

LA GOBERNANZA EDUCATIVA Y LOS INCENTIVOS DOCENTES: LOS CASOS DE CHILE Y URUGUAY

Educational governance and teachers' incentives in Chile and Uruguay

Denise Vaillant*

Resumen: El artículo se basa en una investigación realizada en el marco del *Global Development Network* titulada “La prestación de servicios públicos en la educación básica: arreglos institucionales, gobernanza y resultados educativos en Chile y Uruguay”. El análisis se centra en el papel de los incentivos docentes en la gobernanza de los sistemas educativos y los ubica en relación a otro conjunto de “factores de gobernanza” intervinientes. Comparte una serie de reflexiones referidas a incentivos, gobernanza y políticas educativas con el fin de evaluar algunas implicancias importantes. El estudio ha dado indicios para suponer que los incentivos docentes aplicados a través de políticas públicas no necesariamente redundan en forma positiva en la calidad educativa. Existen numerosos efectos no deseados de los incentivos que solo pueden ser comprendidos a través de un detenido análisis de los contextos específicos en los cuales se implementan.

Palabras clave: gobernanza, incentivos, evaluación docente y políticas educativas

Abstract: This article disseminates the results of a research conducted under a broader Global Development Network project. Under the title “Public service delivery in basic education: institutional arrangements, governance and school results in Chile and Uruguay”, the study tries to identify the factors that influence the governance of the education systems of two countries. The article focuses on the role of teacher incentives in the governance of the education systems and it places them in relation to other educational “governance factors” that mediate the way in which incentives operate. It presents a manifold of reflections regarding incentives, governance and education policies in order to assess possible implications. The findings suggest that establishing teacher incentives as public policy not necessarily has a positive effect in education quality. There are several unintended effects of the application of incentives that can only be understood when analyzing them as embedded within specific contexts.

Key words: governance, incentives, teacher evaluation, educational policies

1. Introducción

El concepto de gobernanza educativa se ha vuelto moneda corriente, tanto en la agenda académica como en la palestra pública, al punto tal que es posible definirlo como un “concepto estelar”. Braslavsky (1997) llamó “conceptos estelares” a los principios y objetivos rectores que marcan el rumbo de la política educativa, definiéndolos como aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. La aparición de gobernanza como concepto es relativamente reciente y se remonta a la década de 1990 (Prats Català 2005). Hoy constituye un concepto polisémico en el que convergen diversas interpretaciones acerca de sus formas, su utilidad y sus implicancias.

Rhodes (1997, 2005) categorizó diferentes formas de gobernanza relacionadas con las diversas configuraciones de Estado/sociedad que coexisten en todo lugar y tiempo. Algunos autores ven la gobernanza como un producto de la autorregulación de determinadas organizaciones (Rhodes 1997). Otros autores definen la gobernanza en términos de redes horizontales (Kickert et al. 1997). Por último, autores como O'Toole

* Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá. Secretaria Académica del Instituto de Educación de la Universidad ORT-Uruguay. Correo electrónico: vaillant@ort.edu.uy

(2005), creen que para que exista gobernanza, debe existir algún tipo de autoridad central que regule las interacciones.

Si nos referimos más específicamente al concepto de gobernanza educativa, éste también ha sido objeto de cierta ambigüedad. Muchas veces la noción de gobernanza se aplica a los sistemas educativos sin una definición clara ni especificación acerca de sus implicancias. Documentos recientes la definen como una compleja interacción entre las instituciones existentes, normas/valores y gobernados (Balu et al. 2009). Estos factores componen el tejido institucional que da forma a las relaciones entre los diferentes actores y el proceso de definición de la agenda pública en la educación. Un actor (individual o colectivo) generalmente se construye en la intersección entre “intereses”, un conjunto de “normas”, una “identidad” distintiva y ciertos “recursos a disposición” (Scharf 1997). La idea de actor está íntimamente relacionada a la noción de poder, dado que diferentes actores ostentan diferentes niveles de poder en campos específicos (Hay 1997).

Una “buena” gobernanza educativa puede ser entendida como un escenario en el que existe un claro papel de los diferentes actores en la toma de decisiones (aunque éste pueda ser modificado durante el transcurso de la interacción) y en el que también se definen mecanismos de rendición de cuentas que se vinculan con adecuados resultados educativos.

Una reforma en los términos de gobernanza, remite a un cambio en las “reglas de juego” de la o las normas que regulan las interacciones de los procesos y la toma de decisiones entre los actores (Grindle 2004). Y en ese sentido, los gobiernos no solamente deben definir la relación entre el Estado y otros actores relevantes (los padres y los sindicatos de docentes), sino también entre sus diversos componentes, tales como centros escolares, gobiernos locales y autoridades centrales (UNESCO 2009).

La gobernanza educativa se define entre otros, por cinco factores: el grado de descentralización del sistema en su conjunto; el tipo de financiamiento público-privado; los mecanismos de rendición de cuentas que se establecen y los actores relevantes que participan en la definición de la política educativa, sus intereses e incentivos.

Este trabajo tiene por objetivo profundizar en uno de los factores clave de la gobernanza educativa, el de los incentivos docentes, con el fin de discutir en qué medida pueden ser una herramienta efectiva para mejorar la calidad y la equidad en los sistemas educativos. Para contestar esta pregunta el artículo se basa en los insumos de un proyecto de investigación realizado entre 2011-2012. La próxima sección describe brevemente la metodología y el contexto de la investigación y las dos siguientes analizan la noción de incentivos en ambos países y sus efectos sobre la gobernanza educativa.

2. La investigación

El artículo se basa en los hallazgos preliminares del trabajo de campo realizado para un proyecto de investigación titulado “La prestación de servicios públicos en la educación básica: arreglos institucionales, gobernanza y resultados educativos en Chile y Uruguay”.¹ Dicho proyecto busca mejorar la comprensión actual de los efectos de los

¹ La investigación de referencia fue co-coordinada por María Ester Mancebo y Denise Vaillant y en ella participó un equipo integrado por Cecilia Llambí, Leticia Piñeyro y Gabriela González. El estudio forma parte de un proyecto de investigación internacional del *Global Development Network* (GDN) sobre gobernanza en el sector público (<http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=grp_studies_listing&grp_id=3>). El mismo fue seleccionado luego de un llamado a concurso y comenzó su ejecución en marzo del año

acuerdos institucionales y de gobernanza en la educación básica a través de un estudio comparativo internacional. La investigación considera cómo operan cinco factores principales de gobernanza (los incentivos, la descentralización, la rendición de cuentas, el financiamiento y los intereses políticos de los actores) en dos países Latinoamericanos: Chile y Uruguay.

La comparación entre estos dos países es muy relevante ya que su relativa similitud en términos de logros educativos permite hacer paralelismos más allá de los contextos específicos y de los factores nacionales e históricos. Ambos países han sido tradicionalmente considerados como “avanzados” por sus logros educativos en el contexto latinoamericano. Al mismo tiempo, si bien tuvieron similares condiciones institucionales en el pasado, han seguido caminos divergentes en materia de prestación de servicios públicos en la educación básica desde la década de 1970.

El proyecto de investigación se basa en un enfoque mixto de técnicas cuantitativas y cualitativas dado que la temática abordada es compleja y exige respuestas acordes. Para estudiar la vasta red de factores intervinientes en la prestación de servicios públicos en la educación básica, los arreglos institucionales correspondientes, el posicionamiento de los diversos actores y sus vínculos con la gobernanza, se procedió a realizar:

- un análisis econométrico de las correlaciones de los resultados de las pruebas PISA con los cinco factores de gobernanza definidos por el estudio y un examen de las relaciones entre factores y cómo operan.
- un análisis cualitativo para profundizar en las preguntas significativas del estudio y para iluminar los mecanismos bajo los cuales operan las relaciones entre factores.

El cuadro que sigue resume los diferentes enfoques metodológicos empleados en el estudio, así como las fuentes de información que han sido utilizadas y los resultados esperados.

Tabla 1
Enfoque metodológico: estudio de la gobernanza educativa en Chile y Uruguay

Dimensión	Metodología	Fuentes	Resultados Esperados
Gobernanza: arreglos institucionales	Análisis histórico	Referencias secundarias; revisión de literatura.	Describir las características principales de las reformas desarrolladas en las décadas de 1980 y 1990.
Equidad y calidad	Cuantitativa y cualitativa	PISA 2009 y entrevistas semi-estructuradas a docentes, directores e informantes clave en Chile y Uruguay.	Comparar ambos países en términos de calidad y equidad de la educación.
Factores de gobernanza	Cuantitativa y cualitativa	PISA 2009 y entrevistas semi-estructuradas.	Estimar el impacto de diversos factores institucionales y de organización escolar en el desempeño estudiantil. Comprender los mecanismos mediante los cuales esos diferentes factores operan.

Fuente: Mancebo y Vaillant et al. (2011)

En la sección que sigue, tal como fue anunciado, examinaremos el factor “incentivos” a partir de una revisión del concepto y de su papel en el sistema educativo chileno y uruguayo. Comenzamos por delimitar muy brevemente las diferencias más

2011. Los resultados y conclusiones finales del estudio serán publicados en el segundo semestre del año 2012.

importantes entre ambos sistemas educativos en términos del uso de incentivos como parte de la gobernanza educativa. El análisis busca comprender hasta qué punto los procesos existentes para la selección, contratación, formación, compensación y supervisión de docentes, crean incentivos para la mejora de la calidad de la enseñanza y el rendimiento de los estudiantes. También nos interrogamos acerca del uso de las evaluaciones de los estudiantes y del docente como incentivos para mejorar la calidad de la educación y la calidad del desempeño de maestros y profesores.

3. La experiencia chilena y uruguaya en clave comparada

En Chile las políticas de incentivos aparecen estrechamente vinculadas con el sistema de evaluación docente y solamente pueden ser comprendidas a partir de los procesos de descentralización que comenzaron a gestarse durante el período militar de los años 1980. La principal característica de este proceso consistió en la transferencia de la responsabilidad administrativa de los colegios públicos (inicialmente un 87% de ellos) a los municipios (Meade y Gershberg 2006, Aedo 2003). La experiencia chilena constituye un ejemplo de un modelo competitivo del sistema escolar de subsidio a colegios por número de estudiante (subsidio a la demanda). Dicha política de subvenciones permitió la expansión de los proveedores privados, ya que el Estado terminó asumiendo un financiamiento compartido. El cambio de modelo buscó –a través de la competencia- aumentar la autonomía de los padres en la decisión sobre la oferta educativa y, como consecuencia, mejorar la calidad del servicio (Mizala y Romaguera 2005).

Es en ese contexto de municipalización y financiamiento compartido que surge en el año 2003, un sistema de evaluación docente luego de un arduo proceso de negociación con los sindicatos docentes iniciado en el 2000. El acuerdo entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Colegio de Profesores fue muy complejo y estuvo pautado por resistencias frente a las evaluaciones y por importantes movilizaciones docentes en protesta ante los cambios definidos centralmente. Sin embargo, la opción del MINEDUC fue trabajar en una desactivación del conflicto a través del proceso de negociación, a la vez que implementaba las medidas de política educativa que involucraban una evaluación del desempeño (Weinstein 2006).

El otorgamiento de incentivos en Chile sólo puede ser comprendido a la luz del proceso de municipalización de la educación estatal y de los mecanismos de subvención a la educación privada. Recordemos que se trata de un proceso pautado por la negociación salarial nacional entre el Colegio de Profesores y el MINEDUC de la cual no participa la Asociación Chilena de Municipalidades, que es el empleador directo de buena parte de los docentes (Pérez y Sandoval 2008).

La peculiaridad del caso uruguayo en América Latina refiere a un modelo históricamente liderado desde y por el Estado, y también a un contexto que por su escala y rasgos es muy distinto a otros países de la región (Vaillant 2008). Las características mencionadas se traducen en una organización del sistema educativo que presenta diferencias sustantivas respecto a otros casos de la región, debido a que en Uruguay si bien existe un Ministerio de Educación y Cultura, éste no tiene potestades para gobernar el sistema educativo público, lo que está reservado a dos órganos autónomos: la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Por contraposición a Chile, la tendencia en Uruguay ha sido históricamente de carácter centralizado, siendo el Estado, a través de ANEP, quien regula tanto el sistema

de educación público como el privado (Bogliaccini y Filgueira 2003). La normativa vigente en el país, evidencia una presencia muy fuerte del Estado en la conducción y ejecución de políticas educativas, donde gran parte de los establecimientos son de carácter estatal y la participación del sector privado es entre un 15% y un 20%. Uruguay presenta una estructura educacional con mucho más peso del Estado. Se trata de un país en el cual se han descartado las alternativas de municipalización o de subsidio a la oferta privada y tampoco ha sido un tema de agenda el sistema de *vouchers*.

Chile y Uruguay son ejemplos opuestos en términos de políticas de incentivos. Como vimos, en el primer caso, se enfatiza en los incentivos basados en los resultados de los estudiantes y en los incentivos basados en los conocimientos y habilidades de los docentes. En el caso de Uruguay, es el Estado quien acepta la responsabilidad general de los logros educativos de los estudiantes y es el suministrador de recursos por excelencia. Mientras que en Chile la evaluación de los centros educativos y de los docentes es la base para el otorgamiento de incentivos, en el Uruguay la situación es muy distinta, como veremos en los párrafos que siguen. Uruguay no cuenta con un sistema formalizado de evaluación del desempeño docente y son escasos los incentivos.

Finalmente, el caso de Chile es diferente al de Uruguay, no solo por la existencia de un sistema consolidado de evaluación de desempeño docente sino también por cómo se desenvuelve este sistema en forma estructuralmente desigual a lo largo de las tres categorías de centros educativos que operan en Chile (municipales, particulares subvencionados y privados). Por el contrario, en Uruguay, el gran corte analítico es la distinción público-privado.

Para analizar cómo opera el sistema de incentivos en ambos países nos centraremos en tres dimensiones, a saber: los incentivos salariales, los incentivos no-materiales y los efectos no deseados de los incentivos. En los tres apartados, haremos referencia a extractos de las entrevistas con los propios actores para iluminar cómo son negociadas, apropiadas y cuestionadas las políticas de incentivos imperantes dentro de los modelos de gobernanza educativa bajo estudio.

4. Estructuras salariales y remuneraciones

La carrera docente está estrechamente relacionada con las remuneraciones e incentivos. Buena parte de la bibliografía examinada considera que las remuneraciones docentes se componen de una serie de rubros: el salario básico y otras especificaciones que otorgan aumentos por diferentes motivos, entre las cuales la antigüedad suele ser la más importante. En varios casos, el salario básico puede aumentar en forma sustantiva cuando se consideran los incentivos (Labadie et al. 2006, Mizala y Romaguera 2005, Morduchowicz 2002 y 2009).

Una de las características más extendidas de las estructuras salariales docentes en América Latina es que las escalas actuales son definidas centralmente (Morduchowicz 2009). En general, entre las principales ventajas de las estructuras salariales definidas centralmente se puede señalar que: (i) son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; (ii) el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; (iii) su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla, y reducen, sino eliminan, la competencia entre docentes (aunque no proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos). Adicionalmente, (iv) tienen un rasgo de justicia al remunerar igual a docentes con similares características (experiencia, título, desempeño).

Sin embargo, se registran también desventajas de esas escalas pre-establecidas (Morduchowicz 2009). Algunas de las más relevantes se refieren a que: (i) docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; (ii) docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; (iii) docentes con mayor experiencia no son aprovechados –ni remunerados– en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo; (iv) el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; y (v) las estructuras vigentes pagan igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

Morduchowicz (2011) señala que en la profesión docente hay déficits (de formación, por ejemplo) y para corregirlos se postulan los incentivos salariales. El autor afirma que los incentivos “*son el intento de promover y reconocer a docentes capaces, atraídos al sector con independencia de los ingresos alternativos o las diferentes oportunidades de desarrollo personal y profesional en otras áreas*” (Morduchowicz 2011: 3). La temática referida a los incentivos ha estado acompañada por debate y posiciones encontradas, tanto a nivel de analistas como de formuladores de política, representantes gremiales y la comunidad educativa en general.

Louzano y Morduchowicz (2011) examinan en profundidad la experiencia chilena como un ejemplo de incentivos basados en dos categorías: (i) los incentivos basados en los resultados de los estudiantes, y (ii) los incentivos basados en conocimientos y habilidades de los docentes. Si nos referimos al primer tipo de incentivos, Chile es el país de la región más ilustrativo ya que desde 1996 introdujo el *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño* (SNED). Se trata de un mecanismo para identificar a los establecimientos subvencionados por el Estado con mejor desempeño y otorgar una asignación monetaria mensual a los docentes que trabajan en ellos. Los resultados académicos de los estudiantes en las pruebas Sistema de Medición de la Calidad la Educación (SIMCE), con una ponderación cercana al 40%, tienen una influencia importante a la hora de medir el desempeño de los centros. Dado que hay una significativa correlación entre las características socioeconómicas de los estudiantes y sus resultados escolares (Louzano y Morduchowicz 2011), el gobierno construye grupos homogéneos para poder comparar establecimientos de características similares (según zona geográfica, nivel de enseñanza y nivel socio-económico).

Uno de los desafíos de los esquemas de incentivos es lograr que la probabilidad de recibir el reconocimiento sea alta, es decir, que no sólo promueva una actitud en los docentes que están seguros de recibirlo. Mizala y Romaguera (2005) encontraron que éste era uno de los problemas del SNED en Chile ya que para un grupo de docentes la probabilidad de recibir el incentivo era alta y el resto de los docentes sabía que nunca lo lograría. Sobre este tema, uno de los referentes clave que entrevistamos en Chile, afirmó:

“...lo que ellos adujeron² fue que los países donde existe evaluación docente desde hace mucho tiempo, la evidencia dice que es nefasto dar un incentivo directo porque se termina el interés del profesor por la evaluación. Ese es el argumento que nos dieron, pero yo no sé si será valedero aquí en Chile [...] yo creo que el Gobierno habría ganado mucho más si con la evaluación se hubiera otorgado directamente un incentivo al profesor”.

² Refiere al Ministerio de Educación de Chile

Si nos referimos al segundo tipo de incentivos, basados en conocimientos y habilidades de los docentes, en Chile existe la *Asignación de Excelencia Pedagógica* (AEP) desde 2002. Se trata de un proceso voluntario que busca reconocer el mérito profesional de los docentes de establecimientos primarios y secundarios. La evaluación consiste en una carpeta (portafolio) con las preparaciones de las clases, un video de una clase, y una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Los docentes AEP obtienen una retribución económica que equivale, aproximadamente, al décimo tercer sueldo durante diez años contados desde el año de la postulación. La asignación se pierde si el docente pasa a otro tramo de la carrera debido a la antigüedad (Morduchowicz 2009).

También en Chile existe otro ejemplo de incentivos basados en conocimientos y habilidades de los docentes. Se trata del *Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente* que funciona desde el año 2004 y que propone la evaluación obligatoria cada cuatro años de los docentes mediante estándares nacionales presentes en el Marco de la Buena Enseñanza (MBE). La evaluación tiene cuatro componentes: una autoevaluación, que representa el 10% de la evaluación; un informe de referencia de terceros (director de la escuela y jefe técnico pedagógico) con un peso del 10%; una evaluación de un par de un centro educativo diferente, con una ponderación del 20%; y una carpeta (portafolio) que representa el 60% y que contiene un video de una hora de clase.

El docente que obtiene calificación básica o insatisfactoria debe capacitarse para mejorar. La evaluación identifica los puntos sobre los cuales debe trabajar en los planes de superación profesional. Quien obtiene la calificación insatisfactoria debe volver a presentarse a la evaluación al año siguiente, luego de haber seguido la capacitación. En caso de volver a obtener dicho resultado, debe dejar de manera temporaria su puesto en el establecimiento donde trabaja y seguir una formación de superación profesional a tiempo completo luego de la cual vuelve a ser evaluado. En caso de obtener por tercera vez el resultado insatisfactorio, el profesional deja de ser docente. Tal como manifestó uno de los entrevistados de un colegio municipal:

“La persona que es evaluada por ejemplo tres veces Insuficiente, tiene que salir del sistema. Eso también no es muy formativo que digamos. Es más bien punitivo. La persona que sale en los rangos de básico o insuficiente tiene que perfeccionarse. Tiene que hacer unas clases especiales[...] pero hay personas que se las ingenian por ejemplo «salí Básico, me van a mandar a estudiar ¡ah, no! Este año me salgo y no trabajo en esto y voy a trabajar de otra cosa»”.

Si el docente obtiene calificación destacada o competente, puede rendir un examen de conocimiento sobre la materia que enseña para obtener la *Asignación Variable por Desempeño Individual* (AVDI). Este adicional salarial se otorga de manera trimestral y representa entre el 5% y el 25% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN).

Uno de los informantes clave en Chile sostiene que para entender el tema de los incentivos hay que tener claro que el sistema educativo chileno está orientado por incentivos de mercado, que participa el lucro y que hay una desregulación absoluta del sector privado. Al decir de nuestro entrevistado:

“Muchas políticas de incentivos ligadas a la evaluación docente no han dado resultados. Los mecanismos de evaluación que llevan al otorgamiento de los incentivos, tienen muchas debilidades constatadas. Es un gran «Truman Show»,”

los docentes preparan una clase para ser filmada, reciben en muchos casos ayuda para elaborar sus portafolios... ”.

Las entrevistas a docentes y directores confirman en gran medida lo manifestado por los informantes clave. Muchos de ellos enfatizan el hecho que en Chile los colegios privados están fuera de toda reglamentación, aunque representan el 9% del total. Los incentivos, la evaluación y la carrera solamente afectan a los colegios municipales y en algunos casos a los particulares subvencionados. Los docentes deben entonces ponderar si trabajar en un centro donde estarán sujetos a la evaluación, podrán recibir algunos incentivos monetarios y tendrán seguridad en el empleo (colegios municipales), o bien trabajar en otros centros donde no se aplica el sistema de evaluación, podrán recibir en algunos casos mejores salarios pero tendrán escasa seguridad laboral (particulares subvencionados y privados).

Las entrevistas nos alertaron acerca de las debilidades del sistema de incentivos de Chile. Algunas de esas críticas se vinculan con un hecho frecuente relacionado con la facilidad con que los docentes pueden manipular el sistema de evaluación por portafolios y así mejorar su evaluación y poder recibir incentivos. Además hay serios problemas en los colegios particulares subvencionados con fines de lucro, ya que a menudo se contrata profesores y se los echa a los dos años para no pagar el bono por experiencia. Es así que un profesor de un colegio municipal declaró:

“Yo pienso que está bien que se le haga una evaluación a los profesores. Pero pienso que igual tiene errores, como por ejemplo, hay profesores que no lo hacen, entonces encargan a otras personas que se lo hagan. Entonces no es muy efectivo. La clase grabada es un porcentaje muy bajo de la evaluación y que como es avisado y todo, de repente como que los profesores preparan esa clase espectacular, incluso la ensayan. Entonces realmente no miden lo que deberían medir. [...] No sé si realmente miden que los profesores lo hagan diariamente, que lo apliquen siempre en su cotidianeidad”.

En Uruguay la situación es muy distinta a la chilena ya que el sistema de asignación de docentes en las escuelas del sistema público depende en gran medida de la elección que realizan los propios docentes del centro educativo y de un sistema de vacantes dependiente de la dinámica del sistema. En consecuencia, los incentivos solo operan marginalmente a través de la decisión del docente y la elección del centro educativo en que desempeñará su cargo (Labadie et al. 2006). En ese sentido, uno de los profesores entrevistados en Uruguay afirma: *“Se habla muchas veces de incentivos, pero aquí es como que todo es lo mismo, todo es igual, da igual si sos bueno o no”.*

Los docentes de centros educativos públicos participan en un único mercado laboral interno. Los salarios se ajustan por antigüedad, y la carrera y sus escalones también se apoyan en la antigüedad. La asignación de los docentes en los centros educativos depende de un sistema de jerarquización y concurso fuertemente marcado por la antigüedad. En ese sistema los mejores docentes y más antiguos tienen derecho a elegir primero y consecuentemente tienden a elegir los mejores centros educativos (Labadie et al. 2006).

En Uruguay existen diversas compensaciones que refieren básicamente a incentivos para quienes trabajan en contextos vulnerables, a incrementos por titulación y a compensación anual por “presentismo”. Pero claramente los incentivos no operan como un mecanismo eficaz, y muchas veces ni siquiera son un tema de agenda. En ese sentido, uno de los directores de un centro educativo entrevistado en Uruguay afirmó:

“...el tema incentivos no está presente, ni cuenta, si le preguntas a los profesores, muchos no saben de qué estás hablando, no se premia a los buenos ni tampoco sirve para que los mejores vayan a los centros que más los necesitan [...] en Uruguay el incentivo es una mala palabra todos tenemos que recibir lo mismo y así se premia la mediocridad.”

En Uruguay, los cambios y reformas en los sistemas de remuneración a través de incentivos se inscriben en un marco institucional altamente centralizado, donde los departamentos (19 en todo el país) no tienen injerencia directa, ni desde el punto de vista técnico/financiero ni en el proceso educativo.³

El mercado laboral de los maestros en el Uruguay es, al decir de Labadie et al. (2001), un “mercado laboral interno”, en tanto hay puestos de entrada en la base de una estructura jerárquica y la promoción se da al interior de esa jerarquía, de acuerdo a carreras o “escaleras” de puestos de trabajo estipuladas por las políticas de la organización.

En un país con el 85% de la matrícula de educación básica en la órbita pública, el Estado es el principal empleador de los docentes. La provisión de vacantes se realiza centralizadamente, sin que los directores tengan injerencia en el proceso de reclutamiento y de selección de recursos humanos de su escuela –aunque sí la tienen en la evaluación y en los méritos, en las que pesan fuertemente las evaluaciones hechas por el jefe directo-.

El trabajo de los docentes públicos está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los docentes son “efectivos” y “no efectivos” y entre éstos están los temporarios (“suplentes”) y los sustitutos (“interinos”), quienes ocupan los puestos que aún no han sido asignados a los maestros y profesores efectivos, hasta que se realice el nombramiento. Los maestros efectivos tienen una serie de derechos –la estabilidad en el cargo, entre otros- de los que no gozan los maestros suplentes ni los interinos (Vaillant 2008).

En la enseñanza pública estatal, que incluye casi el 83% del total de estudiantes del país, los docentes efectivos (por concurso de méritos y/o méritos y oposición) adquieren el estatus de funcionarios públicos. Su destitución está regida por las causales constitucionales de “omisión, ineptitud o delito”. En el nivel de la Enseñanza Media (general o técnica) más de la mitad de sus docentes son interinos (no efectivos), como consecuencia de que los institutos de formación docente no han producido un número suficiente de egresados. Esta es la razón por la que los mecanismos de contratación han constituido históricamente parte de los reclamos de los sindicatos (Vaillant 2008).

El ordenamiento de los maestros se realiza a través de un índice compuesto de diversos indicadores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como maestro (Labadie et al. 2001). Una vez que se conoce el total de cargos entre los que se puede elegir, en cada uno de los 19 departamentos del país se realiza la elección de horas por parte de los docentes. Las normas establecen un complejo mecanismo regido por el “orden de precedencia por grado en orden decreciente” (Estatuto del Funcionario Docente). El mecanismo fija que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y los suplentes, los de mayor grado antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje.

El caso Uruguay muestra un *sistema de evaluación* reglamentado minuciosamente, que ofrece garantías a los docentes, quienes pueden recusar tanto el

³ La excepción es que pueden donar terrenos para construir centros educativos o bien contratar personal de apoyo.

juicio de la Junta Calificadora como los informes del director e inspector. Es una evaluación jerárquica, en la cual la autoridad central juega un papel relevante. No está prevista ni la autoevaluación ni la evaluación del docente por parte de sus colegas de establecimiento, tampoco se han establecido estándares de desempeño para los docentes y casi no se ha planteado ni en la reflexión ni en el debate la cuestión de asociar la evaluación docente a los incentivos económicos.

Los docentes uruguayos son evaluados por sus directores y por los inspectores. La evaluación de los directores es anual y refiere fundamentalmente al desempeño del docente en el centro educativo y con la comunidad. La evaluación de los inspectores, en cambio, se concentra en la labor del docente en el aula, priorizando los aspectos didácticos. Al respecto, uno de los profesores entrevistados nos dijo:

“...el sistema de evaluación en Secundaria es un chiste. Hacemos que trabajamos y hacen que nos evalúan, los inspectores vienen con suerte una o dos veces al año, y a veces ni pisan el liceo. Luego está el Director y todo depende de él, algunos evalúan desde el escritorio y otros se toman la tarea más en serio y vienen a vernos a las clases. Decididamente deberíamos cambiar pues además si sos malo, no te pueden echar, el director te hace un informe negativo y en el mejor de los casos se saca al mal docente de encima pero éste se va a otro liceo, o sea que se transfiere la incompetencia”.

Las entrevistas a directores y docentes de centros educativos públicos en Uruguay muestran que la evaluación del desempeño docente se asimila a las visitas que pueda hacer el director o el inspector al profesor en su clase. Tanto directores como docentes afirman que los directores dedican mucho tiempo a las tareas de gestión. Dentro de éstas, las actividades meramente administrativas (contabilidad, manejo de infraestructura) están omnipresentes, mientras que otras más directamente vinculadas a la enseñanza (monitoreo y evaluación de progreso en los aprendizajes, coordinación de asignaturas, coordinación de actividades extracurriculares) son menos frecuentes. Uno de los directores entrevistados nos dijo:

“Quisiera pasar mi día visitando clases y viendo cómo trabajan los profesores. Me doy cuenta que algo mal estamos haciendo, muchos estudiantes desertan, otros repiten, pero no me da el tiempo, entre los padres que piden entrevistas, los formularios, los requerimientos del Consejo, todo lo que no funciona y tengo que solucionar, el tiempo no me da”.

La realidad vivida por los directores suele ser la misma de los inspectores, quienes tienen enormes dificultades para evaluar a los profesores, ya que las tareas administrativas son muchas y además el tiempo es escaso. Una profesora de un liceo público de Uruguay, nos señaló:

“Aquí nos evalúan por la inspección de cada asignatura, vienen un día, no nos avisan, y en 45 minutos nos evalúan [...] No estoy demasiado de acuerdo con este tipo de evaluación porque considero que evaluar en 45 minutos lo que se hace en todo un año, porque de repente ese día no fue bueno y te califican por lo que te pasó ese día y te afecta todo un año o hasta una nueva inspección. Son muchos factores y te va bien o mal. Y hay colegas que no han sido evaluados en más de 5 años.”

La inexistencia de una evaluación que retroalimente la tarea de enseñar parece ser un reclamo generalizado entre los profesores uruguayos, otro de nuestros entrevistados afirmó:

“A mí me evaluaron en el 2004. Y luego ya está, no tenés ningún incentivo para el día a día. Está bien, estamos naturalmente motivados porque somos profesores. ¿Pero cómo sabemos si lo hacemos bien?”.

Al decir de los entrevistados, los dos aspectos en los que objetivamente se evalúa al docente uruguayo tienen que ver con la asiduidad y la puntualidad. En muchos casos, el desempeño del docente en su asignatura es evaluado a partir de aspectos formales sin la intervención de una apreciación efectiva y retroalimentación de su tarea.

La misma situación de “tema cuasi-inexistente” se tiene en Uruguay en relación a los incentivos docentes. Los entrevistados de colegios públicos, afirman en una gran mayoría y como primera respuesta, que no hay incentivos en Uruguay. Cuando se pide mayor desarrollo, los docentes inmediatamente reconocen la existencia de algunos incentivos para aquellos que se desempeñan en contextos vulnerables, pero los conocen poco o nada. Uno de los directores de un liceo público fue muy enfático al respecto:

“Los incentivos no cuentan, el profesor tiene que trabajar en dos lugares para ganar un salario digno y aquellos que hacen las cosas bien no son reconocidos. Es el aspecto vocacional y el reconocimiento de los alumnos y de los padres lo que más cuenta. Nadie va a trabajar a un contexto vulnerable porque tenga un incentivo, el profesor que va, lo hace por vocación, por militancia, o porque no tiene más remedio. Nosotros acá obramos de manera diferente, tenemos un sistema de evaluación, damos reconocimientos a los buenos docentes, pero lo hacemos por la propia, sin ningún nexo con la normativa”.

Los entrevistados de colegios privados en Uruguay dan cuenta de una situación un tanto distinta a la de los centros educativos públicos, al confirmar la existencia de mecanismos propios para la evaluación del desempeño docente. Es así que uno de los directores de un colegio privado nos indicó:

“...internamente nosotros hacemos informes de Dirección. Yo visito todos los docentes, más de una vez en el año. El equipo docente es bastante estable en mi colegio, por lo tanto, digamos, uno hace dos visitas seguidas, conoce bien las prácticas, lo que sí se ajusta mucho las prácticas docentes, se trabaja mucho en ese sentido, evaluando los rendimientos de los alumnos, qué está pasando con los alumnos, con los grupos y se trabaja con el docente. Hacemos un seguimiento permanente del rendimiento de los alumnos, se habla con los docentes, se ajusta. Está vinculado con una evaluación del docente pero no se formaliza como tal, hay problemas con la cultura, al docente le cuesta aceptar ser evaluado”.

En algunos centros educativos privados, existen incentivos vinculados fundamentalmente con el apoyo económico para la realización de posgrados o de cursos de formación continua. Uno de los profesores entrevistados afirmó:

“Si en el colegio tienes buen desempeño, te ayudan para maestrías o cursos de actualización, te pueden pagar hasta la mitad o incluso el monto total, todo depende del profesor y su actuación. También el colegio organiza jornadas de actualización y eso es un incentivo para el trabajo”.

A pesar de algunas diferencias constatadas en las respuestas de los entrevistados de los liceos públicos y de los privados, parecería que existe una opinión generalizada relativa a que no existe un sistema de evaluación docente que retroalimente al docente en la tarea de enseñar. Por otra parte los incentivos parecerían no ser un tema de agenda. Esto se debe probablemente a que en un país pequeño como el Uruguay, los docentes que trabajan en los liceos públicos son a menudo los mismos que laboran en los privados, la cultura de trabajo es la misma y la tendencia es a reiterar las prácticas independientemente de la categoría público-privado.

5. De incentivos materiales a incentivos no-materiales

La bibliografía identifica diversos tipos de incentivos referidos a: conocimientos y habilidades; resultados de los estudiantes; formación docente; enseñanza en escuelas en medios difíciles y enseñanza de determinadas materias (Vegas 2006, Morduchowicz 2009, Louzano y Morduchowicz 2011). En América Latina es posible observar una amplia gama de medidas a adoptar en función del tipo de incentivo, aunque parecería que la región ha privilegiado las dos primeras categorías.

La seguridad laboral puede ser considerada un incentivo no-material. Los empleos docentes en Uruguay y los municipales en Chile pueden considerarse como “empleos protegidos” en tanto son sensiblemente más “regulares” que los restantes empleos. Tal “regularidad” de la inserción ocupacional se refiere a la seguridad del empleo, la regularidad de las tareas, el flujo estable de ingresos y la cobertura de seguridad social que otorga el empleo asalariado, a través de aportes de los empleadores y los trabajadores (Vaillant 2008). Esta protección funciona como un incentivo importante para permanecer en la carrera docente. Un director de un liceo municipal en Chile explicó:

“Cuando estaba el Estado, los profesores faltaban, no iban a clase, no llegaban. Tenían su trabajo seguro y no los iban a echar. Con las corporaciones ha pasado más o menos lo mismo, porque hay que hacerle un sumario, dos, tres y nunca llega el momento. Mientras que en las escuelas particulares tú tienes los contratos y usted me falló este año por lo tanto el próximo ya no sigue conmigo. Tú tienes la posibilidad de cambiar tu gente a la medida, tú vas formando tu gente como la quieres, como la visión y las metas del colegio. En esas condiciones tú sometes a tus profesores, mientras que en un Municipio no”.

Para el caso de Uruguay, los aspirantes a un puesto docente tienen casi certeza de su contratación dado que no hay desempleo en el mercado laboral interno (Labadie et al. 2001). A su vez, los docentes están protegidos por la ley de seguridad social que rige para todos los trabajadores uruguayos, lo cual les asegura los siguientes beneficios sociales: jubilación a la hora del retiro, cobertura de salud,⁴ hogar constituido y asignación familiar.

En cuanto a otros incentivos no materiales, existe ya bastante evidencia de que, aunque las remuneraciones y los incentivos ocupan un lugar importante a la hora de elegir ingresar y permanecer en la profesión docente, los maestros y profesores también otorgan un valor preponderante a otras cuestiones, entre ellas, el reconocimiento y los estímulos asociados al buen desempeño (Andrews 2006). Los incentivos simbólicos

⁴ En el ámbito público este fue un derecho conseguido en el 2002 por el sindicato de maestros (Federación Uruguaya de Maestros, FUM).

(que se relacionan con la valoración social) pueden tener importantes efectos sobre el desempeño de los docentes y, en última instancia, sobre los aprendizajes de los estudiantes (Vaillant y Rossel 2010).

Como consecuencia de esa evidencia, en los últimos años se han desarrollado, en diversos países, numerosas experiencias orientadas a fortalecer el componente no monetario del reconocimiento a los maestros y profesores. Algunas de ellas son impulsadas desde los actores gubernamentales, otras desde la sociedad civil, y otras desde el mundo empresarial (Vaillant y Rossel 2010).

Los premios al docente expresan el interés por dos grandes cuestiones estrechamente vinculadas: la jerarquización social de la figura del maestro a través de la realización de un evento que premie a los docentes más efectivos y la difusión de experiencias exitosas de trabajo docente. Varios entrevistados destacaron el potencial papel de este tipo de herramientas para incentivar un buen desempeño docente. Así un profesor de un liceo público de Uruguay, afirmó:

“Hay mucho que tiene que ver con el reconocimiento de la dirección, de un colega, de los padres, de alguien. Eso es fundamental porque hay que salvar más la parte humana, yo creo que habría que establecer un reconocimiento a fin de año de los docentes que han logrado un trabajo donde realmente se trabajen proyectos, que estimulen la autoformación, ser autodidacta [...] El Estado podría destacar buenas experiencias para generar contagio...”

Aunque la evidencia sobre los efectos de la premiaciones en la mejora de la valoración social de la docencia, son todavía incipientes, parecería que ellas se han instalado como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, brindan incentivos para un mejor desempeño de los docentes (Vaillant y Rossel 2010).

5. La paradoja de los incentivos: debates y controversias

Morduchowicz (2011) señala que la economía convencional suele ver buena parte de las acciones humanas a través de la lente de los incentivos. Éstos poseen el atractivo de brindar soluciones aparentemente sencillas a problemas complejos. El autor señala que aunque a veces esconden el franco desconocimiento sobre cómo operar un cambio, no debe perderse de vista que los incentivos no son un objetivo en sí mismo.

Para que los incentivos funcionen se requiere, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas. La literatura insiste en que los criterios de asignación de incentivos docentes deben estar bien diseñados, disponerse de buenos indicadores y equilibrar las sumas a otorgar (OECD 2009, Louzano y Morduchowicz 2011). Un profesor uruguayo hizo referencia a la necesidad, en caso de consensuar un sistema de evaluación docente, de establecer criterios claros y transparentes:

“Respecto a la evaluación aquí podrían haber resistencias por parte de unos y otros y tendría que ser muy claro y debería haber participación de docentes para elaborar el reglamento de evaluación. Yo creo que si un docente está preparado y siente ganas de enseñar nunca va a tener miedo y resistencia a que lo evalúen y cuanto más si me aumentan el salario. [...] Pero también debería tener una función formativa.”

De acuerdo a los autores examinados los incentivos comportan un aspecto instrumental muy importante y están estrechamente referidos al contexto en el que se desarrollan (Morduchowicz 2011, Louzano y Morduchowicz 2011, OECD 2009). La respuesta a determinado tipo de incentivo depende, entre otros, de ciertas características tales como las capacidades docentes, la especialización en determinada área temática y los contextos específicos en que se aplican.

Los autores examinados insisten en que es posible agrupar las razones que pueden dar origen a los incentivos en algunas categorías tales como el desempeño, la enseñanza en contextos difíciles y la formación docente continua. No obstante, la amplia gama de opciones muestra que no hay un único ni mejor diseño institucional que permita compensar salarialmente el esfuerzo, la dedicación y la superación permanente de los docentes.

En el debate sobre la temática de incentivos muy referido por lo general a los análisis económicos, se suele omitir la importancia de los reconocimientos simbólicos en educación. En general los análisis refieren a las medidas que se concentran en la faz financiera (incentivo monetario) y no en las referidas a una valoración no-monetaria (motivación).

Por otro lado, el gran debe de las políticas de incentivos en América Latina es la carencia de incentivos eficaces en reclutar a los mejores docentes en aquellas zonas donde son más necesarios. Es decir, los incentivos deberían centrarse no solo en reconocer a los buenos docentes, sino que también en garantizar que la distribución de docentes no reproduzca las diferencias socio-económicas que los sistemas educativos deberían combatir.

Las entrevistas realizadas en Chile en los colegios municipales muestran grandes diferencias entre los mismos. En aquellos centros situados en contextos más favorables hay muchos más docentes con altas calificaciones, porque reciben más incentivos y bonos de la Municipalidad y son más reconocidos. Sin embargo, en otros centros educativos situados en un contexto socio-económico vulnerable, los profesores reciben menos bonos y espaciados en el tiempo. El diálogo que mantuvimos con uno de los entrevistados es muy ilustrador al respecto:

Docente: "...hay muy pocos incentivos, yo creo que lo más importante es la vocación, es muy difícil trabajar en estos contextos. Se paga mucho menos que en el resto de los colegios, el sueldo es más bajo"

Entrevistador: "¿No es el mismo en todos los municipales?"

Docente: "No. Lo que pasa que en los municipales sí, hay una renta básica que es pareja a nivel nacional pero hay municipios que tienen más recursos que otros entonces [...] esos municipios aplican a sus profesores una serie de incentivos, bonos por cierta asistencia por ejemplo, bonos por lograr asistencia de niños, bonos por resultados SIMCE, bonos por esto y lo otro. Entonces, estos municipios que tienen mejores recursos van premiando a los profesores y los profesores van tratando de hacerlo cada día mejor [...] capacitan más a los profesores, les pagan cursos muy buenos en las universidades, entonces inyectan más recursos de los que pueden hacer estos municipios".

Al decir de los entrevistados, los bonos que se otorgan para el trabajo en contextos vulnerables, no hacen la diferencia, nadie elige una escuela en contexto vulnerable por el bono. Son otros los incentivos que operan para trabajar en una escuela en contexto vulnerable, como la cercanía al centro o bien la vocación. La motivación mayor está en obtener buenos resultados en niños que tienen muchos factores de riesgo.

Es importante señalar que los incentivos no han operado como un factor real para atraer docentes a los sectores vulnerables. La remuneración básica mínima se aplica tanto a municipales como a subvencionados y algunos bonos también. No hay por lo tanto demasiada diferencia entre ambos tipos de centro en los sectores vulnerables. Parecería que en algunos casos el profesor elige el colegio particular subvencionado para no someterse al mecanismo de evaluación sin importarle el incentivo que puede eventualmente resultar de una evaluación exitosa. La asignación por desempeño difícil es muy pequeña y no sirve, pues se reparte entre todos los funcionarios y profesores de un colegio por igual.

Nuestros entrevistados insistieron en el hecho de que son pocos los incentivos para trabajar en colegios de contextos vulnerables. La mayoría de los profesionales que trabajan en contextos vulnerables lo hacen por un tema vocacional más que por el incentivo. A otros los motiva la estabilidad laboral. Por otra parte, la diferencia de salarios entre los colegios privados y los municipales es muy grande y los incentivos en éstos últimos no alcanzan para colmar la brecha. En los colegios situados en contextos vulnerables, son muchos los problemas, a la falta de seguridad se suma el hecho que sobre los bonos no se pagan aportes y por ello no cuentan a efectos jubilatorios.

En el caso de Uruguay, los entrevistados de liceos públicos, afirman en una gran mayoría y como primera respuesta, que no hay incentivos. Cuando se pide mayor desarrollo, los docentes inmediatamente reconocen la existencia de algunos incentivos para contextos vulnerables pero los conocen poco o nada. Algunas reformas de la década 1990 intentaron crear, por primera vez, sistemas de compensación e incentivos para cambiar los efectos que el sistema tradicional de jerarquización y concurso ha tenido. Fue así que surgieron algunos programas que ofrecían incentivos monetarios para inducir que los mejores docentes elijan centros educativos que tienen estudiantes con mayor déficit socio-cultural, tratando de hacer que esos centros resulten más atractivos y contrarrestar el efecto de selección.

6. Reflexiones finales

Los resultados del proyecto de investigación “La prestación de servicios públicos en la educación básica: arreglos institucionales, gobernanza y resultados educativos en Chile y Uruguay”, muestran que en el primer país el tema de la evaluación del desempeño docente y de los incentivos está presente y constituye un tema de agenda. En el Uruguay existe muy poco debate sobre el asunto.

En Chile, tanto a nivel de los directores, de los docentes y de los informantes clave, la temática acerca de los incentivos se encuentra omnipresente. Parecería que uno de los ejes de la discusión es saber si los incentivos operan realmente como mecanismo que atraiga no sólo para el ingreso a la carrera docente, sino para la permanencia y el progreso en ella. Aparentemente, los incentivos no estarían dando los efectos esperados.

Tanto en el caso de Chile como en el de Uruguay, los entrevistados mencionan diversos logros de los docentes que podrían ser incorporados en la perspectiva de la trayectoria laboral y que podrían estructurar una carrera profesional atractiva y dotada de incentivos. Nos referimos por ejemplo, a la participación en un curso desafiante y su aprobación; la elaboración de un proyecto a realizar en un centro educativo, su puesta en marcha y evaluación; la satisfacción de ganar un concurso calificado y el prestigio que eso conlleva; la presentación a becas de estudio o el asesoramiento a un colega que se inicia en la docencia.

El examen de lo ocurrido en Chile y en Uruguay, muestra que las eventuales soluciones deben escapar a la lógica dicotómica. Las cuestiones principales referidas a gobernanza se relacionan con la estructura de toma de decisiones, por lo que su análisis es por definición complejo. Para dar cuenta de esta complejidad, deberíamos agregar a nuestra reflexión la noción de “buena gobernanza” y preguntarnos si los incentivos docentes inciden en una “buena gobernanza” en Chile y en Uruguay.

Chile y Uruguay tienen un escenario muy diferente y por lo tanto la “buena” gobernanza educativa, será entendida de forma diferente dependiendo del papel de los diferentes actores en la toma de decisiones y de los mecanismos de evaluación docente e incentivos. Esos mecanismos de incentivos remiten a cambios y transformaciones en las reglas de juego y en las interacciones de los actores. La investigación no nos permite decir dónde existe una “buena gobernanza” pero sí nos permite contrastar lo que dice la bibliografía respecto a cuáles son los “ingredientes” que deben estar presentes: evaluación de procesos y productos educativos y control social sobre prácticas e instituciones educativas (de gestión pública y privada) en función de criterios claros, nacionales y democráticamente acordados.

Si hay algún consenso en la literatura sobre políticas educativas es que los incentivos importan, e importan mucho. Existe una vasta literatura sobre el papel de los incentivos materiales y simbólicos en los docentes y los efectos positivos que ellos podrían tener en los resultados de aprendizaje de sus alumnos. Parecería que el valor de los incentivos económicos no es tanto por el incentivo en sí mismo, sino porque obliga a las organizaciones y a los sistemas a hacer evaluaciones sistemáticas. La existencia de un compromiso vinculado con la asignación económica, hace que muchos procesos tengan que ser racionalizados administrativamente, lo que redundaría en una mejor “rendición de cuentas” y funcionamiento del sistema en general, independientemente de la alineación individual de los docentes.

La investigación muestra también que los entrevistados problematizaron la visión unidireccional de la relación incentivo/resultado educativo, ya que al analizar el caso específico de Chile es posible encontrar mecanismos solapados a los que se puede atribuir gran parte de los logros educativos que poco tienen que ver con el desempeño docente.

Otro de los resultados de la investigación realizada es que el debate sobre la temática de incentivos enfatiza en los análisis económicos y suele omitir la importancia de los reconocimientos simbólicos en educación. En general los análisis refieren a las medidas que se concentran en la faz financiera (incentivo monetario). Parecería que las motivaciones de los profesores para ingresar y permanecer en la docencia reciben, también, una fuerte influencia de reconocimientos no monetarios. Y aunque la evidencia de ese tipo de incentivos sobre el desempeño del docente, es todavía incipiente y limitada, podría instalarse como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, la efectividad del desempeño de los docentes.

Entre las nuevas hipótesis para estudios futuros resultantes del trabajo de investigación, podemos mencionar la referida a la diversidad de contextos. Los incentivos comportan un aspecto instrumental muy importante y están estrechamente referidos al contexto en el que se desarrollan. La respuesta a determinado tipo de incentivos depende, entre otros, de cierta tradición cultural y de las características de los docentes. Y en ese sentido apreciamos diferencias considerables entre Chile y Uruguay que habría que continuar explorando.

Bibliografía

- Aedo, Christian (2003). "La educación municipalizada en Chile", en Renato Hevia (ed.), *La educación en Chile, hoy*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales. pp. 137-149.
- Andrews, Hans A. (2006). *Awards and Recognition for Exceptional Teachers: K-12 and Community College Programs in the USA, Canada and Other Countries*. Ottawa, IL: Matilda Press.
- Bogliaccini, Juan A. y Fernando Filgueira (2003). "Las reformas educativas en Chile y Uruguay: descentralización orientada al mercado vs. centralismo estatista: acciones y resultados de dos modelos de transformación educativa", *Documentos de Trabajo del IPES*, Número 1, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Braslavsky, Cecilia (1997). "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en Graciela Frigerio, Margarita Poggi y Mario Giannoni (comp.), *Políticas, instituciones y actores en educación*, Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Balu, Rekha; Patrinos, Emiliana Harry and Vegas (2009). "GDN Educational Issues Paper", *Working Paper* No. 10, Global Development Network - GDN.
- Grindle, Merilee S. (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance*, Volume 17, Issue 4, pp 525-548.
- Hay, C (1997). "Estructura y acción", en D Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn, Joop F. M. Koppenjan (1997). "Introduction: a management perspective on policy networks". En W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage
- Labadie, Gastón J.; Renato Operti, y Alejandro Retamoso, (2001). *Mercado laboral interno y los salarios de los maestros en el Uruguay*. Montevideo: mimeo.
- Labadie, Gastón J., Alejandra Mizala, Alejandro Retamoso, Renato Operti y Pilar Romaguera (2006). "Gestión Educativa, Remuneraciones e Incentivos: Análisis Comparado de las Experiencias de Chile y Uruguay". *Documento de Trabajo* No 20, Montevideo: Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT-Uruguay.
- Louzano, Paula y Alejandro Morduchowicz (2011). "Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean: What Makes Effective Policies and Practices", Documento redactado para el *Informe Global de la UNESCO. Addressing the EFA Teacher Gap What Makes Effective Policies and Practices*, UNESCO/OREALC.
- Mancebo, María Ester, Denise Vaillant, Cecilia Llambí, Gabriela González y Leticia Piñeyro (2011). "La prestación de servicios públicos en la educación básica: arreglos institucionales, gobernanza y resultados educativos en Chile y Uruguay". *Informe Preliminar para GDN*, mimeo.
- Meade, Benjamin y Alec Gershberg (2006). *Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability?* PREAL, <www.preal.org>
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2005). "Teachers' salary structure and incentives in Chile", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Washington: World Bank Press.
- Morduchowicz, Alejandro (2011). "Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes". *Documento de Trabajo* Nro 55. Santiago de Chile: PREAL.
- Morduchowicz, Alejandro (2009). "La oferta, la demanda y el salario docente: modelo para armar", *Documento de Trabajo* Nro. 45. Santiago de Chile: PREAL.
- Morduchowicz, Alejandro (2002). "Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes", *Documento de Trabajo* Nro. 23. Santiago de Chile: PREAL.
- OECD (2009). *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, Paris: OECD.
- O'Toole, Larry Jr. (2005). "Implicaciones para la democracia de una burocracia en red", en Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 245-263.

- Pérez, Guillermo y Guillermo Sandoval (2008). *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Chile*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer.
- Prats Català, Joan (2005). “Modos de Gobernación de las Sociedades Globales” en Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 145-172.
- Rhodes, R.A.W. (2005). “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 99-122.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder Colorado: Westview.
- UNESCO (2009). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, Francia: UNESCO.
- Vaillant, Denise (2008). “Los sindicatos y la educación pública en América Latina: El caso Uruguay”, en *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina. Uruguay*, Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Vaillant, Denise y Cecilia Rossel (2010). “El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia”, *Documento de Trabajo* N°48, Santiago de Chile: PREAL.
- Vegas, Emiliana (2006). “Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica”, *Revista de Educación*, 340, mayo-agosto, pp. 213-241.
- Weinstein, José (2006). “La negociación MINEDUC-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal”. Trabajo presentado en la *IX Reunión del Diálogo Regional de Política*. Red de Educación. BID.