convencer a los reformadores de que los cambios más eficaces se darán en colaboración con los sindicatos de maestros. En la conferencia de la AFT en julio del 2009, Weingarten dio a conocer su “medidor de colaboración”, una funcionalidad prevista para el sitio Web del sindicato que permite a los visitantes apreciar el grado de participación de los maestros en las reformas de

planificación. En la conferencia, Weingarten dijo: “En lo que respecta a la implementación de los cambios que mejorarán nuestras escuelas, háganlo con nosotros – no a nosotros”. Unos 2 500 miembros del sindicato que estaban presentes portaban botones que decían “con nosotros, no a nosotros” (Quaid, 2009).

La AFT ha dejado en claro su postura. El sindicato no está dispuesto a acatar sencillamente las inminentes reformas a la compensación de los docentes, pero tampoco se niegan a considerar la implementación de algunos incentivos salariales de desempeño que demuestren ser eficaces para mejorar el aprovechamiento escolar. En su lugar, la AFT tomará su lugar en la mesa de negociaciones y participará en la elaboración de las futuras políticas de compensación del magisterio.

Weingarten y la AFT parecen estar tratando de redefinir el papel tradicional de los sindicatos de maestros en el debate sobre los incentivos de desempeño y otras propuestas de reforma. El sindicato está buscando públicamente la colaboración con el presidente Obama, quien promueve su programa para reformar la compensación del personal docente. Recientemente, Weingarten anunció el lanzamiento del Fondo de Innovación de la AFT, un fondo de USD 2.8 millones destinado a apoyar las iniciativas locales y estatales que buscan mejorar la educación pública. El Fondo de Innovación es la primera iniciativa del sindicato que recibe el apoyo de fundaciones privadas para proveer fondos de subvención a los sindicatos de la AFT, para el desarrollo y la aplicación de “innovaciones educativas audaces en las escuelas públicas”, según Weingarten. Su lanzamiento fue apoyado por algunos patrocinadores importantes de iniciativas para la educación, incluida la Fundación Broad y la Fundación Bill y Melinda Gates (Mathews, 2009). El Fondo de Innovación de la AFT apoyará varias propuestas, como “el pago diferenciado... donde la participación sindical estableció medidas justas y fomentó la cooperación” (AFT, 2009). Esta iniciativa tiene el potencial para realizar inversiones importantes en los distritos que intentan aplicar políticas de compensación alternativas.

A diferencia de muchos países, la educación en **EUA** es descentralizada: los estados, y no el gobierno federal, tienen la responsabilidad constitucional de la educación. Las leyes que se aplican a los contratos colectivos varían de un estado a otro. De hecho, en algunos estados están prohibidos. Sin embargo, como ya se señaló, los sindicatos son actores políticos e influyen en las políticas mediante la legislación estatal y los contratos colectivos de trabajo. Por consiguiente, las políticas de compensación en los estados que prohíben el contrato colectivo no suelen ser muy diferentes de las políticas en los estados donde no están prohibidos (Hess y Kelly, 2006). En los lugares de EUA donde se ha instituido programas de incentivos de desempeño, la negociación se ha efectuado en los distritos donde los sindicatos locales han tenido un papel importante en la elaboración de los programas. Estos programas tienden a ser optativos;⁸ los profesores y/o centros educativos se inscriben voluntariamente. También tienden a ser iniciativas piloto que reciben apoyo de fuentes externas, por ejemplo, fundaciones privadas o gravámenes fiscales especiales, por lo que la estructura básica de sueldos está protegida para los profesores que no desean participar. Existen muchas bases que se utilizan para inferir y recompensar el desempeño, incluidos los indicadores cuya relación con el rendimiento del alumno no es clara, tales como la participación en actividades de desarrollo profesional.

Es probable que los programas voluntarios de pago por desempeño sean más factibles políticamente, pero pueden ocasionar una baja participación del maestro y/o la escuela, lo cual podría debilitar las afirmaciones de los partidarios sobre su costo-eficacia y justicia. En **Florida**, se instituyó el Programa de Reconocimiento al Mérito (MAP) a nivel estatal, en 2007, como un programa voluntario. Pero sólo siete de los 67 distritos escolares del condado participaron (Stein, 2008).

La baja participación en los programas voluntarios de incentivos por desempeño probablemente se debe, en parte, a la presión política ejercida por los sindicatos de maestros sobre los funcionarios y los superintendentes locales electos. De hecho, Goldhaber sugiere que el poder político de los sindicatos se ejerce más eficazmente a nivel de distrito. Es ahí donde los sindicatos de maestros pueden inclinar la balanza a su favor en una cerrada

elección de la junta escolar apoyando a un candidato, o a un supervisor de zona (en EUA, “superintendente”) teniendo en cuenta un cambio en la compensación de los maestros (Goldhaber, 2008).

En ocasiones, la preocupación por la baja participación y el costo marginal para instituir los planes de pago por desempeño, han sometido este tipo de iniciativas a los recortes de presupuesto. En el presupuesto 2009-2010 del estado de Florida, aunque el Gobernador Charlie Crist utilizó su poder de veto para conservar el pago por méritos para los profesores certificados por la junta nacional (Caputo, 2009), no incluyó los fondos del programa MAP en su propuesta de presupuesto (Florida Governor’s Office, 2009).

En **Texas**, el Gobernador, Rick Perry, decretó originalmente el programa Beca para el Educador de Excelencia de Texas (TEEG) como plan piloto para el ciclo escolar 2005-2006, y en 2006-2007 la legislatura estatal lo hizo extensivo a todo el estado, asignándole un fondo de 100 millones de dólares (Stutz, 2009). Sin embargo, en junio de 2008, se informó que menos de uno de cada cinco distritos en Texas había decidido participar en el programa. La mayoría de los distritos argumentaron, ya sea, la oposición de los maestros o “las preocupaciones financieras, incluido el requisito de que los participantes aporten parte de su propio dinero – un contribución local del 15%”, como las razones por las que no participaron (Stutz, 2008). En 2009, la Legislatura del estado de Texas suspendió el plan TEEG de pago al mérito. Parte de sus fondos se destinaron a los Premios del Distrito para la Excelencia Docente (DATE), otra iniciativa de pago por desempeño. TEEG fue criticado porque sólo estaba disponible en los distritos de bajos ingresos, y dichos distritos entraban y salían del programa. El 60% de las escuelas que habían participado en TEEG en 2007-2008 fue eliminado del programa en 2008-2009, porque no lograron los objetivos de desempeño escolar, entre otros criterios (Stutz, 2009). En total, el Gobernador Perry sólo recibió 390 millones de dólares de los 623 millones que había pedido para los programas de pago al mérito en todo el estado, en 2009-2010 (Garrett, 2009). En los dos ejemplos, de **Florida** y Texas, los recortes presupuestales se atribuyeron, al menos parcialmente, a la falta de apoyo de la población general para estos programas de pago acorde al mérito.

Sin embargo, en los últimos años, ha surgido un diálogo político prometedor y sólido sobre las políticas de compensación de los maestros en muchos estados. Según una revisión de las direcciones del “estado del estado”, 20 gobernadores declararon en 2005 que la remuneración de los docentes era uno de los principales temas de la educación, mientras que nueve mencionan específicamente algún tipo de pago al mérito (Azordegan *et al.*, 2005).

A pesar de la influencia política de los sindicatos de maestros, hay pocas pruebas de que los gobernadores estén sufriendo políticamente por proponer o instituir planes de pago por desempeño docente. Solo en 2005, 14 gobernadores estatales presentaron propuestas para reformar la compensación a los maestros de alguna manera (Azordegan *et al.*, 2005). Para octubre de 2007, ocho estados estaban aplicando un plan de pago por desempeño en todo el estado (Vu, 2007). Sweetland considera que el surgimiento de un plan de pago por desempeño para todo el estado es una señal de que este movimiento basado en estándares está siendo superado por el movimiento de calidad docente. En cada nivel de gobierno “está surgiendo el consenso que las políticas de calidad docente son algo que tenemos que hacer bien” (Sweetland, 2008).

Las reformas en **EUA** están surgiendo de una manera fragmentada, debido a la naturaleza descentralizada del sistema. En otros países, donde el sistema educativo es nacional, las reformas suelen ser negociadas entre el sindicato nacional y los ministerios de educación nacional. En estas circunstancias, los sindicatos tienen mucho poder. Por lo general, los sindicatos de maestros son los más grandes de un país; en efecto, el sindicato de maestros en **México** es el sindicato más grande de América Latina (Grindle, 2001).

En muchos países, los sindicatos tienen una ventaja sobre el gobierno en términos de estabilidad y poder de negociación. Los cambios en las administraciones de gobierno, las circunstancias económicas que impiden

al gobierno cumplir los compromisos salariales pasados, por ejemplo, y el plazo más corto del mandato de los funcionarios electos que van y vienen, fortalecen la posición de los sindicatos. Quienes también pueden convocar a una huelga, una acción que se considera equivalente a todo el poder de veto. En tales condiciones, los sistemas educativos corren el riesgo de ser “cautivos de los proveedores” (Stein *et al.*, 2006). Los principios básicos que definen las negociaciones tienden a ser similares en todos los sindicatos y países – un enfoque en las políticas de compensación colectiva que promueve aumentos de sueldo generales para todos sus afiliados.

Una crítica común de las negociaciones es que los beneficiarios de la educación, los estudiantes y sus familias, no suelen incluirse en el proceso, a pesar de que son los que más tienen que perder con un sistema educativo mal administrado y más que ganar con uno bien administrado. De hecho, el público en general a menudo desconoce las negociaciones y sus consecuencias (Hannaway y Rotherham, 2006). Queda por verse, entonces, de qué manera el apoyo del presidente Obama a los incentivos por desempeño influirá en la opinión pública y en la conciencia de los estadounidenses, así como en la voluntad política que dé un fuerte impulso a reformas más generalizadas. Varios días después de que el presidente Obama abogara por el uso de incentivos basados en el desempeño, una encuesta de CNN reveló una división entre el público: 50% de los encuestados estaba a favor y 48% en contra de la idea de que los maestros ganaran más si sus alumnos lograban una mejor calificación en las pruebas (Steinhausner, 2009). Este resultado es similar a la encuesta de Gallup de 2004, en la que 49% de los encuestados dijo que los resultados de los alumnos en las pruebas estandarizadas debían ser utilizado como una medida de la calidad docente, mientras que 47% no estaba de acuerdo (Crabtree, 2004). Sin embargo, 65% de los encuestados en un sondeo de CNN, en marzo de 2009, señaló que apoyaba la reforma educativa del presidente Obama (CNN, 2009).

Con todo, estas cifras de las encuestas arrojan alguna luz sobre la polémica que levantan las opiniones sobre los incentivos de desempeño docente en EUA, y sobre el conocimiento de los ciudadanos a ese respecto. De hecho, hay motivos para dudar si realmente existe la suficiente voluntad política entre el público en general para presionar a los funcionarios electos a fin de que instituyan los incentivos por desempeño a gran escala frente a la oposición encauzada de los sindicatos. En 2008, una encuesta de Gallup reveló una división entre los padres de familia, sobre la forma de calificar la calidad de la educación que recibían sus hijos en comparación con la calidad del sistema educativo en su conjunto. Setenta y siete por ciento de los padres de familia entrevistados estaban satisfechos con la educación de sus hijos, en comparación con sólo 44% de los adultos de EUA que estaban satisfechos con la educación primaria y secundaria en general (Saad, 2008). Con tantos padres satisfechos con las experiencias escolares de sus hijos, es necesario preguntarse qué tan dispuestos estarían a participar activamente en una coalición general que impulsase reformas con los pocos beneficios directos que se perciben.

Pero, cuando los principales interesados – las autoridades públicas y los sindicatos – estropean una oportunidad de éxito, el público puede concientizarse más. **Perú** es un ejemplo; en 2000, quedó en último lugar en lectura, matemáticas y ciencias en la clasificación de los 43 países que participaron en el PISA (OCDE, 2003). Los resultados fueron ampliamente difundidos por la prensa. Si bien Perú había tenido avances en las inscripciones escolares de educación primaria y secundaria, el aprendizaje no mejoraba, al menos según lo que indicaban los resultados de PISA (OCDE, 2003, *The Economist*, 2007).

En un esfuerzo por elevar los niveles de la educación, el gobierno peruano intentó mejorar la fuerza laboral docente, al exigir evaluaciones para los maestros. Atraer a los candidatos adecuados a las plazas docentes es un primer paso para mejorar el desempeño. Estas iniciativas se toparon con huelgas de maestros. A pesar de la oposición sindical, a finales de 2006, el gobierno impuso pruebas obligatorias para los docentes. Aproximadamente 60% de los maestros se sometió a la prueba con resultados pésimos, al parecer, sólo una cuarta parte tenía un nivel adecuado de comprensión lectora (Puryear, 2007). En 2007, el Congreso peruano aprobó una ley que obligaba a los docentes a someterse a exámenes periódicos de competencia, tres fracasos

significarían el despido. En respuesta, los maestros, junto con otros grupos, iniciaron una huelga que duró 15 días, con varios incidentes de violencia. La opinión pública se revirtió contra los maestros (Puryear, 2007), y el gobierno se mantuvo firme. En marzo de 2008, los maestros fueron evaluados y sólo 150 de más de 180 000 profesores logró una puntuación mínima en la prueba. El gobierno permitió a los que estaban relativamente cerca del umbral de aprobación volver a presentar el examen, y cerca de 50% de este grupo pasó. También empezó a cerrar universidades e institutos de formación docente que no cumplían con los estándares. Al mismo tiempo, probablemente como parte de un acuerdo con el sindicato, las autoridades invirtieron en programas de formación docente, por lo menos, en las universidades con mayor prestigio. Si el público no hubiera estado consciente y preocupado por la calidad de la enseñanza, y si los sindicatos no hubieran respondido públicamente con alternativas que fueron consideradas inapropiadas, el gobierno quizá no habría podido mantener la política.

En contraste, para **Chile**, ha sido más fácil introducir incentivos de rendimiento para la educación. En 1996, el gobierno chileno estableció el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) – un programa de incentivos a nivel nacional. El SNED es un sistema de incentivos basado en el desempeño, a nivel de escuela, que utiliza un modelo tipo torneo, donde no todos reciben recompensas.⁹ Con base en el logro de los estudiantes en las pruebas y dentro de grupos escogidos de centros educativos similares, las escuelas con mejor desempeño son recompensadas con bonos financieros que se reparten entre sus maestros. Como regla general, 90% de la recompensa es para los docentes. Además, en 2002 se estableció un programa voluntario de bonificación para maestros de primaria que aceptaran someterse a un examen y presentar materiales de clase para su evaluación. Este programa se hizo obligatorio en 2003. El programa del SNED se amplió en 2004. Los cambios duplicaron el tamaño del premio para los docentes, que ascienden a cerca de 10% del salario anual de un profesor. También aumentó el porcentaje de escuelas que reciben el premio de 20% a 35%. Si bien las diferencias en los salarios de los docentes con el tiempo siguen dependiendo en gran medida de la antigüedad, con el acuerdo del sindicato de maestros, el porcentaje que puede ser más flexible y vincularse más al rendimiento, se incrementó.

La historia de Chile puede ayudar a explicar el desarrollo de sus políticas. El gobierno de Pinochet eliminó el contrato colectivo de trabajo para los docentes en la década de 1970 y también descentralizó el sistema educativo, otorgando la autoridad a los municipios (Carnoy, 1998). Cuando en 1990 se estableció un nuevo orden democrático, el gobierno hizo un esfuerzo por restablecer la confianza y promover la estabilidad del proceso de creación de políticas educativas al reinstaurar un estatuto docente que permitía la participación sindical en las negociaciones salariales, en todo el país (Stein *et al.*, 2006). El estatuto docente fue una concesión importante para el sindicato, en particular en lo que respecta a las negociaciones nacionales, pero la historia interrumpida del poder sindical había debilitado su influencia, y el gobierno pudo establecer incentivos de desempeño, en mayor medida que en los países con un sindicato poderoso o un gobierno débil.

La reforma en **México** ofrece un ejemplo diferente. Como se señaló anteriormente, el sindicato de maestros en México es el más grande de América Latina. El programa de incentivos para los maestros de México – Carrera Magisterial (CM) – se convirtió en una política nacional, como parte de la agenda de la reforma educativa del país, en 1992.¹⁰ Es uno de los primeros esfuerzos nacionales para vincular el sueldo de todos los maestros con su desempeño. El programa es el resultado de la negociación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que quería aumentar los salarios en general tras una década de disminuciones, y la Secretaría de Educación Pública (SEP), que quería reformar el sistema mediante la introducción del pago por méritos para premiar a los mejores maestros.

El programa premia a los maestros de diversas maneras, incluyendo antigüedad, nivel educativo más alto, calificaciones del docente en las pruebas, evaluación del director de la escuela y otros maestros, conocimientos

de materias, y aprovechamiento del alumno en las pruebas.¹¹ Cada uno de estos componentes tiene asignado un puntaje que se combina en un proceso complicado.

El programa de CM difiere en aspectos fundamentales de la mayoría de los conceptos de programas de incentivos basados en el desempeño, incluso sin tomar en cuenta que las recompensas se basan en gran medida en múltiples factores ajenos al logro del alumno. Lo más importante es que el aumento de pagos que reciben los maestros no es por única ocasión, sino que pasa a formar parte del sueldo base. Los ascensos logrados con el programa colocan a los maestros en diferentes niveles salariales en función de su desempeño general – del nivel A al nivel E. Los niveles deben ser ganados sucesivamente. Los maestros nunca descienden de nivel, y el programa es voluntario, ellos deciden si quieren inscribirse en el programa y si solicitan su promoción al siguiente nivel. Los aumentos de salario son substanciales. El ingreso al nivel A, una barrera baja, representa un aumento de 20% sobre el sueldo base y el nivel E puede significar un aumento de 200% sobre el sueldo base.

La mayoría de los maestros en México forman parte del programa CM.¹² Teniendo en cuenta los índices de participación, el programa debería haber producido, por lo menos, una fuerza docente más selecta. Sin embargo, aproximadamente dos tercios de los profesores participantes se incorporaron en los dos primeros años del programa, antes de que los procedimientos de evaluación estuvieran completamente instrumentados. En efecto, la mayoría de los profesores en el programa nunca fueron formalmente evaluados, y el “bono” salarial es, en realidad, un incremento general de sueldos en todo el país.

Además de los problemas de diseño del programa, los esfuerzos para evaluar los efectos del programa han sido decepcionantes (Santibáñez *et al.*, 2007), en parte debido a la calidad de las pruebas de los alumnos y otros instrumentos de evaluación utilizados en el programa. Actualmente, en México hay un gran debate sobre el rediseño del programa y de las diversas alternativas para evaluar a maestros y alumnos. Habrá que ver hasta qué punto será posible establecer niveles de desempeño que diferencien efectivamente a los maestros y en qué medida tendrán como base el logro de los estudiantes.

ACTO DE EQUILIBRO INTERNO

La relación entre los maestros y sus sindicatos es simbiótica. Los maestros se benefician cuando los sindicatos que representan sus intereses son fuertes, y los sindicatos son fuertes en la medida en que cuentan con el apoyo de sus afiliados. En tiempos de cambio, la relación puede llegar a ser inestable. Si las preferencias del magisterio y las acciones de los sindicatos no están bien alineadas, por ejemplo, o si las preferencias de los maestros están divididas, el poder político de los sindicatos se debilita. Idealmente, los sindicatos se inclinan por las prácticas democráticas. Los dirigentes sindicales no pueden ser percibidos como “muy por arriba” o “muy por abajo” de sus agremiados en cuanto a las posturas que adoptan. De lo contrario, corren el riesgo de ser cuestionados y, posiblemente, destituidos de su cargo. Al igual que en otras organizaciones, el equilibrio puede ser débil en tiempos de cambio.

Hay indicios de que pueden estar surgiendo algunas divisiones y desacuerdos en las preferencias de los maestros y las posturas de los sindicatos. Una serie de estudios en **EUA**, por ejemplo, ha sugerido que las preferencias de los maestros jóvenes, recién egresados de la carrera, pueden ser diferentes de las preferencias de los experimentados, especialmente en cuestiones relacionadas con la compensación y las estrategias de gestión de recursos humanos en general.

Hace más de 15 años, Ballou y Podgursky (1993) analizaron los datos de la Encuesta de Escuelas y Dotación de Personal (SASS) de 1987-1988, de **EUA**, y encontraron que los maestros con más experiencia son más propensos a oponerse al pago por méritos. Desde entonces, el mismo patrón se ha observado en diversas encuestas. Un sondeo de la Agenda Pública nacional reportó que 55% de los maestros “nuevos”, en comparación con 33%

de los “veteranos”, pensaba que los distritos deberían poder utilizar otros criterios además de la antigüedad y los títulos académicos para premiar financieramente a los docentes. Por otra parte, 39% de los nuevos y 23% de los veteranos opinaba que el pago por méritos podría funcionar para atraer a “los mejores y más brillantes” a la enseñanza (Farkas, Johnson y Duffet, 2003). Más recientemente, un informe del Sector de Educación, que también se basa en una muestra nacional de maestros de educación básica en EUA, encontró que 65% de los docentes con menos de cinco años de experiencia apoyaba al sindicato para que tomara “la iniciativa de negociar una alternativa que incluyera el desempeño docente como factor para decidir los sueldos de cada maestro”, en comparación con 45% de los docentes con más de 20 años de experiencia (Duffett, Farkas, Rotherham y Silva, 2008). Las dos últimas encuestas, aunque no pueden compararse directamente, muestran un patrón de diferencias de actitud que se repite entre los maestros nuevos y los veteranos. Al mismo tiempo, también sugieren que la aceptación de la idea de incentivos basados en el desempeño, entre profesores nuevos y experimentados, se ha incrementado en los últimos cinco años.

La evidencia de los programas de incentivos por desempeño, específicos de un estado, en EUA, y de los estudios controlados en otros países, también sugiere que los maestros que han tenido experiencias con los sistemas basados en el desempeño, los favorecen. Por lo que, la cautela de los docentes en general puede disminuir a medida que tienen más experiencia y aprenden más sobre la experiencia de los demás con las estrategias basadas en el desempeño. Por ejemplo, una amplia encuesta entre todo el personal de enseñanza que participó en el programa TEEG, encontró que 75% estaba de acuerdo en que el pago por desempeño para el rendimiento escolar era un “cambio positivo”, y 64% también pensaba que la remuneración según el desempeño individual era positiva (Springer *et al.*, 2007).

Las actitudes positivas de los maestros también son evidentes en algunos experimentos controlados, realizados en diferentes países, aun cuando la reforma bajo estudio implicó un modelo de torneo en el que sólo los mejores docentes recibían premios. Por ejemplo, Lavy (2008) analizó el efecto de los incentivos monetarios a nivel de cada docente, con datos de las escuelas preparatorias de **Israel**. Los maestros recibieron pagos de bonos según el logro de sus alumnos en exámenes para matricularse en escuelas de educación preparatoria, después de tomar en cuenta una serie de factores, que incluían los antecedentes de los estudiantes y sus resultados anteriores. Los maestros fueron ubicados en cuatro categorías dentro de su escuela según las calificaciones de los alumnos y de acuerdo a si habían aprobado el examen. Los maestros mejor clasificados recibieron bonos más grandes que los maestros con resultados inferiores. Los bonos eran substanciales, de 6% a 25% del sueldo anual promedio de un maestro. Las respuestas de los maestros en una encuesta sugieren que están abiertos a dicho plan de incentivos, como una estrategia para mejorar la educación. Dos tercios de los docentes pensaban que el programa produciría un mayor aprovechamiento escolar – como de hecho sucedió.

Un cuidadoso estudio de asignación aleatoria, realizado por Muralidharan y Sundararaman (2008) en el estado de Andhra Pradesh en **India**, también ofreció pruebas de las opiniones positivas en el profesorado acerca de los incentivos por desempeño. A diferencia del modelo de torneo, donde sólo los mejores maestros o escuelas reciben bonos, el programa de Andhra Pradesh premiaba a todos los maestros y escuelas que mejoraran el rendimiento de los estudiantes, por lo menos en 5%. Una mayoría abrumadora de maestros (85%) estuvo a favor del programa de incentivos. Los mejores profesores (antes de conocer sus resultados) se sentían especialmente optimistas por el programa, lo que sugiere que, con el tiempo, los maestros más eficaces pueden ser atraídos y retenidos por las escuelas que recurran a bonos de desempeño.

En el caso de **Chile**, Mizala y Romaguera (2005) estudiaron el programa nacional de compensación para el personal docente, y sugirieron que el hecho de que los maestros tuvieran una mejor aceptación de los incentivos de desempeño, podía explicar la disposición del sindicato para aceptar los términos relacionados con los incentivos en el contrato colectivo de trabajo de 2004.

INVESTIGACIÓN: EL PROBLEMA ESTÁ EN LOS DETALLES

La política de los sistemas de pago por desempeño tendrá como base dos condiciones principales. La primera es la eficacia de estos sistemas para fomentar el logro de los estudiantes. Es probable que los detalles del sistema sean importantes, tales como el equilibrio entre los incentivos individuales y escolares o grupales, las métricas para evaluar el desempeño, el tamaño de las recompensas, y si el modelo será de tipo torneo o por contrato. Conforme se vayan poniendo en práctica diferentes modelos, los investigadores podrán despejar estas cuestiones y proporcionar orientación sobre la mejor manera de diseñar dichas políticas. Si se comprueba la eficacia de los modelos, los funcionarios gubernamentales y el público tendrían una ventaja en las negociaciones con los maestros y sus sindicatos, en caso de que presentaran resistencia. La segunda condición es la imparcialidad que se aprecia en el sistema. Los maestros y sus sindicatos estarán más dispuestos a apoyar estos sistemas, y hacer que funcionen, si todos los maestros tienen una oportunidad justa para recibir reconocimiento, aunque, evidentemente se opondrán si no es posible establecer la justicia.

Una buena parte de la evidencia que tenemos acerca de las opiniones de los docentes sobre los sistemas de compensación basados en el desempeño, proviene de estudios que proporcionan información importante acerca de los efectos de los incentivos por desempeño bajo circunstancias controladas. En su mayoría, los estudios muestran que dichos incentivos, tanto individuales como escolares, mejoran el rendimiento de los alumnos. También demuestran que, en general, no producen algunas de las consecuencias no deseadas que sus detractores suelen esperar. Es importante destacar, sin embargo, que estos programas controlados tenían elementos de diseño que desalentaban la inclusión de algunos de estos efectos indeseados, y quizá por esto los maestros tenían una opinión favorable sobre los programas.

Por ejemplo, Lavy (2008) informa que había políticas vigentes en **Israel** para evaluar y sancionar los esfuerzos de los maestros que intentaban engañar al sistema manipulando los resultados de los exámenes. En Andhra Pradesh, **India**, (Muralidharan y Sundararaman, 2008), equipos externos estuvieron a cargo de la evaluación de los estudiantes, y los resultados fueron calculados en un lugar central supervisado. Otra preocupación común en los programas de incentivos es que los maestros pondrían más atención a los estudiantes con más posibilidades de logro. En el estudio de Lavy (2002) sobre los incentivos a nivel escolar, se encontró que los estudiantes más débiles eran los más beneficiados, tal vez porque el incentivo estaba diseñado de forma que alentaba a las escuelas a dirigir la mayoría de sus esfuerzos hacia esos alumnos.¹³ Del mismo modo, los incentivos por desempeño podrían provocar que los maestros alentaran a los alumnos con bajo rendimiento a salirse de la escuela o a no realizar la prueba, pero los programas piloto se protegieron contra esta posibilidad. Por ejemplo, en **Kenya**, (Glewwe, Ilias y Kremer, 2003) a los estudiantes que desertaban o no tomaban el examen se les asignaba puntuaciones muy bajas, probablemente menores de lo que muchos de ellos podrían en realidad haber logrado. Incluir dichas salvaguardias en las políticas, podría fomentar la confianza en la aplicación de las estrategias basadas en el desempeño y conducir a una mejor cooperación con los maestros.

CONCLUSIÓN

Los frutos de una población bien educada se reflejarán en la competitividad de la economía nacional y la harán crecer. Al mismo tiempo, también se espera que aumente la capacidad de los países para medir la eficacia de sus sistemas educativos, y las contribuciones de los maestros. En resumen, es probable que las políticas basadas en el desempeño tengan un mayor desarrollo. Indudablemente, los maestros y sus sindicatos están preocupados; quieren asegurarse de que las reformas que se establezcan sean justas para todos los docentes. Cualquier cambio político importante puede causar protestas por lo menos de algunos de los participantes actuales en el sistema. Pero tanto a los sindicatos de maestros como a los gobiernos les interesa hacer más productivo al sistema educativo, y deben unirse para diseñar y probar la viabilidad de diferentes políticas basadas en el desempeño. Lo que está claro de nuestra breve revisión de algunos ejemplos internacional es que

las políticas educativas de incentivos basados en el desempeño están cambiando, y lo mismo debe pasar con nuestros conceptos de los maestros, sus sindicatos y los funcionarios electos que participan en el debate.

Un enfoque internacional sobre el uso de incentivos basados en el desempeño para la educación resulta particularmente informativo; la política de este debate político dependerá en gran medida de si el sistema educativo de un país está centralizado a nivel nacional. Este capítulo ha intentado describir los matices de los distintos programas de pago por mérito, recientemente instrumentados en cada uno de los estados de **EUA**. Su sistema educativo descentralizado proporciona una lente a través de la cual es posible examinar la gran cantidad de detalles del diseño de los programas que afectan la posibilidad de colaboración entre los sindicatos y los gobiernos. En contraste, los experimentos nacionales con los sistemas basados en el desempeño en **Perú**, **Chile** y **México** muestran cómo estas políticas han sido moldeadas por la cruda realidad política, en un caso provocando violentas protestas y en otros concluyendo en un compromiso sobre el grado en que los incentivos debe estar vinculados al rendimiento de los estudiantes y los maestros. Al analizar los diferentes países, los distintos climas políticos han producido diversos incentivos basados en el desempeño.

Y sin embargo, es posible identificar algunas tendencias generales. Hay un consenso, casi generalizado, de que la calidad docente tiene un efecto considerable en el aprovechamiento escolar – por lo que podría esperarse una serie de nuevas intervenciones políticas que apuntan a mejorar el desempeño de los maestros. Un cuerpo de investigación bien desarrollado que arroja dudas sobre los impulsores que, tradicionalmente se creía, incrementaban la calidad docente, incluidos los reconocimientos por la certificación y los títulos académicos, se está infiltrando en el diálogo popular. Estos son indicios de un uso más generalizado de los incentivos basados en el desempeño en el futuro próximo para mejorar el resultado de los docentes.

Esta nueva ética de recopilación de datos, medición del desempeño y rendición de cuentas, contrasta con el viejo paradigma de la discrecionalidad del maestro sobre el trabajo y la rendición de cuentas basados únicamente en las aportaciones. Éste es un cambio radical para los maestros, en especial para los veteranos; y los encargados de diseñar las políticas para los incentivos basados en el desempeño, lo saben. El capítulo se basa en la idea de que los sindicatos y las autoridades juegan un papel importante en la elaboración de las políticas de incentivos de acuerdo con el desempeño. Aunque los sindicatos de maestros han sido históricamente adversarios acérrimos de toda clase de planes de incentivos basados en el desempeño, recientemente algunos han comenzado a mostrar su disposición para colaborar con el gobierno en el diseño de incentivos. Por otra parte, las diferencias generacionales entre los agremiados sindicales podrían cambiar la forma de la negociación colectiva en relación con los incentivos basados en el desempeño. Numerosas encuestas, como las que se describen en capítulos anteriores, indican que los nuevos docentes apoyan los incentivos basados en el desempeño más que los veteranos. Se necesita más investigación para estudiar cómo afectará este fenómeno a la negociación colectiva y cómo las opiniones de los maestros pueden cambiar a medida que adquieren más experiencia laboral en los sistemas de incentivos.

Los funcionarios electos de todo el espectro político, también han demostrado su disposición para apoyar los planes de incentivos basados en el desempeño, y no han sufrido consecuencias políticas cuando esos planes crean controversia o requieren revisión. Sin embargo, todavía hay motivos para cuestionarse hasta qué punto el público apoyará estos planes y cómo responderá a cualquier reforma generalizada.

La política seguirá teniendo efectos positivos y negativos sobre la ciencia del diseño de políticas, y la investigación basada en la evidencia debe tener un papel más importante en el desarrollo de los sistemas de incentivos. Los investigadores, por su parte, también deben hacer sus conclusiones más accesibles a los políticos y educadores. Sabemos que las políticas de incentivos basados en el desempeño son más que simples componentes técnicos – la aceptación y la confianza de los maestros en la imparcialidad de estos sistemas son fundamentales para su eficacia a largo plazo. Presentar claramente los hallazgos en políticas, prácticas

y evaluación, ayudará a aliviar las inquietudes de los maestros que tendrán que enfrentar las complejidades inherentes a los sistemas de incentivos basados en el desempeño.

Si una conclusión merece ser destacada, es que se necesitará la colaboración entre sindicatos y gobierno para producir sistemas de incentivos basados en el desempeño y en la evaluación, escalables y sostenibles, para la educación. Este punto es primordial sin importar si se habla del sistema educativo centralizado de **Perú** o de los miles de distritos escolares en todo **EUA** que están considerando los programas de incentivos. Lo que queda por ver es cómo esta necesidad de compromiso político afectará el diseño de las políticas, conforme las escuelas entren en una era de datos, medición de desempeño y rendición de cuentas.

NOTAS

1. Para diversos estudios independientes, consulte, por ejemplo, <http://www.caldercenter.org>.
2. Consulte, por ejemplo, Shepard y Dougherty, 1991; Romberg, Zarinia y Williams, 1989; Hamilton, Berends y Stecher, 2005; Koretz y Hamilton, 2003, y Hannaway y Hamilton, 2008.
3. También consulte Kardos y Johnson, 2007.
4. Consulte <http://www.dataqualitycampaign.org>.
5. Chester Barnard (1938) y Herbert Simon (1960) desarrollaron estas ideas reconociendo que una de las razones por las que el cambio en las organizaciones es difícil es porque las partes interesadas defienden sus demarcaciones de discrecionalidad. Barnard utilizó el término “zona de aceptación” para definir el área en la que los empleados aceptan la autoridad de la organización. Lo que sale de esa zona es inaceptable y no forma parte de lo que el empleado está dispuesto a negociar.
6. Evidentemente, los directores podrían realizar más observaciones si los maestros estuvieran de acuerdo.
7. Cerca de 25% de los distritos prevén observaciones dos a tres veces al año, mientras que más de 20% no las exige. Para una discusión más a fondo, consulte Olson, 2008; Toch y Rothman, 2008; Hannaway y Rotherham, 2008.
8. El plan ProComp de Denver es obligatorio para las nuevas contrataciones.
9. Esta sección se basa principalmente en el trabajo de Mizala y Romaguera (2004).
10. Esta sección se basa principalmente en el trabajo de Santibáñez *et al.* (2007).
11. En las materias y grados escolares no evaluados, se calcula una calificación teniendo como base la prueba del maestro.
12. En 2002, el 58% de los maestros estaba inscrito en la Carrera Magisterial, 10 años después de la introducción del programa. Dos tercios de estos maestros se matricularon en los dos primeros años de operación del programa. No todos los maestros son elegibles para registrarse en el programa. Por ejemplo, los maestros deben contar con, por lo menos, dos años de servicio antes de que puedan inscribirse.
13. En particular, el promedio escolar para la acumulación de créditos se calculó utilizando únicamente los 20 primeros créditos del alumno.

Referencias bibliográficas

American Federation of Teachers (AFT) (2009), "AFT Innovation Fund", AFT, Nueva York, http://www.aft.org/innovate/download/IF_Overview.pdf, consultado en julio de 2009.

Azordegan, J., P. Byrnett, K. Campbell, J. Greenman y T. Coulter (2005), "Diversifying Teacher Compensation", en *Education Commission of the States Issue Paper*, Education Commission of the States, Denver, CO.

Ballou, D. y M.J. Podgursky (1993), "Teachers' Attitudes toward Merit Pay: Examining Conventional Wisdom", en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 47, No. 1, pp. 50-61.

Barnard, C.I. (1938), *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Carnoy, M. (1998), "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?", en *Comparative Education Review*, Vol. 42, No. 3, pp. 309-337.

Caputo, M. (2009), "Gov. Crist's Budget Cut Vetoes Irk Republicans", en *The Miami Herald*, Miami, FL, enero 28.

Casey, L. (2007), "The Quest for Professional Voice", en *American Educator*, Verano del 2007.

CNN (2009), "Poll: Most Americans Say Obama is Doing Too Much", CNN Report, marzo 18, <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/03/18/obama.poll>, consultado en julio de 2009.

Crabtree, S. (2004), "Can Merit Plans Raise Teacher Pay Without Raising Eyebrows?", Gallup.com, octubre 19.

Duffett, A., S. Farkas, A.J. Rotherham y E. Silva (2008), "Waiting to Be Won Over: Teachers Speak on the Profession, Unions, and Reform", en *Education Sector Report*, Education Sector, Washington, D.C.

Farber, H.S. (1984), "The Analysis of Union Behavior", en *NBER Working Paper No. W1502*, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA.

Farber, H.S. (2006), "Union Membership in the United States: The Divergence between the Public and Private Sectors", en Hannaway, J. y A. J. Rotherham (eds), *Collective Bargaining in Education*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.

Farkas, S., J. Johnson y A. Duffett (2003), "Stand by Me: What Teachers Really Think About Unions, Merit Pay and Other Professional Matters", en *Public Agenda Report*, Public Agenda, Nueva York.

Florida Governor's Office (2009), "Fiscal Year 2009-2010: Governor's Recommended Budget", febrero, http://blogs.tampabay.com/schools/files/govfefp_full_run_proposed_fefp_run.pdf, consultado en julio de 2009.

Garrett, R.T. (2009), "Perry, Dewhurst See Pet Projects Trimmed By Republican Budget Negotiators", en *Dallas Morning News*, Dallas, TX, mayo 20.

Glewwe, Paul, N. Ilias y M. Kremer (2003), "Teacher Incentives", en *NBER Working Paper No. 9671*, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA.

Glewwe, P., N. Ilias y M. Kremer (2008), "Teacher Incentives in Developing Countries: Recent Experimental Evidence from Kenya", en *Working Paper 2008-09*, National Center on Performance Incentives, Nashville, TN.

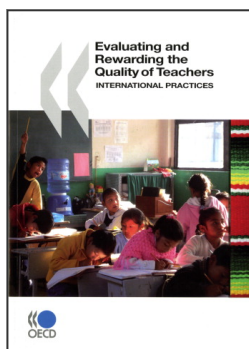
Goldhaber, D. (2008), "The Politics of Teacher Pay Reforms", en *Working Paper 2008-01*, National Center on Performance Incentives, Nashville, TN.

Goldhaber, D. (2009), "Politics of Teacher Pay Reform", en Springer, M.G. (ed.), *Performance Incentives: Their Growing Impact on American K-12 Education*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Goldhaber, D., M. DeArmond y S. DeBurgomaster (2007), "Teacher Attitudes About Compensation Reform: Implications for Reform Implementation", en *Working Paper No. 20*, School Finance Redesign Project, Center on Reinventing Public Education, Seattle, WA.

- Grindle, Merilee S.** (2001), "Education Reform in Mexico: Where are the Parents?", en *ReVista: Harvard Review of Latin America*, Vol.1, No. 1, pp. 16-18.
- Hamilton, L.S., M. Berends y B.M. Stecher** (2005), "Teachers' Responses to Standards-Based Accountability", en *Working Paper WR-259-EDU*, RAND Education, RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Hannaway, J. y L.S. Hamilton** (2008), "Performance-Based Accountability Policies: Implications for School and Classroom Practices", The Urban Institute, Washington, D.C., http://www.urban.org/UploadedPDF/411779_accountability_policies.pdf, consultado en julio de 2009.
- Hannaway, J. y A.J. Rotherham** (2006), *Collective Bargaining in Education: Negotiating Change in Today's Schools*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Hannaway, J. y A.J. Rotherham** (2008), "Collective Bargaining in Education and Pay for Performance", en *Working Paper 2008-11*, National Center on Performance Incentives, Nashville, TN.
- Hanushek, E.A. y A.A. Lindseth** (2009), *Schoolhouses, Courthouses, and Statehouses: Solving the Funding-Achievement Puzzle in America's Public Schools*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Hess, F.M. y A.P. Kelly** (2006), "Scapegoat, Albatross, or What? The Status Quo in Teacher Collective Bargaining", en Hannaway, J. y A. J. Rotherham (eds.), *Collective Bargaining in Education*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Kahlenberg, R.D.** (2006), "The History of Collective Bargaining Among Teachers", en Hannaway, J. y A. J. Rotherham (eds.), *Collective Bargaining in Education*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Kardos, S.M. y S.M. Johnson** (2007), "On Their Own and Presumed Expert: New Teacher Experiences with Their Colleagues", en *Teachers College Record*, Vol. 109, No. 9, pp. 2083-2016.
- Koretz, D.M. y L.S. Hamilton** (2003), *Teachers' Responses to High-Stakes Testing and the Validity of Gains: A Pilot Study, CSE Technical Report 610*, Center for the Study of Evaluation, University of California, Los Ángeles, CA.
- Lavy, V.** (2002), "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement ", en *Journal of Political Economy*, Vol, 110, No. 6, pp. 1286-1317.
- Lavy, V.** (2008), "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics", (próxima publicación, 2009), *American Economic Review*, http://economics.huji.ac.il/faculty/lavy/Teachers%20incentives_Second%20Revision_April_16_2008.pdf, consultado en julio de 2009.
- Mathews, J.** (2009), "Rare Alliance May Signal Ebb in Union's Charter Opposition", en *The Washington Post*, Washington, D.C., mayo 4.
- Mizala, A. y P. Romaguera** (2005), "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", en E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, DC, pp. 103-150.
- McKinsey & Company** (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey & Company, Londres.
- Muralidharan, K. y V. Sundararaman** (2008), "Teacher Incentives in Developing Countries: Experimental Evidence from India", en *Working Paper 2008-13*, National Center on Performance Incentives, Nashville, TN.
- National Education Association** (2009), *NEA Handbook 2008-2009*, National Education Association of the United States, Washington, D.C.
- OCDE** (2003), *Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000*, OCDE, París.
- Olson, L.** (2008), "Human Resources a Weak Spot", en *Quality Counts, Education Week*, Vol. 27, No.18, p. 14.
- Puryear, J.** (2007), "Peruvian Teachers' Strike Highlights Struggle for Reform", en *Worldfund*, julio 20, <http://www.worldfund.org/index.php?q=peruvian-teachers-strike-highlights-struggle-for-reform.html>, consultado en julio de 2009.
- Quaid, L.** (2009), "Teachers Urge Obama to Collaborate to Fix Schools", en *The Associated Press*, julio 13.
- Romberg, T.A., A.E. Zarinnia y S.R. Williams** (1989), *The Influence of Mandated Testing on Mathematics Instruction: Grade 8 Teachers' Perceptions*, University of Wisconsin, Center for Educational Research, Madison, WI.

- Saad, L.** (2008), "U.S. Education System Garners Split Reviews", Gallup.com, septiembre 2, <http://www.gallup.com/poll/109945/us-education-system-garners-split-reviews.aspx>, consultado en julio de 2009.
- Santibáñez, L., J. Martínez, A. Datar, P. McEwan, C. Setodji, y R. Basuto-Dávila** (2007), "Breaking Ground: Analysis of the Assessment System and Impact of Mexico's Teacher Incentive Program 'Carrera Magisterial'", en *RAND Technical Report*. RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Shepard, L.A. y K.C. Dougherty** (1991), "Effects of High-Stakes Testing on Instruction", documento presentado en el Annual Meeting of the American Educational Research Association and National Council on Measurement in Education, Chicago, IL.
- Sawchuk, S.** (2009a), "Bob Chanin Has the Last Word", en *Education Week Teacher Beat Blog*, julio 6, <http://blogs.edweek.org/edweek/teacherbeat/2009/07>, consultado en julio de 2009.
- Sawchuk, S.** (2009b), "Weingarten Wants Administration to Stick With Commitment to Collaborate", en *Education Week Teacher Beat Blog*, julio 13, <http://blogs.edweek.org/edweek/teacherbeat/2009/07>, consultado en julio de 2009.
- Simon, H.** (1960), *The New Science of Management Decision*, Harper and Row, Nueva York.
- Springer, M., M. Podgursky, J. Lewis, M. Ehlert, C. Gardner, B. Ghosh-Dastidar, O. Lopez, C. Patterson y L. Taylor** (2007), *Governor's Educator Excellence Grant (GEEG) Program: Year One Evaluation*, National Center on Performance Incentives, Vanderbilt Peabody College, Nashville, TN.
- Springer, M., M. Podgursky, J. Lewis, M. Ehlert, B. Ghosh-Dastidar, T. Gronberg, L. Hamilton, D. Janssen, O. Lopez, B. Stecher y L. Taylor** (2008), *Texas Educator Excellence Grant (TEEG) Program: Year Two Evaluation*, National Center on Performance Incentives, Vanderbilt Peabody College, Nashville, TN.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne** (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin-America*, Informe del 2006, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Stein, L.** (2008), "Merit Pay Flows To Affluent Schools", en *St. Petersburg Times*, febrero 24, p. 1A.
- Steinhauser, P.** (2009), "Poll: Most Americans Would Trade Some School Control For Funding", Reportaje de la CNN, marzo 20, <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/03/20/education.poll/index.html>, consultado en julio de 2009.
- Stutz, T.** (2008), "Texas Schools Get Merit Pay Windfall", en *Dallas Morning News*, junio 21, Dallas, TX.
- Stutz, T.** (2009), "State Halts One Merit Pay Plan For Teachers, Keeps Newer Program", en *Dallas Morning News*, mayo 18, Dallas, TX.
- Sweetland, J.** (2008), "Seeking – and Finding – Good Teaching", en *Education Week*, Vol. 28, No. 9, octubre 22, pp. 29-30.
- The Economist** (2007), "When teacher is a dunce: Education in Peru". Recuperado de <http://www.economist.com>.
- Toch, T. y R. Rothman** (2008), "Rush to Judgment: Teacher Evaluation in Public Education", en *Education Sector Report*, Education Sector, Washington, D.C.
- Vu, P.** (2007), "States Venture Into Performance Pay", Stateline.org., Washington, D.C., octubre 9.
- Weingarten, R.** (2009), "The time is ripe for real education reform", en *American Teacher*, Vol. 93, No. 8, mayo/junio, pp. 1.



From:

Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9789264034358-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), “Incentivos basados en desempeño educativo: una perspectiva internacional”, in *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264079717-10-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.