



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS VINCULADOS A RESULTADOS  
EDUCATIVOS. EXPLORACIÓN DE UNA OPCIÓN DE POLÍTICA PARA  
COLOMBIA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

JULIA MARIA RUBIANO DE LA CRUZ

PROFESOR GUIA:  
ALEJADRA MIZALA SALCES  
MIEMBROS DE LA COMISION:  
DAGMAR RACZYNSKI VON OPPEN  
PABLO GONZALEZ SOTO

SANTIAGO DE CHILE  
DICIEMBRE 2007



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS VINCULADOS A RESULTADOS  
EDUCATIVOS. EXPLORACIÓN DE UNA OPCIÓN DE POLÍTICA PARA  
COLOMBIA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

JULIA MARIA RUBIANO DE LA CRUZ

PROFESOR GUIA:  
ALEJADRA MIZALA SALCES  
MIEMBROS DE LA COMISION:  
DAGMAR RACZYNSKI VON OPPEN  
PABLO GONZALEZ SOTO

SANTIAGO DE CHILE  
DICIEMBRE 2007

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>3</b>
	A. Marco legislativo e institucional.....	3
	B. Política educativa de calidad .....	8
	C. Evolución del gasto en educación y resultados educativos .....	10
<b>IV.</b>	<b>PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>15</b>
<b>V.</b>	<b>¿POR QUÉ HABLAR DE INCENTIVOS COMO OPCIÓN DE POLÍTICA HACIA LA CALIDAD EDUCATIVA?</b> .....	<b>17</b>
	A. Cómo entender la calidad educativa .....	17
	B. El papel de los incentivos .....	19
	C. Tipologías de incentivos .....	23
<b>VI.</b>	<b>FOCOS DE ANÁLISIS PARA LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b> .....	<b>29</b>
	A. Objetivo .....	29
	B. Marco institucional .....	29
	C. Características del incentivo:.....	30
	D. Método de asignación.....	30
	E. Resultados de la política .....	34
<b>VII.</b>	<b>ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b> .....	<b>34</b>
	A. SNED - CHILE.....	35
	B. ABCs – NORTH CAROLINA, ESTADOS UNIDOS .....	45
	C. A+PLAN – FLORIDA, ESTADOS UNIDOS .....	55
	D. PLAN, EL SALVADOR.....	61
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIONES SOBRE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b> .....	<b>67</b>
<b>IX.</b>	<b>ANÁLISIS DE INCENTIVOS DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO</b> .....	<b>75</b>
	A. Relación entre los criterios de asignación de recursos y los resultados en calidad.....	75
	B. Análisis de incentivos dentro de la institucionalidad colombiana.....	82
<b>X.</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS SABER</b> .....	<b>96</b>
	A. Descripción general: Objetivo, antecedentes, Áreas y unidad de análisis.....	97
	B. Tipo de resultados .....	98
	C. Información adicional vinculada con la prueba .....	102

D.	Metodología de aplicación.....	103
E.	Conclusiones sobre la herramienta:.....	104
<b>XI.</b>	<b>LINEAMIENTOS DE POLÍTICA .....</b>	<b>106</b>
A.	Objetivos .....	107
B.	unidad de asignación, Relaciones territoriales e institución educativa.....	107
C.	Criterios de asignación y tipo de mediciones .....	110
D.	Características del incentivo .....	112
E.	Sanciones .....	113
F.	Recomendaciones para la viabilidad y sostenibilidad de la propuesta .....	114
<b>XII.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>115</b>
<b>XIII.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>120</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS

<b>Gráfico 1.</b> GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB .....	10
<b>Gráfico 2.</b> TASAS DE COBERTURA BRUTA (1996-2005) .....	11
<b>Gráfico 3.</b> COBERTURA NETA POR ZONAS. ....	12
<b>Gráfico 4.</b> CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS SEGÚN LOS RESULTADOS DEL EXAMEN PARA INGRESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	13
<b>Gráfico 5.</b> RESULTADOS PRUEBAS SABER 2002-2005. QUINTO GRADO.....	15
<b>Gráfico 6.</b> EVOLUCIÓN DEL STATUS DE LAS ESCUELAS DENTRO DEL ABC.....	52
<b>Gráfico 7.</b> MATEMÁTICAS-LOGROS EN LOS NIVELES MÁXIMOS DE COMPETENCIA (QUINTO Y NOVENO).....	77
<b>Gráfico 8.</b> LENGUAJE – LOGROS EN LOS NIVELES MÁXIMOS DE COMPETENCIA (QUINTO Y NOVENO GRADO).....	78
<b>Gráfico 9.</b> LENGUAJE – VARIACIÓN EN LOS PROMEDIOS DE LAS DOS ÚLTIMAS APLICACIONES.....	79
<b>Gráfico 10.</b> VARIACIONES DE PUNTAJES EN LAS DOS ÚLTIMAS APLICACIONES.....	80
<b>Gráfico 11.</b> PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE ALCANZA EL MÁXIMO NIVEL DE COMPETENCIA.....	81
<b>Cuadro 1.</b> TIPOS DE MEDIDAS DE RESULTADOS.....	31
<b>Cuadro 2.</b> FACTORES ÍNDICE SNED.....	39
<b>Cuadro 3.</b> PORCENTAJE ESTABLECIMIENTOS Y DOCENTES PREMIADOS.....	42
<b>Cuadro 4.</b> ÁREAS EVALUADAS .....	49
<b>Cuadro 5.</b> EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 2001.....	63
<b>Cuadro 6.</b> INDICADORES RESULTADOS PLAN.....	65

## RESUMEN

El presente estudio exploró los incentivos colectivos como una opción de política hacia el fomento de la calidad educativa con el objetivo de proponer lineamientos de política para una propuesta de esta naturaleza en Colombia. Para ellos, se analizaron cuatro experiencias internacionales (Chile, El Salvador, y los estados de Florida y Carolina del Norte en EU); más los incentivos para el fomento a la calidad dentro de la institucionalidad actual y la herramienta que podría utilizarse para un programa de esta naturaleza.

Las principales lecciones de las experiencias internacionales son: i) Se dan señales más claras cuando los incentivos se vinculan a resultados, aunque no deben descartarse otras variables dadas las limitaciones de las pruebas estandarizadas. ii) Lo más adecuado para evaluar el desempeño es el seguimiento por cohortes. De no ser posible hay que combinar opciones que controlen el efecto del nivel socioeconómico y la variabilidad de resultados; iii) La existencia de sanciones también tiene un impacto positivo; iv) Los programas de incentivos no actúan solos y necesitan articularse a políticas de *accountability* y de apoyo y asistencia a las escuelas más rezagadas.

La propuesta para Colombia pretende reconocer el logro de metas definidas; aportar al fortalecimiento del rol de la institución en la gestión de su proceso educativo y fortalecer la planeación educativa local. Se propone un incentivo mixto, cuyos beneficios lleguen a las instituciones, a sus docentes y directivos, pero que involucre al municipio como unidad de asignación.

## I. INTRODUCCIÓN

La naturaleza compleja del proceso educativo demanda que desde las políticas públicas se potencien las condiciones que viabilizan el aprendizaje. Esta situación obliga a innovar y a incorporar nuevas alternativas que respondan a los desafíos, aprendiendo de la experiencia y reconociendo la heterogeneidad de posibilidades y caminos.

Colombia, desde el año 2001 desarrolló una nueva institucionalidad que pretendió ser un aporte hacia la organización del sector educativo desde la redefinición de competencias entre los niveles territoriales y desde un cambio en el esquema tradicional de financiación. Este último pasó de reconocer los gastos históricos de prestación del servicio a orientar los recursos a la demanda y así localizarlos donde se encuentran los alumnos.

El nuevo esquema contiene una serie de incentivos orientados a fomentar la cobertura, sin embargo, no parecen existir incentivos hacia el mejoramiento de la calidad. En este último aspecto existe una política clara que integra a los diferentes actores pero no hay formas concretas de exigir logros o de generar responsabilidad por los resultados.

Adicionalmente, si se hace una revisión del uso de los recursos del sector educativo desde la década del 90, se encuentra que el énfasis principal ha estado en cobertura, es decir, en funcionamiento y prestación del servicio, dejando poco espacio para las inversiones en calidad.

Si se suman estas dos situaciones, surge la pregunta de cómo puede pensarse en otras formas de asignación de recursos que se orienten a la calidad y que promuevan la actuación de los actores del sistema hacia el logro de la misma. En este sentido, existen experiencias internacionales de programas de incentivos vinculados a resultados cuyas lecciones fueron

exploradas con el fin de analizar cómo un esquema de esta naturaleza podría favorecer más calidad en Colombia.

Para la exploración de la opción de política mencionada, en primer lugar se realizó una revisión teórica sobre sus fundamentos que fue seguida por la revisión de experiencias en Chile, El Salvador, y los estados de Florida y Carolina del Norte dentro de Estados Unidos. Finalmente, con el fin de llegar a formular lineamientos de política pertinentes para Colombia, se analizaron los incentivos para el fomento a la calidad existentes dentro de la institucionalidad actual, así como la herramienta que podría utilizarse para un programa de esta naturaleza.

La elección de los incentivos como la opción a explorar se relaciona con la tendencia de orientar las políticas y los recursos hacia los resultados en lugar de los insumos, dado que las conclusiones sobre el impacto de estos no son unánimes, e inversiones en este sentido no parecen tener siempre los resultados esperados. Adicionalmente, los incentivos se relacionan con los esquemas de remuneración docente, e intentan reconocer los mejores desempeños desde los logros de los alumnos, de una forma diferente a la remuneración tradicional rígida y homogénea.

Cabe señalar que evaluar el impacto del actual esquema de asignación de recursos en Colombia no fue el objetivo del presente trabajo, lo que se pretendió fue analizar una opción de política buscando como puede aportar a la búsqueda de calidad educativa en Colombia.

## **II. OBJETIVOS**

### **A. OBJETIVO GENERAL**

Proponer lineamientos de política para una propuesta de asignación de recursos orientados a la calidad educativa en Colombia, basada en incentivos vinculados a resultados.

### **B. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✍ Conocer los tipos de incentivos existentes y los elementos claves para su implementación (Criterios de asignación, mecanismos de comparación de establecimientos educativos, entre otros).
- ✍ Analizar experiencias internacionales para extraer aprendizajes relevantes y resaltar los resultados en términos de calidad educativa y equidad.
- ✍ Analizar los incentivos a la calidad educativa existentes dentro de la institucionalidad colombiana.
- ✍ Diseñar lineamientos de política para Colombia con base en el contexto institucional del país y las lecciones de las experiencias internacionales.

## **III. ANTECEDENTES**

### **A. MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL**

Desde la década de los 90 Colombia ha venido ajustando el marco legal e institucional con base en el cual se organiza su estructura territorial descentralizada. Esto implica organizar las competencias, responsabilidades y mecanismos de asignación de recursos en las áreas básicas de intervención del Estado, dentro de las cuales se encuentra la educación.

La Ley 60 de 1993 comenzó por definir las competencias de los departamentos y municipios (los primeros corresponden al nivel territorial siguiente a la nación y los municipios representan la unidad territorial mínima) y les transfirió a estos la responsabilidad por la administración de la educación en sus jurisdicciones, así mismo se definió la forma en la que la Nación les transferiría los recursos. Sin embargo, una parte importante de la distribución se hacía con base en el índice de NBI (Cerca del 60%), el cual no necesariamente era un buen indicador de las necesidades del sector educativo. Como consecuencia, la asignación por estudiante no coincidía ni con los costos del servicio ni con los requerimientos particulares de las regiones para financiarlo (Iregui et al. 2006). Adicionalmente, las transferencias estaban respondiendo a los gastos históricos de prestación del servicio que no siempre eran coherentes con la demanda educativa, sino que respondían a la ubicación de los docentes. (Santamaría 2001; Iregui et al. 2006). Otro inconveniente era la falta de claridad de responsabilidades en el nivel descentralizado y el cruce de competencias.

Como respuesta a esta situación y con la intención de promover un uso más eficiente de los recursos, en diciembre de 2001 fue aprobada la Ley 715 de 2001 que modificaba el mecanismo de asignación de recursos y redefinía las competencias de las entidades territoriales descentralizadas.

En el nuevo esquema los responsables de la prestación del servicio educativo son los departamentos (32 que agrupan 1.073 municipios no certificados); municipios certificados (42) y distritos especiales (4). Existen municipios certificados y no certificados que se diferencian en que los primeros tienen competencia para administrar autónomamente su educación porque se asume que cuentan con la capacidad de gestión para ello; la Ley 715 estipulaba que todos los municipios con más de 100.000 habitantes pasaban automáticamente a ser certificados. Por su parte, los municipios no certificados dependen de los departamentos. No obstante, la Ley abrió la

posibilidad para que previa aprobación de ciertos requisitos y el visto bueno del departamento respectivo, pudiesen certificarse y entrar a administrar directamente su educación.

En relación con los ámbitos típicos de política pública educativa, como lo son cobertura y calidad, la Ley específicamente estipula que departamentos y municipios certificados deben mantener y propender por aumentar la cobertura. El tema de calidad aparece como un marco general toda vez que se estipula que las actuaciones de las entidades deben darse en condiciones de equidad, eficiencia y calidad (Artículos 6 y 7, Ley 715 de 2001), sin embargo no se menciona una responsabilidad específica exigible.

Uno de los grandes cambios con la nueva legislación fue el financiamiento orientado a la demanda y a garantizar la prestación del servicio. Los recursos pasaron a asignarse principalmente<sup>1</sup> con base en la matrícula. Así, los departamentos y municipios certificados reciben una partida por cada estudiante reportado que comprende una asignación básica más un porcentaje adicional que se construye a partir de diferentes tipologías. En cuanto a la asignación básica esta incluye el costo docente y una parte del costo administrativo. Por su parte, las tipologías en que se basa el porcentaje adicional se elaboran utilizando el método estadístico de conglomerados. Los factores tenidos en cuenta son la dispersión poblacional, la ruralidad, y el peso de los diferentes niveles educativos, básica y media (CONPES 2006). Con esta metodología se pretende corregir las diferencias de costos para la prestación del servicio educativo derivadas de la dispersión poblacional y se trata de compensar a las entidades que atienden estudiantes en condiciones más difíciles.

---

<sup>1</sup> Otros criterios de distribución son: i) La población por atender, pero depende de la disponibilidad de recursos después de cubrir la población atendida. ii) Subsidios para cupos contratados con establecimientos privados.

El uso de estos recursos, definido por la Ley es:

- ✍ Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- ✍ Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- ✍ Provisión de la canasta educativa (Elementos de soporte pedagógico como mobiliario, textos, bibliotecas, materiales, audiovisuales y didácticos).
- ✍ Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- ✍ Cubierto lo anterior, alimentación y transporte escolar.

De manera adicional a los recursos mencionados para la prestación del servicio, la Ley 715 estipuló una asignación específica para calidad que es recibida directamente por todos los municipios (certificados y no certificados). Este pago corresponde a un monto igual por alumno atendido y se asigna con base en una ponderación de la matrícula territorial por Necesidades Básicas Insatisfechas. El cálculo parte de un monto fijo dentro del presupuesto nacional que se divide en la matrícula total ponderada, luego, cada municipio recibe los recursos según su matrícula ponderada, de manera que quien tiene mayor NBI cuenta como si tuviera más alumnos y recibe más recursos.

El monto total de asignación para calidad en el 2007 representó un 4,26% del presupuesto transferido desde el nivel central. Si se mira el monto de recursos recibidos por los municipios certificados para calidad, se encuentra que el valor representó entre un 4% y un 7% adicional frente a los recursos que reciben para la prestación del servicio. En términos per capita, la

asignación mínima por alumno oscila entre un 3% y 6,5% adicional del valor para atención por alumno<sup>2</sup>.

Los recursos del componente de calidad, de acuerdo con su carácter complementario, se pueden destinar a dotación pedagógica (Mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales); adecuación de infraestructura; pago de servicios públicos y de funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales; y acciones de mejoramiento de la gestión académica vinculadas con los planes de mejoramiento que formule cada institución educativa (MEN 2006).

Otro tema central de la Ley 715 de 2001 es la organización de la oferta educativa. La Ley define a la institución educativa como “un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes”. Esta definición es la base para el proceso de reorganización de los planteles educativos ya que promueve la asociación de los centros geográficamente cercanos con el fin de que los estudiantes cuenten con oferta para culminar sus estudios.

Las instituciones educativas son las responsables de la calidad educativa<sup>3</sup>, concretamente, los rectores son quienes deben responder por ella y deben promover el proceso continuo de mejoramiento (Ley 715 de 2001). Para esto cuentan con autonomía dentro de un marco establecido por el Ministerio de Educación para la definición del currículo y los planes de estudio. Los

---

<sup>2</sup> Cálculo hecho con base en CONPES 2007.

<sup>3</sup> En Colombia existen instituciones oficiales, de propiedad del Estado, e instituciones no oficiales o privadas. Existen otras modalidades de atención con recursos públicos como la contratación de la prestación del servicio con establecimientos privados y con la iglesia católica (educación misional contratada). Toda la matrícula financiada con recursos públicos se considera oficial.

rectores son nombrados mediante concurso público y están sujetos a evaluación de su desempeño, lo que incluye la verificación mediante encuestas, entrevistas y observaciones directas de sus competencias de gestión, actitudes, valores y motivación. La no aprobación de la evaluación durante dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia; si el rector no provenía de allí es retirado del servicio. Las evaluaciones son públicas y es responsabilidad de las entidades territoriales su amplia difusión.

Cada una de las instituciones ya integradas debe diseñar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que contiene la forma como alcanzarán los fines de la educación teniendo en cuenta su contexto social, económico y cultural. El PEI parte de un análisis de la situación institucional y debe señalar los objetivos generales, la estrategia pedagógica que guía los procesos de formación, los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión, las estrategias para articular la institución educativa con el entorno local, entre otros.

Para el cumplimiento de su responsabilidad, la IE cuenta con la infraestructura y los recursos físicos que generalmente recibe de las autoridades locales. Si bien las IE pocas veces reciben recursos directos para hacer inversiones propias, cuentan con la capacidad legal para ello ya que disponen de un Fondo de Servicios que les permite manejar recursos propios y transferencias desde las entidades territoriales.

## **B. POLÍTICA EDUCATIVA DE CALIDAD**

La actual política educativa de calidad plantea acciones alrededor de lo que denomina el “ciclo de la calidad”. Este comienza con la definición de los estándares educativos para el logro de competencias; sigue con la evaluación periódica de las mismas, la formulación de Planes de

Mejoramiento propuestos desde las instituciones educativas y la difusión de experiencias significativas.

“Los estándares se definen como criterios claros y públicos que permiten conocer cual es la enseñanza que deben recibir los estudiantes. Son el punto de referencia de lo que un estudiante puede estar en capacidad de saber y saber hacer, en determinada área y en determinado nivel” (Ministerio de Educación 2002), independientemente de su ubicación y su contexto socioeconómico.

La evaluación periódica de competencias tiene por objeto contar con mediciones actualizadas de los niveles de aprendizaje para todas las instituciones del país, con el fin de que estas conozcan su situación, analicen sus resultados frente a los resultados esperados y frente a otras instituciones, y formulen metas y acciones para su mejoramiento. Las evaluaciones disponibles son las pruebas SABER, que se realizan en los grados quinto y noveno de educación básica y se han aplicado de manera censal en dos oportunidades (2002-2003 y 2005-2006), y las pruebas para ingreso a la educación superior conocidas como ICFES que se realizan anualmente a los estudiantes que egresan de educación media desde 1968. A las evaluaciones de alumnos, se suman las evaluaciones de competencias y de desempeño docente que los rectores deben realizar anualmente.

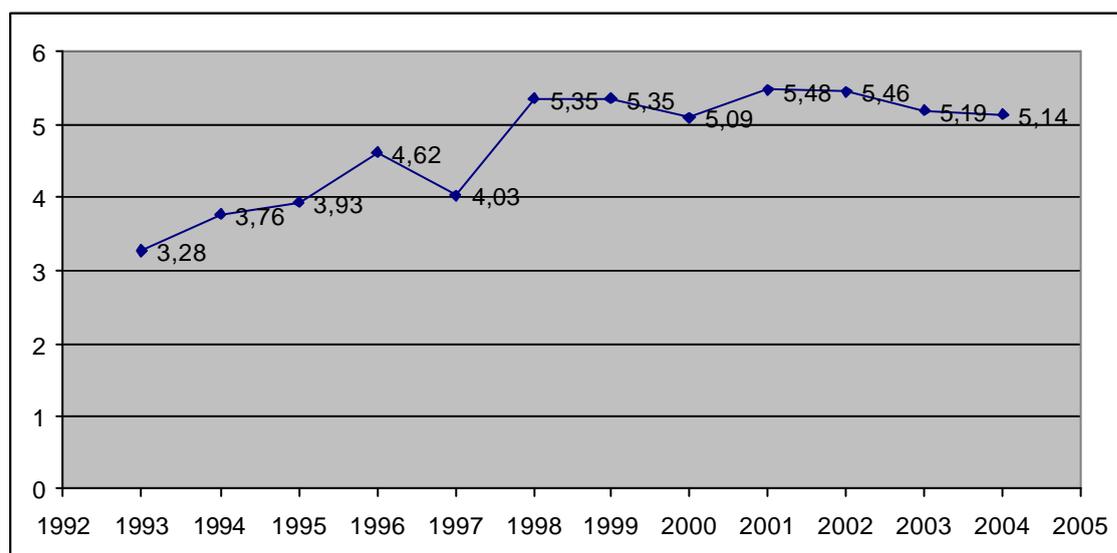
La actual política de calidad entiende al establecimiento educativo como el centro del proceso de mejoramiento y por ello promueve la formulación de Planes de Mejoramiento Institucionales (PMI) (Ministerio de Educación de Colombia 2004). Estos se definen como el conjunto de metas, acciones, procedimientos y ajustes que la institución educativa define y pone en marcha en períodos de tiempo definidos, para que todos los aspectos de la gestión de la institución educativa se integren en torno de propósitos comúnmente acordados y apoyen el cumplimiento de su misión académica.

En el marco del ciclo del mejoramiento continuo de la calidad, las entidades territoriales deben prestar asistencia técnica y administrativa a los establecimientos educativos, concretamente deben desarrollar planes de apoyo a las instituciones en la formulación y ejecución de sus Planes de Mejoramiento (PM). El objetivo final es que las administraciones locales definan su política educativa y focalicen recursos con base en los PM de las instituciones.

### C. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y RESULTADOS EDUCATIVOS

Si se observa la evolución del gasto en educación desde la década de los 90 y se analizan algunos indicadores educativos se puede concluir que el esfuerzo ha sido importante y que el énfasis ha estado en el área de cobertura.

**GRÁFICO 1**  
**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB**



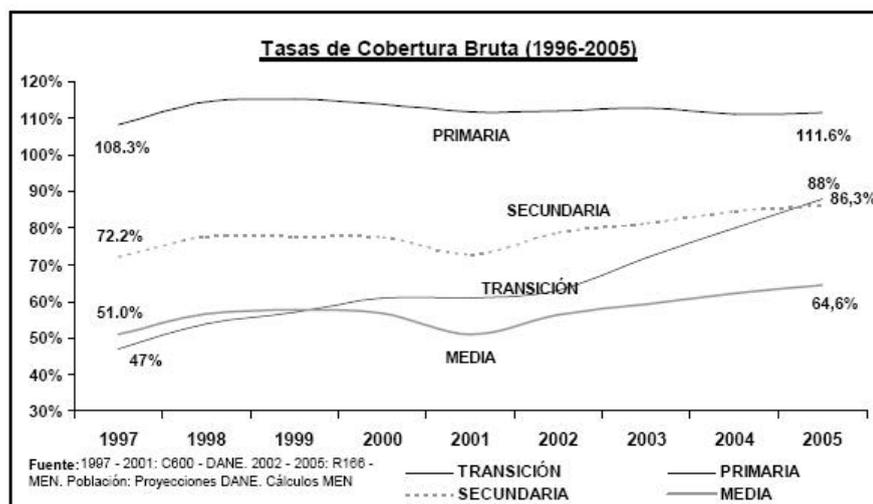
Fuente: (Iregui et al. 2006, citando a Henao y Silva 2004)

El incremento que se hace más evidente en algunos años se explicaría principalmente por gastos vinculados a la nómina docente (Santamaría

2001)<sup>4</sup>. Por su parte el descenso de los últimos años se explicaría por el ajuste introducido a partir de la Ley 715 de 2001. Esta situación es coherente con la estructura del gasto total ya que se observa que “durante el periodo 1993-2001, el 79.2%, en promedio, del gasto efectuado por la nación se destinó a funcionamiento y el 20.8% a inversión<sup>5</sup>. Por su parte, durante el periodo 2002-2004, la asignación para funcionamiento ascendió, en promedio, a 96.1% y la de inversión cayó a 3.9%” (Iregui et al. 2006).

Desde otro punto de vista, si se analizan indicadores educativos se observa que los principales logros en materia de cobertura se han evidenciado en la educación básica secundaria y en el preescolar o transición (Gráfica 2). También cabe anotar que la cobertura neta en educación básica primaria aún no es universal. Al compararla con las cifras de cobertura bruta podría pensarse que se necesita seguir avanzando en problemas como la extraedad. Esto se puede observar en las diferencias de indicadores para zonas rurales y urbanas (Gráfica 3).

**GRÁFICA 2**

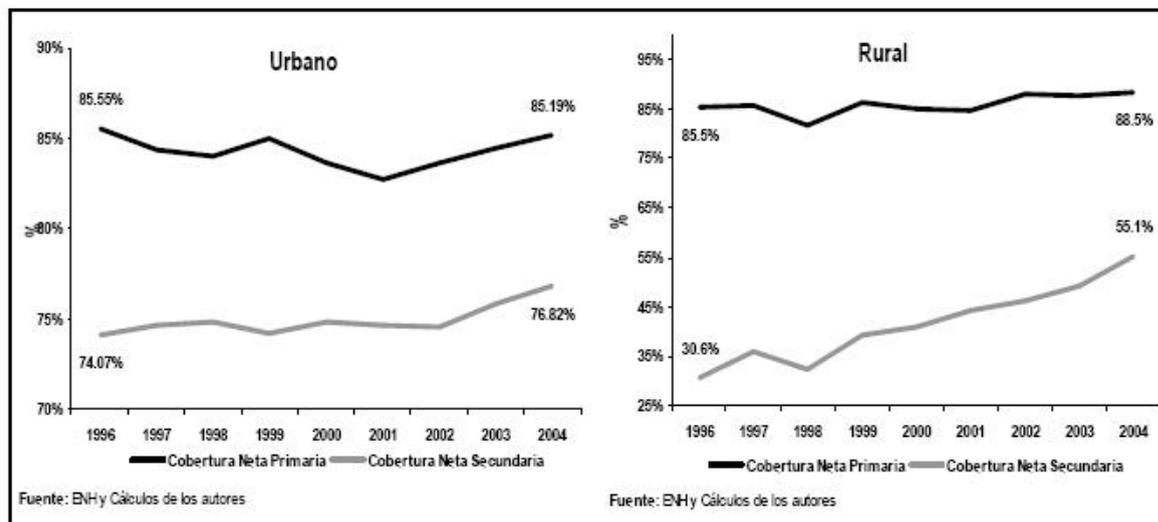


Fuente: CEDE 2006

<sup>4</sup> Se pueden mencionar la incorporación de cerca de 14 mil docentes con posterioridad a la Ley 60 de 1993; la nivelación salarial acordada en 1995 que representó un incremento en los salarios de los docentes cercano a 26% real en tres años; y el ascenso acelerado del escalafón promedio de los docentes que se traduce en un crecimiento real de 4% en el costo anual (Santamaría 2001).

<sup>5</sup> Los gastos de funcionamiento comprenden nómina docente, prestaciones salariales y costos operativos. Los gastos de inversión incluyen principalmente adecuación y nueva infraestructura.

**GRÁFICA 3**  
**COBERTURA NETA**



**Fuente:** CEDE 2006

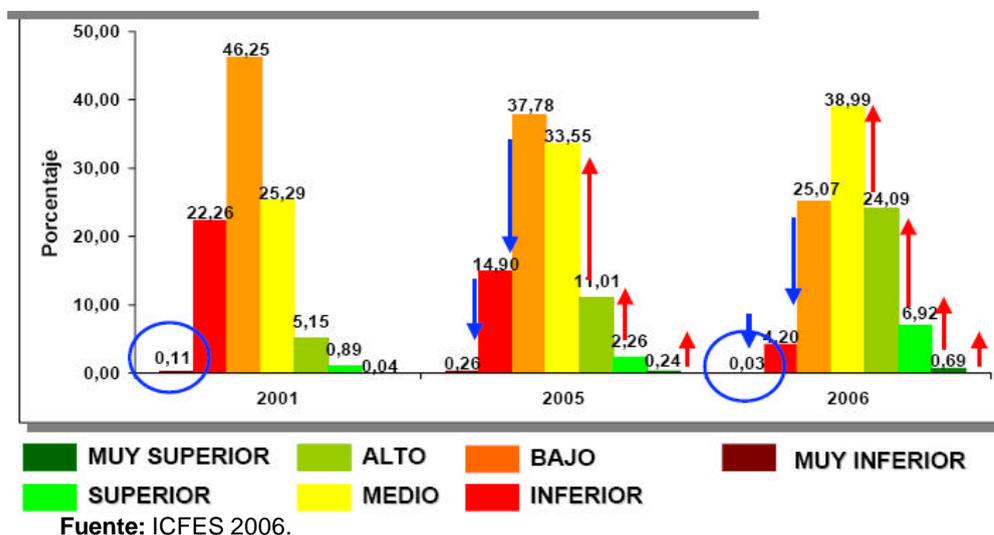
El hecho de que durante el periodo 1997-2004 el gasto real por estudiante se mantuvo relativamente estable, contrasta con la tendencia ascendente observada en el gasto total durante la mayor parte del periodo (Iregui et al. 2006). Lo anterior podría confirmar que el mayor gasto se tradujo en un mayor número de alumnos atendidos.

No obstante, si bien entre 1994 y 2004 los recursos dedicados al sector educativo han aumentado cerca de un 80%, los alumnos matriculados en el sector oficial han aumentado cerca de un 30% (CEDE, 2006). Esto evidencia que aunque se han ido sentando las bases institucionales y financieras para garantizar la ampliación en la prestación del servicio, todavía es necesario que el sistema siga madurando y que se enfrenten otros inconvenientes como los relacionados con la deserción.

En relación con los resultados, en materia de calidad hasta finales de los años 90 se evidenciaba una situación crítica, que recientemente ha mostrado una leve tendencia al mejoramiento.

Para el año 1997, el 64% de las instituciones oficiales se clasificaba según los resultados del examen de estado para ingreso a la educación superior en las categorías Baja e Inferior<sup>6</sup>, frente a un 27.2% que se ubicaba en Media y 7,6% en Alta. Estos valores nacionales presentan una alta dispersión ya que por ejemplo una entidad territorial como Bogotá no contaba con ningún establecimiento clasificado como Inferior, frente a departamentos como Chocó y Magdalena, donde cerca de la mitad de los establecimientos aparecían en dicha categoría (Iregui et al, 2006 con base en ICFES). Desde el año 2005 se observa una tendencia a la baja en la clasificación de las instituciones con rendimientos Bajo e Inferior. Sin embargo, sigue siendo preocupante que cerca del 70% de los establecimientos educativos del país no alcance un nivel alto o superior (Gráfica 4).

**GRÁFICA 4**  
**CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN LOS RESULTADOS DEL EXAMEN PARA INGRESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

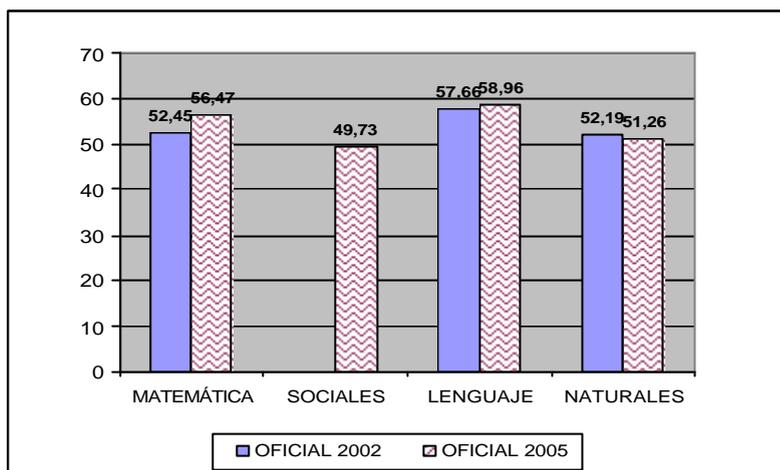


La evolución de los promedios de las pruebas de educación básica SABER para grado 5 muestra mejoras en matemáticas y lenguaje en las instituciones oficiales, aunque los puntajes se encuentran lejos del valor máximo al que deberían tender (100). Las mejoras que se observan en el

<sup>6</sup> Las categorías son: Muy Superior, Superior, Alta, Media, Baja, Inferior y Muy inferior. La clasificación se realiza con base en los puntajes promedio de los establecimientos educativos.

año 2005 son de dos puntos y representan avances del 8% en matemáticas y 2% en lenguaje frente a los resultados del 2002 (Gráfica 5).

**GRÁFICA 5  
RESULTADOS PRUEBAS SABER 2002-2005  
QUINTO GRADO**



**Fuente:** Elaboración del autor con datos del Ministerio de Educación Nacional.

A pesar de estos avances en cuanto a promedios, los logros en niveles de competencia evidencian una distancia considerable frente a las metas, especialmente en matemáticas. Las pruebas consideran los niveles bajo, medio y alto y se espera que sólo un 20% de los alumnos se quede en los dos primeros niveles mientras un 55% llegue al alto. Para matemáticas, el 40% de los alumnos de quinto y el 43% de los de noveno se quedan en el nivel bajo, y sólo el 25% y 14% respectivamente alcanzan el nivel superior. En lenguaje, se cumple la meta en el nivel bajo pero la mayoría los alumnos se quedan en el nivel medio: 47% en quinto y 45% en noveno. En esta área quienes llegan al nivel superior representan el 29% y 31% respectivamente.

Tras la revisión de algunos indicadores sobre la cobertura y la calidad de la educación en Colombia se puede afirmar que los recursos han tenido una orientación hacia la garantía y ampliación de cobertura desde la década de los 90, cuyo resultado se ve en la evolución positiva de estos indicadores. Ante esta situación, se destaca un déficit de calidad, a pesar de los avances

recientes moderados. Si a esto se suma el marco institucional actual frente al cual se plantea la hipótesis de que fomenta los avances en cobertura pero que no parece actuar igual en el sentido de calidad, surge el cuestionamiento sobre cómo se pueden generar esquemas que fomenten mejores resultados en calidad.

#### **IV. PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

Así, la pregunta que guía el presente estudio de caso es ¿Cómo entregar recursos bajo esquemas donde la calidad sea el objetivo?. En búsqueda de la respuesta, el presente estudio pretende explorar una opción de política que son los incentivos vinculados a resultados educativos. Con base en la revisión de experiencias internacionales, el objetivo es proponer lineamientos de política para una propuesta de asignación de recursos orientados a la calidad con equidad en Colombia, basada en incentivos vinculados a resultados.

La inquietud que guía el presente estudio de caso se sustenta en el marco institucional vigente. Si bien aún faltan esfuerzos y existen obstáculos para llegar a coberturas universales, se puede afirmar que existe una base respaldada por el sistema de financiamiento e institucional que fomenta la cobertura. Que el principal criterio para la transferencia de los recursos de la nación sea la matrícula reportada por las entidades territoriales y que existan sanciones para las entidades que reporten información errada, es un incentivo a mantener y aumentar los niveles de cobertura.

Pero por otra parte, la asignación de una partida complementaria destinada específicamente a calidad, relacionada con la matrícula reportada y ponderada por NBI, no tiene ninguna relación con los resultados que se están alcanzando. Pareciera que el actual sistema de financiamiento no establece ningún vínculo con los resultados que presenta una entidad

territorial y desde lo institucional no se plantean mecanismos de control ni de incentivos a mejorar. Si se asume que el esquema asociado a NBI pretende nivelar las condiciones de aprendizaje al otorgar más recursos a quienes viven en condiciones de pobreza, un esquema de incentivos sería complementario en la medida en que presionaría a los actores hacia el logro de ciertas metas.

Finalmente, a la hora de pensar en un programa de esta naturaleza en Colombia, es necesario analizar como su contenido vincula a los establecimientos educativos con resultados más bajos, que generalmente se ubican en contextos económicos desfavorables. Dado el peso del entorno socioeconómico en los resultados de aprendizaje de los alumnos, en un país donde el 51,8% de la población vive en condiciones de pobreza (CONPES 2007) y donde se evidencian brechas educativas entre zonas rurales y urbanas, es necesario pensar como considerar el tema, es decir, como involucrar a aquellos estudiantes que parten de condiciones desiguales para su aprendizaje y que es precisamente dónde más se necesita una mejor educación que genere oportunidades.

Colombia formuló en 1996 un Plan Decenal de Educación que trazaba la ruta que debían seguir las políticas públicas en el país. El año pasado, tras la culminación de la década, se realizó una evaluación del mismo y se concluyó que es necesario seguir pensando en mecanismos de asignación que generen los incentivos adecuados, pero que además deben ir acompañados de flexibilización, autonomía para los establecimientos educativos, entre otros. Es importante reconocer los esfuerzos y avances, y por lo mismo hay que desarrollar más herramientas que viabilicen las políticas actuales. Los esquemas de incentivos vinculados a resultados son una de estas herramientas.

## **V. ¿POR QUÉ HABLAR DE INCENTIVOS COMO OPCIÓN DE POLÍTICA HACIA LA CALIDAD EDUCATIVA?**

### **A. CÓMO ENTENDER LA CALIDAD EDUCATIVA**

Es posible partir de una definición de la educación como “un servicio que transforma cantidades fijas de *inputs* (que son los individuos), en individuos con diferentes cualidades” (Hanushek 1986); por lo tanto los resultados deberían enfatizar en esas condiciones cualitativas creadas o modificadas. Es necesario igualmente diferenciar entre los resultados inmediatos del paso por la escuela y los impactos finales de la educación en los beneficios para la sociedad.

Si bien existen varias definiciones y enfoques teóricos sobre lo que se considera una educación de calidad, se pueden identificar dos objetivos básicos frente a los cuales se pueden medir logros cualitativos. Por una parte está el desarrollo cognitivo (UNESCO 2005), el cual es medible con relativa facilidad y que generalmente se aborda con base en pruebas de logro estandarizadas. La UNESCO especifica la lectura, la escritura y la aritmética como áreas básicas alrededor de las cuales están comprometidos los estados.

El segundo objetivo es “el estímulo del desarrollo creativo y emocional de los educandos; la contribución a los objetivos de paz, civismo y seguridad; la promoción de la igualdad; y la transmisión de valores culturales, tanto universales como locales, a las generaciones futuras” (UNESCO 2005). A pesar de la relevancia de las finalidades que establece este objetivo, esta dimensión es más difícil de medir y cuantificar, lo que no significa que no existan esfuerzos para hacerlo, en áreas como civismo y democracia.

En tercer objetivo está relacionado con otros beneficios de la educación vinculados con el desarrollo económico, como hacer un aporte a la formación de capital en un entorno globalizado; fortalecer las capacidades de los individuos para desempeñarse productivamente y generar capacidades para la innovación. Este objetivo se vincula con lo que se llama pertinencia, es decir, que la educación sirva a los fines y expectativas de la sociedad. El segundo y el tercer objetivo tienen mayores implicaciones de largo plazo.

Otro concepto relacionado con los resultados que se esperan tiene que ver con el tipo de medición, lo que a su vez, se encuentra estrechamente relacionado con los diferentes enfoques pedagógicos. Por una parte puede hablarse de comparaciones absolutas, por ejemplo frente al rendimiento académico; por otra parte, puede hablarse de evaluaciones relativas de la calidad de la educación en la medida en que ésta se encuentra determinada por la satisfacción de las expectativas y necesidades de quienes participan.

A pesar de que la calidad educativa es reconocida como una dimensión importante de la política pública, la medición del impacto de esta última ha tenido énfasis en variables cuantitativas como las tasas de cobertura y los años de escolaridad. No obstante, estudios recientes para Estados Unidos concluyen con base en resultados de pruebas estandarizados, que un incremento de una desviación estándar en el logro en matemáticas al final de la educación secundaria se relaciona con un aumento del 12% de los ingresos anuales (Traducción propia) (Hanushek y Raymond 2006). Dado que mayores logros también están asociados a mayores años de escolaridad, investigaciones que han tratado de aislar su efecto, determinan que ésta última variable explicaría posiblemente entre un tercio y la mitad del retorno asociado a altos logros, es decir, el resto se explicaría específicamente por los mejores resultados en calidad (Hanushek y Raymond 2006).

En el caso colombiano, de manera amplia dentro de los objetivos de la educación se mencionan el pleno desarrollo de la personalidad dentro de un proceso de formación integral; la formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos; la adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados; el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura; el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica; y la promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo (Ley General de Educación, No. 115 de 1994).

En términos concretos, la actual política de calidad se traza como meta lograr que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de su vida. Para ello, como fue mencionado en los antecedentes, parte definiendo estándares de calidad. El dominio de los conceptos y competencias básicas debe conducir a desempeños satisfactorios en el campo personal y laboral, y a desarrollar valores para vivir y participar en la sociedad (Ministerio de Educación Nacional 2002). En desarrollo de esta política el Ministerio ha definido los estándares de competencias en cuatro áreas básicas: matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales; más competencias ciudadanas, laborales (generales y específicas) y competencias en lengua extranjera - inglés.

## **B. EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS**

Para describir el papel de los incentivos es necesario partir de dos temas. Por una parte la diferencia entre los enfoques de las políticas orientadas a los insumos y aquellas orientadas a resultados. Desde ahí se presenta el segundo tema que tiene que ver con *accountability* en el área educativa y su relación con los incentivos.

Una mirada al proceso educativo desde la teoría económica permite asimilarlo, con importantes salvedades, a un proceso de producción (Hanushek, 1986) cuyo resultado esperado es el aprendizaje de los alumnos. Bajo esta perspectiva se pueden identificar recursos generales (presupuesto educacional, contexto económico y social) que se transforman en insumos educativos (Infraestructura escolar, currículos, etc), y que al confluir en el proceso educativo permiten llegar al resultado final (Vegas y Umansky 2006). De esta forma, a través de la política pública se puede llegar a la dotación y mejoramiento de los insumos con mayor incidencia. No obstante, los resultados empíricos acerca del efecto de los insumos sobre los resultados educativos evidencian relaciones débiles o ambiguas. Este se relaciona con el hecho de que aumentos de gasto no necesariamente están asociados con mejores logros. Esta situación ha generado una tendencia en las políticas educativas mundiales a orientarse hacia los resultados de los alumnos en lugar de los insumos y procesos (Hanushek y Raymond, 2006).

En esta lógica, las nuevas políticas deberían orientarse hacia la introducción de *accountability* y la implementación de esquemas de incentivos que lleven a los agentes a tomar las decisiones más adecuadas (Mizala y Romaguera 2005). El concepto de *accountability* implica rendición de cuentas sobre los resultados educativos ante los interesados e involucrados que deben ser en primera instancia las familias, y responsabilización por los mismos. Para que estas dos cosas se den es necesario que existan por lo menos cuatro condiciones: información sobre los logros, es decir, que existan sistemas de evaluación; deben definirse estándares de aprendizaje; debe existir autoridad y definición sobre la responsabilidad de los actores y deben definirse consecuencias, donde entran premios y castigos (McMeekin 2006). Los incentivos vinculados a resultados se encuentran dentro de este último grupo. No obstante, no se puede perder de vista que el sistema debe considerar el apoyo necesario para desarrollar proyectos educativos exitosos, especialmente orientados a los establecimientos rezagados.

De manera general, los incentivos se refieren a formas de fomentar que las personas actúen en un sentido esperado. El desarrollo de políticas educativas efectivas requiere una mejor comprensión de los incentivos que influyen sobre el comportamiento de los actores involucrados, especialmente sobre los docentes quienes son sus principales implementadores (Uribe 1999). De manera específica, los incentivos pueden entenderse como mecanismos que permiten romper las estructuras rígidas de asignación de recursos y remuneraciones con el fin de motivar o premiar ciertas conductas o resultados.

La necesidad de generar incentivos se explicaría por problemas del tipo “principal-agente” (Mizala y Romaguera 2000) dentro del sistema educativo, dado que existe asimetría de información y es difícil el monitoreo por parte del principal, que puede ser tanto el Estado, el gobierno local, o el rector de la institución, de la implementación y el cumplimiento de su mandato. “En situaciones en que existen problemas de información sobre la calidad del producto, una relación agente principal con múltiples principales, dificultades de monitorear la calidad del trabajo, y baja especificidad del producto, es donde los sistemas de accountability e incentivos pueden cumplir el rol de hacer más eficiente el funcionamiento del sistema educacional” (Mizala y Romaguera 2000).

El desempeño docente presenta dos particularidades (Hanushek 1986) que justificarían un sistema de reconocimiento orientado a resultados en lugar de uno basado sólo en insumos. Por una parte, gran parte de las decisiones sobre cómo impartir la educación ocurren en el aula, las toma y lleva a cabo el docente haciendo buen o ningún uso de los insumos disponibles. En segundo lugar, en los docentes confluyen características objetivas y subjetivas que inciden en su desempeño y es difícil saber cuáles pesan más. Los niveles de educación y los años de experiencia se encontrarían dentro de las primeras, mientras que ciertas competencias y habilidades se

encuentran en las segundas. Ante estas situaciones los incentivos estarían promoviendo actitudes hacia el logro del objetivo propuesto: el aprendizaje.

Una aproximación a los incentivos para los docentes parte de un análisis de las motivaciones y los factores que inciden en su desempeño. Estos podrían resumirse en cinco grupos (Uribe, 1999): i) Las características y formación de quienes ingresan a la profesión y los criterios de requisitos para la selección del personal docente; ii) Las condiciones adecuadas y el acceso a los recursos necesarios para que el docente pueda desarrollar su labor; iii) El acceso a información sobre buenas prácticas y la posibilidad de conformación de redes profesionales; iv) los niveles salariales y las posibilidades de ascenso; v) la evaluación, supervisión o existencia de mecanismos de rendición de cuentas para identificar posibles problemas o logros del docente; v) recompensas y reconocimiento al docente que sobresale en su trabajo; vi) El acceso a posibilidades de formación profesional permanentes y el continuo apoyo profesional al trabajo del docente. En estos aspectos se cruzan motivaciones tanto monetarias como no monetarias. En el primer grupo se ubicarían los sueldos y otros beneficios monetarios, mientras en el segundo aparecen el reconocimiento y el prestigio, la motivación personal, la estabilidad laboral y las posibilidades de desarrollo profesional. El resultado final es una combinación con diferentes pesos de estos elementos.

De esta forma, hablar en general de incentivos abarca muchas dimensiones que abren un gran abanico de posibilidades de política pública. Por una parte estamos hablando de aspectos monetarios y no monetarios; y por otra parte se puede abarcar desde las condiciones de ingreso, hasta el ejercicio y los resultados de la profesión docente. No obstante, el presente trabajo se centra en los incentivos monetarios vinculados directa, aunque no únicamente, con los resultados del proceso educativo.

Sin embargo, los incentivos también tienen limitaciones. Si bien estos pueden fomentar el mejoramiento de las escuelas no son suficientes para generarlo. Es necesario recordar que los incentivos no operan en forma aislada, sino que son parte de un sistema más amplio que afecta tanto la enseñanza como el aprendizaje (Vegas y Umansky 2006). Otros factores son necesarios y pueden ser objeto de políticas complementarias, por ejemplo la disponibilidad de los insumos básicos necesarios para el aprendizaje donde aparece la infraestructura, el acceso a información, entre otros; pero también aparece el contexto socioeconómico como un fuerte determinante de los aprendizajes. En este sentido los establecimientos educativos con desventajas de base para producir resultados pueden necesitar apoyo, por ejemplo, a través de la financiación de planes de mejoramiento.

Los incentivos se dirigen a la micro gestión y eso requiere confiar en este nivel, es decir, en las escuelas y los docentes. A su vez, esta confianza va de la mano con la dotación de las herramientas necesarias para desempeñarse y con la existencia de capacidad real para actuar (Artaza, Osvaldo 2006).

### **C. TIPOLOGÍAS DE INCENTIVOS**

Los incentivos pueden comenzar clasificándose en aquellos dirigidos individualmente al docente y en aquellos dirigidos al establecimiento educativo.

#### **1. Incentivos dirigidos individualmente a los docentes**

Si bien un incremento general de salario es visto como un incentivo para atraer mejores profesionales y generar motivación, no necesariamente se observan mejores logros académicos. Adicionalmente, la naturaleza del

proceso no está vinculada directamente con ningún resultado. Por otra parte, los incentivos que generan esquemas de pago diferenciado tratan de premiar ciertas condiciones asociadas a la calidad o resultados. Dentro de los incentivos dirigidos individualmente al docente encontramos los siguientes (La clasificación fue extraída de Uribe 1999; Mizala y Romaguera 2004):

a) Pagos por mérito o pagos al desempeño individual: Se trata del pago a los docentes con ciertos logros que pueden estar asociados a los resultados de los estudiantes; o a los docentes que cumplan ciertas condiciones asociadas a un buen maestro. Los pagos al mérito pueden centrarse en aumentos sostenidos salariales o como bonos extraordinarios orientados a una meta concreta establecida en una coyuntura.

Ventajas de estos sistemas son el mensaje de la importancia del desempeño y la posibilidad de recompensar a los buenos docentes. Por su parte las críticas se orientan a la dificultad de definir con rigor qué es un docente meritorio y la objetividad de la consiguiente selección de quienes cumplen. También se menciona que pueden ser incluso contraproducentes en la medida en que se estaría generando competencia entre los docentes y no cooperación.

El uso de pagos al mérito tiene una trayectoria de aproximadamente un siglo en diferentes estados norteamericanos, que tras partir con un uso amplio fue reduciéndose hasta llegar a mediados del siglo pasado a implementarse en sólo el 4% de las escuelas distritales (Figlio y Kenny 2007). Algunas explicaciones de su fracaso aludieron a que dada la naturaleza del proceso de aprendizaje es muy difícil aislar y cuantificar el efecto de un único docente, así como es muy difícil para un directivo decidir cuál docente debía ser premiado (Murnane y Cohen, 1986).

Sin embargo, en años recientes se ha incrementado levemente el número de escuelas que están usando pagos por mérito y se ha visto cierto interés en promover de nuevo la política. Por esta razón se ha realizado una nueva mirada para evaluar su pertinencia y se han encontrado fundamentos para afirmar que el fracaso de los incentivos se debió más a problemas intrínsecos de las escuelas públicas que a las condiciones del proceso de aprendizaje ya que un porcentaje mayor de escuelas privadas siguen usando pagos por mérito (Ballou 2001). El mismo estudio reconoce que si bien para todos los administradores escolares es difícil seleccionar a los docentes que deben merecer el reconocimiento, en el sector público la situación es más grave por la oposición del gremio docente. Adicionalmente, en la medida en que los directivos del sector privado son juzgados por la forma en que mantienen y mejoran el funcionamiento de la escuela, tienen un incentivo para tomar medidas que aunque costosas, le garanticen mayores logros y prestigio que se va a traducir en una mayor demanda de cupos.

b) La carrera docente<sup>7</sup>: Se trata de establecer posiciones, mecanismos de ascenso y escalas salariales con base en características del ejercicio docente como la experiencia y la formación profesional que deberían garantizar un mejor desempeño. Se espera que todos los docentes formen parte de la carrera y sean remunerados con base en ella. El objetivo es romper la uniformidad extrema en las remuneraciones y definir estándares mínimos para ejercer la profesión e ir ascendiendo con el tiempo.

Si bien se logra romper la uniformidad extrema, se crea otro tipo de homogeneidad asociado a la antigüedad y a la formación que no necesariamente están relacionados con los resultados. Estos sistemas siguen fallando en la capacidad de reconocer los logros y el esfuerzo, premiar el desempeño sobresaliente y atender el desempeño deficiente.

---

<sup>7</sup> Los contenidos de las letras b) a e) fueron extraídos de (Uribe 1999; Mizala y Romaguera 2004)

Adicionalmente, los niveles más altos en la escala están asociados a puestos directivos que premiarían a los docentes sacándolos del aula, donde se necesitan.

c) Pago por competencias: Se trata de esquemas de pago basados en demostrar ciertas competencias que se consideran relevantes para el ejercicio docente. El pago por competencias entraría a complementar las limitaciones de los factores considerados para el pago en las carreras docentes. Con estos sistemas se trata de remunerar las habilidades que los docentes deben desarrollar para llevar a cabo un desempeño exitoso, como por ejemplo, el desarrollo en aula de prácticas innovativas, el contar con habilidades para guiar el aprendizaje de los alumnos, tener liderazgo, demostrar ingenio para desarrollar materiales, entre otros. Si bien este tipo de pago no está vinculado con resultados, las competencias valoradas pueden estar relacionadas con un mejor desempeño.

d) Las primas al salario de los maestros que trabajan en grados o áreas curriculares determinadas: Se trata de motivar la formación y el desempeño en áreas que se consideren relevantes para los objetivos educativos o que tengan baja oferta. Estos incentivos también intentan romper la uniformidad de los sistemas de remuneración aunque no están vinculados con el desempeño.

e) Las primas al salario de los maestros que trabajan en zonas rurales o urbano marginales: Es preocupante que a las zonas donde posiblemente se necesitan mejores docentes dado que los alumnos están en contextos socioeconómicos desfavorables, lleguen los docentes con menos experiencia o formación. Dado que generalmente los docentes prefieren ubicarse en zonas urbanas o de fácil acceso por las condiciones de vida asociadas, las primas intentan motivar que los docentes trabajen en zonas que comparativamente son poco deseadas. Una crítica a estas primas son su bajo peso frente a todo lo que un docente valora de vivir en una zona

urbana; con el tiempo se pueden convertir en derechos adquiridos y no en incentivos.

## **2. Incentivos dirigidos a los establecimientos educativos**

Estos incentivos siguen la lógica de los pagos por mérito al relacionarse con el desempeño pero están dirigidos a los docentes de manera colectiva. Cuando hablamos de incentivos al establecimiento educativo se está privilegiando el trabajo en equipo frente al individual. Este enfoque se justificaría por las siguientes razones: i) No es fácil aislar el efecto de un solo docente sobre el aprendizaje; ii) El trabajo en equipo cuenta y no es conveniente generar competencia entre los docentes de una institución cuando lo que se necesita es cooperación para potenciar el proceso de aprendizaje; iii) Se pueden potenciar no sólo a los docentes sino a los directivos docentes, generando o movilizándolo la gestión escolar.

Una explicación de porque las escuelas privadas implementaban programas de pago por mérito en Estados Unidos es que los directivos de las mismas son juzgados por los resultados de su gestión y tienen como objetivo atraer más alumnos, lo que los motiva a obtener mejores resultados para posicionar el establecimiento educativo (Ballou, 1999). En sistemas de subsidio públicos a la demanda donde las familias cuentan con la posibilidad de cambiar de establecimiento educativo sino consideran satisfechas sus expectativas, la situación sería similar. En otros sistemas, los incentivos dirigidos a los establecimientos educativos son una forma de hacer que los rectores de las instituciones públicas se motiven por obtener mejores resultados alineándose con los objetivos de política pública.

Dentro de los incentivos a los establecimientos educativos se pueden distinguir aquellos dirigidos a la financiación de iniciativas de innovación y mejoramiento escolar, es decir orientados a financiar proyectos de la escuela de manera competitiva (Uribe 1999), y aquellos orientados a reconocer o

premiar el logro de unos objetivos predefinidos, por ejemplo, mejores resultados en pruebas estandarizadas, mejoramiento en las tasas de aprobación, bajo ausentismo entre alumnos y profesores, desarrollo de proyectos escolares, y mejor capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades locales (Mizala y Romaguera 2004).

Hablar de incentivos colectivos está en línea con el enfoque de escuelas efectivas. Desde este, la institución educativa se ve como una organización donde ocurren procesos de enseñanza que llevan a resultados, que vale la pena analizar y potenciar. Los procesos se refieren al aula pero también al establecimiento como un todo; desde ahí, la gestión institución entra a ser relevante. Esta visión centra su atención en cómo la escuela se organiza, aprovecha los insumos de los que dispone, responde a oportunidades y restricción del entorno y logra los resultados que obtiene. En este contexto, algunas características entrar a ser relevantes, como el liderazgo del rector, la autonomía técnico pedagógica, la convicción de que los alumnos pueden alcanzar altos rendimientos, la motivación de los profesores y el involucramiento productivo de las familias. Al hablar de escuelas efectivas se reconoce la importancia de intentar modificar las prácticas de trabajo e interacción social que ocurren al interior de los establecimientos (Raczynski, 2005).

En este trabajo se optó por analizar los incentivos colectivos, no sólo por las ventajas descritas es este aparte, sino porque su enfoque es más acorde con la actual política de calidad colombiana.

## **VI. FOCOS DE ANÁLISIS PARA LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Tras la revisión teórica y para poder abordar el estudio de experiencias internacionales, cuyas conclusiones se constituyen en la base para la formulación de lineamientos de política, este capítulo pretende definir los siguientes focos de análisis a la luz de los cuales se mirarán dichas experiencias: objetivo, marco institucional, características del incentivo, método de asignación y resultados de la política.

### **A. OBJETIVO**

A la hora de pensar en incentivos lo primero es tener claro cuál es el objetivo que se persigue. Si el énfasis está en mejorar la calidad educativa la medición de los resultados del programa va a ser diferente que si el énfasis está en motivar a los docentes, así sean hechos relacionados. También debe tenerse presente que la definición del objetivo en cada contexto lleva implícita definiciones sobre calidad, estándares de aprendizaje y equidad.

Así mismo, según la definición del objetivo se pueden asumir dos posiciones, premiar exclusivamente su logro o pensar en los factores que inciden en dicho logro y promoverlos, lo que da lugar a pensar en reconocer el desarrollo de procesos o el logro de resultados. Esta decisión se refleja en los criterios de asignación y su ponderación a la hora de asignar un incentivo.

### **B. MARCO INSTITUCIONAL:**

Se refiere al contexto institucional que viabiliza los programas de incentivos. Se analizarán características como la estructura centralizada o descentralizada del programa, aspectos de la implementación que pueden

garantizar el sostenimiento del programa como los sistemas de información y evaluación disponibles, y aspectos políticos.

### **C. CARACTERÍSTICAS DEL INCENTIVO:**

Las características del incentivo se refieren al tipo de incentivo otorgado y al monto del mismo en caso de tratarse de recursos financieros. Dentro de los tipos de incentivos pueden existir tanto reconocimientos como sanciones. Los dos pueden actuar en el sentido de alterar la conducta de los agentes y por lo tanto son considerados incentivos. Por otra parte, los reconocimientos pueden pasar por asignaciones monetarias, reconocimiento público, otorgamiento de mayor autonomía, entre otros. En el primero de los casos hay que observar cuáles son los fines o usos permitidos de los recursos.

En relación con el monto es importante establecer alguna medida que permita hacer comparables las experiencias y que permita identificar el impacto que tendrían las remuneraciones en los ingresos de un docente. Esto es importante dado que la magnitud del estímulo puede no ser suficiente para motivar un mejor desempeño de los docentes (Vegas y Umansky 2005).

### **D. MÉTODO DE ASIGNACIÓN:**

#### **1. Criterios de asignación**

Como una primera clasificación de los criterios de asignación, se puede hablar de incentivos que reconocen insumos educativos, entendidos como recursos (por ejemplo ciertas calificaciones del recurso humano), procesos, o resultados de logro y de eficiencia interna. Un sistema puede combinar los tres, lo relevante a la hora de definir pesos es tener certeza sobre la vinculación del proceso o insumo con el resultado esperado. También se pueden valorar procesos y resultados vinculados a objetivos específicos. Por

ejemplo, se puede premiar el desarrollo de un proyecto pedagógico productivo, sostenible e innovativo en zonas rurales.

En relación con los incentivos vinculados a resultados de logro cabe anotar que los mensajes que se envían a través de la evaluación son contundentes, obteniéndose aquello por lo cual se remunera. Así, es básico definir indicadores que apunten al objetivo fundamental: el aprendizaje de los estudiantes (Mizala 2006). Finalmente, otros resultados del proceso educativo relacionadas con eficiencia interna que pueden ser reconocidos son la aprobación y repitencia, deserción, culminación por ciclos, entre otros.

## 2. Indicadores de resultados

En relación con la medición de resultados, el uso de pruebas estandarizadas es una herramienta común para medir los logros cognitivos educativos. Para analizar su pertinencia es necesario tener en cuenta que los resultados de los alumnos se explican por otros aspectos como el capital cultural familiar, el contexto socioeconómico y las habilidades innatas, y que por lo tanto, los resultados no son exclusivamente fruto de la intervención del establecimiento educativo. En un sistema ideal con suficiente información, los docentes sólo podrían ser responsabilizados por los resultados en la medida en que los factores extra escolares sean controlados. Sin embargo, dadas las limitaciones técnicas para realizar este análisis, existen formas de diseñar y analizar las pruebas que permiten medir con mayor exactitud el aporte de la escuela.

Es posible distinguir tres tipos de medidas de resultados (Kane y Staiger, 2002; Hanushek y Raymond, 2006):

**CUADRO 1. TIPOS DE MEDIDAS DE RESULTADOS**

<b>TIPO DE RESULTADO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>RELACIÓN CON FACTORES FUERA DE LA ESCUELA</b>
Niveles de logro	Alcance de categorías consideradas deficientes, adecuadas o avanzadas.	No hay ningún control de los factores por fuera del manejo de la escuela. Mirados de manera simple tienden a favorecer a grupos con niveles

Puntaje promedio	Valor absoluto y variación puntajes en determinada área.	socioeconómicos más altos.
Mejoramiento por cohortes	Avance en el tiempo. Medición respecto a la situación propia inicial.	Medición más adecuada para valorar el desempeño y el aporte de escuelas que atienden diferentes grupos poblacionales; aunque el nivel socioeconómico también puede afectar la capacidad de mejorar <sup>8</sup> .

Dado que los resultados se pueden afectar por diferentes coyunturas, incluso por problemas el día de la prueba (Por ejemplo, la presencia de un factor distractor para los alumnos) es aconsejable observar la tendencia de la escuela en lugar de los resultados de una única aplicación. La experiencia norteamericana permite afirmar que si un cambio en los resultados se debe a un fenómeno coyuntural, la escuela tenderá a revertirlo y volver a su nivel de desempeño el año siguiente (Kane y Staiger, 2002).

Una limitación de las pruebas es que son medidas incompletas frente a los productos del proceso educativo. Si las pruebas se limitan a lectura y matemáticas dejan de lado otras áreas que también están vinculadas con la función de la educación, como la formación para la paz y la ciudadanía<sup>9</sup>. Incluso evaluar ciertas áreas puede generar incentivos perversos en la medida en que los docentes harán énfasis en éstas en desmedro de otras. Finalmente, se pueden presentar errores en el procesamiento de los datos. Una fuente común de equivocaciones puede estar en la comparación de pruebas aplicadas en años diferentes cuando se han agregado ítems a la última prueba. Lo que la literatura recomienda para el uso de pruebas cuyos resultados generen dudas o distorsiones, es disminuir su peso dentro del diseño de un incentivo.

A pesar de las críticas, las pruebas se han convertido en una medida común y socialmente reconocida. Si bien son incompletas, se trata de medidas

---

<sup>8</sup> Los intentos por medir las variaciones en los logros explicados por la escuela se conocen como mediciones de valor agregado (Hanushek 1986).

importantes que deben ser diseñadas y analizadas con cuidado de manera que sus resultados efectivamente reflejen lo que se quiere premiar o sancionar.

### **3. Metodologías de clasificación y comparación de escuelas**

Puede hablarse de clasificar las escuelas con base en los resultados de pruebas estandarizadas, según sus puntajes promedio, sus avances, o los niveles de logro de sus estudiantes. Así, puede establecerse la siguiente tipología de metodologías de comparación (Hanushek y Raymond 2002):

- ✍ “Modelo de nivel”: En este modelo se toman los resultados promedio de los estudiantes que participaron en una prueba como una medida para toda la escuela. Con base en esta medida se valora el rendimiento del establecimiento educativo.
- ✍ “Modelo de cambio de nivel”: Para valorar la escuela se mira el avance en los logros promedio de los estudiantes en el tiempo. El objetivo es medir el progreso. Este modelo compara dos grupos de estudiantes diferentes ya que mide el avance de un determinado grado durante dos aplicaciones de una prueba. En poblaciones con alta movilidad los cambios en las características de la población pueden incidir en los resultados más allá del esfuerzo del establecimiento educativo.
- ✍ “Calificación de escuelas (Traducción propia)”: Se trata de otorgar una calificación a la escuela según su desempeño en diferentes áreas. Así se puede combinar el avance, el logro de metas específicas, otros resultados como la retención, entre otros. La calificación de la escuela es una combinación de estos factores. Este modelo busca aislar y valorar diferentes esfuerzos de la escuela.
- ✍ “Aproximación longitudinal o seguimiento de cohortes”: Se aproxima más a las medidas de valor agregado de la escuela y se trata de seguir el progreso de una cohorte de estudiantes evaluando sus logros en niveles diferentes.

De manera adicional a la evaluación de las escuelas pueden utilizarse formas de comparación que vinculen información sobre el contexto familiar de los estudiantes con el fin de comparar aquellas que atiendan población en condiciones similares. Una forma de comparación es la organización de grupos homogéneos o con características similares siguiendo criterios como la zona geográfica (urbana o rural), el número de grados que brinda la escuela y algunos factores socioeconómicos de los estudiantes (Mizala y Romaguera 2003). Otra alternativa es el uso de técnicas econométricas cuando se cuenta con suficiente información para estimar el valor agregado de la escuela.

#### **E. RESULTADOS DE LA POLÍTICA**

El objetivo será analizar resultados esperados y no esperados en términos de logros académicos y de las reacciones de los actores. Se analizarán evaluaciones de impacto disponibles de los programas y se considerarán cifras sobre resultados absolutos en materia de escuelas y docentes premiados.

También se analizará cómo consideran la situación de grupos en condiciones desfavorables tanto por contexto socioeconómico como por ubicación en zonas urbanas o rurales, según el contexto de cada programa.

### **VII. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

A continuación se presenta un análisis descriptivo de cuatro experiencias de programas de incentivos: El SNED, en Chile; el PLAN, en El Salvador; el A+ de Florida y el ABC de Carolina del Norte, en Estados Unidos.

Sobre la base común de ser incentivos colectivos, las experiencias fueron seleccionadas por utilizar criterios diferentes de evaluación y de comparación de escuelas. El PLAN es el único enfocado en insumos y

procesos, mientras los demás se orientan a resultados. Siguiendo las formas de clasificación de escuelas descrita en el capítulo pasado, el sistema chileno combina el modelo de nivel con el de cambio de nivel; el ejemplo de Florida usa uno de calificación de escuelas y el sistema de Carolina del Norte hace seguimiento de cohortes. Aparte de esta diferencia que marcó la selección, se verá cómo los programas se desarrollan en marcos institucionales distintos y cómo sus diseños potencian resultados o generan efectos no esperados.

## **A. SNED - CHILE**

**a. Nombre del programa:** SNED – Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educativos subvencionados.

### **b. Descripción general**

El SNED es un sistema de incentivos colectivos que entrega cada dos años, desde 1996, una subvención a los establecimientos educativos con desempeño de excelencia. El reconocimiento monetario está dirigido a los establecimientos educativos que reciben subvención estatal (particulares subvencionados y municipales) y el destino final de los recursos son los docentes. La subvención se asigna desde el nivel central.

### **c. Objetivo**

“El objetivo principal del SNED es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el sistema educacional subvencionado del país, mediante el incentivo y reconocimiento a los profesionales de la educación de los establecimientos con mejor desempeño” (Ministerio de Educación de Chile 2006).

#### **d. Marco institucional:**

El sistema educacional chileno se encuentra descentralizado desde principios de los años 80. La administración de los establecimientos públicos está en manos de los municipios (nivel territorial inferior), mientras el nivel central conserva funciones de supervisión y asistencia técnica y se reserva la definición de un marco curricular básico con objetivos y contenidos mínimos, así como de criterios de evaluación y promoción. Las remuneraciones salariales son definidas desde el nivel central con base en el estatuto docente.

En este sistema hay prestadores públicos y privados que reciben recursos públicos con base en los alumnos que atienden según las elecciones que hacen las familias. También existe el financiamiento compartido, de esta forma algunos privados recibe no sólo la subvención estatal, sino un pago privado adicional. En síntesis, los establecimientos dependen administrativamente de un actor público (municipios) o privado (sostenedores privados), y pedagógica y financieramente del Estado a través del Ministerio de Educación (Pavez 2004).

Con base en el marco pedagógico definido por el Ministerio de Educación los establecimientos educativos pueden desarrollar sus propios proyectos y planes curriculares; así su autonomía es principalmente pedagógica. Los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) son el plan orientador que diseñan los propios establecimientos para orientar su desempeño. Los municipios por su parte diseñan Planes de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) con base en los PEI de sus establecimientos, lo que los convierte no sólo en administradores, sino es gestores de la educación comunal. Estos planes son una herramienta para la toma de decisiones con base en la participación de diversos actores y con la visión de los establecimientos.

Dentro de un contexto de prestación del servicio descentralizado; la administración del SNED es centralizada desde el Ministerio de Educación

Nacional, lo que coincide con la administración de las pruebas estandarizadas SIMCE, con base en las cuales se entregan los recursos.

En materia política, el diseño del SNED se enmarcó dentro de las políticas adelantadas desde el año 90 dirigidas a fortalecer la profesión docente (Ministerio de Educación de Chile 2006). Así, alrededor del diseño del Sistema hubo consentimiento y colaboración por parte del sindicato de maestros. Las negociaciones entre el Ministerio de Educación y el sindicato se realizaron en un ambiente positivo, dado un contexto de aumentos salariales a todo nivel (Vegas y Umansky 2005). La iniciativa fue formulada en el contexto de una negociación salarial entre el Colegio de Profesores y los Ministerios de Educación y Hacienda (Mizala, 2007). En términos reales el salario mensual de los docentes públicos se incrementó en un 8,4% anual entre 1990 y 2000, incremento que se concentró entre 1990 y 1996 (Carnoy 2007, citando a OECD 2004).

Una estrategia interesante fue generar responsabilidad pública por los resultados con base en la difusión de resultados de pruebas internacionales y nacionales. De esta forma se generó un contexto de presión donde los docentes no podían negar que la calidad de la educación era deficiente y que era necesario el diseño de nuevas políticas para enfrentarlo (Vegas y Umansky, 2005).

En general, el SNED es aceptado por directores y profesores. En promedio, el 64% de los directores considera como muy útil la utilización el que exista un premio vinculado con el desempeño del establecimiento (Mizala y Romaguera 2005). A continuación se presentan algunas percepciones sobre el sistema (Mizala y Romaguera 2000):

Directivos:

- ✍ La equidad no se encuentra protegida dada la selección de alumnos que pueden hacer los establecimientos educativos con base en el rendimiento escolar
- ✍ “La cultura docente tiende a la compensación igualitaria de esfuerzos y resiste la distinción entre docentes y entre escuelas, situación que se refleja en la “subutilización” del 10% especial para repartir entre los profesores más destacados de la escuela”
- ✍ Se destaca la relevancia de la transparencia.

#### Docentes:

- ✍ La mayor parte de los docentes encuestados están de acuerdo con la necesidad de contar con un sistema de evaluación (74,7%) y de reconocer el mejor desempeño de algunos establecimientos sobre otros (87,6%); sin embargo aproximadamente la mitad de los encuestados no considera que la entrega de la subvención a la excelencia esté asociada a fomentar la calidad (55%).
- ✍ Un cuestionamiento importante por parte de los docentes es el énfasis en el rendimiento académico como medida de logro de resultados. No obstante, se resalta como positivo el cambio de mentalidad frente al reconocimiento de la importancia de la evaluación y los incentivos.

#### **e. Características del incentivo:**

La unidad de asignación es el establecimiento educativo. “La subvención corresponde a un monto mensual por alumno, en pesos, y se entrega trimestralmente a los sostenedores de los establecimientos educacionales subvencionados que hayan sido calificados como de excelente desempeño”. (Mizala y Romaguera 2000).

El 90% de los recursos se destinan a los docentes de la institución en proporción a sus horas contrato. El 10% restante se distribuye a criterio de cada establecimiento y debe destinarse a docentes destacados. La asignación se hace cada dos años y se mantiene por el mismo período de tiempo, lo que pretende que no se vuelva un derecho adquirido.

La subvención promedio por docente para el año 2006 alcanzó un monto anual de CHP 568.710. Este valor representó un alza frente a lo que había sido asignado en las entregas anteriores y corresponde en promedio a un aumento salarial anual para los docentes entre el 6% y el 11% (Mizala, 2007), frente a un 5% a 7% que representaba antes (Vegas y Umansky, 2005). El valor de la subvención es un 1,3 un salario mínimo docente.

#### f. Método de asignación:

##### Criterios de asignación e indicadores de resultados

Cada dos años se seleccionan los establecimientos que han tenido un desempeño de excelencia con base en un índice SNED que se construye teniendo en cuenta los siguientes factores:

**Cuadro 2**  
**FACTORES ÍNDICE SNED**

FACTOR (PONDERADOR)	INDICADOR
Efectividad (37%)	SIMCE 4° y 8° año enseñanza básica, y 2° año de enseñanza media. (lenguaje y matemáticas, y desde el 2006 ciencias naturales y sociales)
Superación (28%)	Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles para cada nivel). 4° año enseñanza básica; 8° año enseñanza básica; 2° año de enseñanza media.
Iniciativa (6%)	Actividades e iniciativas del establecimiento, medida a través de una encuesta.
Mejoramiento condiciones de trabajo (2%)	Clasificación del establecimiento en sistema de inspección del Ministerio de Educación.
Igualdad de oportunidades (22%)	Tasa de retención y aprobación de alumnos.
	No existencia de prácticas discriminatorias. Entre ellas: cancelación de matrícula a alumnos repitentes; cancelación de matrícula a alumnas por razones de embarazo o maternidad y negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes.
	No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos. Entre otras: medidas disciplinarias por razones distintas a su comportamiento; retención de certificados de estudios y/o licencia; negar el acceso al establecimiento.
Integración de profesores y apoderados (5%)	Actividades de información e integración en el establecimiento, medida a través de una encuesta.
	Opinión de los padres sobre calidad del recinto educacional, medida a través de encuestas aplicada con la prueba SIMCE.

Fuente: (Mizala y Romaguera 2005), citando a Ministerio de Educación de Chile

En relación con los criterios de asignación y su ponderación cabe destacar que el mayor peso se encuentra en los resultados de aprendizaje medidos en los resultados de las pruebas de logro académico SIMCE. Estos se analizan desde dos dimensiones: La obtención de puntajes promedios altos (37%) y el avance de la institución observado en los promedios de las últimas dos pruebas disponibles (28%). El énfasis en los resultados académicos hace que el incentivo sea coherente con el objetivo que se propone de mejorar la calidad de los establecimientos educativos.

La combinación de estas dos dimensiones se explica en la medida en que “si se incluye sólo el factor Efectividad, no se incentiva a los colegios de bajo puntaje a mejorar en el tiempo; si se incluye sólo el factor Superación, se castiga a los colegios que ya tienen altos puntajes en las pruebas estandarizadas” (Mizala y Romaguera 2000).

Los otros factores, con un menor peso, buscan promover ciertas prácticas a nivel de la escuela. Continuando con el orden de las ponderaciones, el factor siguiente más relevante es la “igualdad de oportunidades” que se construye con “indicadores que miden la accesibilidad de la población escolar en el establecimiento y la integración de grupos con dificultades de aprendizaje” (Ministerio de Educación Chile, 2006). Este factor busca desincentivar la exclusión de estudiantes que podrían hacer bajar el promedio del establecimiento educativo.

Si bien dentro de este último factor se encuentran indicadores de resultados como las tasas de retención y aprobación, también se encuentran indicadores de insumos y procesos como la existencia de un proyecto de integración y la ausencia de prácticas discriminatorias. Otros indicadores que pueden mencionarse como insumos son la existencia y funcionamiento del centro de padres, la definición de compromisos educativos y de gestión y la existencia de un consejo escolar (Ministerio de Educación Chile, 2006)

### **✍ Metodología de clasificación y comparación entre establecimientos educativos:**

La selección de los establecimientos educativos se hace mediante la creación de grupos homogéneos a nivel regional. El objetivo de esta clasificación es comparar los establecimientos educativos con características similares, corrigiendo factores que pueden incidir en los resultados pero que están fuera del alcance de la escuela, como el nivel socioeconómico, (Mizala y Romaguera 2005). La ventaja de este tipo de comparación frente a correcciones econométricas, es que su comprensión es más fácil por el público en general, lo que promueve transparencia.

En cada región, se parte clasificando los establecimientos por zona geográfica, urbana o rural, y luego por el nivel educativo que brindan, básica o media (Con o sin básica). Finalmente, dentro de estos conjuntos se organizan grupos homogéneos por nivel socioeconómico medido por el ingreso del hogar, el nivel educativo de los padres y un índice de vulnerabilidad del establecimiento escolar. Adicionalmente, se construye un grupo homogéneo regional para los establecimientos que imparten educación especial (Mizala y Romaguera 2005; Mineduc 2006).

Una vez se tienen los grupos, los establecimientos educativos se organizan con base en el índice SNED obtenido. A continuación se van seleccionando los establecimientos con el índice más alto por grupo hasta completar el 35% de la matrícula. Este porcentaje se aplicó por primera vez en el año 2006, previamente se llegaba al 25% de la matrícula.

### **g. Resultados de la política: Logros y equidad**

El siguiente cuadro presenta algunas cifras sobre la entrega de SNED:

**Cuadro 3**  
**PORCENTAJE ESTABLECIMIENTOS Y DOCENTES PREMIADOS**

	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2006	2006-2007
Establecimientos premiados	1.832	1.699	1.863	1.829	2.236
% de establecimientos premiados sobre el total	20,20%	18,40%	19,70%	ND	21%
Docentes premiados	31.400	32.600	34.400	34.380	51.600
% de docentes premiados sobre el total	27,30%	27,70%	27,70%	ND	31%

**Fuente:** Mizala y Romaguera, 2005. Mizala, 2006.

 **Logros:**

Es difícil aislar el efecto del SNED sobre el desempeño de los alumnos dado que el incentivo se implementó de manera paralela con aumentos salariales generalizados; esto sin mencionar el impacto de otras políticas educativas orientadas a la calidad. Sin embargo un intento por ver la relación del incentivo con lo que puede considerarse una medida más cercana al aporte de la escuela al aprendizaje de los alumnos, como lo son los logros por cohortes, concluyó que no existe una relación positiva entre los establecimientos que obtuvieron el reconocimiento desde 1996 hasta el 2000, y la evolución de los resultados de los alumnos entre cuarto y octavo grado. Esta contradicción entre obtener el premio en el periodo de análisis y obtener avances intra-cohortes es menos grave en escuelas de nivel socioeconómico alto (Carnoy 2007).

Los resultados mencionados no son una evaluación de los resultados del SNED como incentivo para mejorar el desempeño docente orientado a la calidad, pero el objetivo es generar reflexión sobre las estructuras de los sistemas de incentivos y lo que se persigue, ya que probablemente es más difícil hacer progresos sostenidos en el tiempo que alcanzar en un grado y en un momento dado un nivel alto (Carnoy 2007).

Desde otro punto de vista, “el 51% de las escuelas chilenas siempre han sido clasificadas entre las escuelas con peor rendimiento de su grupo homogéneo y nunca han recibido el estímulo otorgado por el Programa SNED”. Si estas escuelas están rezagadas y no ven posibilidades reales de alcanzar un índice SNED suficiente para obtener la subvención puede ser que en su caso el incentivo a la calidad no esté funcionando, al contrario, sería un desincentivo. El agravante de esta situación es que precisamente las escuelas más rezagadas son las que más necesitan mejorar y se trata de la mitad de los establecimientos (Vegas y Umansky 2005).

#### **Equidad:**

Una prueba sobre la equidad del indicador fue la construcción de algo similar a una curva de Lorenz (Mizala y Romaguera 2005) donde “en el eje horizontal se grafican N-tiles de nivel socioeconómico de los establecimientos educacionales y en el eje vertical el porcentaje de establecimientos premiados”. En este ejercicio, el gini del SNED es 0,1, que incluso, al ser comparado con otros indicadores como los resultados SIMCE o el mismo índice SNED pero sin grupos homogéneos, resulta ser el más equitativo.

Si bien al realizar una regresión donde la variable dependiente es el índice SNED y dentro de las variables independientes se encuentra la situación socioeconómico (Mizala y Romaguera 2005) se observa un efecto positivo de la situación socioeconómico sobre los resultados del índice SNED, la metodología de grupos homogéneos permite minimizar esta situación. “Un análisis de varianza muestra que un 88,5% de la varianza en el índice socioeconómico se explica por la diferencia entre los grupos y sólo un 11,5% por diferencia al interior de los grupos. Esto significa que la metodología de grupos homogéneos permitió efectivamente separar a los establecimientos que son diferentes en este aspecto”.

## **h. Síntesis de sus características y principales aprendizajes**

El SNED es un incentivo orientado a premiar los mejores desempeños medidos a través de las pruebas estandarizadas SIMCE. Esto se evidencia en su diseño, concretamente en la construcción del índice con un peso fuerte de los resultados y la selección de establecimientos hasta un tope de matrícula. Dentro de las características que se valoran cabe destacar como se intenta desincentivar las prácticas discriminatorias otorgando puntos a quienes no incurran en ellas.

En términos del diseño, la principal particularidad del SNED es la construcción de grupos homogéneos. Ya que la prueba no está diseñada para hacer seguimiento a cada estudiante, mediante los grupos se intenta controlar los factores extra escolares. Para poder realizar esto, la prueba obtiene información adicional mediante encuesta sobre las familias de los estudiantes, así logra construir indicadores más adecuados sobre la situación de cada escuela. La construcción de los grupos evidencia que el concepto de equidad detrás del SNED se relaciona con el nivel socioeconómico de los alumnos y las diferencias de logros derivadas de ello.

En relación con los resultados de logros, la evidencia sugiere que no existen logros por cohortes, es decir, el grupo con el que se obtiene el reconocimiento en un momento no necesariamente sigue mejorando en el tiempo. Esto permitiría pensar que el diseño favorece más el desempeño frente a unos estándares en un momento que la superación continua. Esto no es negativo o positivo, sólo un aspecto a considerar dentro de las consecuencias de un diseño.

## **B. ABCs – NORTH CAROLINA, ESTADOS UNIDOS**

**a. Nombre del programa:** Programa ABCs de la educación pública.

**b. Descripción general:** El programa es la principal herramienta del sistema de *accountability* de la educación pública en el Estado de Carolina del Norte y funciona desde 1996. Con el sistema de evaluación existente en los establecimientos educativos públicos de educación básica y secundaria se han construido y actualizado líneas de base con los resultados de cada alumno, y con base en estos últimos se estiman los resultados individuales esperados. Finalmente, la escuela es evaluada según el número de alumnos que realicen el progreso esperado. La particularidad de este sistema es el seguimiento por cohortes y el intento de aproximación al valor agregado de la escuela mediante la medición del avance de cada alumno.

### **c. Objetivo**

El programa tiene tres objetivos:

- ✍ El fortalecimiento del *accountability* local sobre las escuelas.
- ✍ Enfatizar el dominio de áreas básicas.
- ✍ Proveer la mayor capacidad de toma de decisiones locales posible.

### **d. Marco institucional:**

El sistema educativo estadounidense es administrado de manera coherente con la estructura del gobierno federal. El Departamento de Educación de los Estados Unidos se encarga de promover mejores logros por parte de los estudiantes, llamar la atención sobre asuntos nacionales claves en materia educativa, prohibir la discriminación y asegurar un acceso igualitario a la educación. Para ello cuenta con fondos con los que dirige programas propios, pero principalmente se encarga de complementar a los estados y a los sistemas locales, quienes cuentan con la principal responsabilidad en materia de política educativa dentro de sus jurisdicciones.

En el año 2001 el gobierno federal aprobó el acto legislativo para la educación básica y secundaria, conocido como el *No Child Left Behind*, en el cual, entre otros, se establecieron lineamientos para el sistema de accountability que debe desarrollar cada estado. Así, cada uno debe definir sus propios estándares de aprendizaje por grados para el desempeño de los estudiantes y desarrollar un sistema de medida del cumplimiento de los mismos, tanto para todos los estudiantes y como para ciertos subgrupos. Cada estado debe establecer una definición de “progreso anual adecuado” (AYP, *adequate yearly progress*) e identificar quienes lo alcanzan, qué políticas se van a adelantar para lograrlo y cuales son las sanciones para las escuelas que no lo alcancen durante dos o más años consecutivos. Estas últimas consideran la posibilidad para los alumnos de escoger asistir a otra escuela pública.

Para que una escuela obtenga AYP, cada uno de los subgrupos que se mencionan a continuación, así como la población total de cada grado, debe tener una tasa de participación de 95% en las pruebas del Estado y debe alcanzar o exceder los objetivos definidos anualmente en lectura y matemáticas, los cuales a su vez están orientados a lograr metas educativas concretas en el año académico 2013 – 2014. Los subgrupos establecidos se componen por estudiantes: *American Indian*; Asiáticos; Negros; Hispanos; Multi- raciales; Blancos; en Desventaja Económica, con Dominio Limitado del Inglés, y con discapacidad.

Siguiendo con el entorno institucional, cada estado toma decisiones sobre los estándares de aprendizaje, los currículos, las pruebas o mediciones de logro, los niveles salariales de los docentes y los mecanismos de financiación. Estas políticas son manejadas desde los Directorios Estatales de Educación (State Board of Education) donde hay representantes de las autoridades del Estado y de los Distritos Escolares. Estos últimos son jurisdicciones territoriales creadas exclusivamente para el manejo de los establecimientos educativos, Carolina del Norte cuenta con 8 distritos que en

el año 2005-2006 administraban las 2.353 escuelas de básica y secundaria sujetas al ABC. El Directorio, por Ley estatal, se encarga de las evaluaciones, los reportes de resultados, y la formulación de políticas y lineamientos para el desarrollo del sistema de *accountability*. Esto incluye apoyo a los planes de mejoramiento de las escuelas, conformación de equipos de trabajo dirigidos a las escuelas y amplia difusión de los resultados.

La autoridad educativa siguiente son los Directorios Locales (Local Board of Education), que se establecen para cada Distrito Escolar, la cual no necesariamente coincide con los condados (Pueden ser ciudades solas, áreas dentro de los distritos o grupos de condados) estos se conforman por votación y son los encargados de administrar los establecimientos educativos desde preescolar hasta la secundaria.

Si bien el sistema de *accountability* es dirigido por el Directorio del Estado, dado que uno de sus objetivos es fortalecer la capacidad local, los diferentes actores participan dentro del sistema. La idea final es que la gestión de la calidad esté en la escuela, para esto los Directorios locales deben aprobar diferentes medidas dirigidas a las escuelas con apoyo del Directorio Estatal. Cada escuela debe formular planes de mejoramiento con base en sus resultados. Si para el desarrollo del plan la escuela requiere fondos adicionales; mayor flexibilidad en el uso de los recursos disponibles (Con algunos límites legales); o autorizaciones para hacer excepciones legales (por ejemplo sobre los tamaños de los cursos), el Directorio Local el que puede autorizar lo relacionado con recursos y el que da el aval para solicitar al Estado las excepciones legales.

Finalmente, para poder implementar un tipo de seguimiento como el establecido en el ABC se requiere un sistema de información por alumno que permita realizar los cómputos y verificar otras condiciones como el tiempo que lleva el alumno en determinada escuela para saber si puede

entrar en la medición de la misma. Adicionalmente, se requiere información acumulada de dos años para establecer las líneas de base.

#### **e. Características del incentivo:**

El incentivo se dirige a los docentes de los establecimientos educativos según el nivel de progreso alcanzado.

- ✍ En las escuelas que alcanzan un alto crecimiento (*High Growth Standards*) los docentes principales reciben hasta 1.500 dólares y los docentes auxiliares hasta 500 dólares.
- ✍ En las escuelas que alcanzan un crecimiento esperado pero no alto (*Expected Growth Standards*), los docentes principales reciben hasta 750 y los auxiliares hasta 375.

El máximo incentivo al que aspiran los docentes representa un incremento promedio de 3,5% sobre su salario anual básico<sup>10</sup>.

Por otra parte, el Directorio de Educación del Estado se asegurará de que las escuelas identificadas como de “*Bajo desempeño*”, reciban apoyo diseñado de manera acorde a su situación para ayudar a mejorar (Department of Public Instruction 2007a).

Desde el año 2002 se introdujeron modificaciones para incorporar los mandatos del acto legislativo federal “No Child Left Behind”.

#### **f. Método de asignación:**

✍ **Criterios de asignación e indicadores de resultados** La evaluación y posterior clasificación de los establecimientos educativos se basa en los siguientes aspectos:

- Crecimiento académico

---

<sup>10</sup> Cálculo hecho con base en la tabla de salarios 2006-2007 del Departamento de Instrucción Pública de Carolina del Norte (Department of Public Instruction, 2007)

Se utilizan pruebas estandarizadas de Fin de Grado (EOG por sus siglas en inglés) o de Fin de Curso (EOC por sus siglas en inglés) y con base en los resultados que cada alumno haya tenido en promedio en los dos años anteriores se calcula el cambio académico esperado, es decir, el mejor desempeño individual. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$AC = CS_{C-scale} - (0,92^{11} \times ATPA_{C-scale})$$

AC = Cambio Académico

CS = Puntaje actual (Por ejemplo, puntaje en lectura de quinto grado estandarizado por la media estatal).

ATPA = Promedio de resultados de los dos años anteriores (Lectura en tercero y cuarto grado estandarizados por la media estatal).

#### Cuadro 4 ÁREAS EVALUADAS

Pruebas de Fin de Grado	
Lectura	3 a 8 grado
Matemáticas	
Pruebas de fin de curso	
Algebra I, II y III	
Biología	
Química	
Civismo y economía	
Inglés	
Geometría	
Historia	

**Fuente:** Accountability Services. State Board of Education. 2006.

Cuando AC es positivo se dice que el estudiante cumplió con el cambio académico esperado; si es igual cero, el desempeño se considera igual que el año anterior; cuando es negativo se considera que no cumplió. Una vez se cuenta con los resultados de los alumnos se procede a calcular el

---

<sup>11</sup> El coeficiente para calcular AC fue actualizado en diciembre de 2005; éste toma un valor más bajo para tercer grado, donde se toma como valor base el resultado de una sola prueba previa y para otros niveles cuando sólo existen resultados de una prueba y no se puede calcular un promedio.

“Cambio Académico” a nivel de la escuela. En el caso de las escuelas básicas se promedian los resultados de los alumnos; En el caso de las escuelas de educación secundaria se ponderan otros componentes, por ejemplo, la tasa de deserción se pondera de manera que tiene el mismo efecto que si más estudiantes no hubiesen alcanzando el Cambio Académico esperado.

De manera similar al análisis individual, si el Cambio Académico promedio de la escuela es mayor o igual a 0, se considera que la escuela obtuvo el crecimiento esperado. Finalmente, al dividir el número de estudiantes que alcanzan el crecimiento esperado por el número de estudiantes que no lo alcanzan, se obtiene una razón que al ser superior a 1,5 significa que la escuela logró un *Alto crecimiento*.

- Nivel de desempeño:

Se evalúa con base en niveles de logro de los EOC y se establece el nivel alcanzado por la escuela según el porcentaje de estudiantes que alcanzan el tercer nivel dentro de cuatro evaluados. Un estudiante que sólo alcanza el nivel I no tiene manejo del conocimiento y las habilidades en el área evaluada para poder avanzar con éxito en el próximo nivel; al contrario, un estudiante que alcanza el nivel IV se desempeña claramente en una forma superior, más allá de lo requerido para desempeñarse con éxito.

Combinando las medidas anteriores se obtienen nueve clasificaciones de las escuelas. Sólo las dos primeras reciben los incentivos monetarios especificados previamente. A continuación se presentan las tres más altas y las dos más bajas clasificaciones:

- *Escuelas con Alto crecimiento*. Son aquellas que superan el crecimiento esperado según la fórmula explicada previamente.
- *Escuelas con crecimiento esperado*. Son aquellas que superan el crecimiento esperado pero no llega a ser alto.

- *Escuelas honorarias de excelencia.* Son aquellas que cumplen al menos con el crecimiento esperado, por lo menos el 90% de sus estudiantes alcanzan un nivel III de desempeño, y obtienen AYP. Estas escuelas reciben publicidad y certificados de reconocimiento.
- *Escuelas prioritarias:* Escuelas donde menos del 60% de los estudiantes alcanzan niveles III de desempeño, independientemente de su nivel de crecimiento académico.
- *Escuelas de bajo desempeño:* Son aquellas que fallaron en alcanzar el crecimiento esperado y donde menos del 50% de los alumnos alcanzan los niveles III de desempeño.

Las escuelas que violen los requisitos de las pruebas, como por ejemplo que el 95% de los estudiantes sean evaluados, no pueden recibir ningún ABC status (Excepto las escuelas de bajo desempeño), ni obtener incentivos financieros.

#### **Comparación entre establecimientos educativos:**

El otorgamiento de beneficios, el apoyo y las sanciones se hacen con base en los resultados obtenidos por cada establecimiento educativo y la clasificación correspondiente. No serían necesarios mecanismos adicionales de comparación ya que el diseño permite hacer un seguimiento por alumno que se aproxima mejor al valor agregado del establecimiento.

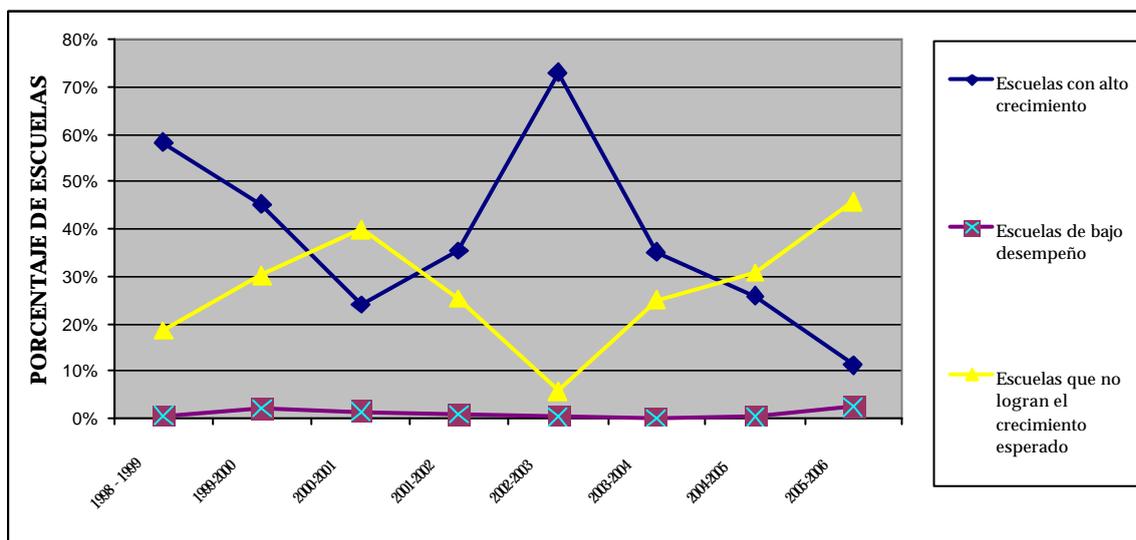
#### **g. Resultados de la política: Logros y equidad**

En general el sistema de incentivos de Carolina del Norte es reconocido como evidencia del valor de los sistemas de *accountability*. Los resultados obtenidos por el Estado en las pruebas nacionales de progreso educativo (NAEP por sus siglas en inglés) entre 1992 y 2000, muestran que los resultados en matemáticas de cuarto y octavo grado crecieron en 0,6 desviaciones estándar, cuando el promedio nacional creció 0,25 y 0,20 para cada grado respectivamente (Kane y Staiger 2002). Si bien parte de estos

logros se pueden atribuir al sistema de accountability es necesario tener presente que pueden deberse a la combinación de otros factores.

El siguiente cuadro es un resumen de algunas de las clasificaciones obtenidas por las escuelas, el cual permite ver la evolución de los resultados en los dos extremos (Si bien el ABC fue introducido desde el año 1996, sólo desde 1998 funciona el modelo de clasificación que considera escuelas básicas y secundaria por eso se parte de este año).

**GRAFICO 6**  
**EVOLUCIÓN DEL STATUS DE LAS ESCUELAS DENTRO DEL ABC**



**Fuente:** Elaborado por el autor con base en “ABCs Results 1996-2006”. Accountability Services. (Department of Public Instruction, 2007a)

Entre los años 2000 y 2002 se observa un mejoramiento de la situación tanto por aumento de las escuelas que obtienen alto crecimiento como por disminución de las que no alcanzan el crecimiento esperado, sin embargo, desde este último año ha disminuido el porcentaje de escuelas que alcanzan la máxima distinción hasta ubicarse en niveles inferiores a los de 1998. Es necesario aclarar que en el año 2005-2006 se introdujeron correcciones a las fórmulas de cálculo del crecimiento esperado, lo que explica en gran parte el desmejoramiento de la situación. No obstante, las escuelas de bajo

desempeño todo el tiempo representan un porcentaje muy bajo (nunca superior al 2%) de las escuelas con estatus ABC.

Sería interesante analizar qué ocurrió en el 2002, qué pueda haber causado una caída tan fuerte de las escuelas que alcanzan la máxima clasificación. Una hipótesis es la dificultad de seguir obteniendo mejores puntajes cuando se ha llegado a niveles altos. Otra explicación es la volatilidad que los resultados pueden presentar entre distintos años y en ese sentido sería importante ver si la tendencia se revierte de nuevo. No obstante, así como los mejores logros del estado no pueden ser adjudicados con exclusividad al sistema de incentivos, el desmejoramiento tampoco.

Si bien el tipo de medición en que se basa el sistema de *accountability* intenta aproximarse a uno de “valor agregado” puede decirse que lo logra parcialmente dado que las diferencias no explicadas por la escuela inciden no solo en la línea de base de logro de cada estudiante sino en la posibilidad de mejorar. Los estudiantes de Carolina del Norte con padres con mayor educación no sólo obtienen puntajes iniciales más altos sino que los avances y cambios son más altos (Kane y Staiger 2002).

Un análisis de la relación entre el tamaño de las escuelas y la posibilidad de ser premiado o sancionado con base en los resultados obtenidos entre 1997 y 2000 (Kane y Staiger 2002), concluyó que las escuelas pequeñas tienen 23 veces más oportunidades de ganar un reconocimiento que las escuelas más grandes. El 27.7% de las escuelas que se encuentran en el decil más pequeño de las escuelas básicas estuvieron entre el grupo de las 25 mejores, en algún momento durante los años de análisis. Este dato para el decil más grande es de 1,2%. Así, las escuelas grandes parecen tener pocas posibilidades de aparecer en los extremos de la distribución de resultados. Este patrón en los resultados implica un reto para los diseños de sistemas de reconocimientos y sanciones; posiblemente sería necesario establecer pautas diferenciadas por el tamaño de la escuela.

#### **h. Síntesis de sus características y principales aprendizajes**

El ABC contempla incentivos orientados a premiar el cumplimiento de metas, y dentro de esto, a quienes lo hacen de manera destacada. En relación con su diseño, el sistema se basa en el tipo de medición que parece más adecuado para aproximarse al valor agregado generado por los establecimientos educativos. Para que esto pueda realizarse hay exigencias altas de información dado que el sistema contempla pruebas de fin de grado y de fin de curso que involucran varias áreas y que se monitorean por alumno. Adicionalmente, se requieren cálculos y actualizaciones del valor esperado de mejoramiento.

Como parte del marco institucional hay dos temas a destacar. Por una parte el mandato NCLB desde el gobierno federal, que a pesar de respetar la autonomía de los estados les plantea exigencias que incluyen la definición de metas a largo plazo, la evaluación del progreso adecuado anual y la implementación de medidas para que el cumplimiento de las metas sea una realidad. El NCLB además exige resultados para diferentes grupos étnicos, lo que permite afirmar que el concepto de equidad presente se refiere a las deficiencias de aprendizaje que estos grupos han venido evidenciando y en la necesidad de que se ponga atención específica a su desempeño.

El segundo tema, es la articulación de todo el sistema de *accountability* alrededor de las pruebas y la calificación de las escuelas. Los resultados se vuelven centrales para la toma de decisiones, lo que incluye reconocimientos monetarios, otorgamiento de autonomía, sanciones, acceso a recursos adicionales y a programas de apoyo. Se trata de un sistema articulado donde los resultados generan consecuencias y hay responsabilidades específicas que involucran al estado, los distritos y los directivos de las escuelas.

## C. A+PLAN – FLORIDA, ESTADOS UNIDOS

**a. Nombre del programa:** Florida Accountability System. The A+Plan

**b. Descripción general:** El A+Plan es un sistema de reconocimientos y sanciones implementado en el estado de Florida desde 1999. Funciona con base en una prueba local de aprendizaje (FCAT) que se realiza anualmente y que pretende medir estándares de aprendizaje definidos desde 1995. Según el porcentaje de alumnos que alcanza una determinada meta o que mejora, las instituciones educativas son clasificadas en cinco categorías, de mayor a menor A, B, C, D y F. La clasificación de los establecimientos permite premiar a aquellos con un mejor desempeño y brindar asistencia a los que tengan la peor clasificación. El sistema también contempla sanciones en caso de que durante cuatro años un establecimiento obtenga dos veces la clasificación más baja.

### **c. Objetivo**

El *Accountability* con base en los aprendizajes de los alumnos es la clave para el mejoramiento del sistema escolar en Florida. La clasificación de escuelas del A+Plan tiene por objetivo reconocer la alta calidad de muchas escuelas públicas de Florida mediante el otorgamiento de autonomía y premios financieros. El programa a su vez se inscribe dentro del objetivo de las autoridades estatales de monitorear y tomar acciones sobre cualquier escuela.

### **d. Marco institucional:**

La estructura institucional opera igual a lo ya descrito para el estado de Carolina del Norte. Florida cuenta con 67 distritos escolares y los respectivos directorios locales encargados de la administración de las escuelas.

La presentación de pruebas estandarizadas y el sistema de reconocimientos y sanciones forma parte de un sistema de *accountability* que incluye la

publicación y difusión de los resultados por alumnos y escuelas, la elaboración de ranking entre estas últimas, y que finalmente se constituye en la base para el desarrollo de políticas de mejoramiento de la calidad en el estado de Florida.

Algunos antecedentes del sistema permiten entender el contexto en el que se desarrolla el programa. En el año 1995 se llevó a cabo en el estado de Florida la Comisión para la reforma y el seguimiento de la educación (Florida Commission on Education Reform and Accountability). Desde ahí se definieron estándares de aprendizaje (Sunshine State Standard), se acordó el desarrollo de pruebas estandarizadas para medir el cumplimiento de los estándares (FCAT) y se diseñó un plan remedial para 158 escuelas que fueron identificadas como críticas. La primera aplicación de las pruebas en el año 1998 sirvió para establecer una línea de base y el A+Plan comenzó a funcionar formalmente en 1999. El desarrollo de este programa ha sido complementado por las exigencias establecidas en el acto legislativo federal del 2002 conocido como No Child Left Behind (NCLB).

**e. Características del incentivo:**

El establecimiento educativo es el que recibe tanto el reconocimiento como el apoyo o la sanción, con base en la clasificación hecha por el estado. Sin embargo, son los distritos los que deben decidir los reconocimientos a otorgar y los que deben aprobar los planes de mejoramiento a implementar.

Las escuelas tipo A y las que suben una categoría son elegibles para reconocimientos y premios. Como parte de este pueden otorgarse premios financieros a los establecimientos o mayor autonomía para manejar el presupuesto de la institución. En el primer caso, se otorgan USD 100 por estudiante.

Las escuelas tipo A y las que suben dos categorías son elegibles para obtener un estatus de administración desregulado y para contar con mayor autonomía en el manejo de su presupuesto.

Las escuelas tipo D y F reciben asistencia intensiva directa, obtienen recursos adicionales como préstamos condicionados y fondos discrecionales del estado. Estos establecimientos también deben elaborar un plan de mejoramiento en colaboración las autoridades educativas del distrito y el estado. Sin embargo, si la escuela no cumple con las recomendaciones hechas por el Directorio de Educación del estado y no puedo justificarlo, algunos de los recursos que recibe serán retirados. Asimismo, en caso de que una escuela obtenga durante cuatro años dos veces la clasificación más baja, sus alumnos tendrán la posibilidad de escoger otra escuela pública a la cual asistir.

#### **f. Método de asignación:**

##### **✍ Criterios de asignación e indicadores de resultados**

El sistema de *accountability* se basa en los resultados del FCAT y se observa tanto el puntaje alcanzado como el progreso de los estudiantes agregado para el establecimiento educativo. Los resultados se pueden utilizar por estudiante, y de forma agregada se utilizan para las escuelas, el distrito y el estado.

Los siguientes son los criterios que se toman en cuenta para calificar y luego clasificar las escuelas. Los análisis se hacen por grados, no por cohortes:

- ✍ El puntaje promedio alcanzado por los alumnos en los resultados del FCAT en lectura y matemáticas desde tercero hasta décimo grado, y los resultados en escritura para los grados cuarto, octavo y décimo. Desde el año 2006 se incluyó ciencias naturales.

- ✍ El progreso en los resultados en lectura y matemáticas entre tercero y décimo grado. Se definen estándares para lo que se considera progreso adecuado.
- ✍ El mejoramiento en las pruebas de lectura obtenido por el 25% más bajo de cada grado, a menos que toda la escuela haya obteniendo resultados satisfactorios según los criterios de la prueba. Existe una escala para determinar si el progreso fue adecuado.
- ✍ El porcentaje de alumnos elegibles que presentaron el Test. Así, desincentivan la exclusión de estudiantes para la presentación de la prueba.

Combinando estos criterios una escuela va obteniendo puntos para su clasificación. Por ejemplo, las escuelas reciben un punto por cada porcentaje de los alumnos que obtienen resultados en las más altas categorías de lectura y matemáticas. Si se obtienen suficientes puntos por resultados pero no se hace progreso adecuado en lenguaje, la escuela pierde la clasificación y recibe la letra inferior siguiente.

Una escuela recibe la mejor clasificación (A) si obtiene 410 o más puntos, si se observa un progreso adecuado en el 25% de los peores resultados en lectura, si ese mejoramiento fue al menos de 10 puntos para todos los alumnos, y si el 95% de los alumnos elegibles presentaron la prueba. En el otro extremo, una escuela recibe una clasificación F si obtiene menos de 280 puntos, no se observa un progreso satisfactorio en el 25% de los resultados más bajos en lectura y menos del 90% de los estudiantes elegibles presenta el test (Departamento de educación, estado de Florida 2006).

#### ✍ **Comparación entre establecimientos educativos:**

El otorgamiento de beneficios, el apoyo y las sanciones se hacen con base en la clasificación obtenida por el establecimiento educativo, y no hay mecanismos adicionales de comparación para corregir por otros factores como el nivel socioeconómico.

### **g. Resultados de la política: Logros y equidad**

Una evaluación sobre el impacto de la “amenaza” que enfrentan las escuelas por percibir menos ingresos cuando sus estudiantes tienen la posibilidad de recibir vouchers y trasladarse a otros establecimientos educativos (Greene 2001), concluye que los incentivos parecen operar como se esperaba. “Las escuelas que recibieron clasificación F en 1999 y que estaban en peligro de que sus estudiantes recibieran vouchers si repetían su mala calificación obtuvieron los mejores logros en la aplicación siguiente”. Se observó que los resultados de las escuelas en las clasificaciones más altas no cambiaron significativamente. En cambio las escuelas que recibieron clasificación D y que estaban cerca de recibir la F obtuvieron mejoras, sin embargo los mayores cambios estuvieron en las que recibieron la F. Estas obtuvieron incrementos de más del doble de los incrementos experimentados por las escuelas con las más altas clasificaciones. Por ejemplo, en matemáticas las escuelas A ganaron en promedio 11,02 puntos en una escala de 100 a 500; las escuelas tipo B ganaron 9,3 puntos y las escuelas tipo C ganaron 11,8 puntos. Mientras tanto, las escuelas tipo D mejoraron en 16,06 puntos y las tipo F en 25.66 puntos (Greene 2001).

Además del mejoramiento marcado de las escuelas tipo F, El mismo estudio concluye que todas las escuelas, en todas las clasificaciones, enfrentaron motivación para mejorar los bajos resultados como consecuencia de la existencia de un sistema de *accountability*.

En relación con la equidad, un estudio del año 2002 encontró que existen una tendencia por parte de las escuelas a reclasificar a los estudiantes de bajos ingresos y con logros previos deficientes como “no aptos” para presentar la prueba. Esto se concentraría en las escuelas ubicadas en zonas de bajos ingresos y más propensas a obtener una clasificación deficiente por parte del sistema de *accountability* (Figlio 2002). No obstante, estos resultados deben ser mirados con reserva dado que las características para

ser omitido de la prueba no son siempre fáciles de presentar, por ejemplo, están exentos niños con discapacidad mental y problemas ortopédicos.

Adicionalmente, con base en el NCLB, para que una escuela obtenga AYP, cada uno de los subgrupos estipulados debe tener una tasa de participación de 95% en las pruebas del Estado y debe alcanzar o exceder los objetivos definidos anualmente en lectura y matemáticas.

#### **h. Síntesis de sus características y principales aprendizajes**

En el caso de Florida el sistema de incentivos se encuentra orientado a reconocer el cumplimiento de metas. La clasificación de las escuelas permite combinar varios criterios, dentro de estos se puede resaltar la valoración del mejoramiento del grupo que obtiene los resultados más bajos. Aunque no se trate de seguimiento al mismo grupo ya que no hay seguimiento por cohortes, se mira si los resultados más bajos de cada aplicación tienen cambios para valorar el mejoramiento del establecimiento. También se otorgan puntos al porcentaje de alumnos que presenta la prueba para desincentivar la selección.

De manera similar al caso de Carolina del Norte es destacable la organización del sistema de *accountability* enmarcado en el mandato NCLB. Hay un sistema de reconocimientos, apoyos y sanciones articulado alrededor de la clasificación de los establecimientos, que involucra a las diferentes autoridades educativas. Sin embargo, a diferencia de Carolina del Norte, los reconocimientos son decididos por las autoridades de los distritos escolares. La clasificación hecha por el estado autoriza cuáles escuelas son susceptibles de ser premiadas pero cada distrito decide cómo y en cuanto. En cuanto a resultados, en el caso de Florida es destacable el impacto que parecen estar teniendo las sanciones.

## **D. PLAN, EL SALVADOR**

**a. Nombre del programa:** Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional

**b. Descripción general:**

Se trata de un bono entregado anualmente desde el año 2000 a los docentes de los establecimientos educativos cuyo desempeño y resultados son evaluados como positivos. La naturaleza del programa ha venido cambiando, durante los tres primeros años se entregaba con base en una evaluación de la institución realizada por la Universidad de El Salvador; con posterioridad se entregaba a quienes lo habían recibido el año anterior y se introdujo un mecanismo de autoevaluación. Finalmente, desde el año 2006 se entrega con base en los resultados de las nuevas pruebas estandarizadas que se aplican en los grados 3º, 6º y 9º grado.

**c. Objetivo:** “La finalidad del PLAN es incentivar a los docentes del sector público a ejecutar sus funciones como verdaderos equipos de trabajo para solucionar los problemas que afectan a su escuela y mejorar la calidad de los servicios educativos que ofrecen a la comunidad” (Rodríguez 2004).

**d. Contexto político – institucional:**

El sistema educativo salvadoreño es descentralizado como resultado de un proceso de reforma iniciado a principios de los noventa. La prestación del servicio está en manos de las escuelas locales que cuentan con tres modalidades de administración: Consejo Directivo Escolar (CDE), Asociación Comunal para la Educación (ACE) y Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE). Las tres instancias cuentan con alta participación de la sociedad civil, específicamente de las comunidades donde funcionan. Cada tipo de administración responde tipos de escuelas distintas, por ejemplo, las ACE están conformadas por los padres de familia y administran las escuelas

rurales EDUCO con mayor autonomía, incluso para la contratación de docentes.

Los centros educativos formulan Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que son planes orientadores de la gestión construidos de forma participativa con metas a corto y mediano plazo. Con base en estos planes deben formular anualmente Planes Escolares Anuales que operativizan los PEI e incluyen un presupuesto. El Ministerio de Educación presta asesoría para la formulación de los PEA y establece los rubros elegibles, como material didáctico y tipos de gastos operativos.

En este esquema, el Ministerio de Educación define los textos y contenidos curriculares, los recursos humanos, y las políticas en materia de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos. Sus políticas deben basarse en los planes formulados a nivel local y ellos ejecutan los principales rubros de presupuesto. Las escuelas también administran fondos para montos autorizados por el nivel central y las direcciones departamentales (El país se encuentra organizado catorce departamentos o provincias) administran los recursos de pago de salarios docentes.

**e. Características del incentivo:**

La unidad de asignación es el establecimiento educativo. En el año 2001 el monto del incentivo era de USD 228 para cada profesor; lo que implicaba un incremento salarial en promedio de 4% para los docentes (Mizala 2007). En el 2007 el monto alcanzó los USD 260.

El incentivo se paga en dos momentos en el año y es igual para todos los docentes del establecimiento evaluado como de excelente desempeño.

#### f. Método de asignación:

##### ✍ Criterios de asignación y ponderaciones

Hasta el 2003 la entrega se hizo con base en un instrumento de evaluación aplicado por observadores externos de la Universidad de El Salvador. El instrumento que se ajustaba cada año reflejaba temas relevantes para la política educativa del país, es decir, tomaba énfasis y ponderaciones diferentes. En esta primera etapa del PLAN el instrumento utilizado no evaluaba resultados (lo más cercano era la referencia a si la escuela hacía seguimiento de la deserción o repetición), sólo insumos y cumplimiento de procesos como registros de asistencia, puntualidad, etc. Algunas de las áreas evaluadas entre los años 2000 y 2002 eran Planeamiento Institucional, Organización escolar, Orden y limpieza, Administración escolar, entre otras. El siguiente cuadro resume el mecanismo de evaluación empleado en el año 2001

**CUADRO 5  
EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 2001**

ÁREA Y PONDERACIÓN	ALGUNAS VARIABLES DE MAYOR IMPORTANCIA
PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL: 44%	Existencia de Proyecto Educativo Institucional o Plan Anual Escolar
	Plan de emergencia
	Indicadores: repitencia, deserción, ausentismo y extraedad
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR: 25%	Asistencia de maestros
	Puntualidad de maestros
	Presentación personal de maestros
	Atención a los estudiantes
	Registro escolar de la institución
	Limpieza y orden de la institución
GESTIÓN EDUCATIVA: 9%	Involucramiento de la comunidad en las actividades del Centro
	Estructura organizativa
	Definición de funciones
GESTIÓN DEL MAESTRO: 22%	Planeamiento didáctico
	Registro escolar
	Diagnóstico de la sección
	Ambientación del aula
	Formación de valores

**Fuente:** Rodríguez 2003 con base en documentos internos del Ministerio de Educación de El Salvador.

Se calificaba la escuela y los puntajes se dividían sobre un “puntaje base” que era el máximo esperado según las características del establecimiento

educativo, por ejemplo los niveles de educación que brindaba, el tamaño, entre otros. En el año 2002 se incorporó como criterio el haber mejorado en el puntaje respecto a la evaluación del año anterior. Las escuelas que obtenían un puntaje igual o mayor que 70 recibían el bono (Mizala 2006).

Desde el año 2004 la naturaleza del bono comenzó a cambiar y en dicho año las escuelas ganaron el 60% del bono con sólo permitir el acceso del evaluador externo y el porcentaje restante según el puntaje obtenido.

En el año 2005 las escuelas que habían sido premiadas en el 2004 recibieron automáticamente el bono. El resto de escuelas recibió el 50% del valor del mismo con base en una autoevaluación cuyo foco era la capacidad del establecimiento para identificar a los estudiantes de bajo rendimiento, identificar las causas y llevar a cabo acciones para superar los problemas. El 50% restante se entregó con base en el puntaje obtenido en la evaluación externa (Mizala 2006; Ministerio de Educación de El Salvador 2006)

En el año 2006 el bono se entregó con base en los resultados de las pruebas de rendimiento académico de 3º, 6º y 9º grado, (Ministerio de Educación de El Salvador, 2007). Para el año 2007, el Ministerio de Educación planeaba entregar el primer 50% del estímulo a mediados del año a todos los docentes que lo recibieron en junio de 2006. El 50% restante será entregado en diciembre también a quienes lo recibieron al final de 2006. Los docentes de centros escolares que no recibieron este segundo 50% en el 2006, tenían la oportunidad de recibirlo con base en la evaluación voluntaria en las áreas de lenguaje y matemáticas de los alumnos de tercer o sexto grado. Los centros educativos debían inscribirse para ser evaluados (Ministerio de Educación del Salvador. Circular No.2 2007)

## ✍ Comparación entre establecimientos educativos

No existe un mecanismo adicional de comparación entre establecimientos educativos. Todas compiten según sus resultados. El PLAN no estipula el porcentaje de escuelas a premiar.

### g. Resultados de la política: Logros y equidad

El siguiente cuadro resume algunos indicadores del PLAN:

**CUADRO 6**  
**INDICADORES RESULTADOS PLAN**

	2000	2001	2002
Escuelas premiadas	2.268	1.736	1.980
Maestros premiados	20.000	18.085	22.231
Porcentaje de escuelas premiadas sobre el total de evaluadas	48%	36%	N/d
Porcentaje de maestros premiados sobre el total de maestros	53%	49%	N/d

Fuente: (Rodríguez 2003)

Un 24% de las escuelas que no consiguió el incentivo en el año 2000, sí lo alcanzó en 2001, mientras que un 16% ha sido premiado consecutivamente en los dos períodos (Rodríguez 2003).

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que cerca de la mitad de los evaluados han sido premiados, esto debe ser analizado con cuidado ya que un incentivo puede perder su función si la mayor parte de los docentes logra conseguirlo. En este caso, la situación sería similar a un alza generalizada.

### ✍ Logros

La orientación del PLAN hacia procesos y no hacia resultados, y por lo tanto la inexistencia de relación directa con medidas de calidad, requeriría un tipo de medición como la comparación entre escuelas similares con o sin incentivos. Sin embargo, no hay información pública sobre una evaluación del programa.

## **Equidad**

Los datos del 2001 indicaban que el 75% de las escuelas salvadoreñas eran rurales; sin embargo, al analizar las escuelas premiadas, la participación de los establecimientos rurales era de 65% (Rodríguez 2003).

La evaluación del PLAN del año 2001 (Rodríguez 2003) evidenció la existencia de un sesgo de equidad hacia la selección de las escuelas de mejor desempeño con base en sus características externas. En dicho año se presentó una sobrepemación de escuelas urbanas y una subpremiación de escuelas rurales. De éstas últimas, las que tienen menos posibilidades son las escuelas unidocentes. De ahí que se concluya que el PLAN debe revisarse para poder comparar escuelas que enfrentan condiciones externas similares.

En la misma evaluación se comparó la premiación del PLAN con el índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2001) por regiones. Si bien no es un indicador por establecimiento educativo, da una aproximación de la relación entre el incentivo y las condiciones socioeconómicas. Como resultado se observó que San Salvador es el departamento que obtuvo mejores resultados, lo que concuerda con el menor grado de pobreza relativa. Si bien se observa una relación departamental entre mayores índices de pobreza relativa y resultados más bajos obtenidos en la evaluación, esta no se cumple para todos los departamentos, lo que indicaría la efectividad de algunos en los resultados de la evaluación al desempeño institucional.

### **h. Síntesis de sus características y principales aprendizajes**

El PLAN es un programa de incentivos orientado a reconocer el cumplimiento de procesos de desempeño institucional orientados al mejoramiento de la calidad. Si bien su diseño inicial contempló la evaluación de la institución por parte de un externo, las variaciones que ha tenido en el tiempo han incluido autoevaluaciones y recientemente los resultados de

pruebas estandarizadas disponibles desde el año 2006. Las variaciones que ha tenido el programa pueden deberse a falta de legitimidad del mismo, una hipótesis es que pueden explicarse por el bajo apoyo desde el gremio docente. Sería interesante conocer qué condiciones institucionales hicieron que el incentivo fuera cambiando de naturaleza de un año a otro. Estas variaciones desdibujan el carácter del programa y se pierde la función del incentivo.

En el diseño del incentivo no fueron consideradas las zonas u otras características de los establecimientos educativos. Esto tiene como consecuencia que dentro de los resultados no esperados se observe un sesgo a favor de los establecimientos urbanos. Tras el diseño no parecen existir consideraciones o algún concepto de equidad.

## **VIII. CONCLUSIONES SOBRE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Tras conocer algunos programas y sus diseños, hay características particulares y lecciones relevantes para la formulación de programas similares en otros contextos. A continuación se presentan algunas conclusiones con base en las dimensiones de análisis.

### **A. OBJETIVOS**

Todos los programas están orientados a la calidad educativa y, a excepción del Salvador hasta el año 2006, vinculan principalmente logros medidos con pruebas estandarizadas. Sin embargo, detrás de cada sistema hay una hipótesis distinta sobre qué mejoraría la calidad que se relaciona con un planteamiento de política. Un objetivo es reconocer el mejoramiento progresivo y fortalecer el *accountability local* (Carolina del Norte), otro

reconocer a quienes obtienen los mejores desempeños y entregar información (Chile), o promover el trabajo en equipo (Salvador). Así, el objetivo de política se relaciona con la forma en que se diseña el incentivo, con lo que se pretende evaluar y reconocer. En el caso del Salvador, a la luz del objetivo, es coherente evaluar la gestión educativa y el planeamiento institucional.

Por esta razón, a la hora de formular un programa de incentivos es necesario tener claro el concepto de calidad y el fundamento de política educativa, para clarificar los objetivos y que el diseño sea coherente con ellos.

## **B. MARCO INSTITUCIONAL**

Los esquemas de incentivos analizados operan en esquemas descentralizados de administración educativa, con escuelas que gozan de autonomía en lo pedagógico y en algunos casos en lo administrativo. Si bien en todos los casos los programas de incentivos son administrados desde el gobierno central, en los ejemplos norteamericanos los gobiernos locales también resultan involucrados con decisiones sobre las consecuencias, positivas o negativas, de las calificaciones de las escuelas. En el caso de Carolina del Norte, el estado otorga directamente el incentivo monetario y autoriza la existencia de otros, como la mayor flexibilidad presupuestal, pero los directorios locales son los que otorgan estos últimos a las escuelas. Adicionalmente, los planes de apoyo para las escuelas con bajos rendimientos y la autorización de los planes de mejoramiento de las escuelas también son llevados a cabo por los directorios locales.

Así como es interesante el trabajo con los gobiernos locales, también es relevante un gobierno central que actúa como líder y supervisor del proceso. Incluso en el caso norteamericano, el gobierno federal exige pero respetando la autonomía de cada estado.

Cabe resaltar la fuerza y coherencia que toma un programa de incentivos fuertemente articulado con un sistema de *accountability*. Si se inscribe de esta forma no se trata sólo de incentivos positivos en forma de reconocimientos, se trata de premiar a quienes lo hacen bien pero también de apoyar a las escuelas que obtienen los resultados más bajos, de hacer difusión de resultados, y de generar responsabilidades y promover la toma de medidas concretas con base en los resultados.

Si bien en términos de evaluación y seguimiento de resultados lo ideal es el seguimiento por alumnos, en términos institucionales esto requiere un sistema de información complejo bien desarrollado. El sistema por cohortes desarrollado en Carolina del Norte es posible porque la información se maneja a nivel individual, es anual y cuentan con información de varios años que permiten establecer líneas de base y actualizar cada cinco años los cálculos de las fórmulas.

En relación con otros aspectos institucionales, del caso chileno, es interesante destacar el diseño del programa con aprobación del gremio docente. Esto facilita su implementación y le otorga legitimidad, lo que le da fuerza al incentivo en la medida en que los docentes creen que es importante reconocer los desempeños sobresalientes.

Frente al caso salvadoreño, los cambios del sistema de asignación del incentivo evidencian la debilidad institucional del programa, es decir, su falta de arraigo y legitimidad. Si bien puede destacarse como positivo el último cambio que lo vincula con los resultados de las pruebas, los cambios pueden llevar a que se pierda el efecto del incentivo ante la incertidumbre frente a las reglas y el objetivo del mismo.

### **C. CARACTERÍSTICAS DEL INCENTIVO**

En los programas analizados se enfrentan opciones de incentivos. Un incentivo puede orientarse a premiar a los establecimientos sobresalientes, como el caso chileno, o puede orientarse a reconocer el cumplimiento de metas y dentro de esto, a quienes lo hacen de forma sobresaliente, como el resto de casos. El diseño inicial del Salvador basado en una evaluación y puntuación de las escuelas buscaba verificar el cumplimiento de unos procesos que eran metas o situaciones deseadas y todo el que superaba un puntaje era susceptible de obtener un reconocimiento. En el caso de Carolina del Norte y Florida la clasificación de las escuelas considerara el cumplimiento de metas donde se incluía el progreso adecuado esperado.

Esta diferencia puede incidir en los resultados del programa ya que para un establecimiento es distinto ser el mejor que cumplir unas metas. En el caso chileno se hipotetiza que los establecimientos que ven que pueden estar entre los mejores se esfuerzan pero no quienes lo ven lejano; es posible que esta característica del diseño no logre incentivar a los establecimientos más rezagados.

Otra opción del incentivo colectivo es entregar todo el reconocimiento a los docentes o dejar una parte de reconocimiento para el establecimiento educativo. Todos los programas coinciden en reconocimientos monetarios para los docentes y de manera adicional, los estados de Carolina del Norte y Florida contemplan mayor autonomía presupuestal y administrativa para los establecimientos.

Es interesante como aparece el tema de las sanciones en las experiencias norteamericanas; sin embargo, esto último se viabiliza según el sistema administrativo y la capacidad existente, y si bien es un incentivo fuerte a mejorar, como se observó en la evaluación del caso de Florida, contiene riesgos grandes. Por ejemplo, en el caso en que la sanción involucra disminución de recursos para un establecimiento, se pueden generar espirales de desmejoramiento; en otro caso, la posibilidad de los padres de

escoger otra escuela no necesariamente es real dado que no siempre existe oferta disponible, adicionalmente existen otros motivos para escoger a donde ir como la cercanía geográfica y no necesariamente los resultados del establecimiento. En síntesis, las sanciones juegan un papel importante pero es muy importante evaluar el contexto para ver su viabilidad. Una opción a explorar son opciones que no impliquen disminución de recursos pero si disminución de autonomía o aumento de intervención.

Llama la atención la periodicidad y el monto. En cuanto a lo primero, todos los sistemas consideran reconocimientos anuales que pueden durar hasta dos años como en el caso chileno, pero ninguno se vuelve un derecho adquirido. En el caso del Salvador, el cambio del método de asignación que asignaba el incentivo a quienes lo habían ganado el año anterior, puede relacionarse con la falta de legitimidad del programa y con cómo el reconocimiento pierde su carácter y pasa a ser un derecho adquirido.

Con base en la información que figura en cada caso, el monto del incentivo chileno representa un alza anual del salario docente, de entre el 6% y el 11%. El caso salvadoreño estaba alrededor del 4% y el máximo reconocimiento en Carolina del Norte estaba cerca al 3,5%. Si bien estos valores son referencias, a la hora de diseñar un programa de incentivos será necesario tener en cuenta el contexto local (antecedentes, otras asignaciones como primas o bonificaciones existentes) para evaluar y negociar con el gremio docente lo que puede ser un monto significativo.

#### **D. MÉTODO DE ASIGNACIÓN**

Todos los incentivos, a excepción del Salvador, se orientan a resultados. Si bien el SNED vincula algunos procesos, un 65% está orientado a los resultados de las pruebas de logro. Esta orientación estaría generando señales más fuertes, de lo contrario se estarían comprobando ciertas características de funcionamiento pero no necesariamente se promovería el

impacto deseado en los aprendizajes. Todos los sistemas que utilizan pruebas están incorporando otras áreas distintas a lectura y matemáticas. Carolina del Norte las vienen utilizando y recientemente las incorporaron Florida y Chile.

Además de los resultados de logros académicos también se ponderan resultados en materia de retención y aprobación. Es importante como se desincentiva la exclusión de estudiantes dando puntaje al porcentaje de alumnos que presenta la prueba (Chile y Florida) o estableciendo porcentajes mínimos y sanciones (Carolina del Norte).

El sistema de Carolina del Norte parece reunir varias de las recomendaciones teóricas ideales, por ejemplo, no utiliza sólo una prueba como referencia sino que construye la línea de base con los resultados de dos pruebas anteriores. No obstante, si bien desde la teoría se acepta que son más acertadas las medidas intra-cohortes como indicadores del aporte de la escuela, la evaluación de la experiencia de Carolina del Norte también evidencia que los aspectos externos a la escuela inciden no sólo en el logro en un momento dado sino en el avance. De todas formas, dentro de las experiencias estudiadas, sigue siendo el tipo de medición más recomendado.

La clasificación de escuelas que hace Florida tiene sentido para todo el sistema de *accountability*, pero en el fondo se trata de un sistema de puntuación similar al chileno en la medida en que utiliza los promedios y los avances por grados como parte de la calificación de la escuela. La principal diferencia sería en la valoración de aspectos como el mejoramiento del 25% de los resultados más bajos y en la construcción del índice. Sin embargo, el énfasis chileno está en el modelo de status (tiene más peso el promedio que se alcance), mientras que el de Florida está en el segundo (Se pueden alcanzar puntajes altos pero es necesario un progreso significativo).

Una de los estudios sobre el SNED chileno (Carnoy 2007) concluía que no existe relación entre quienes obtienen puntajes altos en un grado en un momento y por lo tanto obtienen el premio, y entre quienes hacen los principales avances en el tiempo por cohortes. Esta conclusión lleva a la pregunta de qué es lo que se espera o se pretende motivar; los avances progresivos en el tiempo pueden ser ideales, pero también puede darse alta valoración a que los alumnos en determinados grados alcancen estándares definidos como deseables.

Dentro de las experiencias analizadas, la única que utiliza técnicas de comparación adicionales a la clasificación por puntuación es la chilena mediante la conformación de grupos homogéneos. Dado que existen factores ajenos a la escuela que afectan el rendimiento, este tipo de comparación es útil para evitar sesgos en el otorgamiento de reconocimientos hacia zonas urbanas o de mejores ingresos.

## **E. RESULTADOS**

En general, todos los sistemas han venido creciendo en su magnitud. Todos presentan más escuelas evaluadas y más recursos. Aparte de ajustes como el mayor porcentaje de matrícula premiada en Chile o las fórmulas de cálculo en Carolina del Norte, las variaciones no han cambiado de fondo los sistemas.

El porcentaje de escuelas que reciba el incentivo no necesariamente “vicia” el sistema. En la evaluación de El Salvador (Rodríguez 2003) el que un porcentaje alto de escuelas obtuviera el incentivo era visto como una forma de que el mismo se diluyera y perdiera su carácter de reconocimiento. Sin embargo, en el caso de Carolina del Norte en el año 2001-2002 cerca del 70% de las escuelas obtienen la máxima clasificación luego de venir ascendiendo durante dos años académicos. El impacto en realidad depende del nivel de exigencia de las mediciones que se utilicen, y la legitimidad y

reconocimiento de las mismas. También depende de lo que se esté incentivando, ser el mejor es diferente a cumplir metas.

Son menos las mediciones de impacto existentes. No obstante, hay más información para los casos norteamericanos y en general las evaluaciones son positivas. Los dos estados considerados cuentan con evidencia del mejoramiento de la calidad en los resultados de sus estudiantes, aunque es difícil aislar el efecto del incentivo. En aspectos más concretos se destaca el efecto de la posibilidad de obtener sanciones en Florida, donde los establecimientos parecen reaccionar para evitarlas.

Si bien la equidad no es el objetivo central de los programas de incentivos si hay formas de preservar la participación de diferentes grupos étnicos o socioeconómicos. Una inquietud del presente trabajo era ver si esto era posible o si el reconocimiento de mejores resultados inevitablemente dejaba de lado a quienes parten de condiciones menos favorables para alcanzarlos. La respuesta es que depende el tipo de diseño, se pueden considerar mecanismos compensatorios. Lo más adecuado parece ser la medición de la evolución del mismo estudiante a través del tiempo, cuando esto no es posible, el valorar el avance propio (del establecimiento) abre la posibilidad para que instituciones que parten en condiciones distintas por factores externos a la escuela puedan obtener reconocimiento gracias a su esfuerzo. Medidas específicas como las estipuladas en el NCLB también obligan a que los progresos incluyan a poblaciones que tradicionalmente están en desventajas. Cuando no es posible hacer el seguimiento por alumno, medidas como la conformación de grupos homogéneos también ayudan a comparar escuelas en condiciones similares. Para finalizar, los sistemas de apoyo hacia las escuelas con los resultados más bajos también son formas de utilizar los sistemas de evaluación y de *accountability* para focalizar esfuerzos.

## **IX. ANÁLISIS DE INCENTIVOS DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO**

Una hipótesis que se propuso al inicio del trabajo es que el actual esquema de asignación de recursos es un incentivo a la cobertura pero no incentiva ni guarda relación directa con la calidad medida a través de las pruebas estandarizadas disponibles en el país. Para probarlo, en el caso de las ET se verá la relación entre los criterios de asignación de recursos y los resultados de los alumnos medidos a través de las pruebas SABER en algunos departamentos del país. Es necesario aclarar que no se pretende evaluar si los recursos están siendo eficientes o están logrando su objetivo, la relación que se busca analizar es la que existe entre los criterios de asignación y los resultados para ver tendencias y desde ahí intentar responder qué se está privilegiando y si se están focalizados los recursos hacia los municipios con resultados más bajos.

### **A. RELACIÓN ENTRE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y LOS RESULTADOS EN CALIDAD**

Como fue mencionado en los antecedentes, los recursos del componente de calidad son recibidos por todos los municipios del país y corresponden a un monto igual por alumno asignado con base en una ponderación de la matrícula de cada municipio por Necesidades Básicas Insatisfechas.

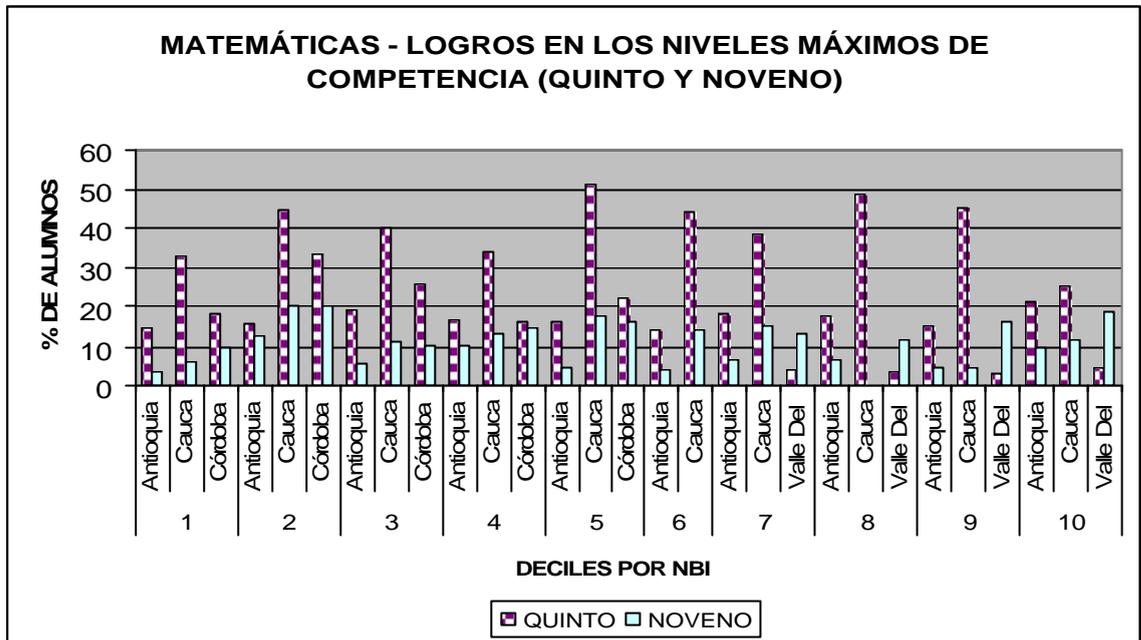
Para el análisis siguiente se utilizarán los resultados de las pruebas SABER que se aplican en quinto y noveno grado, años donde culminan los ciclos primaria y secundaria de la educación básica. Los resultados analizados corresponden al porcentaje de alumnos que alcanza los niveles de competencia más altos para las pruebas de lenguaje y matemáticas del año 2005-2006; y la variación entre los promedios obtenidos entre las aplicaciones 2002-2003 y 2005-2006 para las mismas áreas.

Todos los municipios no certificados fueron clasificados por deciles según su índice NBI de 2005 y luego se agruparon por departamentos. El objetivo es comparar los resultados de los municipios del mismo decil dado que reciben los mismos recursos por alumno. Dos de los departamentos seleccionados representan porcentualmente las matrículas más altas a nivel nacional según los datos de 2005: Antioquia con un 12% y Valle del Cauca con 10%. Aunque los otros dos no cuentan con matrículas de alto peso dentro de la nacional, su composición es mayoritariamente rural y dado que este criterio no entra en la ponderación de la asignación, es interesante ver qué pasa. La matrícula de Córdoba representa el 4% de la matrícula nacional y el 60% de su matrícula es rural; Cauca representa el 3% de la nacional y su matrícula rural es de 54%.

El análisis de las gráficas siguientes debe hacerse para cada decil buscando si existe homogeneidad de resultados entre los municipios que reciben los mismos recursos; y entre deciles para ver tendencias en los logros.

En general se observa que existe heterogeneidad dentro de cada decil. En el caso de los niveles de competencias obtenidos en matemáticas en quinto grado la heterogeneidad es más alta que en noveno. Se observa como Cauca sobresale frente a los otros departamentos en todos los deciles; esta conclusión toma mas fuerza si se compara sólo frente a Córdoba dado que los dos departamentos cuentan con matrículas e índices de ruralidad similares y a pesar de eso evidencian desempeños muy distintos. En matemáticas de noveno grado no se destaca ningún departamento, sin embargo, en los deciles más altos donde se concentran los municipios del Valle del Cauca este departamento es el que sobresale. Es interesante ver adicionalmente como no se evidencia una tendencia a resultados más altos en los deciles más altos y Cauca y Córdoba, con mayor población rural no están por debajo de Antioquia y Valle.

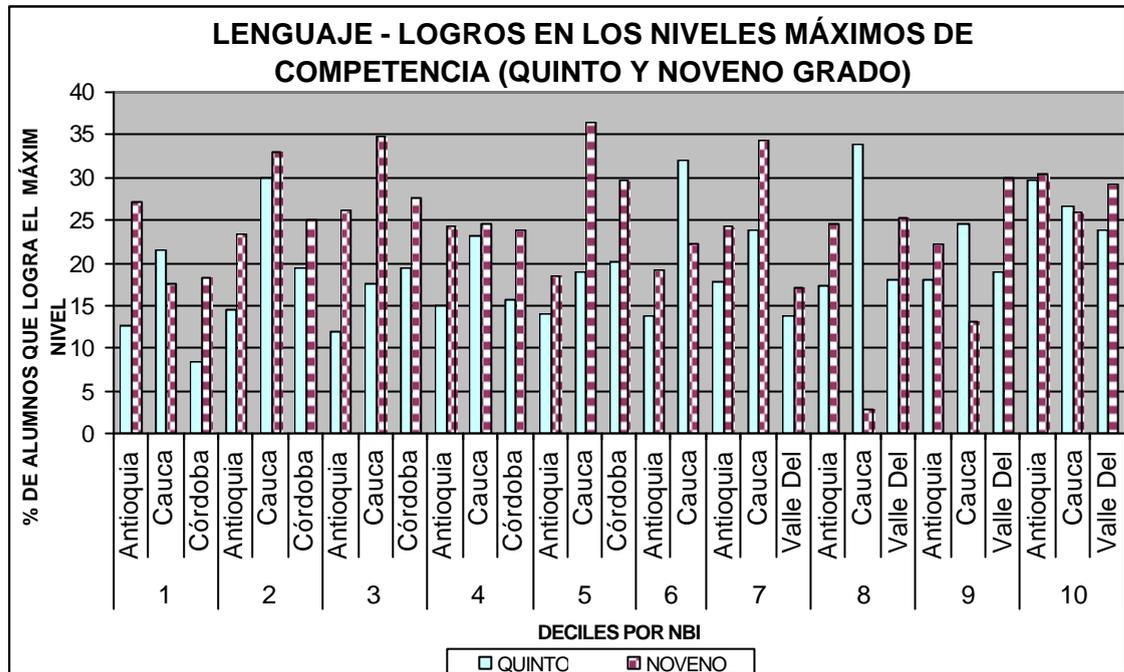
**GRÁFICA 7**



**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los resultados de las pruebas SABER, Ministerio de Educación Nacional.

En el caso de lenguaje las conclusiones son similares. La heterogeneidad dentro de cada decil se mantiene alta tanto para los resultados de quinto como para los de noveno y no parece existir una tendencia a mejores resultados en deciles más altos, ni un sesgo hacia los más rurales.

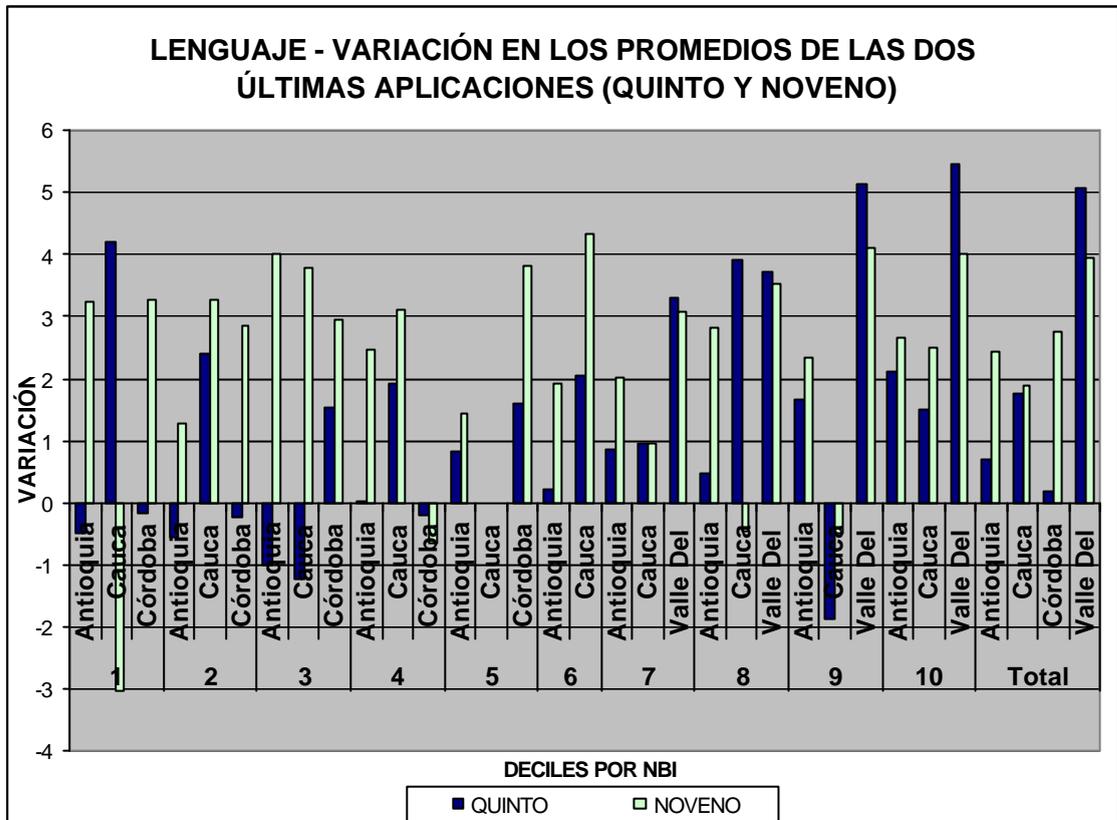
GRÁFICA 8



**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los resultados de las pruebas SABER, Ministerio de Educación Nacional.

Las variaciones de los puntajes promedio de matemáticas están entre cero y cinco, con la excepción de algunas variaciones negativas y de la variación de Antioquia en el decil más alto. Esto permite afirmar que existe cierta homogeneidad en todos los resultados (Las desviaciones estándar son también similares para todos los deciles), especialmente en quinto grado, incluso entre diferentes deciles. Sólo se observa alta heterogeneidad en el décimo decil entre Antioquia y Valle, donde en quinto grado el primero obtiene el mayor progreso de toda la serie, 13,59, mientras el Valle apenas llega a 3 puntos y Cauca decrece cerca de 4 puntos (la comparación más pertinente para Antioquia es con el Valle del Cauca ya que manejan niveles de matrícula similares).

GRÁFICA 9



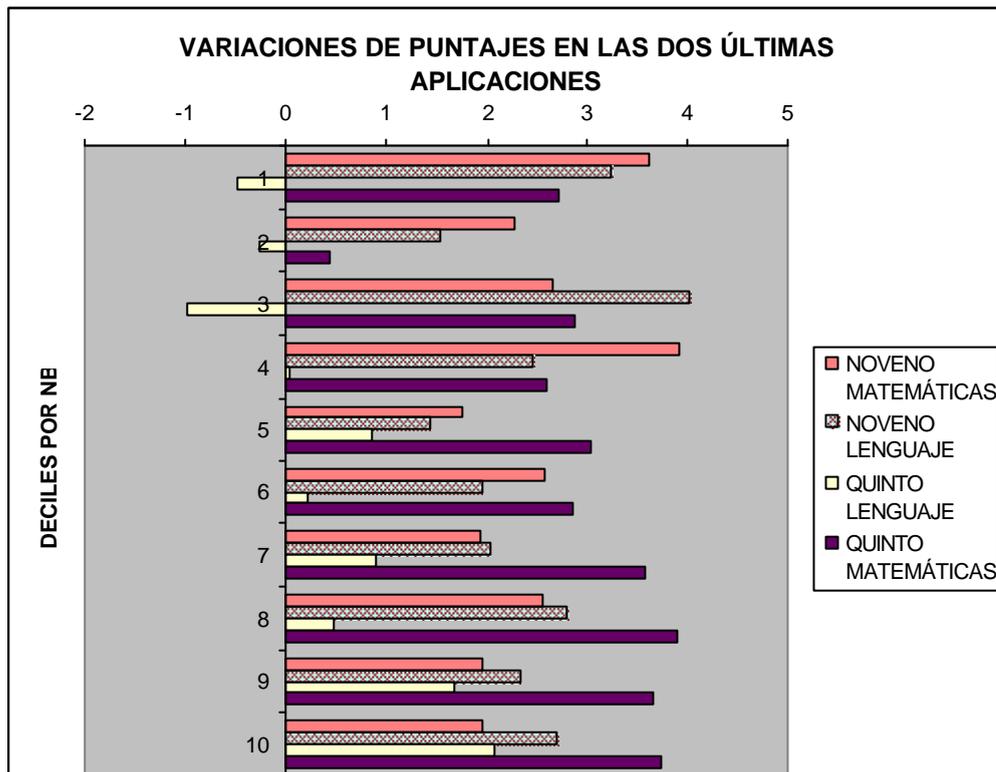
**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los resultados de las pruebas SABER, Ministerio de Educación Nacional.

En los resultados de lenguaje se vuelve a observar alta heterogeneidad al interior de los deciles. Por ejemplo, en el tercer decil mientras en quinto grado Antioquia y Cauca tuvieron variaciones negativas, Córdoba logró avances positivos; es pertinente recordar que Córdoba cuenta con una matrícula mayoritaria rural y que esta situación no estaría condicionando resultados más bajos. En el mismo decil, en noveno todos obtuvieron avances positivos más o menos homogéneos.

Para profundizar el análisis puede observarse específicamente el caso de un departamento como Antioquia. Si el objetivo de la asignación es focalizar recursos en los municipios con rendimientos más bajos, sería interesante ver una tendencia entre deciles donde los más bajos estén obteniendo resultados inferiores. En las variaciones de lenguaje quinto grado se puede observar esta tendencia ya que las variaciones negativas ocurren entre los

deciles primero a tercero y de ahí en adelante son positivas, alcanzando su máximo nivel en el décimo. Sin embargo, esta tendencia no se observa en ninguno de los otros resultados.

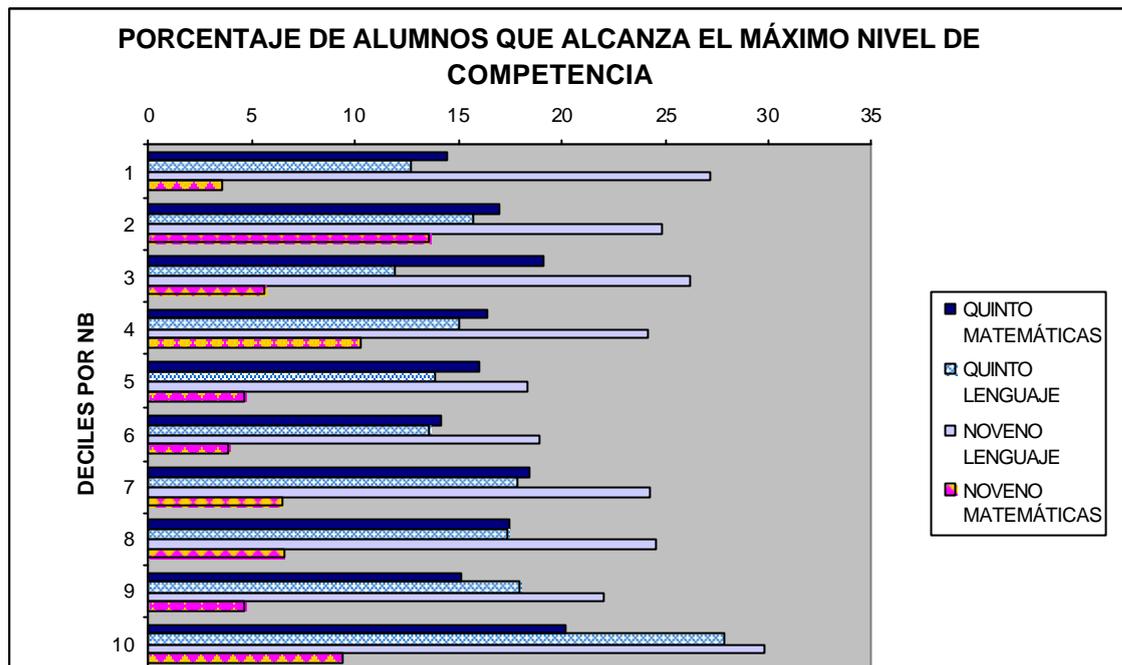
**GRÁFICA 10**



**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los resultados de las pruebas SABER, Ministerio de Educación Nacional.

En el porcentaje de alumnos que alcanza el máximo nivel competencia, a pesar de que los resultados del décimo decil son los más altos, no se ve una tendencia clara entre deciles, a excepción de quinto lenguaje donde hasta el cuarto decil son negativos o mínimos y desde ahí suben; y con menor fuerza en quinto matemáticas donde hay resultados más altos entre los deciles séptimo y octavo. En las otras áreas y niveles no se observa esta tendencia.

**GRÁFICA 11**



**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los resultados de las pruebas SABER, Ministerio de Educación Nacional.

Si bien este análisis no es extensivo a todo el país, pretende ser un aporte a la reflexión sobre la coyuntura actual. Dado que en general se observa alta heterogeneidad dentro de cada decil, esto implica que municipios que reciben la misma cantidad de dinero obtienen resultados muy diferentes. Esta situación puede analizarse en una doble vía, por una parte, los mayores recursos no están focalizados necesariamente en los municipios con los peores resultados y por otra, los recursos no guardan relación con el nivel de logro, lo que sería un desincentivo desde un análisis económico hacia un mejor desempeño.

Una segunda lectura de estos resultados podría ser que la no existencia de tendencias a favor de los deciles más altos sería un indicador de que la entrega de recursos según NBI está cumpliendo su objetivo y que los municipios con mayor pobreza están logrando que sus estudiantes rindan como los de otros en mejores contextos. Otra hipótesis relacionada es que cuando se está bien es más difícil mejorar y por lo tanto para quienes parten de más abajo es más fácil mostrar avances. Sin embargo, este análisis

necesitaría mayor información, dado que el actual sistema de asignación de recursos entró en juego en el año 2004 y las pruebas que se están considerando son de 2005. Sería interesante por ejemplo mirar las tendencias en el esquema anterior y en el nuevo para ver si existen cambios que puedan adjudicarse al actual esquema. En caso de que el sistema de asignación de recursos esté cumpliendo su objetivo, los programas de incentivos podrían verse entonces como complementarios luego de que los estudiantes están partiendo de condiciones similares.

## **B. ANÁLISIS DE INCENTIVOS DENTRO DE LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA**

El siguiente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de los incentivos existentes dentro de la institucionalidad colombiana hacia el fomento de la calidad educativa. Esto se hará a través de una mirada a tres actores: Las entidades territoriales (ET) encargadas de la administración del sector; las instituciones educativas y los docentes.

Como fue mencionado en los antecedentes, cabe recordar que el mejoramiento se fundamenta en lo que se denomina el “ciclo de la calidad”. Este contempla la evaluación de los estudiantes en el logro de los estándares definidos; la evaluación de docentes y directivos docentes en su desempeño anual; la formulación de Planes de Mejoramiento desde las instituciones educativas; y el apoyo de las entidades territoriales a los establecimientos educativos para su desarrollo.

El presente análisis pretende señalar características del sistema que actúan como incentivos hacia el cumplimiento de las responsabilidades de los diferentes actores frente a la calidad. Estas encuentran sus bases en el marco normativo pero el análisis va más allá y apunta a cómo fomentan las conductas deseadas.

## 1. Entidades territoriales

Las entidades territoriales administran recursos financieros y actúan en un marco institucional que les permitiría implementar políticas y programas de calidad ya que legalmente pueden hacer inversiones en este sentido y el llamado es a que focalicen su asistencia técnica y apoyo. Sin embargo, la actual política educativa no cuenta con mecanismos para exigir mejores logros o desincentivar desempeños deficientes.

Como se observó en las experiencias de los casos norteamericanos, un sistema de *accountability* articulado alrededor de las mediciones de calidad, con incentivos en forma de reconocimientos, sanciones y decisiones que involucran a las autoridades locales, genera cambios de conducta y presiona hacia el mejoramiento. En el caso colombiano el desarrollo del “ciclo de la calidad” supone acciones que pueden asumirse como parte del *accountability* del sistema ya que se espera que con base en una amplia difusión de los resultados las entidades territoriales enfoquen sus esfuerzos para brindar apoyo y asistencia técnica a los establecimientos educativos. Sin embargo, no existe un sistema que exija resultados específicos.

Si bien el gobierno nacional define metas alrededor de aumentar los puntajes de las pruebas, su principal herramienta para lograrlo es el apoyo técnico que presta a las entidades territoriales, pero más allá no existen consecuencias frente a los malos resultados; estos últimos no tienen efectos ni para los establecimientos ni para los gobiernos locales. Si bien esto apunta al marco normativo, en términos concretos significa que las entidades no enfrentan exigencias para esforzarse y fomentar el mejoramiento en sus establecimientos. Ni el gobierno central contempla reconocimientos ni sanciones, ni le exige hacerlo a las autoridades locales. Así, estas tampoco tienen incentivos económicos concretos.

En términos de actuaciones, para que se dé el apoyo a los establecimientos educativos que se espera por parte de las entidades territoriales, no puede perderse de vista que se requiere capacidad de gestión por parte de las entidades y no todas están en la misma situación. De hecho, la coordinación y supervisión de los Planes de Mejoramiento muchas veces se contrató con terceros (Universidades, ONG) ante las dificultades de las entidades territoriales para hacer seguimiento directo (Corpoeducación, 2005). Esto ha implicado que la política educativa local no logre recoger las situaciones de las instituciones, y que la política de mejoramiento no se haya consolidado a nivel territorial. Aspectos como este hacen pensar en cómo un sistema de incentivos en Colombia también debe considerar a las autoridades locales dentro de un sistema articulado para ayudar a desarrollar y consolidar el esquema institucional propuesto desde el año 2001.

## **2. Instituciones educativas**

Cabe reiterar lo dicho para las ET en relación con el *accountability* dado que el sistema descansa en el funcionamiento del ciclo del mejoramiento. Concretamente dentro de la institución se espera que con base en los resultados de las pruebas de alumnos y de las pruebas de competencias de los docentes, los padres de familia tomen conciencia, ejerzan presión y participen; a su vez, con base en la misma información los rectores deben liderar la formulación de los Planes de Mejoramiento. Sin embargo, no existen mecanismos de reconocimiento o sanción frente a exigencias definidas, ni mecanismos de monitoreo con consecuencias concretas. En términos prácticos no hay consecuencias para los docentes ni los rectores.

Hay un tema que condiciona el funcionamiento y la capacidad de acción de las instituciones educativas y tiene que ver con el proceso de reorganización institucional establecido desde el año 2001 descrito en los antecedentes de este trabajo. Como resultado del proceso los establecimientos educativos existentes son instituciones y centros educativos. Los primeros agrupan

sedes y ofrecen todos los ciclos educativos y los segundos también son grupos de sedes pero que no logran brindar la educación secundaria o media porque no existe oferta entre ellas o cercana para unirse.

Esta política de integración ha contado con múltiples obstáculos, especialmente para las zonas rurales por las distancias y los problemas de comunicación. Si bien estos problemas no se pueden generalizar, llaman la atención sobre dificultades para la gestión de la calidad. En los casos con dificultades pareciera que la unificación verdadera no se está dando y lo que se supone que debería ser el fruto de un análisis participativo de todas las sedes involucradas que tenga en cuenta las necesidades de cada entorno, ha terminado siendo una imposición desde la sede principal que generalmente se ubica en los centros urbanos y concentra los recursos humanos y administrativos. Esto implica un desconocimiento de la oferta, las iniciativas y las necesidades de los centros más apartados. Otros problemas prácticos muestran la dificultad para un mismo rector de gestionar muchos centros (hay instituciones con más de 10 sedes), lo que se agrava según las distancias (Corpoeducación, 2005).

Así como cabe resaltar las dificultades, también es necesario mencionar que instituciones organizadas, con rectores y coordinadores de sedes entusiastas y creativos han logrado organizar y compartir recursos desde la sede principal, por ejemplo, equipos informáticos (Corpoeducación, 2005).

Como fue mencionado, según el marco legal las instituciones pueden adquirir textos y materiales acordes con sus Proyectos Educativos Institucionales, sin embargo, en la práctica las instituciones no siempre utilizan los fondos para pagos diferentes a gastos administrativos y de funcionamiento. Esta situación se da en parte porque no les transfieren recursos para que manejen directamente pero también por falta de motivación y capacidad para llevar a cabo procesos de contratación que deben seguir las normativas de la administración pública. Un ejemplo

positivo en este sentido fue el manejo de los recursos de Proyectos Pedagógicos Productivos formulados y ejecutados directamente desde los establecimientos en el marco del Proyecto Nacional de Educación Rural (Información suministrada por funcionarios del Ministerio de Educación nacional).

Si bien la política promueve que los Planes de Mejoramiento son la principal herramienta con que cuentan las instituciones para gestionar su calidad, estos no cuentan con respaldo financiero ni técnico asegurado desde lo normativo. Esto se debe en parte a las limitaciones de las entidades territoriales para gestionar el apoyo.

En síntesis, si bien desde lo normativo se posibilita la gestión al interior de la institución educativa, se requiere que la reorganización se consolide para que realmente pueda gestionarse la calidad dentro de cada institución. También se requiere que herramientas como los Planes de Mejoramiento cuenten con apoyo técnico y financiero, en coordinación con las entidades territoriales.

Como conclusión de esta mirada a los establecimientos educativos y a las entidades territoriales, puede decirse que hay debilidades en dos sentidos. Por una parte desde un marco normativo que no contempla consecuencias concretas ni exigencias frente a los resultados de calidad; y por otra parte en la falta de sustento o base a algunas de las acciones que se esperan como parte del ciclo de calidad. En este último campo entran las carencias de recursos humanos, técnicos y financieros de los que disponen los establecimientos y las debilidades de gestión que se evidencian tanto en las escuelas como en las entidades territoriales.

### **3. Docentes**

Como fue mencionado en el marco teórico los incentivos de los docentes dentro de un sistema educativo dependen de múltiples condiciones que abarcan aspectos como las remuneraciones, la motivación, los recursos y la infraestructura de la escuela, el ambiente de trabajo, las expectativas de quienes ingresan, entre otros. Dado que hacer un análisis exhaustivo de todos los incentivos no es el objetivo principal de este trabajo, el presente aparte pretende señalar cómo algunos aspectos relacionados con la estructura de remuneración y la carrera docente actúan como incentivos para un mejor desempeño.

#### **a) Ingreso, ascenso y mecanismos de evaluación en el marco de la carrera docente**

En el sistema educativo colombiano coexisten dos estatutos docentes que definen las características para el ingreso a la profesión, las escalas para las remuneraciones y la forma de ascender entre ellas. El primer estatuto que fue promulgado en 1979 rige para los docentes contratados antes de junio de 2002 y el escalafón docente establecido en éste basa la remuneración en el nivel educativo y los años de experiencia alcanzados por los docentes. Para poder alcanzar la última categoría (14) se necesita ser profesional, graduado en un postgrado en el área de educación o haber publicado un libro y tener entre 21 y 25 años de experiencia docente en el magisterio (Umaña 2004). Había niveles de formación con los que se permitía ingresar a la carrera docente diferentes a los profesionales y normalistas<sup>12</sup> (bachilleres con uno, dos o tres años de formación en pedagogía o técnicos en pedagogía), pero con los que no era posible alcanzar la última categoría.

El nuevo estatuto docente rige para los docentes que ingresaron a la carrera desde junio de 2002 y plantea grandes cambios en la forma de ingresar,

---

<sup>12</sup> Son instituciones de educación formal cuyos estudiantes obtienen formación con énfasis en pedagogía y para poder acreditar el título de normalista deben cursar un ciclo adicional a la media de cuatro semestres conocido como ciclo complementario. Este ciclo es de seis semestres para graduados de media sin énfasis pedagógico (Decreto 2832 de 2005).

mantenerse y ascender dentro del escalafón, ya que contempla un sistema de evaluaciones para ello. Según su formación los docentes ingresan a un grado dentro de tres existentes, de la cual han sido excluidos los bachilleres y técnicos. Sólo normalistas, Licenciados en Educación o profesionales de otras áreas con postgrados en educación pueden ingresar al escalafón; la remuneración inicial se relaciona con el nivel de educación siendo la más alta la que corresponde a profesionales, en educación o no, que ingresan al escalafón con título de maestría o doctorado. Los docentes que aspiren a cargos directivos están sujetos a requisitos especiales adicionales vinculados con el título profesional y la experiencia, y reciben una sobretasa salarial por ejercer dichos cargos.

El concurso de mérito para el ingreso tiene en cuenta las aptitudes, las competencias básicas, la experiencia, las relaciones interpersonales y las condiciones de personalidad que se consideran pertinentes para el ejercicio de la profesión docente. Los dos primeros aspectos se evalúan mediante una primera etapa de pruebas; quienes las superan pueden continuar con las entrevistas, pruebas psicotécnicas y valoración de antecedentes (Decreto 1278 de 2002). Cuando un docente entra al servicio por aprobación del concurso de méritos se somete a un período de prueba cuya superación se valora con una evaluación de desempeño e implica el ingreso formal a la carrera docente. Quien no la supere debe volver a concursar.

Cada grado del escalafón contiene 4 niveles salariales que se van alcanzando según la experiencia y la aprobación de evaluaciones de competencias que cada Entidad Territorial debe organizar máximo cada 6 años con el objetivo específico de autorizar ascensos en el escalafón. La presentación de esta prueba es voluntaria.

Existe otro tipo de evaluación que se realiza anualmente y pretende medir el desempeño de los docentes. Esta evaluación la realizan los rectores y debe servir para brindar retroalimentación, estimular el mejoramiento continuo y

como insumo para la formulación de los Planes de Mejoramiento Institucionales. La evaluación pretende verificar las competencias vinculadas con la gestión académica, de comunidad y administrativa (cumplimiento de normas y exigencias) mediante encuestas, entrevistas y observaciones directas. Una evaluación deficiente durante dos años consecutivos implica el retiro del escalafón y del servicio.

La primera convocatoria para realizar el concurso de mérito se llevó a cabo en el año 2004 con el fin de proveer 60.000 plazas vacantes, cifra que incluía plazas que se encontraban provistas provisionalmente<sup>13</sup>. Tras múltiples obstáculos pero con la firme voluntad política del gobierno nacional, principalmente derivadas de la oposición del gremio docente, se realizaron las primeras pruebas en enero de 2005 (Ministerio de Educación Nacional, 2004 b; ICFES, 2005). Desde esa prueba se han seguido realizando las convocatorias anualmente. El objetivo es que todos los docentes financiados con recursos públicos estén dentro de la carrera docente acabando con los nombramientos provisionales.

A manera de contexto administrativo, la nación autoriza una planta para cada departamento y municipio certificado con base en la matrícula reportada y en criterios técnicos que incluyen la relación alumno-docente y los requerimientos por áreas según el nivel educativo. Luego los departamentos y municipios certificados hacen los concursos y, con base en los resultados, los nombramientos. Cabe aclarar que la nación entrega un tope de planta y cada entidad debe organizarse con ese tope haciendo diferentes combinaciones según la existencia por ejemplo de escuelas multigrado o según las zonas geográficas; es decir, la nación no decide en detalle donde y cuántos docentes por cada establecimiento.

---

<sup>13</sup> Esto implica que no todas las plazas estaban vacantes y que docentes que ejercían pero no estaban nombrados en firme dentro de la carrera docente también debían concursar.

Los departamentos pueden hacer traslados de docentes entre los municipios no certificados de su jurisdicción; por su parte, los municipios tanto certificados como no certificados pueden hacer traslados de docentes entre sus instituciones. En la práctica se han evidenciado problemas de coordinación entre los departamentos y los municipios no certificados ya que la planeación de los segundos no siempre coincide con los criterios de ubicación que maneja el primero.

En relación con los pagos adicionales, el estatuto antiguo establecía estímulos como la consideración doble del tiempo de trabajo desempeñado en áreas rurales de difícil acceso, en poblaciones apartadas o en zonas en situación crítica de inseguridad, para efectos del ascenso en el escalafón. A los educadores que obtenían un título de postgrado y a quienes publicaban obras aceptadas por el Ministerio de Educación se les reconocían tres y dos años adicionales respectivamente de servicio para ascender en el escalafón. Dentro de los estímulos también figuraban asignaciones salariales adicionales para quienes ocuparan cargos de directivos docentes y laboraran en zonas rurales de difícil acceso, en situación crítica de seguridad o en zonas de explotación minera.

De estos estímulos, quedó un sobresueldo de 15% para los docentes que laboran en zonas rurales de difícil acceso, acceso a programas especiales de capacitación para los mismos, y según la disponibilidad presupuestal un pasaje aéreo a la capital del departamento o de la nación. También se estableció un auxilio de movilización para los docentes del viejo estatuto que laboran en zonas rurales equivalente a 10 dólares mensuales, algunos auxilios de alimentación y transporte para quienes ganen hasta cierto tope y un pago adicional de 10% para quienes ejercen como directivos rurales. Las remuneraciones adicionales, que operan para todos los rectores y directores de instituciones y centros educativos, oscilan entre el 10% y el 30% sobre el salario correspondiente según la institución que dirijan (Decretos 1171 de 2004; 633 y 634 de 2007).

En el año 2007 por primera vez se estableció que los directores rurales que cumplan con un indicador de permanencia (La deserción intraanual del establecimiento es inferior al 3%) y con el reporte oportuno de la información sobre matrícula, recibirán un reconocimiento adicional al final del año equivalente a su última asignación básica mensual.

Llama la atención porque se estipuló un incentivo sólo para directivos rurales. El reconocimiento al reporte de la información puede ser entendible ante las dificultades existentes de medios de comunicación y limitaciones de las secretarías para generar presión; pero la permanencia es un problema rural y urbano.

La coexistencia de dos estatutos puede actuar como desincentivo, ya que mientras existen docentes sometidos a evaluaciones, otros tienen garantizados su estabilidad y ascenso sin pasar por estas. También hay reconocimientos diferentes para las mismas situaciones, por ejemplo, los docentes de zonas rurales antiguos alcanzaron a beneficiarse de los tiempos dobles para su jubilación.

Hay que destacar que el nuevo marco institucional es un avance en el sentido de desvincular el pago de la experiencia y del nivel de estudios, lo que ha caracterizado los sistemas latinoamericanos. Con el nuevo estatuto se ha avanzado hacia formas de medir y pagar por desempeño aunque no se estén mirando directamente los resultados de los alumnos. La medición y el debate de política debe seguirse orientando hacia impactar las prácticas de aula (Moura 2007); la evaluación mediante observación puede ser una práctica en este sentido. Es importante cuidar la imparcialidad y objetividad de las evaluaciones. Sería interesante por ejemplo, combinar la evaluación del rector con evaluaciones de terceros como universidades o supervisores.

La evaluación de mérito para ingresar a la carrera docente, a pesar de la fuerte oposición y las críticas, es una señal clara de lo que se espera y funcionó como un incentivo muy fuerte hacia la actualización de conocimientos y competencias, especialmente para el caso de los docentes que estaban en nombramientos provisionales y cuyos cargos entraron a concurso.

Como conclusión de este aparte puede decirse que la introducción de concursos y evaluaciones da señales claras a los docentes, aunque sigue pendiente alguna vinculación con los resultados de los alumnos. En segundo lugar, habría que mirar con más cuidado los efectos de haber disminuido los incentivos por trabajar en zonas rurales cuando los rezagos de dichas zonas demandan docentes mejores y más comprometidos, mientras las condiciones más difíciles de trabajo limitan la oferta.

#### **b) Algunas conclusiones de estudios sobre remuneraciones docentes**

El análisis de los niveles de remuneración docente ha sido abordado con comparaciones de sus valores absolutos, relativos (medidos en horas de trabajo) y según los retornos obtenidos en el tiempo (Vegas, 2005; Mizala y Romaguera 2005). En el primer caso las conclusiones plantean que las remuneraciones docentes son más bajas frente a otros sectores de la sociedad. En el caso colombiano, según un estudio de 1999 (Moura 2007 citando a Liang 1999) los salarios brutos docentes estarían 5% por debajo del salario de los no docentes.

Frente a los salarios relativos, las conclusiones apuntan a que los docentes tienen salarios por encima de los que obtienen personas con características similares de formación, aunque la magnitud depende del grupo de comparación (Vegas 2005 citando a Hernán-Limarino). Para el caso colombiano, el salario relativo de los docentes es superior en más de un

50% al salario de otros profesionales en cargos técnicos y administrativos; esta diferencia aumenta a favor de los docentes si el grupo de comparación son trabajadores con nivel de secundaria. Esta situación se debería principalmente a que los docentes trabajan menos horas que otros profesionales al contar con vacaciones más largas; en Colombia estas son de siete semanas al año.

Si bien también se concluye que los salarios iniciales de los docentes son más altos que para otros segmentos de la población, esta ventaja inicial se desvanece cuando se analiza la evolución de las remuneraciones en el tiempo. Es decir, un docente puede comenzar ganando más pero con el tiempo las variaciones de ingresos son menores que para los no docentes, esto se debe a la mayor homogeneidad de salarios derivada de las escalas definidas legalmente, mientras los otros trabajadores están más expuestos a variaciones según su desempeño en el mercado de trabajo. Otra forma de leer esta situación indicaría que los docentes reciben menores retornos que los profesionales no docentes en función de su formación y experiencia, a pesar de que estas sean las que más pesan en la definición de las remuneraciones (Vegas 2005).

Aparte del factor económico existen otros factores que pueden valorarse como la estabilidad laboral, la posibilidad de pasar mayor tiempo en la casa (lo que sería un incentivo para las mujeres que desean pasar tiempo con sus hijos), el contar con regímenes de jubilación especiales y el desarrollo en ambientes de trabajo menos competitivos. También existen condiciones de trabajo que operan en el sentido contrario como el ambiente negativo de los colegios públicos (Moura 2007).

En el caso colombiano, en términos absolutos quien ingresa al escalafón docente bien sea como normalista o como profesional recibe mensualmente

en promedio 1,8 salarios mínimos que equivalen a 390 dólares<sup>14</sup>; quien ingresa con un título de maestría recibe 3. En la máxima categoría, tanto del estatuto antiguo como del nuevo, el máximo salario al que se aspira corresponde aproximadamente a 4,7 salarios mínimos, lo que equivale a 1.000 dólares. Es decir, que un docente no puede aspirar a más que duplicar su salario inicial luego de haber recibido formación de magíster y haber aprobado cuatro exámenes para ascenso en el escalafón que pueden tomar hasta 24 años. Estos datos son coherentes con las conclusiones de los estudios que se acaban de mencionar.

Si bien parecen existir ventajas para los docentes en las remuneraciones relativas y en cuanto al salario inicial, éstas pueden desvanecerse al ver la evolución de las mismas en el tiempo. Adicionalmente, la valoración que hace un docente puede estar más orientada a los valores absolutos dado que es lo que perciben mensualmente. Estos aspectos hacen que la remuneración en Colombia pueda considerarse como un desincentivo para el ingreso y el ejercicio de la carrera docente. Algunos datos pueden dar fuerza a esta hipótesis. Para el año 2005, la remuneración para el grado más alto del escalafón era cerca de la mitad de la remuneración de la categoría profesional más alta de las entidades públicas del gobierno central, y mientras para los docentes llegar allí toma aproximadamente 20 años, para los profesionales de la administración sólo se exigen 37 meses de experiencia profesional relacionada. Adicionalmente, de 1999 en adelante, se ha observado una pérdida del poder adquisitivo de la asignación básica correspondiente a los últimos grados del escalafón (Iregui et al. 2006).

---

<sup>14</sup> Cálculo con base en la Tasa representativa del Mercado del 11 de Noviembre de 2007 (Banco de la República).

## **INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: PRINCIPALES LECCIONES DE LA EXPERIENCIA PREVIA EN COLOMBIA\*\***

Entre 1996 y 1998 el Ministerio de Educación Nacional implementó un programa de incentivos dirigidos a los mejores docentes y escuelas de cada municipio del país. El incentivo se entregaba con base en una evaluación institucional donde participaban los educadores, los padres de familia y otros miembros de la comunidad educativa, y en la que se verificaban algunos indicadores de calidad acordados entre el Ministerio y los docentes.

El programa se diseñó como resultado de un proceso de negociación que se venía dando con el gremio docente dirigido a generar aumentos salariales. Si bien la propuesta inicial del gobierno buscaba aumentos diferenciales, tras cinco meses de negociación se logró que de todo el presupuesto disponible para los aumentos sólo un 20% se dirigiera a incentivos, el resto se pactó como aumento generalizado.

Dada la alta oposición gremial hacia este tipo de programas se diseñó un enfoque menos controvertido y más participativo que ayudo al éxito durante la implementación. El Ministerio difundió ampliamente y en lenguaje sencillo el programa buscando llegar a toda la comunidad educativa.

Se acordó que cada Núcleo educativo (instancia conformada por grupos de escuelas) escogería a la mejor escuela que recibiría 10.000 dólares para invertir en su Proyecto Educativo Institucional. A su vez, dentro de cada escuela debía seleccionarse al mejor docente, quien recibiría una bonificación. El programa pretendía tener cobertura nacional, y en el año 1996 logró llegar al 75% de las escuelas en el 90% de los Núcleos del país.

Los objetivos del programa fueron:

- \* Informar a las escuelas y comunidades de las metas y de las estrategias para el mejoramiento de la calidad propuestas por el gobierno.
- \* Proveer a las escuelas, maestros y padres de familia con estándares y pautas de calidad del servicio educativo para orientar su actividad y evaluar su progreso.
- \* Involucrar a los padres de familia y comunidades en la evaluación del servicio educativo con el propósito de incrementar la rendición de cuentas y cualificar la demanda por un servicio educativo de calidad.
- \* Influir en los procesos de planeación escolar para que los proyectos educativos institucionales incorporen las metas nacionales y planeen por resultados.
- \* Promover una movilización nacional en torno a la calidad de la educación.

La autoevaluación giraba alrededor de cuatro componentes: organización escolar, oportunidades de aprendizaje, ambiente escolar y resultados. En estos últimos se incorporaron indicadores de repitencia, deserción y extra-edad. La evaluación de los docentes se basó en aspectos pedagógicos, la relación del maestro con sus

alumnos y su grado de compromiso. Este proceso se convirtió en una instancia de reflexión sobre el quehacer de cada establecimiento.

Algunas de las lecciones aprendidas de este programa fueron:

\* Un cambio de estrategia fue efectivo. Al final se logró la aceptación de la idea de los incentivos yendo directamente a las bases y discutiendo con ellos el programa, en lugar de seguir tratando de concertar el programa desde el centro teniendo como único interlocutor al sindicato.

\* Los estándares planteados por el programa tuvieron legitimidad entre los educadores al haber sido consensuados.

\* El programa involucró a múltiples actores del sistema educativo y a varios niveles de la administración, generando una gran movilización nacional.

Fueron seleccionados cerca de 2000 establecimientos y 40.000 docentes para recibir el reconocimiento.

\*\*Síntesis del documento titulado: Herrán, Carlos Alberto; Uribe, Claudia. "Incentivos a escuelas y maestros: La experiencia colombiana". Publicado en: Maestros en América Latina.

## **X. ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS SABER**

Dado que el objetivo del presente estudio de caso es formular lineamientos para el diseño de un programa de incentivos en Colombia, como fue visto en la revisión teórica y en las experiencias internacionales este tipo de programas requiere mediciones de los resultados de los establecimientos educativos. Las mediciones deben llevar a clasificaciones de las escuelas que son más complejas de lo que comúnmente se pensaría, dado que hay que ser cuidadoso para acercarse de la forma más adecuada al aporte del establecimiento. Por esta razón, el presente capítulo pretende hacer un análisis de las pruebas estandarizadas SABER como herramienta para un programa de incentivos<sup>15</sup>. El objetivo es ver las posibilidades de uso de estas pruebas como mediciones acertadas de los resultados de los establecimientos.

---

<sup>15</sup> También existe el Examen para Ingreso a la Educación Superior que se realiza al finalizar la media y entrega información por alumno, institución, municipio y departamento. Sin embargo, al no ser obligatorias para obtener el título de bachiller y por el mismo hecho de realizarse al concluir la media, las aplicaciones son limitadas en las zonas rurales y no suelen utilizarse como indicador de calidad.

Con base en lo desarrollado en el marco teórico y algunas de las lecciones de las experiencias internacionales, el análisis de las pruebas estandarizadas disponibles tendrá en cuenta los siguientes aspectos: el objetivo de la prueba; las áreas que evalúa y su periodicidad; la unidad de observación (estudiante o institución educativa); los antecedentes (Número de pruebas disponibles y comparables); los tipos de resultados (Promedios o nivel de competencias); información adicional vinculada con la prueba (Contexto socioeconómico de los alumnos, zonas rurales o urbanas, entre otros); y la metodología de aplicación (responsables de la aplicación, control y exigencias adicionales a las instituciones).

#### **A. DESCRIPCIÓN GENERAL: OBJETIVO, ANTECEDENTES, ÁREAS Y UNIDAD DE ANÁLISIS**

El propósito de las pruebas SABER, que evalúan la educación básica, es “obtener, procesar, interpretar y divulgar información confiable y análisis pertinentes sobre la educación en el país de tal manera que se constituyan en una base sólida para la toma de decisiones en las diferentes instancias del servicio educativo, y para la definición o reorientación de políticas que fortalezcan la gestión del sector y contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación” (ICFES 2005b).

Las pruebas SABER se aplicaron de manera muestral en cinco oportunidades entre los años 1991 y 1998 como una forma de tener alguna medición general sobre la educación colombiana. La primera aplicación censal, para instituciones oficiales y no oficiales, se realizó en los años 2002-2003, en los grados 5º y 9º, y las áreas evaluadas fueron Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Naturales y Competencias ciudadanas. La segunda aplicación censal se realizó en octubre de 2005 y adicionalmente se evaluó Ciencias Sociales. Esto quiere decir que en la actualidad existen dos pruebas con las que se puede construir una línea de base. Las áreas

evaluadas coinciden con los estándares de calidad definidos desde el Ministerio de Educación. La periodicidad de la evaluación, establecida por Ley continuará siendo de tres años.

Las pruebas SABER pretenden generar información por instituciones educativas y no por alumnos. Desde la institución, la información se agrega por municipio y departamentos. Hasta el momento la prueba no registra a los alumnos con un código como su cédula de identificación lo que dificulta un procesamiento de la información individual. Esto, sumado a la periodicidad, hace que no sea posible hacer seguimientos por cohortes (Si la prueba es cada tres años, un alumno que está en quinto apenas estará en octavo para la siguiente aplicación).

## **B. TIPO DE RESULTADOS**

### **1. Matemáticas, Lenguaje, Ciencias sociales y Ciencias Naturales**

En estas áreas la prueba busca evaluar componentes y competencias al tiempo. Así, cada pregunta se refiere a un componente (referente temático propio de cada una de las áreas), y exige que el estudiante ponga en juego un tipo de competencia (un “saber hacer” con base en los conocimientos). Igualmente, cada una de las preguntas presenta un nivel de dificultad particular (Ministerio de Educación 2006a).

En este contexto, las pruebas entregan dos tipos de resultados:

#### a) Niveles de logro:

Responden al grado de dificultad y evidencian el dominio que los estudiantes han demostrado al abordar distintas situaciones. Hay tres niveles: básico, intermedio y avanzado, y las pruebas entregan el porcentaje de alumnos que alcanza cada nivel. Un cuarto nivel que se analiza aunque obviamente no se

considera como de logro, es el porcentaje de alumnos que no supera siquiera el nivel básico.

Para la aplicación del año 2005 se definieron las siguientes metas:

- ✍ Se espera que máximo el 5% de los alumnos no alcance el nivel básico.
- ✍ Para el nivel básico se espera que máximo el 20% de los estudiantes se quede en este nivel.
- ✍ Para el nivel intermedio se espera que máximo el 20% de los estudiantes se quede en este nivel.
- ✍ Para el nivel avanzado se espera que mínimo el 55% de los alumnos alcance este nivel.

Se espera que cada institución lea los resultados por niveles de logro comparando sus porcentajes con los esperados en cada nivel y con los agregados para cada municipio, cada departamento y para la nación. También se espera que se analice como varían los resultados entre niveles de competencia, es decir, dónde se quedan y se pierden más alumnos.

En la primera aplicación existían cuatro niveles de logro para noveno grado mientras en la segunda se redujeron a tres. Esta situación más aspectos del diseño metodológico son la razón por la que los resultados de las dos pruebas no sean comparables (Información suministrada por funcionarios de Ministerio de Educación Nacional).

b) Promedios y desviaciones estándar:

Los promedios son una medida general sobre respuestas correctas y los puntajes oscilan entre 0 y 100. Igual que con los niveles de logro, se espera que cada institución haga un análisis comparativo de sus promedios. El objetivo de incluir la desviación estándar es poner en consideración la heterogeneidad de resultados dentro de cada institución. Un resultado

*deseable* es que la institución obtenga un puntaje superior al del grupo de referencia con el que se esté comparando y una desviación estándar menor.

Adicionalmente, tanto para niveles de logro como para promedios, se espera que una institución compare sus resultados entre áreas y grados. Todo debe estar orientado a que la institución identifique aspectos en los que debe trabajar desde su Plan de Mejoramiento. Para apoyar más específicamente a la institución en esta tarea, la prueba también entrega información más detallada de los promedios y desviaciones estándar por componentes y por competencias.

A manera de ejemplo, dentro del área de matemática los componentes son numerico-variacional; geométrico-métrico y aleatorio. Los promedios y desviaciones por componente permiten ver dentro de matemáticas cuáles dimensiones están mejor desarrolladas y pueden estar impactando en el desempeño de los alumnos (Ministerio de Educación 2006a).

En relación con las competencias, en el área de Ciencias Naturales, la prueba consideró medir las competencias de identificar (capacidad para relacionar los conceptos y conocimientos con los fenómenos que observan en su entorno); indagar (capacidad para interpretar gráficas, datos de tablas, formular preguntas e hipótesis, entre otros), y explicar (Capacidad para comprender, construir y discutir explicaciones desde los conceptos y teorías de las ciencias naturales).

Los puntajes promedios de las dos pruebas censales son comparables y los diferentes análisis propuestos por el Ministerio tienen en cuenta esta variación (Ministerio de Educación 2006a).

## **2. Competencias Ciudadanas**

En el caso de competencias ciudadanas, la prueba busca aproximarse al grado en que los estudiantes han desarrollado una serie de competencias que les permitirían actuar, reflexionar, sentir y comunicarse buscando el bienestar de sus comunidades, así como evaluar su percepción frente a ciertas características de los ambiente en donde frecuentemente interactúan (Ministerio de Educación 2006b). Para esto se definen dimensiones a evaluar y se pregunta a los estudiantes por sus percepciones o reacciones ante ciertas situaciones. Las respuestas en general se establecen en escalas de Likert según la aprobación o no de ciertas conductas, o en frecuencias de actitudes o situaciones como agresiones y burlas a los compañeros. Los resultados se presentan en promedios y desviación estándar en una escala de 0 a 10.

A manera de ejemplo, algunas preguntas dentro de la dimensión de competencias emocionales son ¿Cuando veo que le pegan a una persona que me cae mal, me parece divertido?; Imagina que en el curso están organizando un baile para una presentación y te están dejando por fuera del grupo. Esto te da mucha rabia, ¿siempre?, ¿muchas veces?, ¿algunas veces? (Ministerio de Educación Nacional 2006a).

Dentro de la dimensión de ambientes democráticos se evalúa el ambiente familiar, escolar y de barrio. Algunas preguntas son: En el último mes, ¿cuántas veces has visto que se han hecho reuniones en la clase para discutir con el(la) profesor(a) sobre las cosas que afectan al grupo?; en el último mes, ¿cuántas veces has visto que los vecinos se han organizado para hacer eventos en los que todos participan?.

La estructura de la prueba de 2002 cambió en la aplicación de 2005; por esta razón los resultados no son comparables.

### C. INFORMACIÓN ADICIONAL VINCULADA CON LA PRUEBA

Al entregar las pruebas, cada rector debe reportar:

- ✍ El nombre de la institución educativa.
- ✍ El nombre de la sede.
- ✍ El código de la institución educativa. Este código corresponde a uno establecido a nivel nacional y acompaña toda la información sobre una institución.
- ✍ Dirección de la Institución Educativa.
- ✍ Zona de la Institución.
- ✍ Municipio y departamento.

Por su parte, cada estudiante debe diligenciar apellidos y nombres completos, grado y grupo, edad y sexo en una planilla que es igualmente entregada con las pruebas.

No se obtiene información adicional sobre los alumnos o sus padres con la prueba. Ante esta situación, la pregunta es qué tipo de análisis adicionales podrían hacerse con la información disponible y qué información sobre el entorno socioeconómico de los estudiantes podría vincularse con los resultados.

El código de la institución educativa se utiliza para los reportes de información sobre los estudiantes y el recurso humano. Este código DANE permite conocer si hay alumnos con discapacidad, pertenecientes a étnias y víctimas del conflicto (desplazamiento forzado), también permite conocer por sede si se utilizan modelos pedagógicos flexibles como Escuela Nueva o Telesecundaria; sin embargo no tiene ningún indicador sobre escolaridad de los padres, ingresos del hogar o pobreza. Dado que los resultados se agrupan por municipios, la información socioeconómica sobre estos podría utilizarse para hacer imputaciones de contexto.

## **D. METODOLOGÍA DE APLICACIÓN**

Para el 90% de la población, la aplicación de la prueba es responsabilidad de las autoridades educativas, es decir, de las secretarías de educaciones departamentales y municipales, y en el caso de los municipios no certificados, de los responsables de calidad. En última instancia, los rectores y directores rurales son los que presiden la aplicación de la prueba con apoyo de docentes que se espera que no sean los de los grados evaluados. Los rectores deben evitar la copia y responder por el control y la vigilancia del material de las pruebas.

Para el 10% de la población restante, la aplicación es responsabilidad del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior ICFES. Esto quiere decir que la aplicación es coordinada y supervisada directamente por sus delegados con colaboración de los respectivos rectores, directores rurales y docentes. Esta participación igual se distribuye a lo largo de todos los departamentos del país.

Las autoridades civiles de cada región son invitadas a actuar como veedores del proceso de aplicación. Dentro de sus rondas deben verificar, entre otros aspectos, que los docentes no estén ayudando a los alumnos a contestar las pruebas y que exista orden y en general buen ambiente dentro de la institución. El informe del veedor acompaña los resultados una vez son entregados a las autoridades educativas de cada departamento o municipio certificado, donde a su vez el ICFES las recoge para comenzar su procesamiento.

No existen exigencias adicionales para los rectores sobre el porcentaje mínimo de alumnos que deben presentar la prueba. Cada institución recibe un número de formularios según su reporte de matrícula y los cuadernillos

no utilizados simplemente deben ser devueltos con una relación del número de alumnos que presentaron la prueba.

#### **E. CONCLUSIONES SOBRE LA HERRAMIENTA:**

Para los programas de incentivos es fundamental contar con una evaluación de las escuelas que refleje adecuadamente su desempeño, dado que se puede caer en castigar a quienes muestran bajos resultados porque tienen alumnos que parten en condiciones de desventaja por su nivel socioeconómico y no porque las escuelas tengan un mal desempeño (Mizala et al, 2006b). En el caso colombiano no existe selección de alumnos por parte de las instituciones oficiales, si bien esto evita que dentro de la educación pública haya una diferenciación tan marcada, las diferencias siguen presentes derivadas de la zona y el contexto local.

Dado que los resultados reflejan el nivel socioeconómico de los alumnos, un sistema de evaluación debe considerar formas de corregir o minimizar este aspecto. Otro aspecto a tener en cuenta es la volatilidad de los resultados ya que el rendimiento puede verse afectado por eventos que impactan solamente la prueba objeto de análisis. Frente al primer aspecto, el seguimiento por alumno es recomendado en la teoría como el más adecuado y cercano al valor agregado de la escuela. Frente al segundo, es recomendable el seguimiento en el tiempo (Hanushel y Raymond 2002; Mizala et al 2006b).

Las pruebas SABER han generado información importante con base en la cual se pueden construir líneas de base para seguir monitoreando el progreso de los establecimientos. Sin embargo, la información disponible hasta el momento y la periodicidad no permitiría hacer seguimiento por cohortes.

Los resultados que arrojan las pruebas, y si las próximas aplicaciones siguen los criterios definidos en el 2005, pueden permitir medir los logros de las escuelas por nivel y cambio de nivel (siguiendo la clasificación de Hanushek y Raymond 2002 que aparece en el marco teórico). La principal desventaja de la comparación por nivel según se observó en el caso chileno, es que genera la misma distribución de escuelas que si estas se organizaran sólo por condiciones socioeconómicas. La segunda opción, es decir, el observar los cambios entre años, aporta a corregir el efecto del nivel socioeconómico si se asume que una escuela atiende población con las mismas características. Sin embargo, según la evidencia del caso chileno (Mizala et al, 2006b) esta opción presenta una volatilidad muy alta que haría que la entrega de incentivos parezca casi aleatoria.

También existen limitaciones a la hora de pensar en controlar por contexto socioeconómico. Por ejemplo, para la conformación de grupos homogéneos, se podría llegar hasta la zona y desde ahí podría hacerse una imputación por municipio, pero no hay información más precisa sobre cada institución.

Existe evidencia empírica (Kane y Staigner 2002; Mizala et al 2006b) que indica que las variaciones de resultados se explican solamente en un tercio por la variación de resultados entre escuelas. Esto es un llamado a prestar atención a la variación dentro de cada escuela. Si bien las pruebas SABER no lo contemplan, sería importante contar, como en el caso de Florida, con resultados por percentiles de estudiantes dentro de la misma institución. Es decir, poder ver en el tiempo cómo se comporta el 25% de los resultados más bajos y no sólo ver el promedio general.

Independientemente del uso de la prueba para un esquema de incentivos, es recomendable que se establezcan medidas de control para evitar la exclusión de alumnos para darle más confiabilidad a los resultados.

A la hora de pensar en un programa de incentivos en Colombia que reconozca los logros hay un tema que debe mirarse con cuidado y es el manejo de la relación institución-sede educativa en los resultados. Si bien la gestión del rector es una sola y por lo tanto existe un Proyecto Educativo Institucional y un Plan de Mejoramiento, el desempeño de los docentes se da con grupos que están localizadas en sedes distintas. Se puede presentar que una sede mejore mientras las otras no lo hacen y no se vea su logro; también puede darse que una no esté progresando pero que su situación se diluya entre las otras que sí están teniendo un buen desempeño. Esto lleva a preguntarse dos cosas, primero si es pertinente utilizar la información a nivel de sede y no de institución, y segundo, un diseño de un programa de incentivos como puede combinar un reconocimiento a la sede pero también a la institución para no desincentivar la organización que se está promoviendo.

El panorama aquí presentado muestra que hay opciones con ventajas y desventajas, es decir, no hay una única que solucione todos los problemas de medición e información. Además, existen limitantes institucionales, como la periodicidad y el mismo diseño de la prueba, que hacen inviable pensar en un sistema ideal, por ello, para la formulación de lineamientos de política se trata de proponer cuál puede ser la mejor opción con la herramienta disponible y por supuesto, proponer ajustes a la misma que puedan ser considerados a futuro.

## **XI. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA**

Tras la revisión de evidencia teórica y empírica que precede este capítulo, surgen lecciones y opciones para el diseño de un programa de incentivos. Antes de formular los lineamientos, cabe destacar lo que serían las principales lecciones. En términos de diseño se dan señales más claras

cuando los incentivos se vinculan principalmente a resultados, aunque no deben descartarse otros procesos e insumos, dadas las limitaciones de las pruebas estandarizadas. El tema de los resultados abre espacio a la discusión de cómo medirlos, lo más adecuado es un seguimiento por cohortes donde se observe el progreso individual, sin embargo de no ser posible hay que combinar opciones que controlen el efecto del nivel socioeconómico y la variabilidad de resultados. La existencia de sanciones también parece generar efectos sobre las conductas de los actores. Finalmente, Un programa de incentivos se fortalece cuando se articula fuertemente con la política de *accountability* y los sistemas de toma de decisión y participación locales.

Los lineamientos propuestos intentan integrar dichas lecciones teniendo en cuenta el contexto institucional colombiano, es decir, sus posibilidades, particularidades y limitaciones.

## **A. OBJETIVOS**

En el caso colombiano, se propone que los objetivos de un programa de incentivos sean:

- a) Reconocer el logro de metas definidas según los estándares de aprendizaje.
- b) Aportar al fortalecimiento del rol de la institución en la gestión de su proceso educativo.
- c) Fortalecer la planeación educativa local.

## **B. UNIDAD DE ASIGNACIÓN, RELACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIÓN EDUCATIVA.**

La particularidad del contexto institucional colombiano plantea el tema de las relaciones territoriales como uno que debe tenerse en cuenta a la hora de

pensar en un programa de incentivos. Si bien la institución es el centro del proceso de aprendizaje y la responsable de la calidad, no se debe olvidar que todo el sistema exige coordinación. Por una parte, de las instituciones con el municipio que es el que recibe una asignación específica para calidad y decide en qué invertirla, y de instituciones y municipios no certificados con el departamento que en últimas es el responsable de la administración de la educación. En ese contexto hay que ver qué lazos se pretenden fomentar y de qué forma, ya que la gestión territorial local puede necesitar también incentivos para desarrollarse que deben formar parte del programa.

Para comenzar hay que diferenciar entre municipios certificados y no certificados. El corresponder a categorías administrativas distintas significa que manejan niveles de autonomía, recursos y responsabilidades diferentes, así como matrículas y número de instituciones más altas.

Frente a los no certificados, se propone que la unidad de reconocimiento sea el municipio. Lo que se plantea es un incentivo mixto cuyos beneficios lleguen a las instituciones, a sus docentes y directivos, pero que involucre al municipio y lo reconozca. La lógica detrás de esto es que existe una autoridad local de la que se espera que apoye el desarrollo de la educación local, que cuenta con unos recursos para ello pero no tiene una posición clara entre el departamento que administra la educación y las instituciones que la generan, y que parece necesitar un incentivo para pensar su educación y participar en el sistema. Esta búsqueda de articulación se observaba, aunque con otras particularidades, en los casos norteamericanos estudiados.

Para los municipios no certificados se propone su clasificación en grupos homogéneos según la región en que se encuentren, pobreza, matrícula e índice de ruralidad. Este tipo de clasificación parece funcionar bien en el caso chileno y es una alternativa para corregir por nivel socioeconómico cuando no hay información detallada de los alumnos. No se propone incluir

al departamento como criterio de agrupación por varias razones. En primer lugar, si cada uno sabe que le corresponde un reconocimiento no existiría incentivo a movilizar sus planes de apoyo y competir. En segundo lugar, dentro del país se discute si las divisiones departamentales son solamente divisiones administrativas más que realidades geográficas y culturales. Ante este panorama, la Constitución Nacional permite el establecimiento de regiones como zonas que pueden ser grupos de departamentos pero no necesariamente coinciden con sus límites. Una concepción tradicional de regiones divide en cinco al país, Costa Atlántica, Costa Pacífica, Andina, Llanos Orientales y la Amazonía. Adicionalmente, 32 departamentos es un número alto para organizar grupos y dado que algunos tienen matrículas que no alcanzan a representar ni un 1% dentro de la matrícula nacional, se trata de situaciones muy disímiles que cuestionan este criterio de agrupación. En síntesis lo que se propone es incluir un criterio de regionalización que sea más acorde con la realidad y llegue a un número más manejable de agrupación.

Una vez agrupados los municipios, se propone que para acceder al incentivo cada una de sus instituciones cumpla con las metas que se definan, es decir, el cumplimiento del municipio se mide por el número o porcentaje de instituciones que se considera que cumplieron. De esta forma cada institución también asume parte de la responsabilidad, dado que si bien estas se definen dentro de la política actual como el centro del proceso de mejoramiento no hay mecanismos que le den fuerza a este papel.

En relación con los municipios certificados y los distritos, dado que su situación es muy distinta y que se está hablando de 46 entidades de este tipo, no parece justificable que el incentivo se dé en nombre de la entidad. Aparte de que estarían compitiendo pocos entre sí, las matrículas y la diversidad de población que atienden son altas. Así, lo que se propone es la asignación directamente entre instituciones organizadas también en grupos homogéneos con base en su matrícula, una imputación sobre contexto

socioeconómico asociado al municipio y la zona de ubicación (rural o urbano).

Otro tema que debe resolverse es la situación resultante de la integración de las sedes en una institución educativa. Con base en las conclusiones señaladas sobre la herramienta disponible, se propone que el análisis de logro de resultados se haga a nivel de institución y no de sede. El cumplimiento de la institución debe verse en términos de los estudiantes que alcanzan ciertas metas sin diferenciar por sede, de forma tal que tras un promedio no se oculten sedes que no lo están logrando. El ver todos los alumnos en conjunto es coherente con la política de integración

### **C. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN Y TIPO DE MEDICIONES**

Se propone que el énfasis del otorgamiento del incentivo esté en los resultados, y no en insumos o procesos. A excepción del Salvador, esta es una característica común de los programas analizados. La actual política de calidad colombiana tiene propuestas para integrar a los diferentes actores, contempla los propósitos y las acciones que deben conducir al mejoramiento, sin embargo, como se mencionó, no hay mecanismos exigibles concretos ni frente a los resultados ni frente a los procesos de mejoramiento. Por eso, los presentes lineamientos se inclinan a que exista un mecanismo específico de reconocimiento que alinee las metas de la política de calidad con las metas de los establecimientos. Otros procesos que pueden ser valorados son que la institución cuente con un Proyecto Educativo Institucional integrador de las sedes y un Plan de Mejoramiento. En el caso del Salvador, este tipo de procesos eran verificados mediante evaluadores externos y autoevaluación. Si bien lo segundo parece tener mayor objetividad, la última opción, con participación de una autoridad educativa, también lleva a una reflexión interna que se observó como positiva en la experiencia previa de incentivos en Colombia.

Dado que no se cuenta con información que permita hacer seguimiento de cohortes, que sería ideal, lo que se propone es un sistema similar a la calificación de escuelas donde se pueda identificar a las instituciones que cumplen metas y las que no. Las metas deben combinar porcentajes de alumnos que alcanzan unos promedios fijados (no el promedio en sí, para evitar que tras promedios se oculten grupos que no lo estén logrando), porcentajes de alumnos que alcanzan niveles de logro, y porcentajes de alumnos que hacen progresos. Este tipo de medición fue observado en el caso de Florida. Lo anterior puede dar lugar a distintas clasificaciones que abren la posibilidad a incentivos diferenciados. No obstante, no se recomiendan muchas clasificaciones que den la impresión de un sistema confuso y que den lugar a todo un nuevo sistema de información paralelo al existente.

La combinación de niveles con progreso se justificaría por varias razones. El sólo nivel tiene como ventaja la referenciación frente a una meta que todos deberían alcanzar, como se señala en el diseño del SNED chileno. Sin embargo, como fue visto, fijarse solo en esta medida premiaría a los colegios con alumnos en mejores condiciones socioeconómicas, a pesar de que la conformación de grupos homogéneos ya aborda este tema. Como complemento, se propone la consideración de variaciones en el tiempo y para enfrentar la volatilidad debe fijarse como línea de base un promedio de los resultados de las últimas pruebas disponibles. Así lo hace Carolina del Norte.

Adicionalmente, deben plantearse metas específicas diferenciadas para poblaciones que el Ministerio de Educación considera vulnerables como lo son la población rural dispersa y la población perteneciente a etnias. La definición de las metas debe hacerse con base en la información disponible teniendo en cuenta la evolución que hasta el momento han tenido las instituciones.

Deberían proponerse estándares de aprobación para los municipios diferenciadas según su matrícula. A manera de ejemplo, si se observa por municipios el número de alumnos mínimo y máximo que presentó la prueba en quinto y noveno grado dentro del departamento de Córdoba en el año 2005, sería muy distinto lograr que 219 alumnos obtengan buenos resultados a que lo hagan 1.731. En términos de instituciones, Cereté que es el municipio que cuenta con el máximo de alumnos, tiene 26 establecimientos educativos; en el otro extremo, Purísima tiene 4 establecimientos. Si bien el municipio recibe recursos según su matrícula, los niveles de coordinación y exigencia claramente son distintos<sup>16</sup>.

#### **D. CARACTERÍSTICAS DEL INCENTIVO**

El incentivo que se propone es mixto. Un componente monetario debe dirigirse a los docentes de las instituciones y a los directivos que logren la meta. Este componente debe definirse teniendo en cuenta que debe ser un monto significativo. Se recomienda que la entrega se haga cada tres años siguiendo la periodicidad de las pruebas y que se defina un monto único que se puede entregar cada año académico y no se convierte en un derecho adquirido. El monto debe ser significativo, los rangos vistos operan entre el 3% y 6% de un salario básico anual, sin embargo el monto final debe ser analizado en el contexto colombiano y con participación gremial.

Adicionalmente, se propone que una parte del incentivo llegue a la institución como entidad y se maneje autónomamente. Esto sería coherente con el objetivo de fortalecer la institución promoviendo el ejercicio de su autonomía. Los ejemplos norteamericanos consideraban incentivos para la institución también relacionados con autonomía para el manejo de recursos y la toma

---

<sup>16</sup> Toda la información se encuentra publicada en la página [www.mineduccion.gov.co/saber](http://www.mineduccion.gov.co/saber), en resultados por departamentos, municipios e instituciones.

de decisiones administrativas. Se pueden combinar requerimientos para el uso de los recursos, por ejemplo que el consejo directivo, instancia donde participan los padres de familia y los alumnos, tome las decisiones sobre las inversiones.

En cuanto al municipio se propone que reciba como incentivo su priorización para programas del orden nacional como los de infraestructura, dotaciones de bibliotecas, dotaciones de salas de cómputo, entre otros. También se propone una alta difusión de los resultados que resalte el papel del municipio.

Con base en el sistema de evaluación de instituciones y municipios propuesta, se recomienda que el incentivo se otorgue a todos los que alcancen la meta y no a quienes sean los mejores dentro de un tope fijado como un porcentaje de la matrícula o de las instituciones. Si bien esto puede acarrear una incertidumbre presupuestal, se estaría reconociendo el alcance de unas metas y no el sobresalir. Esta última situación puede ser un incentivo en una primera aplicación pero en aplicaciones siguientes puede convertirse en desincentivo porque es diferente ir mejorando a llegar a estar entre los mejores.

## **E. SANCIONES**

Si se piensa en sanciones hacia los municipios o los departamentos que tengan que ver con los recursos que reciben o con su autonomía se puede estar atentando contra principios de la descentralización, adicionalmente, dado que los departamentos no reciben ninguna partida presupuestal específica en materia de calidad, sería complejo identificar dentro de la asignación para la prestación del servicio qué porcentaje le correspondería para este componente. Sancionar sólo a la institución también es complicado

cuando esta no dispone de todos los recursos para mejorar si no es de la mano del municipio y el departamento.

En este contexto, existe una posibilidad contemplada legalmente y es la intervención directa desde el nivel central. Si bien esta sólo está autorizada en casos extremos con evidencia de irregularidades e incapacidad para la administración de recursos, podría considerarse la posibilidad de que el municipio cuyas instituciones evidencien un desmejoramiento de los resultados durante dos aplicaciones sea objeto de una administración desde el nivel central, con participación de autoridades locales, de los recursos que le corresponderían para calidad. Así, se estaría sancionando desde la autonomía sin eliminarla del todo y sin suspender los recursos para evitar caer en espirales de desmejoramiento.

Adicionalmente, se propone vincular los resultados con consecuencias concretas, por ejemplo, incluirlos como parte de las evaluaciones de desempeño anual de docentes y directivos, o de las evaluaciones para subir de escalafón.

## **F. RECOMENDACIONES PARA LA VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA PROPUESTA**

Esta claro que los programas de incentivos son una forma de orientar la conducta de los agentes hacia metas concretas pero no debe olvidarse que son una opción que debe complementarse con otros esfuerzos en materia de calidad. En esta misma línea, el desarrollo de programas de incentivos no debe olvidar el equilibrio entre premiar los mejores desempeños pero no desamparar a quienes no lo están logrando, lo que requiere otras políticas de apoyos complementarios.

Finalmente, cualquier programa de esta naturaleza debe ser concertado con el gremio docente y su posición debe ser manejada estratégicamente. La experiencia colombiana previa y la chilena así lo destacan y existen diferentes mecanismos para ello, por ejemplo, la generación de apoyo desde la comunidad y la difusión de la relevancia de mejorar.

A futuro, sería recomendable que el sistema de información siga avanzando para poder llegar a contar con información por alumno, no sólo de los resultados académicos sino de factores socioeconómicos de su hogar.

## **XII. CONCLUSIONES**

Ante la inquietud de explorar opciones de política que fomenten la calidad educativa en Colombia, el presente trabajo comenzó con una revisión teórica sobre la justificación del uso de incentivos. De este aparte se puede resaltar que la mirada sobre los resultados en lugar de los insumos se explica por características propias del proceso educativo como los problemas de principal agente, la baja especificidad del proceso de enseñanza, y la generación del aprendizaje en el aula con una combinación de recursos materiales pero ante todo como consecuencia del desempeño docente que no es fácil de medir ni de garantizar. Otro tema que justifica el uso de incentivos son las estructuras de remuneración docente, tradicionalmente rígidas, homogéneas y no vinculadas con el desempeño.

Frente a la exploración de las experiencias internacionales, el capítulo respectivo de conclusiones contiene los aprendizajes en cada una de sus dimensiones, sin embargo, en términos generales cabe destacar como cada sistema tiene implícito un concepto de calidad y equidad que se refleja en el diseño del incentivo y en lo que se pretende premiar. En términos institucionales, un programa de incentivos se viabiliza con instituciones educativas autónomas y toma más sentido cuando se articula fuertemente

con la política de *accountability* y los sistemas de toma de decisión y participación locales.

En relación con el diseño y la evaluación, lo más adecuado es un seguimiento por cohortes donde se observe el progreso individual, sin embargo esto requiere niveles de información muy desarrollados. Cuando esta opción no es viable, hay que combinar opciones que controlen el efecto del nivel socioeconómico y la variabilidad de resultados.

Finalmente, los reconocimientos se orientan principalmente a los docentes pero existe la posibilidad de orientar una parte a la institución, bien sean recursos monetarios o más autonomía. La existencia de sanciones también parece generar efectos sobre las conductas de los actores.

Como conclusión de la mirada a los incentivos que enfrentan establecimientos educativos y entidades territoriales, pudo identificarse que desde el marco normativo no se contemplan consecuencias concretas ni exigencias frente a los resultados de calidad. Por otra parte, falta sustento o base para acciones que se esperan como parte del ciclo de calidad. En este último campo entran las limitaciones de recursos humanos, técnicos y financieros de los establecimientos, que los deberían hacer objeto de apoyo de las autoridades locales. Sin embargo, estas últimas también parecen tener debilidades de gestión.

En relación con los docentes, la introducción de concursos y evaluaciones da señales claras hacia una mejor formación y actualización, aunque sigue pendiente alguna vinculación con los resultados de los alumnos, y en el fondo, la homogeneidad se mantiene. En términos de remuneración, se concluía que si bien existen ventajas salariales relativas a favor de los docentes al comparar el valor de las horas de trabajo en el año, en términos absolutos, las remuneraciones docentes pueden actuar como un desincentivo a ejercer la profesión.

Este trabajo propuso lineamientos para el establecimiento de un programa de incentivos colectivos en Colombia. Lo que se planteó es un incentivo mixto cuyos beneficios lleguen a las instituciones, a sus docentes y directivos, pero que involucre al municipio y lo reconozca. La propuesta presentada pretende apoyarse y al tiempo fortalecer el “ciclo de la calidad” en la medida en que reconoce a la institución como el centro del proceso de aprendizaje, hace uso de una herramienta disponible, pero exige y entrega recursos; finalmente involucra a los municipios y demanda apoyo en general de las entidades territoriales.

La propuesta, como fue delineada, es técnicamente viable ya que considera limitaciones existentes como las características de las pruebas estandarizadas. No obstante, su implementación requeriría que se fortalecieran los sistemas de información y que se hicieran análisis que aparentemente no se han hecho hasta la fecha aunque la información de base está disponible. Por ejemplo, la definición y verificación del cumplimiento de metas por parte de cada institución y la elaboración de líneas de base con base en los resultados disponibles. Los niveles de seguridad y confiabilidad de las pruebas también deben elevarse, más si los resultados van a tener consecuencias concretas.

En otra área, dado que la propuesta se apoya en los municipios, hay grandes limitaciones en términos de capacidad de gestión que son objeto de otras políticas pero que también deben desarrollarse para una implementación exitosa. En el caso de los no certificados, el hecho de que sean la unidad de reconocimiento pretende ser un incentivo para que movilicen sus recursos hacia las instituciones y busquen apoyo del departamento. Así, el Ministerio de Educación debe seguir liderando su política de modernización y apoyo a las autoridades departamentales para que estas efectivamente puedan apoyar a los municipios no certificados. La situación de los municipios certificados en términos de gestión es similar a la

de los departamentos, es decir, el Ministerio también debe seguir trabajando directamente con ellos.

La organización de las instituciones también debe consolidarse y mejorarse para que las instituciones cuenten con capacidad real de gestionar su mejoramiento. Como fue mencionado, casos donde el rector no puede visitar todas sus sedes por las distancias o porque son muchas, dificultan que una institución de esta naturaleza pueda cumplir las metas. Las autoridades locales y el Ministerio de Educación siguen trabajando en este aspecto.

En términos políticos, hay dos temas que condicionan la viabilidad de la propuesta. Por una parte el gremio docente y por parte la legitimidad y apoyo que se logre desde la comunidad y entre las autoridades locales. En el primer caso, es claro que el desarrollo de un programa de esta naturaleza debe ser concertado o contar con un mínimo de aprobación por parte de los docentes. La experiencia previa colombiana evidencia que no es fácil pero que se puede si se comienza en una escala pequeña, se combina con otras estrategias y se presenta en términos que lo hagan negociable, por ejemplo, evitando la presentación como pagos diferenciados. Desafortunadamente, el contexto político actual, posterior a los primeros concursos de mérito y a la operación del nuevo estatuto, no parece muy propicio para entrar a negociar una propuesta de este tipo.

En relación con el apoyo de la comunidad, este fue uno de los mecanismos que viabilizó la experiencia previa de incentivos en Colombia, así sería muy importante una alta difusión del programa. El apoyo de las autoridades locales es importante ya que muchas veces las decisiones desde el centro son vistas como imposiciones que generan cargas de trabajo adicionales pero que no se perciben como positivas. En este sentido, no se está proponiendo complejizar el trabajo de los municipios sino incentivarlos a que cumplan su responsabilidad. También es importante la forma en que esto transmita ya que no se trata de postulaciones ni procesos adicionales.

Si bien los programas de incentivos tienen bondades que los justifican, en relación con las limitaciones, es necesario aclarar que una propuesta de esta naturaleza debe enmarcarse en una política más amplia y por lo tanto debería ir de la mano con programas de asistencia técnica y acompañamiento que posibiliten el mejoramiento para todos. No se debe olvidar el equilibrio entre premiar y sancionar sin desamparar financiera y técnicamente a quienes lo necesitan. Los incentivos jalonan pero no transforman todo un entorno, por ello deben ser parte del engranaje de un sistema de mejoramiento de calidad.

También hay que recordar que existen una serie de factores que condicionan el desempeño docente que escapan al alcance de un programa de incentivos. La discusión sobre las motivaciones de los docentes y los niveles salariales se mantienen y deben ser objeto de más investigación y de políticas públicas fundamentadas. Este trabajo se centró en generar una motivación económica monetaria, pero se siguen requiriendo otras miradas para formular incentivos dirigidos a atraer y retener profesionales idóneos a la labor docente, motivar a los directivos y fortalecer la gestión educativa a nivel institucional y territorial.

Finalmente, el presente trabajo pretendió ser un aporte a la reflexión sobre mejores formas de orientar los recursos públicos cuando se sabe que estos son limitados y las necesidades urgentes. La propuesta aquí desarrollada se basa en experiencias positivas de las que vale la pena aprender, y si bien hay condiciones paralelas que requieren consolidarse, sin duda alguna la propuesta puede aportar a la consolidación de un sistema educativo que en la medida en que avanza encuentra nuevos desafíos.

### XIII. BIBLIOGRAFÍA

Accountability services division. Department of Public Instruction. "Determining School Status In the ABCs Model 2006-07".

En: [www.ncpublicschools.org/accountability](http://www.ncpublicschools.org/accountability)

Accountability services division. Department of Public Instruction. "The ABCs of Public Education: 2005-06 Growth and Performance of North Carolina High Schools Executive Summary". 2006

En: [www.abcs.ncpublicschools.org/abcs](http://www.abcs.ncpublicschools.org/abcs)

Accountability services division. Department of Public Instruction "Technical Notes". 2006.

En: [www.abcs.ncpublicschools.org/abcs](http://www.abcs.ncpublicschools.org/abcs)

ARTAZA, OSVALDO. "Historia y experiencia de los hospitales autogestionados". Conferencia presentada en el Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Junio de 2007

BALLOU, DALE. "Pay for performance in public and private schools". Economics of Education Review 20. 2001

CARNOY, MARTIN; BRODZIAK, ILIANA, y otros. "The limitations of teacher pay incentive programs based on inter-cohort comparisons: The case of Chile´s SNED". En: Education Finance and Policy. 2007.

CORPOEDUCACIÓN. "Propuesta para la integración de los modelos educativos flexibles en el marco de la estructura institución colombiana posterior a la Ley 715 de 2001". Bogotá, 2005. Documento de trabajo interno del Ministerio de Educación Nacional.

Department of Public Instruction "ABCs 2007. Accountability Report Background Packet". North Carolina. 2007a.

Department of education. United States of America. "State of Florida. Consolidated State Application Accountability Workbook". Revised 2007.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) "Manual de Diligenciamiento Educación Formal – EDUC Formulario C600 B. Institución Educativa (Sector Oficial). Bogotá, 2004

Departamento Nacional de Estadística (DANE) "Manual de Diligenciamiento Educación Formal – EDUC Formulario C600 A. Institución Educativa (Sector Oficial)". Bogotá, 2005

FIGLIO, DAVID N. "Accountability, Ability and Disability: Gaming the System". NBER Working Paper No. 9307. Octubre de 2002.

FIGLIO, DAVID Y KENNY, LAWRENCE. "Individual teacher incentives and student performance". Journal of Public Economics 91. 2007.

GREENE, JAY P. "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program". The Manhattan Institute for Policy Research. Febrero de 2001.

HANNAWAY, JANE. Presentación: "Florida Accountability Systema: The A+Plan". The Urban Institute, Washington D.C.

HANUSHEK, ERIC. "The economics of schooling". Journal of Economic Literature". Vol. XXIV. Septiembre 1986.

HANUSHEK, ERIC Y RAYMOND MARGARET. "Lessons about the Design of State Accountability Systems". Harvard University. Agosto de 2002.

HANUSHEK, ERIC Y RAYMOND, MARGARET. "School accountability and student performance". Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development. Vol. 2. Número 1. 2006.

GERENCIAL LTDA. "Consultoría para el Análisis de la Capacidad Institucional y de Gestión de cara a la Implementación de la Segunda Fase del Proyecto de Educación Rural- PER". Bogotá, enero de 2007. Documento de trabajo interno del Ministerio de Educación Nacional.

GREENE, JAY P. "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program". The Manhattan Institute for Policy Research. Febrero de 2001.

HANNAWAY, JANE. Presentación: "Florida Accountability Systema: The A+Plan". The Urban Institute, Washington D.C.

Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES). "Respuesta conjunta del ICFES a derechos de petición". 2005a. En página web del ICFES ([www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)), menú concursos y convocatorias: [http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home\\_2/rec/arc\\_4780.pdf](http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home_2/rec/arc_4780.pdf)

ICFES. "Guía de Orientación, programa SABER". Septiembre de 2005b. En página web del ICFES ([www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)), menú SABER, documentos conceptuales, técnicos y estadísticos: [http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home\\_2/rec/arc\\_546.pdf](http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home_2/rec/arc_546.pdf)

ICFES. "Manual de procedimientos de aplicación. Pruebas SABER". 2005c. En página web del ICFES ([www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)), menú SABER, documentos conceptuales, técnicos y estadísticos: [http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home\\_2/rec/arc\\_4494.pdf](http://200.26.128.174:8080/portalicfes/home_2/rec/arc_4494.pdf)

IREGUI, ANA MARÍA y otros. "Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia". Banco de la República. Febrero de 2006.

KANE, TOMAS Y STAIGNER, DOUGLAS. "The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures". *Journal of Economics Perspectives*. Vol. 16, Número 4. Otoño 2002.

MCMEEKIN, ROBERT W. "Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina". En: *Accountability* Educativa. Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. CIDE – PREAL. Santiago de Chile 2006.

Ministerio de Educación Gobierno de El Salvador. "Primer Aniversario. Plan Nacional de Educación 2021. Marzo 2005-Marzo 2006". San Salvador, 2006.

Ministerio de Educación Gobierno de El Salvador. "Plan Nacional de Educación 2021. Informe de Avance 2005-2007". San Salvador, 2007.

Ministerio de Educación Gobierno de El Salvador. Circular 2-2007

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1860 de 1994. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos Generales".

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1278 de Junio 19 de 2002. "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente".

Ministerio de Educación Nacional. "La Revolución Educativa. Plan Sectorial 2002-2006". 2002b

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1171 de 2004. "Por el cual se reglamenta el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso.

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 2832 de 2004. "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 89 de la Ley 115 de 1994, en lo referente a validaciones de estudios de la educación básica y media académica, se modifica el artículo 8 del Decreto 3012 de 1997, Y se dictan otras disposiciones"

Ministerio de Educación Nacional. Decreto No. 3982 de 2006 "Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el

procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determinan criterios para su aplicación”.

Ministerio de Educación Nacional. Decretos 633 y 634 de 2007. “Por los cuales se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo oficial”.

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 3782 de 2007. “Por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes”.

Ministerio de Educación Nacional. ¿Y ahora cómo mejoramos?. Guía No. 5. Impresiones Periódicas. Enero 2004a.

Ministerio de Educación Nacional. Directiva Ministerial No. 27 “Aplicación del Decreto 3238 de 2002 e inexecutable del artículo 7 del decreto 1278 de 2002”. Bogotá, 2004b.

Ministerio de Educación Nacional. “Pruebas SABER 2005-2006. Taller de análisis e interpretación de los resultados.”. 2006a. En: [www.mineducacion.gov.co/saber](http://www.mineducacion.gov.co/saber)

Ministerio de Educación Nacional. “Cómo interpretar ciudadanas”. 2006b En página web del Ministerio.  
[http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber/interpretar\\_ciudadanas.php](http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber/interpretar_ciudadanas.php)  
2006b.

MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR. “Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. 2000.

MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR. “Revisión de la literatura acerca de esquemas de incentivos en educación”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. 2001.

MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR. “School and teacher performance incentives: The Latin American experience”. International Journal of Educational Development 24. 2004.

MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR. “Desafíos metodológicos de los sistemas de evaluación e incentivos en educación. El caso del SNED en Chile”. Documentos de trabajo CEA, No, 159. Santiago de Chile, 2005.

MIZALA, ALEJANDRA. "Salarios docentes en América Latina", en E. Tenti (ed) El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el Siglo XXI, Editorial: Siglo XXI, 2006

MIZALA, ALEJANDRA. "Evaluación del desempeño docente". Presentación Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. 2007.

MOURA CASTRO, CLAUDIO. "La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja?, ¿Afecta la calidad de la enseñanza?. PREAL No 37. 2007.

PAVEZ GARCÍA, MARIA ANGÉLICA. "Municipios efectivos en educación". Estudio de Caso No 81 para optar al título en Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. 2004.

RACZYNSKI, DAGMAR; MUÑOZ, GONZALO. "Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile". Santiago de Chile. "005

RODRÍGUEZ, JUAN CARLOS. "Los incentivos a escuelas y maestros: La experiencia del Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional en El Salvador". Estudio de caso No. 74 para optar al título en Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. 2003

Rule 6A-1.09981 Implementation of Florida's System of School Improvement and Accountability.

Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño. SNED 2006-2007. Ministerio de Educación de Chile. 2007.

UNESCO "Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo". 2005.

UMAÑA, CLAUDIA MARCELA. "Esquemas de incentivos para la Carrera Docente". Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Octubre de 2004.

URIBE, CLAUDIA. "Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros". Septiembre de 1999.

VEGAS, EMILIANA; UMANSKY, ILANA. "Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?". Banco Mundial. Washington D.C. 2006.