

**POLÍTICAS DE INCENTIVOS
DOCENTES:
CARRERA MAGISTERIAL Y OPCIONES
DE REFORMA**

**Lucrecia Santibañez (Fundación IDEA)
José Felipe Martínez (UCLA)**

**Enero 15, 2010
México D.F.**

En teoría, los incentivos resuelven el clásico problema principal-agente

- ▣ **El “principal” demanda cierto rendimiento del “agente” pero no puede monitorear su trabajo**
 - Los objetivos de ambos pueden no estar alineados
 - Los incentivos buscan corregir esta posible desalineación
- ▣ **Los supuestos que apoyan un sistema de incentivos incluyen:**
 - Una definición clara y conocida del producto
 - Una definición de lo que se entiende por buen desempeño
 - Los trabajadores conocen la “tecnología” para mejorar
 - El beneficio del incentivo superará al costo de monitoreo y medición

En educación, hay alguna evidencia sobre el impacto positivo de los incentivos

- ▣ **Algunos programas de incentivos muestran mejoras:**
 - India (Duflo y Hanna, 2006)
 - Israel (Lavy, 2002)
 - Kenya (Glewwe, Ilias y Kramer, 2003)
- ▣ **Sin embargo, en muchos casos las mejoras son de corta duración y no siempre se deben a mayor esfuerzo**
- ▣ **Muchos de los supuestos anteriores no se sostienen en el ámbito educativo**
- ▣ **Los programas de incentivos pueden tener consecuencias imprevistas**
 - Enseñar para la prueba (“teach-to-the-test”)
 - Copia o “gaming”

Carrera Magisterial fue parte de los Acuerdos de descentralización educativa (1992)

- ▣ **Durante los 80s, los salarios magisteriales perdieron gran parte de su valor real y estaban muy deprimidos**
- ▣ **Como parte de los acuerdos de descentralización se implementa CM**
 - Algunos argumentan que fue una concesión al SNTE para aceptar la descentralización
- ▣ **Casi la mitad de las plazas incorporadas actualmente entraron en automático al programa**
 - Ya que no había un sistema de evaluación funcional
 - Y se absorbieron los maestros que provenían de otros esquemas de estímulos operantes e n ese momento

No todos los objetivos de CM tienen que ver con la calidad educativa

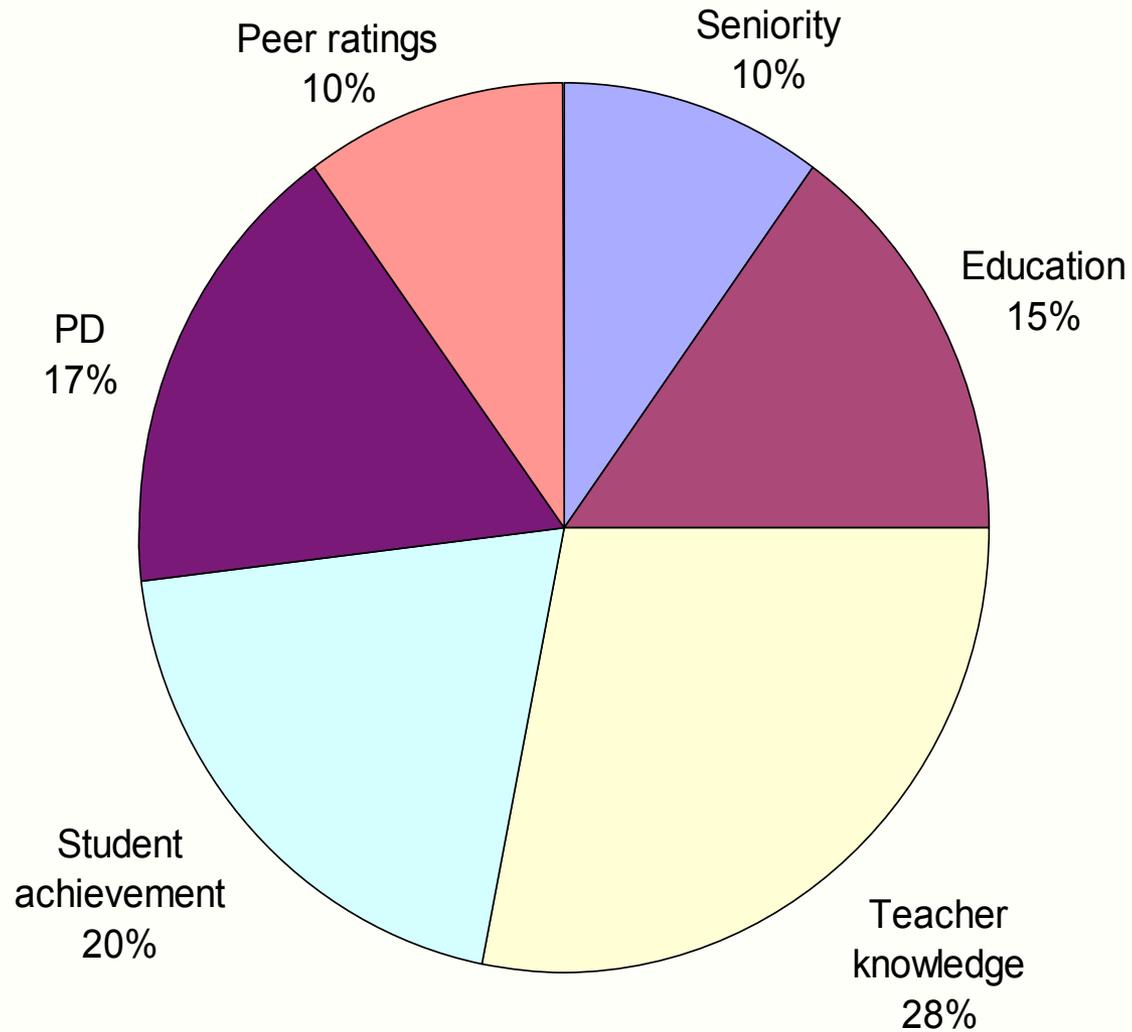
▣ Objetivos del programa:

- Coadyuvar a mejorar la calidad educativa
- Mejorar las condiciones salariales, de vida y trabajo
- Recompensar a los mejores maestros

▣ El principal propósito de CM tuvo que ver con mejorar las condiciones salariales de los maestros

- Este fue el único que se logró de forma inmediata maestros

CM evalúa seis “factores”



(Algunas) Características del programa

- ▣ **El estímulo representa desde 25% del sueldo base hasta más del 200%**
 - Se conserva durante toda su carrera
- ▣ **Desde 1998 (Etapa 7), los maestros necesitan un mínimo de 70 puntos para ser incorporados**
 - Para promociones no hay mínimo requerido
- ▣ **Hay restricción de tipo de plaza elegible y esto pega especialmente a nivel secundaria**
- ❖ **Casi la mitad de las plazas incorporadas entraron en automático durante las dos primeras Etapas del programa**

Evaluación del Sistema de Evaluación e Impacto del Programa

Preguntas de investigación

- ▣ ¿Qué tan adecuados son los instrumentos y los procedimientos de evaluación docente?
 - Aprovechamiento Escolar
 - Preparación Profesional
 - Desempeño profesional
- ▣ ¿Qué impacto han tenido los incentivos de CM sobre el aprovechamiento escolar?

Métodos

▣ Análisis de las pruebas y evaluaciones de desempeño

- Análisis de alineación y demanda cognitiva
- Análisis de confiabilidad de las pruebas
- Análisis del programa de evaluación y pruebas de CM con referencia a estándares internacionales de calidad
- Comparación del factor desempeño profesional con la práctica internacional

▣ Evaluación de Impacto

- Modelo de regresión discontinua

Resultados

Poco rigor en el diseño de pruebas

▣ **Esfuerzo formidable con presupuesto/tiempo limitado**

▣ **Principales limitaciones:**

- Pruebas con bajos niveles de demanda cognitiva
- Falta de revisión técnica de ítems y pruebas (dificultad, discriminación, dimensionalidad, sesgos)
- Falta de cuerpos consultivos o evaluadores de los contenidos de las pruebas, no hay consejo técnico
- Documentación fragmentada, y con frecuencia inexistente
- Procedimientos de seguridad en el desarrollo y aplicación de las pruebas poco robustos

❖ **Algunos de estos problemas se están atendiendo en ENLACE**

El factor desempeño profesional presentó muchos problemas

▣ No hay evidencia de la validez del instrumento

- No hay correspondencia clara entre instrumentos y estándares de enseñanza

▣ Consiste principalmente de auto-reportes

- No se les proporcionan ejemplos concretos de prácticas docentes deseables
- Evaluación mutua al interior de las escuelas genera presiones y puede introducir sesgos
- Como resultado la varianza es casi nula

▣ No se observa el desempeño de los maestros

- Esto aumenta la necesidad de presentar más evidencia (e.g. Portafolios)

El impacto positivo de CM es nulo (primaria), o muy reducido (secundaria)

- ▣ En primaria no se observa un efecto estadísticamente significativo
- ▣ En secundaria, magnitud del efecto positivo es de 3-15% de una desviación estándar en AE
 - Los mayores efectos (15%) se observan para menos del 5% de los maestros de secundaria
- ▣ Un análisis adicional sugiere que tras una incorporación o promoción, hay una caída en el AE

Limitaciones al análisis

- ▣ **El estudio se concentró únicamente en maestros de frente grupo (1ra vertiente)**
 - No se analizaron directores ni ATPs (2da y 3ra vertientes)
- ▣ **No incluye maestros de todas las asignaturas ni de todos los grados**
 - Evaluación de impacto se limitó a grados 3-6 (primaria) y a ciertas asignaturas en secundaria
- ▣ **La definición de calidad educativa (calificaciones en aprov. escolar) se limita a lo que la prueba puede medir (aprovechamiento escolar)**
 - Hay algunos problemas en las pruebas (sobre todo en secundaria)

Conclusiones y Recomendaciones

CM: ¿Pago por mérito o nuevo escalafón?

- ▣ El programa no está teniendo un impacto significativo en sus propias medidas de calidad
- ▣ El programa no es realmente “meritocrático”; esto puede distorsionar los incentivos al desempeño
 - Incorporación automática en los primeros años
- ▣ Incluye factores que no necesariamente fomentan un mayor énfasis en el aprendizaje de los alumnos
 - AE no tiene la mayor proporción
 - Hay factores que aumentan en automático
 - Hay factores con mucho “ruido”
- ▣ Más que un programa de incentivos, CM fue un aumento salarial generalizado de los maestros

Persisten limitaciones que pueden disminuir el impacto potencial de los incentivos

- ▣ **Los indicadores de desempeño tienen debilidades importantes**
 - Poca varianza, evaluaciones inadecuadas
 - Mucho “ruido”, e incluso sesgo (no hay ajuste por contexto escolar)
- ▣ **La actualización docente no se evalúa de forma satisfactoria**
 - Y no se conoce realmente el impacto de dichos esfuerzos
- ▣ **Para que el programa pueda evidenciar impacto, los instrumentos e indicadores tienen que ser confiables, válidos, y creíbles**

Para elevar la calidad educativa CM necesita reformas estructurales

▣ No garantizar el estímulo

- Introducir sanciones o retiro del estímulo si el desempeño cae debajo de niveles aceptables
- Difícil de implementar, ningún programa en la literatura revisada tiene sanciones explícitas

▣ Evitar el “conteo doble”

- Eliminar factores ya considerados en el escalafón

▣ Diferenciar las evaluaciones para los niveles

▣ Proveer de mejores sistemas de apoyo para aumentar el rendimiento docente

- Re-pensar el factor de actualización, su utilidad y la manera de evaluarlo

El programa necesita además mejores evaluaciones

▣ Para pedir cuentas a los maestros, CM necesita demostrar que su desempeño se evaluará con confiabilidad y validez.

- Mejorar la evaluación del desempeño docente
- Mejorar las pruebas de alumnos y maestros
- ENLACE atendió algunas limitaciones del sistema de evaluación de CM, pero hay mucho trabajo por hacer

▣ Esto será difícil de lograr utilizando únicamente exámenes estandarizados

- Pensar en un sistema de etapas e indicadores múltiples, para una evaluación más integral.
- Esquema masivo o esquema selectivo?

¿Cómo motivar una mejor labor y esfuerzo docente de una manera costo-efectiva?

▣ CM no está dando estos resultados

▣ Se deberá pensar en desarrollar un sistema para recompensar docentes realmente meritocrático:

- Procesos creíbles y técnicamente adecuados de evaluación docente
 - La labor docente es un trabajo complejo que necesita instrumentos complejos de medición
 - Estos deben ser confiables, validos, y justos de forma que se minimicen los sesgos
- Diseño que potencie los incentivos, reduciendo el alcance pero mejorando su efectividad
- Incentivos suficientes y alineados estrategicamente a los objetivos para motivar el cambio que se busca

La evaluación completa así como el resumen ejecutivo en Español están disponibles en:

<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG471.1/>

Dra. Lucrecia Santibañez
Directora Educación
Fundación IDEA
lsantibanez@fundacionidea.org.mx

Dr. José Felipe Martínez
Assistant Professor
University of California, Los Angeles
jfmtz@ucla.edu

Extras

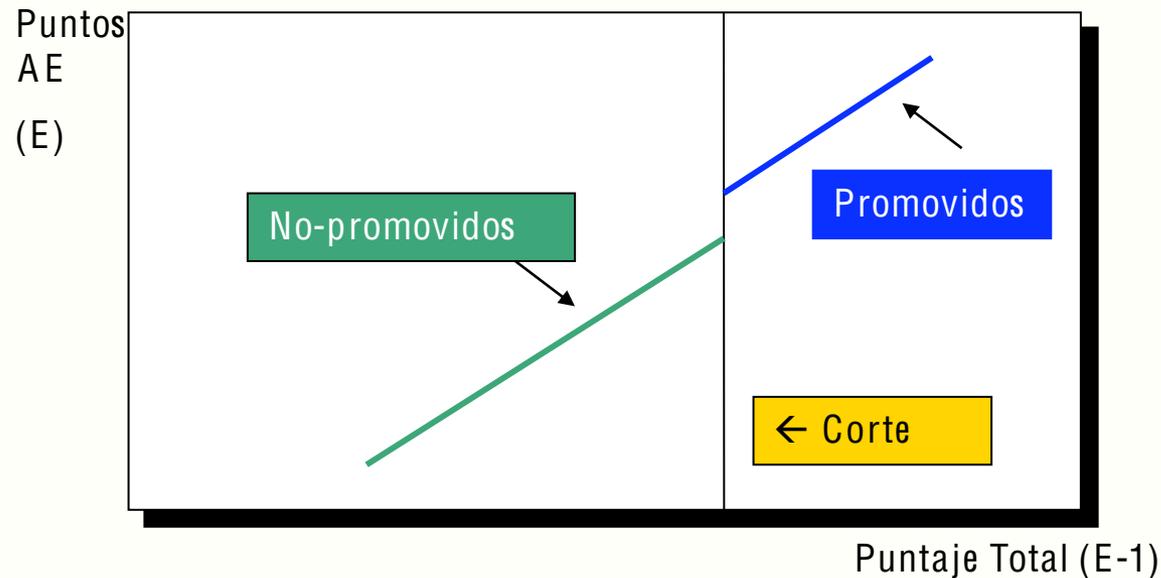
Mediante análisis de regresión se estimó la relación entre los factores

	Aprovechamiento Escolar		Preparación Profesional	
	Prim	Sec	Prim	Sec
Preparación profesional	0.00	(0.01)		
Antigüedad	0.00	n/s	n/s	n/s
Pasante	n/s	n/s	n/s	n/s
Normal Bas	n/s	n/s	n/s	n/s
Normal Lic	n/s	n/s	n/s	n/s
Normal Sup	n/s	n/s	n/s	n/s
PhD/MA	n/s	(0.06)	(0.09)	n/s
Desempeño profesional	0.05	0.05	0.01	0.01
Tomó actualización	0.04	0.05	0.05	0.07
Calificación curso actualización	0.02	0.02	0.02	0.03

❖ En general, hay poca correlación entre los factores del programa

Supuestos para identificar el efecto tras una incorporación o promoción (Parte 2)

▣ **Intuición clave:** en niveles cerca al corte estatal implícito, los maestros no promovidos se comparan con los promovidos



Tras una incorporación o promoción, hay algo de evidencia que sugiere una caída en el AE

- ▣ Magnitud entre 10-35% de una desv. estándar
- ▣ La composición de la muestra puede afectar estos resultados
 - Hay algo de reversión a la media y deserción de la muestra
- ▣ También pueden deberse a una baja en el rendimiento de los promovidos, o más esfuerzo de los que aún no se han promovido
- ▣ Los datos no permiten identificar la razón subyacente
 - Los resultados son tentativos

Por limitaciones de información, la evaluación de impacto se realizó en dos partes

▣ Efecto de los incentivos de CM durante la búsqueda de la incorporación (Parte 1)

- Se evalúan los efectos cuando los maestros todavía están fuera del programa
- Antes de recibir el estímulo

▣ Efecto de los incentivos de CM después de una incorporación o promoción (Parte 2)

- Se evalúan los efectos en docentes incorporados y promovidos (vs. los que no) en el año siguiente al evento
- Después de recibir el estímulo

Supuestos para identificar el efecto de buscar una incorporación

- ▣ Problema de evaluación: falta de grupo de control
- ▣ Los maestros tienen un puntaje inicial basado en sus antecedentes o que está bajo su control
- ▣ Aquellos con puntajes iniciales < 50 ó > 70 tienen poco incentivo para mejorar el aprovechamiento
- ▣ Aquellos con puntajes iniciales entre 50 y 70 tienen mucho incentivo para mejorar el aprovechamiento
- ▣ Intuición clave: El grupo de incentivos débiles sirve como comparación para el grupo con incentivos fuertes

El método de regresión discontinua permite identificar el efecto de CM sobre el AE

