

Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe

Un camino para la calidad y equidad en
educación

Eleonora Bertoni
Gregory Elacqua
Carolina Méndez
Verónica Montalva
Isabela Munevar
Anne Sofie Westh Olsen
Alonso Román

División de Educación
Sector Social
Banco Interamericano de
Desarrollo

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-01900

Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe

Un camino para la calidad y equidad en educación

Eleonora Bertoni
Gregory Elacqua
Carolina Méndez
Verónica Montalva
Isabela Munevar
Anne Sofie Westh Olsen
Alonso Román

División de Educación
Sector Social
Banco Interamericano de Desarrollo

Abril 2020

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: un camino para la
calidad y equidad en educación / Eleonora Bertoni, Gregory Elacqua, Carolina Méndez,
Verónica Montalva, Isabela Munevar, Anne Sofie Westh Olsen, Alonso Román.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1900)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Teachers - Recruiting –Latin America. 2. Teachers - Selection and appointment-Latin
America. 3. Teaching-Latin America-Evaluation. I. Bertoni, Eleonora. II. Elacqua,
Gregory M. III. Méndez, Carolina. IV. Montalva, Verónica. V. Munevar, Isabela. VI.
Westh Olsen, Anne Sofie. VII. Román, Alonso. VIII. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Educación. IX. Serie.

IDB-TN-1900

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



1300 New York Ave NW, Washington, DC 20577

OPCIONAL: Ingrese la lista de autores y sus direcciones electrónicas



BID

Mejorando vidas

Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe:

un camino para la calidad y equidad en educación

Nota Técnica

División de Educación

Banco Interamericano de Desarrollo

Junio 2020

RESUMEN

La evidencia es clara en concluir que el docente es el insumo educacional que más incide en mejorar la calidad de la educación. En ese escenario, América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan urgentes desafíos al seleccionar y asignar los docentes más efectivos a las escuelas que más los necesitan. Este documento busca responder dos preguntas fundamentales: ¿cómo identificamos y seleccionamos a los docentes más efectivos? y ¿cómo los asignamos a las escuelas de una manera eficiente y equitativa? Para responder a estas preguntas recopilamos información sobre la forma en que 12 sistemas de la región seleccionan y asignan a sus profesores: Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA - Argentina), la municipalidad de Río de Janeiro (Brasil) y el estado de Pernambuco (Brasil).

El documento concluye que, pese a que hay diversos niveles de descentralización en la manera en que los países identifican y asignan a los mejores docentes, según las distintas realidades institucionales, culturales e idiosincrásicas de los países, aquellos que implementan estos procesos de forma centralizada tienen algunas ventajas que permiten mejorar la equidad y eficiencia de los sistemas educativos.

Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe

Un camino para la calidad y equidad en educación

Tener buenos profesores es clave para reducir las brechas de aprendizajes. El estudio analiza cómo se identifican y seleccionan a los mejores docentes y cómo se asignan a las escuelas de una manera eficiente y equitativa.



12
sistemas educativos



¿Cómo se identifica y selecciona a los docentes más efectivos?



¿Cómo se asignan los docentes a las escuelas?



Tabla de Contenidos

1.	Introducción	5
2.	Selección de docentes: ¿Cómo identificar y seleccionar a los docentes más efectivos?	7
3.	Asignación de docentes: ¿Cómo asignamos docentes más efectivos a las escuelas?	15
3.1.	Los candidatos postulan a vacantes	16
	Mecanismos de postulación	16
	Información entregada al postulante	18
3.2.	Los candidatos son asignados a vacantes	21
4.	Discusión	24
5.	Bibliografía	26
	Tabla 1: Instrumentos de evaluación para la selección y contratación de docentes	10
	Tabla 2: Niveles de descentralización en la etapa de selección de docentes	15
	Tabla 3: Mecanismos de postulación de candidatos a vacantes y unidad de preferencias	17
	Tabla 4: Niveles de descentralización en la asignación de candidatos a vacantes	21
	Cuadro 1: ¿Cómo pueden las postulaciones en línea y los algoritmos mejorar la asignación de docentes?	23

1.- Introducción

¿Por qué es importante tener buenos docentes? La respuesta parece intuitiva y la evidencia internacional así lo demuestra: el docente es el insumo educacional que más incide en mejorar la calidad de la educación. De hecho, tener un buen docente tiene un efecto importante en disminuir las brechas de aprendizajes (Araujo et al., 2016; Chetty et al., 2014; Hanushek y Rivkin, 2012; Rockoff, 2004), sobre todo en las escuelas que atienden a estudiantes de menor rendimiento (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005) e, incluso, repercute en resultados de largo plazo, como decisiones de educación superior, desempeño laboral; o en aspectos sociales, tales como el embarazo adolescente (Chetty Friedman y Rockoff, 2014b).

Cerrando Brechas, un experimento aleatorio controlado implementado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Ecuador entre los años 2012 y 2018, encontró que, en promedio, el beneficio de tener un buen docente¹ durante 4 años equivale a aumentar el aprendizaje de los estudiantes en 6 meses. Ese mismo estudio encontró que el efecto de un buen docente es, en promedio, tres veces mayor para estudiantes de bajo desempeño, quienes suelen ser alumnos de menor nivel socioeconómico (NSE) y, muchas veces, pertenecientes a minorías étnicas.

Lamentablemente, los países de la región enfrentan escasez de buenos docentes, sobre todo en escuelas donde se concentran estudiantes que más los necesitan (Bertoni et al., 2020). De hecho, diversas investigaciones muestran que en América Latina y el Caribe (ALC), hay muchas vacantes cubiertas con docentes temporales, quienes normalmente no cumplen los requisitos para ocupar los puestos de permanencia (por ejemplo, no logran aprobar los concursos) y pueden, incluso, tener una influencia negativa en el aprendizaje (Ayala y Sánchez, 2017), sobre todo para los estudiantes más desaventajados (Marotta, 2019). Adicionalmente, en la región encontramos que las escuelas de bajo nivel socioeconómico (NSE) tienen una mayor proporción de docentes sin la formación adecuada, problema que se agrava en el caso de las escuelas que atienden estudiantes indígenas (Bertoni et al., 2020).

Considerando estos desafíos, esta nota técnica busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo identificamos y seleccionamos a los mejores docentes? Y, una vez que los hemos identificado, ¿cómo los asignamos a las escuelas de una manera eficiente y equitativa? Para responder a estas preguntas, analizamos la forma en que los siguientes doce (12) sistemas de ALC seleccionan y asignan a sus docentes: Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA - Argentina), la municipalidad de Río de Janeiro (Brasil) y el estado de Pernambuco (Brasil).

1) Medido por la metodología de CLASS elaborada por Pianta et al. (2007) que toma en cuenta el comportamiento de los docentes, como también la calidad de sus interacciones.

En la primera sección, analizamos los procesos de selección de docentes, enfocándonos en los distintos instrumentos de evaluación usados en cada sistema. En la segunda sección, analizamos el proceso de asignación de docentes a escuelas, destacando dos etapas principales: 1) la postulación de los candidatos a las vacantes; y 2) la asignación de los candidatos a las vacantes. Dado que una dimensión transversal a los procesos de selección, postulación y asignación de docentes es el nivel de descentralización en que se toman estas decisiones, en cada sección analizamos las diferencias en estos procesos, distinguiendo entre sistemas centralizados y descentralizados. Además, específicamente para el proceso de postulación de docentes a escuelas, analizamos diferencias en cuanto a la información que los docentes reciben al momento de postular a vacantes. Finalmente, la tercera sección incluye una discusión de políticas que permita a los países de la región identificar, seleccionar y asignar a sus docentes de manera equitativa y eficiente.

2.- Selección de docentes: ¿Cómo identificar y seleccionar a los docentes más efectivos?

En educación, como en otras áreas, es difícil identificar, a priori, la calidad de los profesionales que se busca contratar. Sin embargo, el uso de instrumentos adecuados de evaluación docente puede contribuir a identificar y seleccionar a los buenos docentes, esto es, a aquellos que logran los mejores resultados en sus estudiantes.

Cruz-Aguayo et al. (2020) argumentan que, para poder identificar a los profesores con capacidad de impactar positivamente en sus estudiantes, la evaluación de los candidatos debe basarse en instrumentos que otorguen información válida² y confiable³. Las autoras explican que estas dos cualidades son fundamentales para que la autoridad educativa pueda entender cuáles son las fortalezas y las debilidades de sus docentes, y pueda llevar adelante las acciones necesarias para potenciarlas o superarlas.

Tradicionalmente, la contratación de docentes para puestos permanentes se realiza sobre la base de sus antecedentes laborales y educacionales. Si bien estas características son fáciles de observar y evaluar, la evidencia sugiere que ni los certificados académicos tradicionales (Aaronson et al., 2007; Clotfelter et al., 2007; Clotfelter et al., 2010; Goldhaber and Brewer, 1999; Rivkin et al., 2005) ni los años de experiencia, cuando son más de tres (Araujo et al., 2016, Clotfelter et al., 2010; Harris y Sass, 2011; Rivkin et al., 2005), son buenos predictores de la efectividad docente⁴. De todas maneras, la exigencia de estándares académicos mínimos para la profesión docente contribuye a establecer un piso mínimo para las calificaciones, el que se traduce, entre muchas cosas, en aumentar el prestigio de la profesión (Elacqua et al., 2018).

Debido a esta incapacidad de detectar efectividad docente, varios sistemas educativos han comenzado a considerar instrumentos adicionales para seleccionar a sus profesores, como, por ejemplo, la utilización de pruebas estandarizadas de conocimientos básicos (por lo general, matemáticas y lenguaje) y/o de conocimientos específicos; la observación en aula (evaluación práctica); y las entrevistas con el director de la escuela u otros funcionarios encargados de la evaluación docente. Existe amplia evidencia de que las pruebas de conocimiento y las observaciones estandarizadas de aula son instrumentos relacionados con una mayor efectividad docente (Bruno y Strunk, 2019; Kane et al., 2011;

2) Por información válida, se entiende cuando los resultados que surgen de la implementación de dichos instrumentos permiten identificar, mediante investigaciones rigurosas, docentes altamente efectivos o que tienen un impacto en el aprendizaje de sus estudiantes.

3) Por información confiable se entiende cuando los resultados que se obtienen de cada docente reflejan su desempeño típico en clase y no dependen del día en particular en que la información fue recolectada o de la persona que estuvo a cargo de esa recolección.

4) El método establecido en la literatura para medir la calidad o efectividad docente es el método de valor agregado, el cual compara el nivel de desempeño de los estudiantes de un docente en un determinado periodo con su desempeño el periodo anterior (Chetty et al., 2014a; Kane et al., 2013; Kane y Staiger, 2008).

Kane y Staiger, 2012), así como también lo son las entrevistas por parte del director u otro funcionario (Harris y Sass, 2014; Jacob y Lefgren, 2008).

Las pruebas estandarizadas aplicadas a los docentes son una herramienta útil que, dependiendo de su diseño, permiten identificar su conocimiento pedagógico o disciplinar. Varios estudios encuentran que los puntajes obtenidos por los docentes en pruebas de conocimientos están asociados a mayores aprendizajes de los estudiantes (Bietenbeck et al., 2017; Clotfelter et al., 2006; Clotfelter et al., 2007; Hanushek et al., 2017; Metzler y Woessmann, 2012), particularmente en la materia que imparten. En línea con esto, la evidencia señala que las calificaciones y certificaciones académicas, que están directamente relacionadas con la materia que los docentes imparten, están asociadas con mayores aprendizajes (Betts et al., 2003; Boyd et al., 2007; Clotfelter et al., 2010; Goldhaber and Brewer, 1999). Sin embargo, los efectos de estas calificaciones académicas muchas veces dependen del nivel educativo y suelen concentrarse en matemáticas.

El uso de pruebas estandarizadas es común dentro de los sistemas educativos de ALC, particularmente en las evaluaciones asociadas al ingreso a la carrera y en aquellas requeridas para ascender. Para la región, existe evidencia causal positiva que muestra cómo la implementación de estas evaluaciones puede efectivamente mejorar el desempeño estudiantil (Cruz-Aguayo et al., 2020). Sin embargo, otros estudios muestran que no todos los sistemas logran identificar a los docentes más efectivos. Para una muestra de estudiantes de 2do a 4to de primaria, Cruz-Aguayo et al. (2017) encuentran que profesores ecuatorianos con mayores puntajes en pruebas de conocimientos del concurso docente no necesariamente tienen mayores efectos en los aprendizajes de los alumnos. Estrada (2015) encuentra un resultado similar para el caso de escuelas telesecundarias mexicanas (escuelas de pocos estudiantes en comunidades pequeñas). Aunque falta investigar si estos resultados se mantienen para otro tipo de poblaciones de estudiantes, o si existen pruebas estandarizadas más efectivas, de todos modos, contar con mayores estándares de ingreso puede aumentar el prestigio de la profesión docente. Estrada (2015) y Brutti y Sánchez (2017) encuentran resultados en esta dirección para México y Colombia, respectivamente, al mostrar que los profesores que ingresan a la carrera docente mediante un sistema más riguroso son más efectivos, independiente del resultado que obtuvieron en los tests.

Un segundo instrumento son las entrevistas a docentes. En este tema la evidencia es escasa. No obstante, Jacob et al. (2016) encuentran que, en Washington DC, las entrevistas personales en el proceso de contratación de docentes tienen relación con una mayor efectividad docente. Estas eran entrevistas estructuradas, realizadas por el personal y por docentes del distrito educativo considerados altamente competentes.

Un tercer tipo de instrumento es la evaluación práctica u observación en aula. Ésta, a diferencia de las pruebas estandarizadas, tiene como gran ventaja que es menos controversial (Cruz-Aguayo et al., 2020). Además, la evidencia empírica señala que la observación en aula es un buen predictor de la calidad docente, particularmente en profesores ya contra-

tados (Araujo et al., 2016; Kane et al., 2011; Kane y Staiger, 2012; Milanowski, 2004; Taut et al., 2016; Tyler et al., 2010). Un estudio realizado en escuelas públicas de la ciudad de Washington DC en Estados Unidos encuentra que las clases demostrativas utilizadas en el proceso de contratación de docentes permiten identificar a los docentes más efectivos (Jacob et al. (2016). Sin embargo, este no siempre es el caso. Cruz-Aguayo et al. (2017) no encuentran relación entre los aprendizajes de los estudiantes y el puntaje de docentes ecuatorianos en la clase demostrativa que se utiliza en el concurso docente de ese país. Por lo tanto, es importante tener en cuenta cómo se implementan y evalúan las clases demostrativas.

En definitiva, todas las formas de evaluar a los potenciales docentes tienen sus pros y contras. Aunque la experiencia laboral y los antecedentes académicos no parecen predecir en gran medida el potencial del candidato, son características fáciles de observar y verificar. Además, puede ser importante para la profesión docente contar con estos estándares para contribuir a su prestigio. Las pruebas estandarizadas, de conocimientos básicos y específicos, cuando están bien construidas, parecen ser un mejor indicador, ya que son bastante imparciales y predicen mejor los resultados de los alumnos. No obstante, estas medidas se quedan cortas para identificar otras características del docente que parecen ser más determinísticas, como la motivación y la facilidad para transmitir el conocimiento a los estudiantes. En cambio, las evaluaciones prácticas, como la observación en aula, son una forma más holística de evaluar la capacidad del candidato. Sin embargo, a pesar de que pueden ser muy efectivas, son difíciles y costosas de aplicar. Además, se debe poner mucho cuidado en el diseño e implementación, tanto de las pruebas estandarizadas, como de las evaluaciones prácticas, para lograr que sean instrumentos realmente efectivos. Finalmente, las entrevistas podrían ser otra manera de identificar a buenos docentes, pero son instrumentos más subjetivos. Entonces, dada la complejidad del trabajo docente, es recomendable utilizar una multiplicidad de instrumentos para identificar y seleccionar a los docentes más efectivos.

Los sistemas que analizamos en este estudio utilizan diversas combinaciones para evaluar a sus potenciales docentes para el sistema público de educación: algunos utilizan todas las maneras de evaluar que se discutieron, y otros sólo una (tabla 1). A continuación, se entrega el detalle para los doce sistemas analizados.

Como se puede observar en la tabla 1, la mayoría de los sistemas analizados exige que los docentes tengan un título docente o un título profesional en otra área. Costa Rica, Jamaica y Barbados requieren de títulos profesionales para ejercer la docencia; y otros sistemas, como los de Ecuador, Colombia y CABA, alivianan los requerimientos si es que no se presentan mejores candidatos. En cambio, Chile, Panamá, Brasil (Pernambuco y Río), Honduras y Perú exigen títulos profesionales docentes o normalistas⁵ para ejercer la profesión.

5) Institutos pedagógicos formadores de docentes habilitados para desempeñarse principalmente en educación primaria datan del siglo XIX y existieron mayoritariamente hasta la segunda mitad del siglo XX. Los hubo en Argentina, Chile, Brasil y Panamá entre otros. Todavía existen en México.

Tabla 1: Instrumentos de evaluación para la selección y contratación de docentes

Instrumento de selección: Sistema:	Requisitos de títulos	Antecedentes educativos y laborales ^{1/}	Pruebas estandarizadas				Observación en aula	Entrevistas
			Conocimiento pedagógico	Conocimientos disciplinarios	Razonamiento (aptitud matemática y/o verbal)	Psicotécnica		
Chile	Si (Título Docente)	Depende de cada sostenedor						
Argentina: Ciudad de Buenos Aires	Si (Título Docente*)	Sí	No	No	No	No	No	No
Costa Rica	Si (Bachiller)	Sí (Se asignan puntajes)	No	No	No	No	No	No
Panamá	Si (Título Docente)	Sí (Se asignan puntajes)	No	No	No	No	No	No
Jamaica	Si (Título profesional)	Sí (A cargo de la escuela)	No	No	No	No	No	Sí (A cargo de rector, vicerrector, director del departamento y representante del Ministerio)
Barbados	Si (Título profesional)	Sí	No	No	No	No	No	Sí (Ante personal del departamento y del rector y junta directiva de la escuela)
Brasil: Río de Janeiro	Si (Título Docente)	Sí (Se asignan puntajes)	Sí (Puntaje mínimo 50%)	No	Sí (Puntaje mínimo 60%)	No	Sí	No
Brasil: Pernambuco	No	Sí (Se asignan puntajes)	Sí (Se exige puntaje mínimo)	Sí (Se exige puntaje mínimo)	Sí	No	No	No
Honduras	Si (Título Docente)	Sí (Se asignan puntajes)	Sí (Puntaje mínimo 50%)	Sí (Puntaje mínimo 50%)	Sí (Puntaje mínimo 50%)	No	No	Sí (Semiestructura y a cargo de una junta departamental)
Ecuador	Si (Título profesional*)	Sí (Se asignan puntajes)	No	Sí (Puntaje mínimo 70%)	Sí (Puntaje mínimo 70%)	Si	Sí	No
Colombia	Si (Título profesional o Normalista*)	Sí (Se asignan puntajes)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	Si	No	Sí (A cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), órgano autónomo e independiente. Opcional)
Perú	Si (Título Docente*)	Sí (Escuela asigna puntajes)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	Sí (Puntaje mínimo 60%)	No	Sí (En la escuela, bajo lineamientos del Ministerio de Educación)	

1/. Los antecedentes educativos y laborales pueden incluir títulos, cursos, años de experiencia y otros (publicaciones, participación como panelista, etc.)

* En caso de que no se presenten suficientes candidatos que cumplan con los requisitos de la prueba se lleva a cabo una segunda convocatoria en la que se admitan candidatos menos calificados

Asimismo, la mayoría de los sistemas evalúa los antecedentes educativos y la experiencia profesional. En Chile, único caso en el que esto no está explícitamente regulado, el uso de este instrumento dependerá de cada establecimiento o proveedor del servicio educativo, sean éstos municipalidades⁶ o Servicios Locales de Educación (SLE)⁷ en el caso de las escuelas públicas, los que tienen la libertad para establecer sus reglas de contratación docente. Si bien existe la facultad de realizar la evaluación de antecedentes y experiencia profesional, como la de cualquier otra forma de evaluación, se sabe que, al menos usualmente, se evalúan los antecedentes. Para el resto de los sistemas, generalmente este proceso implica la asignación de puntajes de acuerdo con experiencias laborales pasadas, títulos y postítulos universitarios, u otros antecedentes. Como veremos más adelante, estas evaluaciones se realizan en distintos niveles de la administración de los países. En CABA, por ejemplo, la evaluación está a cargo de la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP); en Costa Rica está a cargo de la Dirección General de Servicios Civiles; y en Panamá, de una terna conformada por dos organismos regionales y uno nacional.

En cuanto a las pruebas estandarizadas, CABA, Costa Rica, Panamá, Jamaica y Barbados no cuentan con este instrumento para seleccionar docentes. Para el resto de los países, consideramos cuatro tipos de pruebas estandarizadas. La primera corresponde a las pruebas de conocimientos pedagógicos generales que se aplican en Brasil, Honduras, Colombia y a la prueba de comprensión lectora en Perú. En todas estas, el sistema les exige a los docentes cumplir con un estándar mínimo (del 50% al 60%) para continuar en el concurso. El segundo tipo de prueba estandarizada corresponde a las pruebas de conocimientos específicos o disciplinarios a los docentes en su área de especialización. Salvo la ciudad de Río de Janeiro, este requisito se exige en el resto de los países mediante el cumplimiento de puntajes mínimos. Un tercer tipo son las pruebas de razonamiento y aptitudes generales en matemáticas y lenguaje. Brasil, Honduras, Ecuador, Colombia y Perú aplican esta prueba. Por último, sólo Ecuador y Colombia aplican una cuarta prueba psicotécnica de personalidad y funcionalidad a sus docentes.

La observación en aula no es una práctica muy generalizada en la región. Río de Janeiro, Ecuador y Perú son los únicos sistemas que cuentan con este instrumento para evaluar a sus docentes. En Río, el proceso consiste en una clase simulada de 15 minutos frente a un jurado, donde se evalúan el lenguaje, el conocimiento y la habilidad de planear una clase didáctica. En Ecuador, la clase demostrativa es de una hora académica, y se realiza en una escuela sede, ante un jurado calificador determinado por el ministerio, el que está compuesto por un docente par

6) Las municipalidades son la mínima división territorial del país (en algunos casos menor a una ciudad), y gestionan en red todos los establecimientos educacionales públicos de su territorio.

7) En noviembre 2017, la Ley 21.040 crea una nueva institucionalidad para la Educación Pública en Chile, la cual traspasa los establecimientos educacionales desde 345 municipios a 70 Servicios Locales de Educación. Estas entidades se encargan de la administración de todos los establecimientos educacionales de su territorio. Al 2020 existen 7 servicios locales funcionando.

8) Conformado por el director de la escuela, el subdirector y un docente permanente del mismo nivel o ciclo de la modalidad que el evaluado.

de acuerdo con la especialidad, por el director de la escuela y por un representante del comité de padres. Perú, en cambio, realiza la evaluación a nivel de escuela, siguiendo lineamientos establecidos a nivel central. La observación de clase puede durar entre 45 y 90 minutos y es evaluada por un Comité de Evaluación de Instituciones Educativas⁸ (para vacantes polidocentes completas); o por un Comité de Evaluación de la Unidad de Gestión Local⁹ (UGEL¹⁰), para vacantes en escuelas unidocentes, polidocentes incompletas o multigrados.

Por último, muchos países incluyen las entrevistas como parte de sus concursos. Países descentralizados, como Barbados y Jamaica, cuentan con una entrevista ante la dirección del establecimiento, además de la evaluación de antecedentes educativos y laborales. En Chile, donde si bien cada proveedor del servicio educativo tiene la libertad de diseñar su proceso de contratación docente, existe generalmente una entrevista para la postulación al sistema público. Honduras y Colombia también consideran una entrevista, pero a cargo de las juntas departamentales y del Servicio Nacional del Servicio Civil, respectivamente. Por último, pese a tener un sistema completo y bien centralizado para sus concursos, Perú descentraliza las entrevistas a nivel de escuela.

Una pregunta que también es relevante en esta discusión es ¿quién evalúa a los docentes? Normalmente, en los modelos de selección más centralizados, el gobierno central diseña los instrumentos estandarizados de selección, mientras que en los sistemas descentralizados la selección se realiza a nivel de la escuela. En general, el nivel de descentralización en el que se toman las decisiones de selección de docentes tiene implicancias, tanto en equidad como en eficiencia. Por ejemplo, seleccionar docentes de forma centralizada puede ayudar a reducir costos de evaluaciones y también disminuir inequidades que pueden surgir si las capacidades técnicas de los gobiernos locales o las escuelas son bajas.

En general, no se puede afirmar que exista un modelo idóneo de descentralización en la provisión de servicios públicos¹¹. Asimismo, y si bien destacamos algunas ventajas de los sistemas más centralizados, en este contexto, las distintas realidades institucionales, culturales e idiosincrásicas de los países, conducen a que no haya evidencia concluyente sobre cuál es el nivel de descentralización ideal para la selección docente. A continuación, se analizan los distintos niveles de descentralización en los procesos de selección docente de los 12 sistemas educativos analizados (tabla 2).

9) Conformado por el jefe de Área de Gestión Pedagógica, el director de la Red Educativa y un docente permanente del mismo nivel o ciclo de la modalidad que el evaluado.

10) Las Unidades de Gestión Local (UGEL) del Ministerio de Educación son instancias de ejecución descentralizada de las políticas educacionales con autonomía en el ámbito de su competencia.

11) Existe una tendencia general en todo el mundo hacia la descentralización, motivada por el deseo de los gobiernos de estar más cerca de la gente y, por lo tanto, tener una mejor información sobre cómo elegir políticas que se ajusten a las necesidades locales (Alesina, 2000). En general, los defensores sostienen que la descentralización puede generar eficiencia financiera y ganancias en calidad regionalizando los recursos y entregando el poder de toma de decisiones a los gobiernos locales para la prestación de servicios. Además, puede maximizar la productividad de la educación y otros servicios al permitir que los gobiernos locales tomen decisiones sobre la asignación de recursos escasos, ya que tienen un mejor sentido de las preferencias locales. Igualmente, se dice que la descentralización hace que las unidades locales de gobierno sean más responsables en las decisiones de asignación de recursos. Finalmente, puede mejorar la calidad del servicio, ya que los gobiernos locales

Tal como describimos anteriormente, Barbados, Jamaica cuentan con sistemas de evaluación y selección del docente descentralizados a nivel de escuela. Jamaica descentraliza el proceso de selección y contratación a nivel de escuela. Barbados, en cambio, cuenta al menos con algunos lineamientos del gobierno central. Chile -con una descentralización levemente menor a la de Jamaica-, entrega los procesos de postulación, evaluación y asignación de docentes que quieren trabajar en escuelas públicas¹² a las municipalidades o SLE, quienes, en conjunto con la dirección de cada escuela, hacen el proceso. Para las escuelas privadas con subvención del Estado, el proceso de reclutamiento se rige en cada establecimiento por el código laboral de derecho privado. En el caso de estos tres países, las decisiones de iniciar un concurso y de los instrumentos que utilizan recaen principalmente en los directivos o administradores de los establecimientos.

Un caso particular son los sistemas de CABA, Río de Janeiro y Pernambuco (Brasil). Brasil y Argentina, al ser países federales, parten de una realidad de mayor descentralización. No obstante, si se analiza el nivel de descentralización dentro de estas ciudades/estado, sus sistemas presentan altos niveles de centralización. Para el caso brasileño, en ambas regiones las reglas de evaluación son diseñadas y aplicadas por la Secretaría de Estado de Pernambuco y por el Departamento de Educación de la ciudad de Río de Janeiro a nivel central. El caso de CABA, la evaluación de docentes la realiza la COREAP, dependiente de la administración central de CABA.

Honduras es un caso de descentralización moderada. Aunque el nivel central juega un papel muy importante en el diseño de la evaluación, la ejecución se realiza a nivel departamental. Las evaluaciones estandarizadas (evaluaciones psicométricas y de competencias básicas), al igual que su rúbrica, son diseñadas a nivel nacional por una terna elegida por el Ministerio de Educación Nacional. A su vez, la evaluación de méritos (currículo y entrevista) se determina a nivel departamental.

En el Perú, las etapas del proceso se ejecutan en niveles distintos de descentralización. Las evaluaciones estandarizadas las diseña y evalúa el Ministerio de Educación (MINEDU). La evaluación de currículo, así como la entrevista

serán más sensibles a las variaciones en los requisitos locales y serán más receptivos a los comentarios de los usuarios de los servicios. Los críticos, por su parte, sostienen que existe un riesgo bien conocido de captura por parte de las élites políticas locales, lo que puede empeorar la equidad en la prestación de servicios. También afirman que las capacidades técnicas del personal del gobierno local pueden ser inadecuadas para una eficiente asignación de recursos, y por tanto, la descentralización puede ampliar las disparidades regionales en la provisión de servicios públicos. (Azfar et al, 2004).

12) En el proceso participa el director del colegio con la vacante y un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad de la vacante a llenar.

ta y la observación en aula, se realizan en el establecimiento, bajo ciertos criterios dados por el nivel nacional, por lo que existe algo de discrecionalidad en los colegios respecto del puntaje final que reciben los docentes.

Por último, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá presentan sistemas de alta centralización. Colombia delega el diseño de pruebas estandarizadas al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES); y la evaluación de los currículos, al Centro Nacional del Servicio Civil (CNSC). Este último es el que administra las pruebas y evalúa a los candidatos a nivel central. Costa Rica también delega el proceso en la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), la que, en consultoría con el Ministerio de la Educación Pública, define los concursos públicos para llenar plazas vacantes y definen la metodología del proceso de reclutamiento. Finalmente, la DGSC es quien evalúa a los docentes. Ecuador y Panamá evalúan a todos los candidatos de manera centralizada. En el caso ecuatoriano, esto incluye una evaluación de competencias básicas, una prueba práctica (clase demostrativa) y una evaluación de méritos. En el caso panameño, el Ministerio de Educación (MEDUCA) es el que revisa las postulaciones de los docentes y los evalúa, según un sistema oficial de puntaje que contempla, para cada aspirante, su historia educativa y los títulos académicos obtenidos, los años de experiencia, las horas de capacitación adicional y el servicio en áreas de difícil acceso, entre otros aspectos.

Tabla 2: Niveles de descentralización en la etapa de selección de docentes

País/territorio:	Selección a Nivel de:
Barbados	Escuelas
Jamaica	Escuelas
Chile	Municipio – Escuelas
Brasil: Pernambuco	Secretaría de Educación (nivel estatal)
Brasil: Río de Janeiro	Secretaría de Educación (nivel estatal)
Argentina: Ciudad Aut. de Buenos Aires	Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP)
Honduras	Nivel departamental
Perú	Ministerio de Educación (MINEDU) y Escuela
Colombia	Gobierno Central
Costa Rica	Dirección General del Servicio Civil (DGSC)
Ecuador	Ministerio de Educación Nacional (MINEDUC)
Panamá	Ministerio de Educación (MEDUCA)

3.- Asignación de docentes: ¿Cómo asignamos docentes más efectivos a las escuelas?

Como mencionamos anteriormente, el paso siguiente a la identificación de los docentes más efectivos es su asignación a las escuelas, lo que tiene implicancias tanto en la equidad como en la eficiencia del sistema educativo. Dicha asignación impacta en la equidad, en cuanto a la distribución de docentes efectivos entre las escuelas más vulnerables; y en la eficiencia, según distintos aspectos: primero, en la asignación de un docente para cada vacante (que no queden puestos sin llenar); segundo, en la rápida asignación del docente a una vacante para no desincentivar a los mejores candidatos (Levin y Quinn, 2003); y tercero, en el correcto emparejamiento entre el docente y la escuela para prevenir futura rotación o deserción (König, 2014). La importancia de emparejar de la manera más eficiente y efectiva a los docentes con las escuelas se ha estudiado recientemente en Estados Unidos, donde Jackson (2013) muestra que la calidad del emparejamiento¹³ docente-escuela tiene impacto en el aprendizaje de los estudiantes.

Sin embargo, la asignación de docentes en ALC sigue siendo desigual. La evidencia empírica muestra que los niños más desaventajados, particularmente aquellos en áreas rurales, tienden a asistir a escuelas con docentes menos calificados (docentes con contratos temporales y con menor experiencia) y peor pagados (Bertoni et al., 2018a; Rosa, 2017). Estas desigualdades surgen, en parte, debido a que los docentes más efectivos optan desproporcionadamente por enseñar en escuelas de alto rendimiento, lo que lleva a los menos calificados a enseñar en escuelas desfavorecidas y de bajo desempeño. Además, las escuelas desfavorecidas generalmente tienen dificultades para atraer y retener a los docentes en general y, por lo tanto, enfrentan una mayor rotación y escasez de profesores.

13) En la literatura de mercados laborales, la calidad del emparejamiento se define como la asignación trabajador-firma cuando la productividad del emparejamiento es alta.

Luschei, Chudgar y Rew (2013) analizan la distribución de docentes efectivos en México y Corea del Sur. Los autores encuentran que, mientras la distribución de docentes efectivos en Corea del Sur se inclina hacia favorecer a los alumnos más necesitados, en México sucede lo contrario. En Corea del Sur, los alumnos ubicados en zonas rurales y con padres con menores niveles educativos tienen mayor acceso a docentes más educados y con mayor experiencia. Esto se debe, en parte, a políticas propias de la carrera docente, que favorecen la rotación constante de profesores. En ese país, las autoridades gubernamentales hacen una primera asignación respondiendo a las necesidades de cada escuela, y no necesariamente a las preferencias de los docentes, ya que, incluso cuando éstos postulan a una región en particular, pueden ser asignados a cualquier escuela dentro de esa zona. Singapur y China también tienen políticas similares: allí el Ministerio de Educación asigna a los docentes a su discreción.

Como lo mencionan Bertoni et al. (2018b), Latinoamérica contrasta drásticamente con los sistemas de asignación y distribución de docentes de Corea del Sur, Singapur y China. Como veremos a continuación, algunos de los países en América Latina ordenan a los docentes de acuerdo con sus resultados en las evaluaciones (ya analizadas en el capítulo anterior) y se permite al candidato escoger la escuela de su preferencia. En otros casos, los docentes declaran sus preferencias antes de comenzar el proceso y luego son asignados a una vacante por una entidad centralizada, pero los criterios de asignación no son claros.

En esta sección analizaremos las dos etapas principales del proceso de asignación de docentes: 1) etapa en la que los candidatos postulan a vacantes; 2) etapa en la que los candidatos son asignados a vacantes.

3.1. Los candidatos postulan a vacantes

Mecanismos de postulación

En esta etapa, la forma en que los docentes seleccionan las vacantes varía según los sistemas. En general, esta etapa se realiza de dos maneras diferentes en los sistemas de ALC:

- 1) en sistemas centralizados, donde los candidatos postulan a través de:
 - a) administraciones nacionales o provinciales
 - b) de una plataforma en línea;
- 2) en sistemas descentralizados, donde los candidatos postulan a las escuelas o en administraciones locales (por ejemplo, en una municipalidad).

Tabla 3: Mecanismos de postulación de candidatos a vacantes y unidad de preferencias

Sistema:	Instrumento de asignación:	Criterios	Número de Preferencias	Unidad de preferencia
Barbados		Los docentes postulan directamente a la escuela y al cargo		
Jamaica		Los docentes postulan directamente a la escuela y al cargo		
Chile		Los docentes postulan a la municipalidad y cada una tiene su proceso de contratación		
Brasil: Río de Janeiro		Puntaje + Preferencias	1	1.- Coordinadora Regional de Educación (CRE) 2.- Escuela
Brasil: Pernambuco		Puntaje + Preferencias	3	1.- Gerencia Regional de Educación (GRE) 2.- Municipalidad (3)
Argentina		Puntaje + Preferencias	1	Escuela
Honduras		Puntaje	NA	Departamento de Educación
Colombia		Puntaje + Preferencias	1	1.- Entidad Territorial Certificada (ETC) 2.- Escuela
Costa Rica		Puntaje + Preferencias	NA	Circuito escolar (opcional)
Ecuador		Puntaje + Preferencias	5	Escuela
Panamá		Puntaje + Preferencias	5	Escuela
Perú		Puntaje + Preferencias	sin límite	1.- Región 2.- Escuela

La tabla 3 muestra los criterios de postulación y el número máximo de preferencias que un candidato puede indicar (si existe) en los 12 sistemas analizados. En los casos descentralizados, como Barbados, Jamaica y Chile, los docentes postulan directamente a cada escuela y al cargo. En el caso particular de Chile, si la vacante se encuentra en un establecimiento municipal, la postulación se realiza a nivel de municipalidad, pero el docente conoce la escuela y las características del cargo al que postula. Para el caso de las escuelas privadas con subvención del Estado, el docente postula a cada escuela en específico.

A diferencia de los sistemas descentralizados, los centralizados cuentan con una entidad central, donde los docentes remiten sus preferencias, que luego otorga las prioridades y determina la asignación final. Esta última asignación se basa principalmente en dos criterios: i) el puntaje obtenido por cada docente durante el concurso, basado en los instrumentos discutidos en el capítulo anterior; y ii) las preferencias de escuelas o territorios en donde ejercer, declaradas por los docentes durante el proceso.

Entre los sistemas centralizados de asignación, Honduras es el único que no considera ningún tipo de preferencia. Los docentes hondureños postulan al Departamento de Educación, y el director del departamento realiza la asignación de acuerdo con el mérito. Tal como veremos más adelante, otros casos como Río de Janeiro, CABA y Colombia consideran sólo una preferencia del docente, dado que la asignación se realiza en un acto público y los docentes van eligiendo vacantes de acuerdo con sus puntajes y con los puestos que van quedando. En Río de Janeiro y Colombia, los docentes

eligen respectivamente, primero, la Coordinadora Regional de Educación (CRE)¹⁴ o Entidad Territorial Certificada (ETC)¹⁵ a la que quieren postular y luego, al final del concurso, la escuela que prefieren dentro de esa jurisdicción. En CABA, en cambio, no hay declaración de preferencias hasta el final del concurso.

Casos particulares son los de Costa Rica, Pernambuco y Panamá. Costa Rica solicita a sus docentes declarar los circuitos escolares en los que no estarían dispuestos a ejercer y la entidad central los excluye de esos procesos. Pernambuco tiene un sistema donde los docentes seleccionan inicialmente una Gerencia Regional de Educación (GRE)¹⁶, y luego eligen tres municipalidades de su preferencia. En Panamá, los docentes pueden elegir hasta 5 escuelas según sus preferencias, pero se entiende que el MEDUCA es el que decide qué profesor ocupa cada cargo. No obstante, no está claro cuáles son los criterios de asignación, aparte del puntaje que se le otorga a cada docente por su educación y experiencia.

Ecuador y Perú tienen un sistema centralizado en línea, que permite fácilmente a los docentes declarar sus preferencias por ciertas escuelas. Ecuador permite que los postulantes establezcan una lista con cinco escuelas por orden de preferencias en todo el país. En cambio, Perú les solicita primero elegir una región específica, y luego ordenar, según su preferencia, todas las escuelas que quieren en esa región.

Información entregada al postulante

Para que exista un buen emparejamiento entre el nuevo docente y su escuela, ambas partes tienen que estar bien informadas (Liu y Johnson, 2006). Por ello, en este proceso también es importante analizar el tipo de información sobre las características de las escuelas que los docentes reciben al momento de postular a vacantes y que puede ser relevante para tomar su decisión.

En la literatura existe evidencia cualitativa de la importancia de la información en el proceso de contratación. Los procesos que son ricos en información facilitan y mejoran el emparejamiento entre los nuevos docentes y sus escuelas (Johnson y The Project on the Next Generation of Teachers, 2004) y permiten, entre otras cosas, un concurso transparente y

14) Los Coordinadores Regionales de Educación (CREs) en Río de Janeiro son intermediarios entre la Secretaría de Educación y las escuelas. Son responsables, entre otros deberes, de planificar y organizar la matrícula de alumnos, la asignación de docentes y hacer monitoreo de las políticas educativas.

15) Las Entidades Territoriales certificadas son la unidad territorial administrativa de Colombia con la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción, garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. Lo anterior implica planificar, organizar, coordinar, distribuir recursos (humanos, técnicos, administrativos y financieros) y ejercer el control necesario para garantizar eficiencia, efectividad y transparencia en el servicio ofrecido.

16) Similares a las CREs de Río de Janeiro, las Gerencias Regionales de Educación (GREs) en Pernambuco son intermediarios entre la Secretaría de Educación y las escuelas. Son responsables, entre otros deberes, de planificar y organizar la matrícula de alumnos, la asignación de docentes y hacer monitoreo de las políticas educativas.

objetivo. Un reporte de UNESCO (2013), que analiza las carreras docentes en algunos países de América Latina, formula algunas propuestas de política donde se enfatiza la importancia de asignar las plazas docentes por medio de concursos con información amplia, transparentes y objetivos.

Pero ¿qué información es relevante? Hay una corriente de la literatura que se ha enfocado en entender cómo las personas eligen un trabajo (Behling, Labovitz, y Gainer, 1968; Pounder y Merrill, 2001; Young, Rinehart, y Place, 1989). Behling et al. (1968) fueron los pioneros en proponer tres distintas teorías sobre cómo esto sucede. La primera, conocida como la teoría objetiva, sostiene que las personas toman, en primer lugar, decisiones basándose en factores económicos como lo son el salario, los beneficios, la posibilidad de ser promovido/a, etc. La teoría subjetiva, en cambio, predice que los candidatos escogen un trabajo según la promesa de cumplir con sus expectativas psicológicas. Esto sugiere que los docentes escogen de acuerdo con sus necesidades psicológicas y al ambiente organizacional de una institución, municipio, etc. (Pounder y Merrill, 2001, p. 289). Finalmente, la teoría “crítica” de contratación afirma que, dado que el candidato posee información escasa para tomar una decisión con respecto a los aspectos objetivos y subjetivos ya mencionados, éste utiliza aspectos como la actitud del reclutador, la apariencia física del lugar de trabajo, y la eficiencia para procesar los trámites (Pounder y Merrill, 2001, p. 289). Independiente de la información utilizada por los docentes para elegir una escuela donde trabajar, estas teorías dan una idea de la importancia de darle información al docente durante los procesos de postulación, particularmente en procesos centralizados donde el profesor no siempre visita la escuela personalmente.

Otra corriente de la literatura ha evaluado la importancia de la veracidad de la información que se le provee al candidato sobre el cargo al que está postulando, lo cual incluye tanto los aspectos positivos como negativos (Breaugh, 1983; Breaugh y Starke, 2000; Dugoni y Ilgen, 1981; Meglino, Ravlin, y DeNisi, 2000; Phillips, 1998; Premack y Wanous, 1985; Wanous, 1980; Wanous y Poland, 1992). La teoría predice que el acceso a información veraz y precisa permite que (i) los candidatos se autoseleccionen en los cargos que mejor se adaptan a sus expectativas y necesidades; (ii) que haya mayor satisfacción y retención, dado que el candidato se puede adaptar más fácilmente a lo que requiere el cargo; y (iii) que los candidatos tengan expectativas veraces (no distorsionadas) sobre las vacantes, y así, cuando se enfrentan al trabajo, sea más probable que estén satisfechos y no renuncien en el corto plazo (Liu y Johnson, 2006).

Como hemos venido analizando a lo largo de esta nota, los niveles de descentralización de los sistemas son determinantes respecto de qué tanta información posee el docente a la hora de escoger un cargo. Si el sistema de contratación es sumamente descentralizado (a nivel de escuela) es muy probable que el candidato obtenga más información sobre cargo al que está postulando en comparación a un sistema centralizado. No obstante, los sistemas centralizados también pueden proveer mecanismos para entregar más información a los candidatos sobre sus distintas opciones. A continuación, se resumen los niveles de información que el docente posee sobre los colegios a los que podría postular.

En la mayoría de los sistemas, no está muy claro qué tipo de información tienen los candidatos sobre las vacantes disponibles antes de ser asignados. Lo único evidente es que en los procesos descentralizados los docentes podrían tener más información sobre un cargo específico y no sobre todas las vacantes disponibles en un territorio, como sí sucede en algunos de los procesos centralizados. En los procesos descentralizados, como en Jamaica, Barbados y Chile, no está claro qué tanto conoce el docente sobre la escuela. Se sabe que en Jamaica y Barbados los candidatos conocen a algunos funcionarios y parte de las instalaciones del establecimiento escolar al que postulan, ya que éste es el directamente encargado del proceso de contratación. En el caso de Chile, aunque el docente sabe en cuáles colegios hay vacantes, no queda claro si los profesores y profesoras conocen las instalaciones y al resto de la comunidad educativa, entre otros.

En los sistemas centralizados, el candidato parece tener muy poca información, a excepción de Ecuador y Perú. En los sistemas de contratación docente de Colombia, CABA, Río de Janeiro y Pernambuco, los postulantes no conocen las escuelas en las que hay vacantes hasta la etapa de asignación. Aunque en el caso de Colombia y de la Coordinadora Regional de Educación en el caso de Pernambuco y Río de Janeiro, los profesores conocen algo de la ubicación de los colegios, departamento o municipio, en general los sistemas no proveen mucha más información sobre los colegios con vacantes disponibles.

En Costa Rica, los docentes pueden elegir el circuito o municipio donde quieren enseñar, pero no existe claridad si los docentes conocen o pueden expresar su interés por algunos de los establecimientos que tienen vacantes. En Panamá, los docentes pueden preseleccionar cinco colegios en los cuales les gustaría enseñar, conociendo su ubicación, pero no existe certeza sobre qué otro tipo de información tienen para realizar esa preselección.

En general, es evidente que los concursos de los sistemas analizados no comparten con los candidatos mucha información sobre las vacantes disponibles. Aunque se espera que, en la mayoría de los casos, los docentes, al menos, tengan una idea de la ubicación y la remuneración, no está claro en qué momento reciben esta información y qué tan detallada es ésta. Compartir información sobre bonificaciones, características del colegio o su personal podría mejorar el emparejamiento docente-escuela e, incluso, servir como estrategia para atraer docentes efectivos a escuelas que tienen bonificación salarial por ser desaventajadas en algún aspecto.

Finalmente, Perú, entre todos los sistemas centralizados, es un caso interesante, que podría servir como ejemplo de cómo proveerle al docente más información sin necesidad de tener un proceso completamente descentralizado. De hecho, los profesores tienen informaciones generales sobre la ubicación de las vacantes (por ejemplo, provincia y distrito) y sobre las características de las vacantes asociadas a incentivos monetarios (por ejemplo, ruralidad, bilingüismo o zonas de frontera). Sin embargo, hay cosas que se pueden mejorar: por ejemplo, los docentes no pueden ver la ubicación exacta de la escuela, o conocer su plan educativo, entre otras características.

3.2 Los candidatos son asignados a vacantes

Luego de los que los docentes revelan de una manera u otra sus preferencias, viene la segunda etapa: la asignación de vacantes, normalmente de acuerdo con las preferencias y puntajes de los candidatos. En general, esta etapa se realiza de dos maneras diferentes en los sistemas de ALC:

- 1) en sistemas centralizados, los criterios de asignación son implementados por administradores nacionales o provinciales; o por algoritmos;
- 2) en sistemas descentralizados, los criterios de asignación son implementados por las escuelas o por administradores locales.

La tabla 4 presenta las distintas maneras en que los sistemas analizados asignan sus candidatos-docentes a cada vacante. Para los sistemas completamente descentralizados, como Jamaica, Barbados y Chile, este análisis de asignación carece de sentido debido a que los docentes postulan a cada escuela por separado y las decisiones de asignación las toma cada establecimiento. Es importante tomar en cuenta que este tipo de asignación no es eficiente ni equitativa. En muchos casos pueden darse situaciones en las que un docente queda en todas las escuelas a las que postuló, pudiendo aceptar sólo una vacante y, por tanto, muchos concursos pueden alargarse indefinidamente. Tampoco es equitativa porque, tal como vimos antes, los docentes más efectivos optan desproporcionadamente por enseñar en escuelas de alto rendimiento, lo que lleva a que los docentes menos calificados terminen siendo asignados a escuelas más desfavorecidas y de bajo rendimiento.

Tabla 4: Niveles de descentralización en la asignación de candidatos a vacantes

Sistema:	Instrumento de asignación:	Asignación implementada por	Agencia/Servicio Encargado	Nivel al que queda asignado
Barbados		Los docentes postulan directamente a la escuela y al cargo		Escuela
Jamaica		Los docentes postulan directamente a la escuela y al cargo		Escuela
Chile		Los docentes postulan a la municipalidad y cada una tiene su proceso de		Escuela
Brasil: Río de Janeiro	Administrador (Acto público)		Coordinadora Regional de Educación (CRE)	Escuela
Brasil: Pernambuco	Administrador (Acto público)		Gerencia Regional de Educación (GRE)	Nivel local
Argentina: Ciudad de Buenos Aires	Administrador (Acto público)		Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP)	Escuela
Honduras	Administrador		Departamento de Educación	Escuela
Colombia	Administrador (Acto público)		Entidad Territorial Certificada (ETC)	Escuela
Costa Rica	Administrador		Dirección General del Servicio Civil (DGSC)	Escuela
Ecuador	Algoritmo		Ministerio de Educación	Escuela
Panamá	Administrador		Ministerio de Educación	Escuela
Perú	Algoritmo		Ministerio de Educación	Escuela

Otros sistemas más centralizados optan por una asignación regulada ejecutada por administradores o funcionarios de un servicio central. La ejecución de las reglas puede hacerse en actos públicos (para brindar transparencia) o de manera privada (con mayor “eficiencia”). De todas maneras, estos procesos distan mucho de ser óptimos y transparentes. En Pernambuco y Río de Janeiro, los candidatos se ordenan en una fila de acuerdo con su puntaje en la fase de selección y son convocados uno por uno para elegir las vacantes disponibles. Sin embargo, esta forma permite cierta discreción por parte de los administradores, lo que podría llevar a una falta de transparencia en el proceso. En efecto, no hay certezas de que los candidatos sean convocados en el orden correspondiente, ya que no necesariamente quien ostente la preferencia es el primero en elegir, sino más bien quien asiste primero a la Gerencia Regional de Educación (GRE) o Coordinadora Regional de Educación (CRE). A su vez, puede haber manipulación en las listas de vacantes disponibles. Por ejemplo, para el caso de Pernambuco, los docentes son contactados uno a uno a las oficinas centrales de las GRE elegidas, donde entran en un proceso de negociación con el administrador para ver las escuelas disponibles en la municipalidad asignada.

En otros lugares en donde se realiza un acto público para definir quién ocupa cada vacante, como son CABA y Colombia, el sistema de asignación puede ser lento y generar algunas complicaciones, ya que muchas decisiones del proceso se dejan abiertas a la discreción del hacedor de política local. Convocar a todos los candidatos en un mismo sitio no es fácil y requiere de una logística que puede atrasar los nombramientos. Estas demoras pueden llegar a desincentivar a los mejores candidatos (Levin y Quinn, 2003). Además, no está claro si los docentes conocen con anterioridad su puesto en la lista y las opciones existentes, lo cual puede llevar a que se realicen malas elecciones que lleven a mayor rotación o deserción docente¹⁷.

En el caso de Honduras, Costa Rica y Panamá, la decisión de cómo se asignan los docentes es menos clara. En Panamá, los docentes pueden elegir hasta cinco escuelas según sus preferencias, pero se entiende que el MEDUCA es quien decide qué docente ocupa cada cargo. No obstante, no está claro cuáles son los criterios de asignación aparte del puntaje que le otorgan a cada docente por su educación y experiencia. En Honduras, aunque los docentes eligen el departamento, no está claro bajo qué criterios la junta departamental asigna a cada docente a los cargos disponibles dentro del departamento de elección del docente, aunque la ley dictamina que se prioriza a los candidatos mejor calificados. En el caso de Costa Rica, los docentes pueden elegir circuitos escolares o dejarlo a libre discreción de la institución encargada de realizar el concurso. Se sabe que se prioriza a los docentes con mejores puntajes, pero tampoco está claro cuáles son los otros criterios de asignación a las vacantes dentro de cada circuito, ni cómo se asignan las plazas a los docentes que no expresaron preferencias por un lugar en particular.

17) En Perú también hay procesos de asignación en actos públicos a nivel de UGEL, pero solo para la asignación de docentes temporales.

Existe otro grupo de sistemas centralizados que usa una forma transparente y objetiva de asignar docentes, en los cuales las vacantes se asignan a los candidatos mediante algoritmos que toman en cuenta el puntaje de los docentes y sus preferencias, como los casos de Ecuador y Perú. En estos casos, los puntajes de los docentes se determinan por un concurso a nivel nacional (y también por una etapa descentralizada en Perú) y la asignación final se realiza de manera centralizada por un algoritmo que prioriza el puntaje y las preferencias de los candidatos (en ambos países los postulantes declaran preferencias por escuelas específicas). Una gran ventaja de estos sistemas es que se elimina la discrecionalidad del administrador central, y se reemplaza por un proceso rápido y transparente. Los docentes tienen la certeza de que quedaron en su mejor opción dado su puntaje en el concurso.

El cuadro 1 resume algunas de las ventajas de los sistemas que permiten a sus docentes postular en línea y que realizan la asignación mediante algoritmos. Entre estas ventajas, figuran mejorar la transparencia, reducir el costo de postular a varias vacantes al mismo tiempo y permitir incluir información relevante de las vacantes. Ello puede ayudar a reducir inequidades, recolectar información para el diseño de políticas públicas y llevar a cabo intervenciones que aumenten la eficiencia y equidad del sistema, como, por ejemplo, nudges articulados alrededor de técnicas de la economía del comportamiento. De hecho, el BID, junto con los gobiernos de Ecuador y Perú, ha implementado técnicas de economía del comportamiento de bajo costo para atraer docentes de alto desempeño a las escuelas más vulnerables y con pocos postulantes en concursos anteriores. En Perú, usamos la plataforma de selección en línea para resaltar los incentivos monetarios y las motivaciones intrínsecas para trabajar en escuelas vulnerables. En Ecuador, se utilizó otra plataforma en línea para resaltar las escuelas vulnerables cambiando la manera de presentar esta información. Resultados preliminares de ambas intervenciones muestran impactos positivos en la probabilidad de seleccionar escuelas vulnerables.

Cuadro 1: ¿Cómo pueden las postulaciones en línea y los algoritmos mejorar la asignación de docentes?

En sistemas centralizados, las postulaciones en línea y la asignación según algoritmos pueden tener distintas ventajas:

- **Mejoran transparencia**
- **Reducen el costo de postular a varias vacantes al mismo tiempo**
- **Permiten incluir información relevante de las vacantes que puede ayudar a reducir inequidades**
- **Permiten recolectar información para el diseño de políticas públicas que puedan mejorar la eficiencia y equidad del sistema**
- **Permiten llevar a cabo intervenciones que pueden aumentar la eficiencia y equidad del sistema, como por ejemplo, nudges articulados alrededor de técnicas de la economía del comportamiento**

4. Discusión

Considerando los desafíos que la región enfrenta al seleccionar y asignar los docentes más efectivos a las escuelas que más los necesitan, este documento busca responder a dos preguntas principales: ¿cómo identificamos y seleccionamos a los docentes más efectivos? y ¿cómo los asignamos a las escuelas de una manera eficiente y equitativa? Para ello, se recopiló información sobre la forma en que doce sistemas de ALC seleccionan y asignan a sus docentes.

En la etapa de selección, nos enfocamos en los distintos instrumentos de evaluación usados en cada sistema: títulos, antecedentes educativos y laborales, pruebas estandarizadas, observación de aula y entrevista. Dada la complejidad en la identificación de la efectividad de un docente al momento de su contratación, se recomienda la utilización de múltiples instrumentos de evaluación. Además, se identifican ventajas en la centralización de los procesos de selección, como, por ejemplo, en economía de escalas (por la reducción de los costos de evaluaciones) y en una disminución de las inequidades asociadas a la posible heterogeneidad en capacidades técnicas de los gobiernos locales o de las escuelas.

En el proceso de asignación de docentes a escuelas destacamos dos etapas principales: 1) postulación de los candidatos; 2) asignación de los postulantes a vacantes. Para cada una, identificamos patrones de centralización o descentralización en los sistemas analizados.

La etapa de postulación se realiza de dos maneras diferentes en los sistemas de ALC:

- 1) en sistemas centralizados los candidatos postulan a través de:
 - a) administraciones nacionales o provinciales,
 - b) una plataforma en línea;
- 2) en sistemas descentralizados los candidatos postulan a las escuelas o en administraciones locales (por ejemplo, en una municipalidad).

De forma similar, la etapa de asignación de candidatos a vacantes se realiza de dos maneras distintas:

- 1) en sistemas centralizados los criterios de asignación son implementados por
 - a) administradores nacionales o provinciales,
 - b) algoritmos;
- 2) en sistemas descentralizados los criterios de asignación son implementados por las escuelas o por administradores locales.

El análisis concluye que los niveles de descentralización de los sistemas son determinantes respecto de qué tanta información posee el docente a la hora de escoger un cargo. Si el sistema de contratación es sumamente descentralizado (a nivel de escuela), es muy probable que el candidato obtenga más información sobre el cargo al que está postulando en comparación con un sistema centralizado. No obstante, los sistemas centralizados también pueden proveer mecanismos para entregar más información a los candidatos sobre sus distintas opciones.

En ese sentido, si bien los distintos sistemas adoptan diversos grados de descentralización, según las realidades institucionales, culturales e idiosincráticas de los países, la implementación de estos procesos de forma centralizada tiene algunas ventajas. La postulación en línea y la asignación a través de algoritmos mejoran la transparencia, reducen el costo de postular a varias vacantes al mismo tiempo y permiten incluir información relevante de las vacantes, lo que puede ayudar a reducir inequidades. Así también permiten recolectar información para el diseño de políticas públicas que puedan mejorar la eficiencia y equidad del sistema y llevar a cabo intervenciones que pueden aumentar la eficiencia y equidad del sistema, como, por ejemplo, nudges de las técnicas de la economía del comportamiento.

El docente es el insumo educacional que más incide en mejorar la calidad de la educación, y es particularmente importante para los estudiantes más vulnerables. Implementar procesos de evaluación y asignación de docentes transparentes, eficientes y equitativos es un primer paso para disminuir la desigualdad de oportunidades que tienen los estudiantes latinoamericanos. La región necesita ubicar a sus docentes más efectivos donde más se los necesita, y para ello debe mejorar procesos claves como la evaluación docente, la entrega de información al docente y los mecanismos de asignación.

5. Bibliografía

- Aaronson, D., Barrow, L. y Sander, W. (2007), Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools, *Journal of Labor Economics*, 25, issue , p. 95-135.
- Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady, N. (2016). Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1415-1453.
- Ayala, M. C., & Sánchez, F. (2017). Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño académico: Evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P. y Rutherford, D. (2004). Decentralization, Governance and Public Service: The Impact of Institutional Arrangements. In Kimenyi, M.S. and Meagher, P., eds. *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*. Aldershot: Ashgate, pp. 19-62.
- Betts, J. R., Zau, A., & Rice, L. (2003). Determinants of student achievement: New evidence from San Diego (pp. 1-5821). San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Behling, O., Labovitz, G., y Gainer, M. (1968). College recruiting: A theoretical base. *Personnel Journal*, 47, 13-19.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Méndez, C., Montalva, V., Olsen, S., Santos, H., Soares, S. (2020) Escasez de docentes en Latinoamérica: ¿Cómo se puede medir y que políticas están implementando los países para resolverlo? Inter-American Development Bank Technical Note N.01883 <https://publications.iadb.org/es/escasez-de-docentes-en-latinoamerica-como-se-puede-medir-y-que-politicas-estan-implementando-los>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martinez, M., Santos, H., Soares, S. y Vegas, E. (2018a). School finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies. Inter-American Development Bank Technical Note N.01503. <https://publications.iadb.org/en/school-finance-latin-america-conceptual-framework-and-review-policies>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodriguez, J. y Santos, H. (2018b). Teacher Policies, Incentives, and Labor Markets in Chile, Colombia, and Perú: Implications for Equality. Interamerican Development Bank WP N.00945. <https://publications.iadb.org/en/teacher-policies-incentives-and-labor-markets-chile-colombia-and-peru-implications-equality>
- Bietenbeck, J., Piopiunik, M. y Wiederhold, S. (2017). De próxima publicación. Africa's skill tragedy: Does teachers' lack of knowledge lead to low student performance? *Journal of Human Resources* (en prensa).
- Boyd, D., Goldhaber, D., Lankford, H., y Wyckoff, J. (2007). The Effect of Certification and Preparation on Teacher Quality. *The Future of Children*, 17(1), 45-68. Retrieved from www.jstor.org/stable/4150019
- Breaugh, J. A. (1983). Realistic job previews: A critical appraisal and future research directions. *Academy of Management Review*, 8(4), 612-619.

Breaugh, J. A. y Starke, M. (2000). Research on employee recruitment: So many studies, so many remaining questions. *Journal of Management*, 26(3), 405-434.

Bruno, P., & Strunk, K. O. (2019). Making the cut: The effectiveness of teacher screening and hiring in the Los Angeles Unified School District. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 41(4), 426-460.

Brutti, Z. y Sánchez, F. (2017). Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large-Scale Reform in Colombia. Documento CEDE N. 015350. Bogotá: Universidad de los Andes.

Chetty, R., Friedman, J. N. y Rockoff, J. E. (2014a). Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593–2632. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2593>.

Chetty, R., Friedman, J. N. y Rockoff, J. E. (2014b). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633–79. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2633>.

Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J. (2006). Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness. *Journal of Human Resources*, 41(4), 778–820.

Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J. (2007). Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26 (6): 673–82. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2007.10.002>.

Clotfelter, C., Ladd, H. y Vigdor, J. (2010). Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *The Journal of Human Resources*, 45 (3): 655–81.

Cruz-Aguayo, Y., Ibararán, P., y Schady, N. (2017). Do tests applied to teachers predict their effectiveness? *Economics Letters*, 159, 108-111.

Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D., y Rodríguez., C. (2020). Profesores a Prueba: Claves para una evaluación docente exitosa. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Dugoni, B. L. y Ilgen, D. R. (1981). Realistic job previews and the adjustment of new employees. *Academy of Management Journal*, 24, 579-591.

Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., y Alfonso, M. (2018). Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Washington DC: Inter-American Development Bank.

<https://publications.iadb.org/es/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como-recuperarlo>

Estrada, R. (2015). Rules Rather than Discretion : Teacher Hiring and Rent Extraction. Documento de trabajo. Florencia: Max Weber Programme, European University Institute.

Goldhaber, D. y Brewer, D. (1999). Teacher Licensing and Student Achievement.

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annu. Rev. Econ.*, 4(1), 131-157.

Hanushek, E. A., Piopiunik, M. y Wiederhold, S. (2017). The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. NBER Working Paper 20727. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Harris, D.N. y Sass, T.R. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 798-812.

Harris, D. N., & Sass, T. R. (2014). Skills, productivity and the evaluation of teacher performance. *Economics of Education Review*, 40, 183-204.

Jackson, C. K. (2013). Match Quality, Worker Productivity, and Worker Mobility: Direct Evidence from Teachers. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1096–1116.

Jacob, B., y Lefgren, L. (2008). Can Principals Identify Effective Teachers? Evidence on Subjective Performance Evaluation in Education. *Journal of Labor Economics*, 26(1), 101-136. doi:10.1086/522974

Jacob, B., Rockoff, J. E., Taylor, E. S., Lindy, B., & Rosen, R. (2016). Teacher applicant hiring and teacher performance: Evidence from DC public schools (No. w22054). National Bureau of Economic Research.

Johnson, S. M., y The Project on the Next Generation of Teachers. (2004). Finders and keepers: Helping new teachers survive and thrive in our schools. San Francisco: Jossey-Bass

Kane, T. J., McCaffrey, D.F., Miller, T. y Staiger, D.O. (2013). Have We Identified Effective Teachers? Validating Measures of Effective Teaching Using Random Assignment. Research Paper. Seattle: MET Project, Bill y Melinda Gates Foundation. Disponible en: <https://eric.ed.gov/?id=ED540959>.

Kane, T. J., Taylor, E. S., Tyler, J. H., & Wooten, A. L. (2011). Identifying effective classroom practices using student achievement data. *Journal of human Resources*, 46(3), 587-613.

- Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2008). Estimating teacher impacts on student achievement: An experimental evaluation (No. w14607). National Bureau of Economic Research.
- Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2012). Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains. Research Paper. MET Project. Bill & Melinda Gates Foundation.
- König, C. (2014). Selection and Allocation Functions of Teacher Education Systems: Development and Test of a Model based on Open Systems Theory. Universität Regensburg.
- Levin, J., y Quinn, M. (2003). Missed opportunities: How we keep high quality teachers out of urban classrooms. Washington, DC: New Teacher Project.
- Liu, E., y Johnson, S. M. (2006). New Teachers' Experiences of Hiring: Late, Rushed, and Information-Poor. *Educational Administration Quarterly*, 42(3), 324–360.
- Luschei, T. F., Chudgar, A., y Rew, J. W. (2013). Exploring differences in the distribution of teacher qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, 115(5).
- Meglino, B. M., Ravlin, E. C., y DeNisi, A. S. (2000). A meta-analytic examination of realistic job preview effectiveness: A test of three counterintuitive propositions. *Human Resource Management Review*, 10(4), 407-434.
- Metzler, J. y Woessmann, L. (2012). The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation. *Journal of Development Economics*, 99 (2): 486–496.
- Phillips, J. M. (1998). Effects of realistic job previews: Job previews on multiple organizational outcomes: A meta-analysis. *The Academy of Management Journal*, 41(6), 673-690.
- Pianta, R., K. LaParo and B. Hamre. 2007. Classroom Assessment Scoring System—CLASS. Baltimore: Brookes.
- Pounder, D. G., y Merrill, R. J. (2001). Job desirability of the high school principal: A job choice theory perspective. *Educational Administration Quarterly*, 37, 27-57.
- Premack, S. L., y Wanous, J. P. (1985). A meta-analysis of realistic job preview experiments. *Journal of Applied Psychology*, 70, 706-719
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A. y Kain, J. (2005), Teachers, Schools, and Academic Achievement, *Econometrica*, 73, issue 2, p. 417-458.

Rockoff, J. (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*, 94(2), 247-252. Retrieved from www.jstor.org/stable/3592891

Rosa, L. (2017). *Teacher Preferences in Developing Countries Evidences from the City of Sao Paulo, Brazil*. Stanford University. Draft.

Taut, S., E. Valencia, D. Palacios, M. V. Santelices, D. Jiménez y Manzi, J. (2016). Teacher performance and student learning: linking evidence from two national assessment programmes. *Assessment in Education: Principles, Policy y Practice*, 23 (1): 53–74. Disponible en <https://doi.org/10.1080/0969594x.2014.961406>.

Tyler, J., Taylor, E., Kane, T., y Wooten, A. (2010). Using Student Performance Data to Identify Effective Classroom Practices. *The American Economic Review*, 100(2), 256-260. Retrieved from www.jstor.org/stable/27805000

UNESCO. (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*.

Young, I. P., Rinehart, J. S., y Place, A. W. (1989). Theories for teacher selection: Objective, subjective, and critical contact. *Teaching and Teacher Education*, 5(4), 329-336.

Wanous, J. P. (1980). *Organizational entry: Recruitment, selection, and socialization of newcomers*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wanous, J. P., y Poland, T. D. (1992). The effects of met expectations on newcomer attitudes and behaviors: A review and meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 77(3), 288-297.