



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

# DOCUMENTOS



## N° 45

# La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar

Noviembre 2009

**Alejandro Morduchowicz**

**Alejandro Morduchowicz** es economista y se desempeña como Docente y Consultor del IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Este estudio fue realizado en 2008 para el Grupo de Trabajo Profesión Docente, de PREAL (GTD/PREAL). El autor agradece la lectura y comentarios realizados por Aída Arango, Víctor Volman y los participantes del Tercer Encuentro del Subgrupo de Salarios del GTD/PREAL.

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente representan al PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.

PREAL

Serie Documentos N° 45

La oferta, la demanda y el salario docente. Modelo para armar

Alejandro Morduchowicz

© 2009 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)

Todos los derechos reservados

Este documento puede ser descargado de: [www.preal.org/publicacion.asp](http://www.preal.org/publicacion.asp)

Si desea solicitar copias adicionales, contacte a PREAL

a través de CINDE o del Diálogo Interamericano:

CINDE

Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia

Santiago, Chile

Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510

Washington, D.C., 20036

Tel.: 202-822-9002

E-mail: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)

ISSN 0718-6002

Primera edición

Publicado en Chile

Diseño e Impresión:

Editorial San Marino

[esm.cl](http://esm.cl)

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. El mercado de trabajo</b> .....	6
1. Algunas características generales .....	6
2. El salario como instrumento de política educativa .....	7
<b>II. La oferta</b> .....	8
1. La retracción de la oferta .....	9
2. La calidad en riesgo .....	11
3. El salario absoluto y relativo .....	12
<i>Las comparaciones</i> .....	13
<i>La educación privada</i> .....	14
4. Las demás condiciones de trabajo.....	14
<i>La medición</i> .....	15
5. La escasez de oferta específica .....	16
<i>La ruralidad y los contextos desfavorables</i> .....	17
<i>Diferentes áreas del conocimiento</i> .....	17
<i>La antigüedad</i> .....	18
<b>III. La demanda</b> .....	18
1. La determinación de la cantidad .....	19
2. La información asimétrica y el desempeño .....	20
<i>La selección adversa: antes del ingreso al sistema</i> .....	20
<i>El riesgo moral: una vez dentro del sistema</i> .....	22
3. La rigidez y uniformidad.....	23
4. Las propuestas .....	24
5. Las evaluaciones .....	25
6. Motivación e incentivo .....	26
<b>Comentarios finales</b> .....	28
<b>Postscriptum</b> .....	31
<b>Bibliografía</b> .....	32



## INTRODUCCIÓN

*“Todos hablamos de lo mismo, pero todavía no nos hemos puesto de acuerdo acerca de qué estamos hablando”.*

LIONEL ROBBINS

Existen diversas teorías sobre el modo en que se determina el salario. De cada corriente de pensamiento se podrían deducir remuneraciones totalmente diferentes. Algunas hacen hincapié en factores de la oferta y otras en la demanda. Dentro de las primeras, se encuentran las clásicas que ahondan en la relación entre el salario y la cobertura del costo de reproducción de la fuerza de trabajo. La teoría neoclásica (convencional) ha predominado dentro de las segundas. Esta corriente planteó un cambio en la forma de concebir los requerimientos de mano de obra, fijando los salarios a partir de la productividad: el empleador continuará contratando recursos humanos siempre y cuando el valor que añadan dichos recursos resulte ser superior a su costo.

Este trabajo repasa el vínculo entre el mercado de trabajo docente y las estructuras salariales que rigen dicho mercado. Este abordaje no puede hacerse independientemente de su carrera profesional. No obstante, aquí se recorta el análisis solo al siguiente aspecto: se busca comprender de qué modo la especificidad de la tarea de enseñar impacta en la conformación de ese mercado de trabajo. En otras palabras, se profundiza dentro del campo sectorial del trabajo docente lo que la economía laboral trata para los trabajadores y empleadores en general; esto es, su comportamiento “en respuesta a los incentivos salariales generales, precios, ganancias y aspectos no pecuniarios tales como las condiciones de trabajo. Estos incentivos sirven tanto para motivar como para limitar la elección individual” (Ehrenberg y Smith, 2006).

En otras palabras: lo que interesa conocer es la

medida en que las instituciones de este mercado influyen: a) en su desempeño como trabajadores, b) en el de las organizaciones en las que trabajan y, como consecuencia, c) en los alumnos. Solo se analizan aquellos aspectos que muestran qué es lo que este sector tiene en común y de diferente con los demás mercados de trabajo y las teorías que intentan explicarlos.

El análisis se desarrolla en un plano meramente teórico y, en algunos casos, hasta conjetural. La evidencia aportada por los especialistas sustenta posiciones que, como en otros tantos debates, a menudo es contradictoria y, por eso, no siempre concluyente: de uno y otro lado se pueden mostrar resultados con corolarios totalmente encontrados. Curiosamente, a medida que se tornan más cuantitativos, los trabajos adquieren un cariz más ideológico, al apoyarse solo en aquellos datos que avalan las posiciones de sus autores. Como en numerosos temas de política educativa, un aspecto llamativo de los estudios sobre el mercado de trabajo docente es que en varios puntos existen coincidencias sobre *qué hacer*, pero no sobre *cómo hacerlo*.

Lo que sigue no pretende ser un compendio de las corrientes de la economía laboral aplicadas al mercado docente. La literatura es vasta y el objetivo se limita a revisar algunos de los aportes más sustantivos que podrían contribuir a la construcción de una agenda para la discusión y análisis del problema. El fin último es más bien modesto: no se encontrarán nuevas orientaciones de política, solo se aspira a ordenar los aportes que permiten comprender los motivos por los cuales resulta tan difícil definir nuevos criterios prescriptivos. Los temas que se tratan en el documento tornan inevitable el uso de una jerga ampliamente difundida (y necesaria) en la teoría económica. Cierta terminología puede chocar con la tradición semántica que resulta habitual en el campo de la educación. Concretamente, términos como oferta, demanda, mercado laboral, productividad, son de uso común y, en el

contexto del análisis salarial –al menos el que se intenta en este trabajo–, no tienen ninguna carga ideológica más allá de la que le quieran atribuir (desprevenidos) lectores.

A estos efectos, en la primera parte se reseñan algunas características sobresalientes del mercado de trabajo docente. Otros aspectos se discuten en la segunda y tercera sección, que tratan sobre el modo en que la oferta y la demanda influyen en la definición del salario docente. Así, se revisan las distintas hipótesis sobre el vínculo entre las remuneraciones y la cantidad de personas que trabajan en el sector, la determinación de la demanda de maestros, el ciclo económico, la productividad, las condiciones laborales, los adicionales salariales y los aspectos referidos a la evaluación. De ese modo, se consideran los posibles efectos de las decisiones que adoptan los docentes, tanto al inicio y durante la etapa de su formación, por un lado, como las que siguen una vez insertos en el mercado laboral, por el otro. A su vez se tiene en cuenta el entrelazamiento que existe entre los factores motivacionales y los incentivos que influyen en la disposición a permanecer en la carrera o a retirarse de ella. A lo largo del documento se reseñan las medidas que se han estado sugiriendo o implementando para superar problemas de escasez y mejorar el desempeño docente.

## I. EL MERCADO DE TRABAJO

El principal enfoque económico para analizar los mercados laborales es el de la teoría neoclásica. Esta concepción se apoya en cuatro supuestos:

- las organizaciones intentan maximizar ganancias;
- los recursos humanos son homogéneos y, por ende, intercambiables;
- la retribución pagada refleja la productividad; y
- el mercado de trabajo es de competencia perfecta.

A partir de ahí, la retribución “de equilibrio” se determina a través de la interacción entre la oferta (fuerza laboral) y la demanda agregada (empleadores). Se deduce que “cualquier nivel salarial diferente al de equilibrio producirá políticas ineficientes que alejarían a la organización de la maximización del beneficio, por lo que se considera que la política óptima de competitividad ex-

terna es aquella que viene dada por el mercado” (Gómez-Mejía y Sánchez Marín, 2006).

Ante la discordancia de estas aproximaciones con la realidad, enfoques más recientes comenzaron a relacionar el mercado laboral con factores institucionales en un intento por explicar el nivel de retribuciones y la propia dinámica del mercado. Estas nuevas líneas de pensamiento no refutan la teoría económica convencional, pero reconocen la discrecionalidad que poseen las organizaciones para determinar y diseñar su estructura salarial, además de tomar en cuenta los mecanismos que podrían obstruir el *normal* funcionamiento del mercado. Asimismo, y como crítica a dicha teoría, se señala que “tal visión rara vez consigue propiciar el equilibrio y eliminar las inequidades que suelen situarse en base a ella y además, la competencia perfecta suele ser más bien la excepción que la regla en el funcionamiento del mercado” (Gómez-Mejía y Sánchez Marín, 2006).

### 1. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS GENERALES

Desde un punto de vista económico, el mercado de trabajo docente presenta una serie de rasgos que hacen que su estudio y las relaciones salariales que de él se derivan merezcan un tratamiento particular. Brevemente, Santiago (2004) destaca su carácter no competitivo; al menos, si se lo compara con otros sectores. Entre los factores distintivos que el autor señala encontramos la importante presencia del sector público y las instituciones fuertemente arraigadas que explicitan taxativamente las formas de contratación, selección y permanencia de personal, a las que se agregan las fallas del mercado, principalmente, las derivadas de la información asimétrica. Por su parte, Mizala y Romaguera (2005) destacan las dificultades que plantea la medición de la productividad.

Las limitaciones para describir el sector docente según el canon tradicional radican en la profusión de regulaciones estatales que alejan a este mercado del prototipo ideal de la teoría, menoscabando la capacidad de la *mano invisible* de alinear la oferta y la demanda. Por un lado, es el Estado que acredita el ejercicio profesional y, adicionalmente, la mayor parte del personal es empleado en escuelas del sector público. Simultáneamente, la determinación de los programas curriculares, que inciden en la relación agregada de alumnos por docente, el tamaño máximo

del aula, lo mismo que las cuotas de ingreso en institutos de formación docente, son otras de las variadas herramientas de las que dispone el aparato estatal para incidir sobre la oferta y demanda laboral (Santiago, 2002). Además, con sus respectivas particularidades, en la mayoría de los países de la región se identifican, entre otros, los siguientes denominadores comunes:

- hay una norma (Estatuto del Docente), a nivel nacional, provincial o estadual que regula la actividad;
- los maestros deben reunir los requisitos establecidos por el gobierno nacional o regional para ejercer la docencia; y
- existe una carrera que estipula el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los docentes.

Esta alta centralización y formalización no solo no obstaculizó el desarrollo de los sistemas educativos, sino que trajo aparejado varios aspectos positivos para sus distintos actores. Estas ventajas, todavía presentes, contribuirían a explicar su vigencia. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- la administración de los recursos humanos se lleva a cabo bajo parámetros neutros en los que existen reglas de juego que limitan y protegen a todos los actores: tanto a los de la administración central como a los de las escuelas;
- la norma, frente a eventuales conflictos con el personal, ofrece el necesario marco de seguridad al director, cuyo aislamiento le niega la contención que brindan las jerarquías en las grandes organizaciones;
- al menos en teoría, se reduce a su mínima expresión la energía que insume la mediación de conflictos y, desde un punto de vista operativo, las acciones repetitivas y estandarizadas hacen “muy fácil que el seguimiento de las reglas se convierta en un hábito automático e, incluso, en una necesidad” (Mayntz, 1993); y
- en conexión con los puntos anteriores, la norma genera las condiciones necesarias para limitar la corrupción y la discrecionalidad.

A pesar de esta serie de ventajas, la administración docente se ha ido complejizando, deteriorando y/o mostrando serias limitaciones para la prosecución de los objetivos de eficiencia, equidad y calidad.

La presencia gubernamental es tan extendida que el Estado interviene no solo sobre la oferta y la demanda docente, sino también sobre su mecanismo de ajuste: las remuneraciones, en las que predominan las escalas salariales uniformes fijadas centralmente. Para la teoría convencional, esto significa una obstrucción en el funcionamiento del precio como principal herramienta de alineación de la oferta y la demanda en un mercado competitivo.

## **2. EL SALARIO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EDUCATIVA**

Como se ve, el mercado de trabajo docente tiene tantas particularidades que su comprensión parecería escapar al saber económico convencional. Este saber es, sin embargo, útil a los efectos de dilucidar varias de sus peculiaridades, además de permitir rastrear los orígenes de algunas propuestas de cambio de los últimos lustros que solo apuntan a los efectos y no a las causas. Pero no se trata de quedarnos en el simple diagnóstico. El análisis económico de la oferta y demanda docente sirve, como mínimo, para coadyuvar a la discusión de las acciones dirigidas a resolver dos de los principales desafíos que se presentan en este mercado: la atracción y la retención de buenos docentes. Esa misma indagación podría aportar simultáneamente a la discusión de una estrategia que promueva un mayor compromiso en el desempeño profesional.

Habitualmente se considera que la política salarial es uno de los medios disponibles para alcanzar esos objetivos, aunque la estructura salarial de cualquier organización no sea más que un plan de compensaciones monetarias a los miembros que la conforman. Los criterios generales que subyacen y sustentan una escala remunerativa no difieren entre las distintas ocupaciones. Por eso, incluso si la literatura que aborda el tema intenta transmitir ciertas características propias de las actividades que se analizan, no siempre refleja con eficacia las diferencias que hacen que determinados principios se apliquen a un gremio y no a otro.

Así, por ejemplo, hay consenso en señalar que la formulación de propuestas de una estructura salarial en educación debería contemplar que:

- se reconozca monetariamente los mayores niveles de conocimiento y pericia pedagógica;

- se estimule la atracción y retención de buenos docentes;
- se contemple alguna/s medida/s de carga de trabajo; y
- se aliente a los docentes de mejor desempeño (Alexander y Salmon, 1995).

Como se puede observar, si en la formulación de estos principios generales se sustituyeran los calificativos docente o pedagógico por cualquier característica de los trabajadores o profesionales de otro sector, estos continuarían teniendo plena validez. No obstante ello, el diseño y la instrumentación definitivos de un régimen salarial de un colectivo determinado responde, en cada caso, a los elementos distintivos del trabajo que se debe remunerar.

Generalmente, los estudios sobre la cuestión salarial docente enfocan su atención en el tratamiento de las alternativas de acción frente a los diferentes diagnósticos. Estos suelen concentrarse, según el caso, en el bajo desempeño de los maestros, la escasez de docentes, la dificultad de atraerlos a determinadas zonas geográficas, escuelas y disciplinas. En las secciones que siguen, no se soslayarán esos aspectos, sino más bien todo lo contrario. Se intentará, sin embargo, situar el análisis de estos factores dentro del marco más general (y causal) de la dinámica de la oferta y demanda de trabajo docente.

## II. LA OFERTA

Aunque la demanda es importante, las preocupaciones tradicionales respecto a la atracción de docentes se orientaron a la determinación de la oferta. Los estudios y las medidas de política se focalizaron en las eventuales respuestas a las acciones destinadas a captar mejores profesionales. La reflexión económica de los cambios de la oferta de trabajo sectorial se centra en los motivos por los que unas personas optan por seguir la carrera docente y otras que, habiendo optado por ella, abandonan la profesión (Zabalza *et al.*, 1979).

Las investigaciones consideran, esencialmente, la influencia de tres variables: los ingresos, las demás condiciones laborales, y el nivel de empleo del resto de la economía, incluyendo las variaciones producidas por el ciclo económico.

Dentro de los ingresos deben contemplarse:

- el salario inicial tanto en la docencia como en trabajos alternativos; y
- el flujo de ingresos (aquí también el propio y el relativo a otras ocupaciones).

La distinción de las dos primeras variables se realiza teniendo en cuenta que una persona puede alentar expectativas de permanecer poco tiempo como docente y, por lo tanto, podría no importarle mucho el monto de sus salarios futuros, más allá de un determinado período. A su vez, la cantidad de oferentes puede cambiar según sea la magnitud de la tasa de desempleo, la existencia de ocupaciones alternativas, el prestigio, la cantidad de horas de trabajo, la estabilidad en el empleo, los beneficios supletorios y el costo de ingresar a una nueva ocupación (v.g. tiempo de capacitación y el apoyo que reciben para hacerlo).

La literatura especializada no ignora la importancia de los factores no económicos, solo que tiende a omitirlos para concentrarse en los ingresos, que forman parte de su campo privilegiado de reflexión. En cuanto a los factores no económicos, se postula una relación funcional directa y positiva: manteniendo todo lo demás constante, a mayores ingresos, aumentará la cantidad de personas dispuestas a trabajar como docentes respecto a otras ocupaciones.

La capacidad de predicción del modelo depende de la respuesta de la oferta ante una variación en la remuneración (es decir, de la elasticidad). Esta reacción, a su vez, variará según sea el nivel del salario de reserva, esto es, aquel por debajo del cual las personas:

- dejan de buscar otras opciones laborales,
- no aceptarían un trabajo alternativo, o
- si se encuentran empleadas, abandonarían su trabajo.

Si la dificultad para atraer o retener buenos docentes se debiera puramente al nivel de ingresos, esto significaría que el salario de reserva de aquellos a quienes se intenta captar es superior al que el sector está dispuesto o en condiciones de pagar.

Dadas las distintas preferencias que definen la función de utilidad de cada individuo, las perso-

nas elegirán la ocupación en la que el flujo de beneficios monetarios y no monetarios sea más alto que los costos. Como las preferencias son un dato del modelo, las variables económicas pasan a ser lo más relevante. De no ser así, habría que introducir en la función de oferta todos los aspectos sociológicos, históricos, culturales, económicos y políticos que pueden influir en la decisión de trabajar más o menos tiempo. Asimismo, correspondería analizar hasta qué punto lograrían incidir las acciones derivadas de las políticas públicas que se vinculan con todos y cada uno de esos factores.

Para la teoría, el salario influye en el esfuerzo que el trabajador está dispuesto a realizar. Acá se postularía para el docente el comportamiento típico que es dable esperar de cualquier persona que tiene que elegir entre el ocio y la renta. En rigor, el docente sintetiza sus alternativas en esas dos opciones que, a su vez, se encuentran condicionadas por una serie de factores económicos y no económicos. Así, la conducta de un docente empleado por una cantidad determinada de horas que pudiendo incrementar su dedicación no lo hace, se explicaría por su preferencia relativa por un mayor ocio. Si, por el contrario, estuviera previendo un mayor gasto a futuro, podría resignar (algo de) su tiempo libre para satisfacer alguna de esas necesidades.

A su vez, ese salario es el costo de oportunidad cuando elige una hora más de ocio; en otras palabras, es el ingreso al que renuncia cuando no trabaja. Asimismo, los potenciales docentes –los docentes *atraíbles*– o los que piensan alejarse de la docencia, analizan cuánto ganarían si eligieran otra ocupación. Por eso, no solo deben observarse los movimientos salariales dentro de la profesión, sino también los que se verifican simultáneamente en otras. Los aspectos no pecuniarios, tales como los mayores períodos de vacaciones respecto a otras ocupaciones, la estabilidad en el empleo y demás beneficios supletorios, también integran las variables que los docentes contrastarían al momento de su elección (Hernani-Limarino, 2005). Tan importantes son todas estas variables que Murnane y Olsen (1989) consideran ese costo de oportunidad como uno de los factores determinantes para comprender los motivos de la eventual permanencia dentro de la profesión docente.

A diferencia de otros sectores, en el corto plazo la oferta de trabajo se supone totalmente inelás-

tica: esto es, la cantidad de docentes disponibles se encuentra dada y no es capaz de reaccionar a las variaciones de precios. Es decir, a los efectos analíticos, no se contempla la posibilidad de que en ese lapso ingresen al sector otros trabajadores no formados cuando varía su precio de reserva. En la docencia, donde la preparación requiere entre tres y cinco años, la posibilidad de reacción duraría como mínimo ese lapso. Por lo tanto, en ese período la oferta de trabajo podría llegar a ser independiente de la evolución y del nivel del salario real e, incluso, hasta podría llegar a influirlo en función de su abundancia o escasez.

En cuanto al largo plazo, la teoría se ciñe al análisis tradicional. Se plantea la existencia de una curva de oferta, es decir, un *locus* de infinitos puntos en los que, para cada nivel de ingresos, hay una cantidad determinada de personas dispuestas a emplearse como docentes. Esto, a su vez, se debe a que hay diferentes cantidades de trabajadores con sus respectivos salarios de reserva: según sea la tasa salarial, la cantidad de trabajo ofrecida puede variar.

En síntesis, primaría una relación positiva entre los salarios y la oferta: a mayores ingresos, una mayor cantidad de personas estarán dispuestas a emplearse en el sector. No obstante, podría ocurrir que con un bajo salario, la oferta, lejos de disminuir, se mantenga constante y –según lo que suceda en el resto de la economía– hasta aumente. Ello podría deberse a que, por ejemplo, la situación de pobreza o desocupación en la familia obligue a los docentes a incrementar su dedicación horaria o, directamente, dispare su interés en emplearse en el sector educativo. Esto permite comprender por qué en épocas de crisis o de dificultades económicas –aun con salarios deprimidos– se incrementa la cantidad de matriculados en las carreras de formación docente. Parecería que durante los períodos de holgura, los salarios más bajos en términos relativos a otras ocupaciones atentan contra la atracción de jóvenes a la docencia.

## 1. LA RETRACCIÓN DE LA OFERTA

Cada uno de estos factores podría servir de base a un menú de estudios empíricos. Por ejemplo, es posible que los salarios docentes (como los del resto del sector público y de la economía) se vean influidos por el desempleo. Además, si los salarios del sector privado no son rígidos, es

probable que la situación del mercado general de trabajo también influya en los salarios relativos (Falch *et al.*, 2008). Si, como se presume, ante las dificultades económicas se inscribieran más jóvenes en las carreras de formación docente, no debería descartarse que una parte de ellos abandone la docencia al mejorar la situación económica.

Dolton *et al.* (2003) indagan sobre el vínculo entre el ciclo económico y este mercado de trabajo. Se interrogan, entre otras cosas, sobre la dificultad de reclutar docentes en una economía fuerte y con bajo desempleo. En sentido contrario, se preguntan qué ocurre cuando hay una recesión o una crisis, dadas las perspectivas de estabilidad y de salario seguro que garantiza el sector. En otras palabras, se preocupan por el modo en que el ciclo afecta –si es que lo hace– a la oferta docente. No hay mucha evidencia empírica sobre el tema y la que hay, referida principalmente a los países más desarrollados, no es concluyente.

Más interesante –y menos frecuente– es el abordaje de la relación que existe entre el mercado de trabajo docente y el desarrollo tecnológico que eleva la productividad en otros sectores de la economía (Dolton *et al.*, 2003). En estos sectores, el salario tiende a crecer por varios factores concurrentes que forman parte del mismo fenómeno:

- el cambio tecnológico que hace más productiva la mano de obra y permite, por lo tanto, aumentar las remuneraciones;
- el probable incremento en la demanda de empleo para aprovechar y potenciar el avance generado en esos ámbitos; y
- la atracción de trabajadores con mayor capital humano (Lakdawalla, 2001).

Mientras eso ocurre, se manifiesta una caída del salario relativo en los sectores donde el desarrollo productivo no se verificó y no se incrementaron las remuneraciones. En nuestro caso, se trata del mercado de trabajo docente que contrae su oferta debido a las mejores oportunidades que se ofrecen en otras actividades (debe recordarse que se trata del largo plazo).

Pero como los problemas no vienen solos, la eventual incidencia de este fenómeno se habría visto acentuada con el correr de las últimas décadas por dos motivos, uno en la órbita de

la oferta de empleo y otro en la esfera de la demanda de escolarización. El primero se relaciona con el crecimiento de la inserción de la fuerza de trabajo femenina en el mercado laboral. La eliminación de barreras a las mujeres que ahora disponen de más opciones profesionales y que, en consecuencia, *compiten* con la docencia, ha presionado aún más sobre la disponibilidad de recursos humanos en el sector. El segundo se vincula con la ampliación y, en muchos países, la universalización, de la cobertura escolar. Ello indujo a un aumento en la demanda de docentes, en un período en que el contexto es más bien propicio para perderlos.

Todos estos sucesos podrían contrarrestarse si el sector tuviera un crecimiento en la productividad o pudiera reaccionar tecnológicamente. Pero la educación forma parte del selecto grupo de actividades en que esta adaptación resulta difícil, si no imposible. Las reformas que promueven una mayor duración de la formación inicial (además de su eventual cambio curricular y organizacional) constituyen un tímido intento por mantener la brecha con el resto de las profesiones cuyas credenciales vía posgrados, maestrías, o doctorados han venido aumentando en los últimos lustros. En cuanto a la cuestión tecnológica, también se generaron expectativas, generalmente ligadas a la educación a distancia: primero con la radio y televisión, luego con las computadoras personales. La llamada *enfermedad de los costos* de Baumol (1967) contribuye a explicar en buena medida esas dificultades: hay ámbitos donde la prosecución de una actividad requiere hoy la misma cantidad de personas que hace 200 años, independientemente del impresionante desarrollo que las fuerzas productivas experimentaron en los últimos dos siglos. El ejemplo emblemático que se suele citar para ilustrar este punto es que, tanto entonces como ahora, la ejecución en vivo de un cuarteto de Mozart requiere de cuatro personas.

Por estas razones se alertaba sobre el peligro de desaparición que corren ciertos sectores que se van rezagando tecnológicamente. La migración de trabajadores de los ámbitos con menor progreso a los de mayor desarrollo debería contrarrestarse mediante un aumento salarial que permita retenerlos. En condiciones *normales*, si la oferta de un recurso cae y, reforzando el efecto, su demanda aumenta, el precio tendería a incrementarse, pues habría una mayor competencia por ese factor escaso (personal docente, en

el caso que aquí nos ocupa). Pero, de verificarse este fenómeno, eso traería de paso aparejado un incremento en los costos, difícil de afrontar debido, precisamente, al retraso tecnológico relativo. De ahí la alarma sobre los riesgos de supervivencia de estos sectores bajo condiciones de libre mercado y la necesidad de recurrir a fuentes alternativas para solventar esa presión en los costos.

Un caso emblemático es el de las artes interpretativas. Desde hace siglos han logrado superarse las restricciones financieras por medio de mecenajes; en la actualidad, los auspiciadores particulares y los subsidios estatales contribuyen a paliar la eventual escasez de fondos para afrontar esos mayores gastos relativos. Otras vías han sido la profusión de festivales musicales –en los que tienden a concentrarse los espectáculos– y la proliferación de conjuntos de cámara que requieren de menos concertistas. Pero a nadie se le ocurriría disminuir el tiempo de ejecución de un adagio para dar lugar a una mayor cantidad de audiciones, o convocar aficionados o estudiantes de conservatorio para actuar en orquestas filarmónicas prestigiosas.

## 2. LA CALIDAD EN RIESGO

De modo similar al resto de los sectores, es la interacción entre oferta y demanda la que determina una eventual situación de escasez o abundancia. En particular, a los administradores educativos les preocupa la situación de escasez. Sintéticamente, se dice que faltan docentes cuando no es posible cubrir las vacantes con los perfiles deseados. Por eso, la cantidad de aspirantes que se presenta a los concursos, o que intentan ingresar a la docencia no es una buena medida para cuantificar un eventual déficit: lo que cuenta es si los que se postulan poseen los atributos requeridos para los cargos. La presencia de personal con menor calificación a la pretendida estaría revelando una situación de escasez *oculta* (Santiago, 2002). Estos escenarios son comunes tanto en países en vías de desarrollo como en los más desarrollados. En función de estos desajustes, que en definitiva terminan siendo resueltos de un modo u otro, diversas contribuciones plantearon la distinción entre *oferta* y *oferta de calidad*. El argumento se centra en que los problemas de escasez docente rara vez se traducen en una insuficiencia cuantitativa sino en una cualitativa.

Debe recordarse que la segmentación de este mercado potencia las dificultades para captar personal. La diferenciación de las competencias requeridas puede llegar a ser tan grande que no es posible sustituir trabajadores sin que ello redunde en una gran pérdida de productividad. En general, se considera que los mercados son segmentados cuando se requiere, como mínimo, un año adicional de capacitación de trabajadores de otros ámbitos para ingresar al mercado en cuestión (Webster *et al.*, 2004). La escasez se resuelve frecuentemente a costa de la calidad, a través del relajamiento de los estándares exigidos, o mediante una exención de requisitos de entrada. Dicho de otro modo, una de las alternativas del gobierno –principal empleador– es, a ese menor salario relativo (lo que no significa una caída de su valor absoluto), contratar trabajadores que probablemente sean de una menor calidad, productividad o desempeño que el que se habría presentado a no ser por los cambios producidos en la economía y, por lo tanto, en el mercado de trabajo en general. De esto no se deriva que todos, ni siquiera la mayoría de los educadores, respondan a estos patrones. Esto implicaría suponer que solo el factor salarial cuenta en los movimientos en la oferta (más adelante se hará referencia a su importancia relativa).

La recurrencia de este fenómeno ha provocado una ferviente discusión acerca de la eficacia de las distintas políticas orientadas a solucionar tales desequilibrios. Su naturaleza y efectos dependen en gran medida de su horizonte de acción. La restricción temporal impuesta a la expansión del cuerpo docente calificado, dada por la duración de la carrera de formación, hace que en el corto plazo se deban satisfacer las necesidades contratando personal no calificado. En consecuencia, la solución cortoplacista a este problema redundaría en detrimento de la calidad de la educación.

Este sacrificio, y el posible deterioro que entrañan las soluciones de ese tipo, pone de manifiesto la necesidad de abordar estos problemas de escasez mediante políticas de largo plazo. Más aún si la competencia con otros sectores deviene en una pérdida paulatina de potenciales buenos docentes. En este lapso, el equilibrio entre oferta y demanda depende, en mayor medida, de ajustes en los salarios y del resto de las condiciones laborales (Santiago, 2002).

### 3. EL SALARIO ABSOLUTO Y RELATIVO

Aun cuando se acepte el diagnóstico sobre la escasez de oferta y las causas que podrían haber originado ese déficit, no existe consenso sobre la efectividad del salario como medio de atracción y retención de buenos docentes. Sin embargo, algunos sistemas y analistas han comenzado a apostar a un salario inicial competitivo para atraer a potenciales buenos docentes (Barber y Mourshed, 2008). El punto reviste interés no solo para el personal involucrado (se trata nada menos que de su nivel de ingresos) sino también para los responsables de instrumentar las políticas educativas: de su correcta dilucidación depende la posibilidad de contar con un instrumento que, técnica e intuitivamente, se considera poderoso para lograr esos fines. De ahí las discusiones sobre el nivel salarial docente o, en forma más directa, el estudio sobre lo bien o mal remunerados que se encuentran los docentes en términos absolutos y relativos, tanto respecto de su poder de compra y nivel de vida como con relación al resto de los trabajadores de la economía.

Como la información disponible sobre las escalas salariales docentes se acerca mucho al ideal de perfección requeridos por la teoría económica neoclásica, Temin (2003) postula que los docentes no deberían considerarse mal pagados ya que, en la medida que no es coercitivo trabajar en el sector, la cantidad que lo hace a ese precio se corresponde naturalmente con determinadas motivaciones, gustos, habilidades y características personales. Dicho de forma más directa, antes de entrar a la actividad, los docentes conocían la escala salarial: no hubo engaño. No obstante, para que ello sea completamente cierto, no debería haber jamás un deterioro de los salarios reales en el tiempo ni respecto de otras ocupaciones. Caso contrario, se podría argumentar que el docente eligió esa ocupación a un ingreso dado –absoluto y relativo–, que ya no es el vigente.

Asimismo, Wenders (2004) señala que los docentes siempre enfrentarán la opción de ocupaciones alternativas en las cuales los salarios son menores a los que reciben en la actualidad, por lo que no será difícil encontrar quienes estén peor remunerados. De otro modo, se entraría en contradicción con uno de los principios fundamentales de la economía convencional: que las personas eligen las mejores opciones disponibles. Sin embargo, el autor señala que a

pesar de ello cualquier discusión sobre el salario, aunque sea para analizar el funcionamiento del mercado de trabajo, caerá casi inevitablemente en alguna consideración sobre la justicia del nivel salarial y en especulaciones metafísicas que van más allá del posible aporte que puede hacer el análisis económico. Según Wenders, las condiciones laborales y demás motivos no pecuniarios no modifican en lo esencial la situación. Si estas condiciones fueran tan valoradas, las personas aceptarían, probablemente, un menor salario y viceversa. Por lo tanto, en términos de la decisión ocio-renta, los docentes optarán por la combinación monetaria y no monetaria que más los satisfaga.

Distinto sería el caso si lo que se desea es atraer a docentes de un potencial diferente y superior al actual. En tal situación, cabría reflexionar sobre la factibilidad de diseñar propuestas acordes, entre las que se encuentra la mejora salarial. En esta línea, la cuestión sería hallar, por ejemplo, la (mayor) suma que debería abonarse a un potencial estudiante de ingeniería para que, en cambio, opte por la docencia en física, matemática o una disciplina afín. Ahora bien, más allá de las restricciones fiscales que limitarían ese curso de acción, podría ocurrir que ante el aumento del salario docente no reaccionen quienes: a) se encuentran empleados en otras ocupaciones, b) serían potenciales candidatos a la docencia pero eligen otras profesiones o, c) estaban por alejarse del sector. Si ello es así, probablemente, desde un punto de vista económico el salario relativo de la docencia respecto de los demás trabajadores resulte irrelevante (Podgursky, 2005).

Como se dijo, no en vano son tantas las controversias sobre la efectividad del salario como factor de atracción y retención de buenos docentes. Esto explica, además, la cantidad de intentos que se realizan habitualmente para dar cuenta de su correcta medición. Se proponen mediciones de diverso tipo: temporales –salario real o su poder de compra respecto de canastas de consumo dadas– y transversales, entre las que se encuentran las que consideran su relación con el producto per cápita, en comparación con otros países u ocupaciones, además de todas aquellas otras indagaciones que pueden realizarse, solo limitadas por el actual estado del arte. A su vez, este análisis se suele aplicar a los diferentes momentos de la carrera docente (inicio, mitad o fin de la trayectoria).

## *Las comparaciones*

Cuando se fijan remuneraciones para distintas categorías de docentes, se conforma una escala salarial buscando el valor absoluto de un salario que puede o no contemplar el de los demás trabajadores. De esta forma, implícita o explícitamente, se establece una estructura de salarios relativos que abarca el rango que va desde el mínimo hasta el máximo nivel salarial que es posible alcanzar en la carrera de un docente. Pero la definición de la estructura salarial no debe atender solo a su armonización interna, sino que debe tener presente la valoración respecto a otras profesiones, ocupaciones y ramas de actividad dentro de una misma sociedad. Estas comparaciones con otros ámbitos laborales pueden ser consideradas en forma explícita o implícita en los sistemas educativos en el momento de la formulación y negociación salarial.

Respecto de las ocupaciones con las que es posible comparar, los análisis han sido muy variados. Algunos han osado trascender las convenciones usuales. Así, Podgursky (2005) compara los ingresos docentes con técnicos de laboratorio, trabajadores sociales, bibliotecarios, policías, enfermeras, programadores informáticos, ingenieros y administradores. A su vez, la AFT (2007) los contrasta con algunos de esos sectores, incluso, con los abogados. No obstante, el análisis más pertinente fue llevado a cabo por Hernani-Limarino (2005), quien analiza las diferencias salariales entre los docentes y otros trabajadores para diecisiete países de América Latina. En su estudio encuentra que tanto la dirección como la magnitud de las diferencias salariales entre los docentes y otras categorías ocupacionales dependen de la definición del propio grupo de contraste. En su abordaje los compara con:

- el promedio de los trabajadores de la economía;
- aquellos con estudios secundarios completos; y
- los administrativos, técnicos y profesionales.

Este último grupo parece ser el más válido para el análisis. Otra vez, la evidencia empírica no es contundente: en algunos casos los docentes se encuentran mejor remunerados y en otros sucede lo contrario.

A su vez, cuando se contrastan los salarios con otras ocupaciones, se tiene especialmente en

cuenta la remuneración por hora trabajada ya que, en promedio, los docentes suelen tener una menor carga horaria que otros profesionales. En los países de América Latina estudiados por Liang (2000) y Hernani-Limarino (2005) se observa que cuando se integra este aspecto, los docentes suelen tener mayores ingresos. Desde un punto de vista conceptual, entonces, el salario por sí mismo no debería estar constituyendo un impedimento a la atracción de buenos docentes. No obstante, tal como recuerdan Vegas y Uman-sky (2005), podría ser un escollo para alcanzar dicho objetivo si el salario de reserva de los docentes fuera el ingreso total y no el ingreso horario.

Al constatar las mayores variaciones temporales en las demás ocupaciones respecto de los docentes, habría que explorar su vínculo con la productividad. Si se sigue esta línea, el primer tema a tener en cuenta sería cuantificar las brechas existentes. De confirmarse este hecho, debería indagarse cómo financiar las remuneraciones para mantener estables los ingresos relativos. Esto, siempre y cuando se aspire a frenar el drenaje de largo plazo de potenciales (o reales) buenos docentes si esta fuera efectivamente la causa.

Otro factor que influye en las diferencias salariales entre ocupaciones se debe a la distinta duración de los estudios. En parte, la teoría del capital humano contribuye a explicar las variaciones: la mayor duración de los estudios constituye una postergación de ingresos y exigiría una remuneración futura más alta para compensarla. Además, apuntalando ese efecto, esos mejores ingresos estarían reflejando la mayor productividad derivada de la mayor cantidad de años de inversión en las personas. Esto, por ejemplo, se observa en la propia docencia: los profesores del nivel medio, con más años de formación, suelen tener salarios horarios más altos que sus pares del nivel primario. A igualdad de condiciones, es posible calcular cómo los sistemas remuneran esa prima por la preparación adicional. El mismo tipo de análisis podría hacerse respecto de lo que perciben los docentes titulados respecto de los que carecen de título.

La importancia de los factores de oferta en la determinación del salario también se suele explorar por medio de comparaciones internacionales. Se podrían hallar situaciones en las que difiere el poder de compra de los salarios entre

países, aun ante similar comportamiento de algunas variables como la formación inicial, carga de trabajo, disponibilidad de recursos humanos, experiencia, desempeño, relación del salario respecto del ingreso per cápita e, incluso, el tamaño de los sectores públicos. En estos casos, podría aventurarse que el salario estaría reflejando el distinto costo de reproducción socialmente necesario de la fuerza de trabajo y que eso explicaría las diferencias. Ello incluye la influencia de aspectos sociales, económicos, culturales, históricos y geográficos. Aunque parezca sincrético, estos factores contribuyen a definir los salarios de reserva de cada persona. Luego, la interacción con la demanda podrá hacer variar el precio de la fuerza de trabajo y determinar, finalmente, la cantidad contratada.

#### *La educación privada*

Desde un punto de vista estrictamente económico, el sector privado en educación es, *a priori*, el candidato ideal para analizar el salario docente en el sector público relativo a *otras* ocupaciones. Especialmente por tratarse de la misma fuerza de trabajo, sería *el* sector por antonomasia para establecer dichas comparaciones. Aunque en diferentes proporciones, según el sistema educativo de que se trate, una parte del mercado de trabajo docente desarrolla su labor en escuelas privadas. En algunos países esos centros se rigen, directamente, por las escalas salariales vigentes en el sector estatal. En otros oscila, con poca dispersión, alrededor de estas últimas remuneraciones. Es esencial al argumento recordar que no hay regulaciones que le impidan a las escuelas privadas incrementar los haberes si así lo desean.

Sin embargo, contra lo que podrían sugerir algunos analistas (Wenders, 2004), no se puede recurrir a la comparación de la situación de los maestros de escuelas privadas con sus homólogos estatales. Una lectura superficial o descontextualizada de la información concluiría que, dada la similitud salarial, sus pares del sector público se encuentran bien remunerados o, al menos, no estarían mal pagados en términos relativos. En un ámbito que en sus aspectos económicos se rige por principios de libre competencia, el espejo de las escuelas privadas es el que mejor reflejaría su costo de oportunidad monetario. Dado que cuando existe la diferencia entre ambos sectores no es *significativa*, los docentes estatales no podrían considerarse en inferioridad de condiciones.

Sin embargo, la enfermedad de Baumol contribuye a explicar ese fenómeno singular: el sector privado *necesita* tener como punto de referencia las “contenedoras” escalas salariales estatales, aun cuando no se encuentre obligado a hacerlo. Una norma que lo limitara en materia salarial, podría llegar a serle incluso totalmente funcional. Una eventual divergencia empujaría a los propietarios de esos centros a aumentar sus costos más allá de lo que las familias podrían o estarían dispuestas a pagar. Por lo tanto, su decisión no puede ser otra que mantener estables los salarios relativos, ya no respecto a otras ocupaciones sino a la misma profesión pero en otro ámbito de actuación. No obstante, la influencia es recíproca y simultánea pues, en el ámbito estatal, la restricción fiscal requiere, por su parte, de la limitación salarial establecida en el sector privado. En cuanto a las eventuales diferencias entre las remuneraciones, se pueden sugerir múltiples causas que van desde la propia situación del mercado docente (por ejemplo, exceso de oferta), pasando por la afiliación a determinados idearios (v.g. escuelas de colectividades religiosas), hasta las distintas condiciones de trabajo imperantes en uno y otro sector.

#### **4. LAS DEMÁS CONDICIONES DE TRABAJO**

Ante la escasez de docentes, también se ha intentado *estirar* la capacidad existente. Una de las formas de hacerlo es aumentando el tamaño de los cursos. De este modo, se compensan o atenúan las necesidades de recursos humanos. Colateralmente –aunque cabe suponer que sea el motivo principal– permite reducir las presiones sobre el presupuesto.

Mientras las aulas numerosas son bastante frecuentes en América Latina, sobre todo en ámbitos (urbanos) con escasez de infraestructura escolar, en algunos sistemas educativos de países más desarrollados se evidencia una disminución de la cantidad de alumnos por curso. Esto deriva en un aumento de la demanda de docentes y va en sentido contrario a la necesidad de paliar la escasez de personal. Lakdawalla (2001) sugiere que esto refleja la necesidad de compensar el deterioro relativo de la calidad de los recursos humanos debido al retiro de una camada (potencial o real) de buenos profesionales que emigraron hacia otras ocupaciones. Esto permitiría comprender los motivos por los cuales las investigaciones encuentran que la disminución en la relación de alumnos por docente no mejora el

desempeño escolar: como mucho, puede llegar a mantener el que existía antes. Si ello fuera así, en aquellos sistemas educativos de la región en los que este fenómeno no se registra, el deterioro sería doble: por la fuga de potenciales buenos docentes y por la estabilidad —e incluso incremento— de la cantidad de alumnos por clase.

Pero la carga de trabajo es solo uno de los tantos factores que integran las condiciones laborales que podrían estar influyendo en la oferta docente. Este es un concepto extremadamente amplio cuyos límites no siempre se encuentran bien definidos. En su exhaustivo informe, Santiago (2002) enumera algunas de las características que integran esta elusiva dimensión en el sector. Entre ellas señala el tamaño de las clases, la cantidad de cursos y establecimientos en que trabajan, la carga horaria total, las horas remuneradas fuera del trabajo en el aula, la flexibilidad para tomarse licencias temporarias, las características socioeconómicas de los alumnos, la composición del cuerpo docente y del alumnado, la seguridad, la estabilidad, la calidad de las instalaciones y el equipamiento, la disponibilidad (y calidad) de los materiales de enseñanza, el ambiente escolar, las oportunidades de desarrollo profesional y la posibilidad de participar en la toma de decisiones.

Otra línea de pensamiento argumenta que las condiciones de trabajo y las expectativas sobre los logros de los alumnos son factores motivacionales más significativos que el nivel salarial (Hassel, 2002). Los docentes preferirían, por ejemplo, ambientes poco conflictivos y no escuelas con poblaciones educativas vulnerables y con severos problemas de disciplina. Pero esto no elimina la importancia del salario. En definitiva, ¿cuántos de ellos trabajarían por poco o nada?

Aunque la teoría convencional no descarta estos factores, tampoco profundiza otras situaciones no vinculadas al salario o a la productividad. Se ha reconocido que, aun cuando esta forma de razonar facilita el análisis, su grado de generalización le resta poder explicativo: tanto por no contemplar los otros factores como por la dificultad de estimar el efecto neto de las remuneraciones (Zabalza *et al.*, 1979). Como se vio, no se consideran situaciones personales o sociales que puedan estar influyendo en la oferta y, lo que es más importante, en la calidad del trabajo. No obstante, para cada ocupación, profesión y oficio, se pueden encontrar elementos no pecuniarios que

influyen en la disposición de las personas a seguir una carrera u ocupación determinada. Esto sería especialmente aplicable a la docencia, en la que esos aspectos no pecuniarios parecerían jugar un rol importante.

Contra el intento de deducir las brechas salariales entre ocupaciones a partir de los gustos, Carciofi (1986) expresó claramente la cuestión al señalar que “el elemento psicológico torna, a veces, muy difícil la explicación de las diferencias de salarios. Por ejemplo, los puestos que otorgan prestigio deberían ser relativamente menos remunerados en relación con otros que solo difieren en este aspecto. Sin embargo, ocurre que los atributos que caracterizan a los puestos de trabajo son difícilmente separables: el prestigio normalmente está ligado a la responsabilidad y jerarquía que el cargo requiere. Cualquier explicación corre pues el peligro de esgrimir argumentos *ad hoc* donde siempre es factible encontrar el atributo al que se le imputa la diferencia buscada”.

En cuanto a las percepciones sociales sobre determinados puestos, puede ocurrir que estas se construyan a partir del salario y no a la inversa. En términos de Dobb (1973), “dentro de una sociedad clasista existe una marcada tendencia a considerar desagradables las ocupaciones que por tradición se pagan mal, y a considerar socialmente más respetables u honorables las que se pagan mejor”. Ese parecería ser el caso de los docentes en no pocos sistemas educativos: bajos salarios acompañados de una pérdida de consideración por parte del resto de la sociedad. Una razón más para que potenciales buenos profesionales se muden —junto a su capital cultural— a otras ocupaciones.

#### *La medición*

Desde un punto de vista económico, nada impide valorizar aquellas situaciones que tornan más o menos atractiva la docencia y observar su evolución. Técnicamente, los escollos tampoco parecerían ser insalvables. La ausencia de estudios de este tipo se debería más que nada a la escasa disponibilidad de la información pertinente, antes que a reparos metodológicos (Hernani-Limarino, 2005).

Sin embargo, las condiciones no monetarias de trabajo, jueguen tanto a favor como en contra, no suelen estar explicitadas en la relación salarial.

En función de su importancia, correspondería comenzar a computar esas condiciones –tanto las positivas como las adversas– con el fin de disponer de una medida más acabada de lo que efectivamente se está remunerando. Así como debe tenerse especial cuidado en no confundir el salario total con el que surge de considerar, por ejemplo, la cantidad de horas de clase y la mayor cantidad de días de vacaciones respecto a otros sectores, también deben contemplarse, entre otras cosas, las horas de trabajo en el hogar, la (a veces excesiva) cantidad de alumnos por curso y el (mal) estado de la infraestructura edilicia. Como se puede colegir, algunos de estos factores tenderían a disminuir el salario efectivo.

Lazear (2003) sugiere y ejemplifica cómo valorizar algunas condiciones de trabajo favorables. Su ilustración gira alrededor de la disponibilidad de estacionamiento automotor gratuito en la escuela para los docentes. A estos efectos, desagrega y explicita los costos para su proveedor por un lado y los beneficios para el usuario, por el otro. En algunos casos esas condiciones podrían asimilarse a un salario indirecto que correspondería sumar al directo (al efectivamente percibido).

En lo que atañe a las situaciones que tienen incidencia negativa en la valoración de los docentes, se pueden distinguir las que pueden ser influenciadas por la administración escolar de las que no pueden ser modificadas por la política educativa (al menos por sí sola y en el corto plazo).

Por ejemplo, dentro de las primeras podría consignarse el ahorro que le significa al sistema educativo la mayor cantidad de alumnos en una clase respecto, si se quiere, a la media o a cualquier otro parámetro (los docentes de estas escuelas estarían subsidiando al empleador). En cuanto al mal estado de la infraestructura, a efectos de estimar los inconvenientes derivados de trabajar en esos espacios, podría considerarse la diferencia con el valor del parque edilicio promedio (o en condiciones óptimas) y calcularse su anualización (total y por trabajador, docente y no docente). En suma, para cada condición de trabajo desfavorable de algunas escuelas y cursos, se podría fijar un precio y, al menos, ponderar así su incidencia.

En cuanto a las condiciones que escapan a la posibilidad de ejercer alguna influencia por parte de la política educativa, pueden citarse, entre otras,

la prestación de servicios en áreas remotas y en establecimientos con matrícula desfavorable y en riesgo escolar. Como lo que se busca es atraer a una oferta determinada, el factor salarial merece un tratamiento diferenciado y, por lo tanto, se le dedica en el punto siguiente un análisis especial.

## 5. LA ESCASEZ DE OFERTA *ESPECÍFICA*

Con el fin de identificar los distintos factores que podrían estar incidiendo en las diferencias salariales entre empleos, Dobb (1973) propone imaginar una situación en la que existe igualdad de oportunidades en la elección de la ocupación o profesión y que, por ejemplo, las condiciones económicas en las que se encuentran las personas no influyen en la decisión de elegir el tipo de trabajo a desarrollar.

En una situación como esta, en competencia perfecta –sin barreras de ningún tipo–, uno de los factores por los que habría disparidades entre la oferta y la demanda podrían ser las características del trabajo a realizar. Pero esto sería solo temporal, ya que las brechas en los ingresos acercarían o alejarían, según el caso, a los trabajadores. Si se considera muy penosa o desagradable una actividad, seguramente se intentará atraer a las personas mejorando la remuneración u otorgando beneficios supletorios. La gente comenzaría a afluir y, en algún momento, el mercado fijaría los ingresos en un punto dado: las diferencias originadas se explicarían por las particularidades de cada tarea.

En los sistemas educativos, aun contando con la cantidad total de docentes necesaria, suele manifestarse un déficit en ciertos ámbitos, áreas y perfiles. Frente a ello, se ha reaccionado estableciendo o discutiendo adicionales o compensaciones diferenciales para incentivar a la oferta efectiva –aquella que ya está trabajando en el sector o que se encuentra en posibilidad de hacerlo– a postularse a determinadas posiciones.

La existencia de adicionales por servicios particulares se ha vuelto algo bastante frecuente. Si algunos de los conceptos por los que se abonan deben o no estar diferenciados por la vía de un suplemento explícito, puede ser materia de discusión y, al menos, podrían encontrarse tantos motivos a favor como en contra de proceder en uno u otro sentido. La cantidad de situaciones, justificativos y conceptos por los que se puede abonar un pago adicional son múltiples y su lími-

te, en algunos casos, está dado por la imaginación de los responsables de la formulación de la política salarial.

En Sclafani y Tucker (2006) se reseñan las tareas que los países de la OECD requieren de sus docentes y que no son compensadas con adicionales en las remuneraciones. Entre ellas se mencionan la supervisión tanto dentro del horario escolar como fuera del mismo (excepto durante el almuerzo), suplir a quienes se ausentan, asistencia a futuros docentes y nuevos ingresantes y participación en las actividades institucionales vinculadas al desarrollo del currículo. De modo similar, los autores presentan los ajustes al básico salarial vigente en esos países. A título ilustrativo, pueden señalarse las tareas de administración, horas extra de clase o que superan las exigidas por el programa curricular, tareas especiales como la de asesoramiento a otros docentes, trabajo en actividades deportivas, participación en las escuelas de verano, apoyo a alumnos con necesidades especiales, desempeño excepcional y formación adicional a la inicial requerida para el ejercicio de la docencia.

Algunas de esas situaciones también se remunerar en América Latina. A veces, como un haber básico más alto; por ejemplo, para tareas de administración o dirección. Otras brindan mayor puntaje tanto para titularizar un cargo como para ingresar a la docencia por la vía de interinatos o suplencias, pues esos antecedentes les permiten adelantarse en los listados de prelación en futuros concursos para ocupar una plaza. En lo que sigue, se enfoca la reseña en el modo en que se han ido discutiendo o diseñando algunas de las compensaciones extrasalariales para inducir a los docentes a desempeñarse en contextos desfavorables tanto de escuelas como de áreas remotas. Asimismo, se registra el probable vínculo entre el salario y la dificultad para captar docentes de determinadas disciplinas y retenerlos en el sector.

#### *La ruralidad y los contextos desfavorables*

No es poco frecuente que los analistas de los sistemas educativos se lamenten por la dificultad de atraer docentes calificados a zonas rurales o escuelas con matrícula vulnerable. Suele observarse que, aun existiendo adicionales salariales para revertir esa situación, quienes terminan acercándose a esos centros escolares son aque-

llos que tienen menos calificación o años de experiencia para la tarea requerida. *A priori*, podría sugerirse como hipótesis que ello se debería a que, en rigor, el nivel absoluto de tales incentivos no sería suficiente para compensar los inconvenientes derivados de tener que trabajar en entornos adversos. En la región, por ejemplo, Urquiola y Vegas (2005) presentan evidencia sobre la ineficacia del adicional por zona rural en Bolivia para atraer a docentes más calificados.

Probablemente, para captar a esos docentes con mayores competencias se deba recalculer el adicional y, simultáneamente, modificar algunas regulaciones; principalmente, el umbral de exigencia para acceder a esas escuelas (formación y experiencia). No establecer algún tipo de requisito implicaría reconocer que el objeto del adicional se limita a garantizar la cobertura de las vacantes disponibles, con independencia del tipo de docente que se contrate. De ser así, no habría que asombrarse por la falta de interés en trabajar en estas escuelas por parte de los mejores profesionales.

#### *Diferentes áreas del conocimiento*

En general, el sector educativo no ha contemplado la posibilidad de compensar con un mayor haber a quienes son poseedores de determinadas habilidades y/o son más difíciles de encontrar. Entre estos se pueden incluir a docentes de matemáticas, física, química, de idiomas extranjeros, con capacidades pedagógicas particulares para atender a poblaciones específicas, como las clases de primer grado y alumnos en riesgo educativo. Tradicionalmente se ha defendido el principio de igual remuneración por igual trabajo. Este principio puede aplicarse en la forma, aunque no necesariamente en la sustancia. Si, por ejemplo, el tiempo de formación en una disciplina fuera mayor que en otras, se comprendería el motivo por el cual el salario de reserva también lo sea. Y, aun cuando la preparación fuera igual, el esfuerzo, dedicación o las competencias también podrían diferir. En estos casos, lisa y llanamente, estarían operando las leyes de mercado para explicar la menor oferta. No es de extrañar, entonces, la escasez de recursos humanos que se observa en algunas áreas en que el factor económico explicaría buena parte de ese déficit. Una medida aparentemente equitativa para los trabajadores estaría, en definitiva, vulnerando el derecho a disponer de docentes con unas características dadas y deseadas.

A diferencia del adicional por ruralidad o por trabajo con poblaciones específicas, ámbitos particulares en los que se sugiere exigir la verificación de las competencias para el desempeño en el reclutamiento de profesionales para determinadas disciplinas, en principio y como en las demás áreas, bastaría su certificación y el cumplimiento de las regulaciones comunes a todos los docentes.

### *La antigüedad*

Tradicionalmente, se visualizó la antigüedad como un modo de compensar la mayor experiencia y, por esa vía, un eventual mejor desempeño. Este criterio ha merecido numerosas y vigorosas críticas, referidas esencialmente a la pretensión de reconocer una productividad no verificada en la práctica. En rigor, este adicional sería un pobre sustituto frente a la ausencia de una carrera profesional atractiva: si no se aplicara, no habría perspectivas de reconocimientos salariales a lo largo del tiempo en la mayor parte de los sistemas educativos (Waterreus, 2007).

Suele soslayarse que si la antigüedad reflejara efectivamente un diferente desempeño, la contratación de docentes con menor cantidad de años de experiencia sería, como mínimo, inconsistente con los objetivos perseguidos, además de una potencial afrenta al principio de igualdad de oportunidades: parte de los alumnos tendría docentes con menos experiencia y, por lo tanto, una eventual menor capacidad profesional (al menos, en la lógica subyacente al adicional). *A priori*, como en cualquier organización, esto parecería inevitable. Aunque esto no se verifique en la concentración de docentes jóvenes que se estaría operando en algunas escuelas urbanas marginales. Una posible medida para corregir esta situación sería —si se descarta la eliminación de la antigüedad como opción— la distribución de los docentes entre las escuelas, grados y años de estudio de modo tal que ningún estudiante se vea sometido a la posible desventaja que supone la exposición constante a docentes con menor pericia.

Pero el adicional por antigüedad no se aplica solo al reconocimiento de la experiencia: también forma parte de los mecanismos que las organizaciones utilizan para retener a sus trabajadores. Basándose en la teoría del capital humano, Grissmer y Kirby (1987) analizan las distintas razones que pueden inducir a la permanencia de

los docentes dentro del sistema educativo. Su objetivo no es estudiar cómo llegan a ser docentes sino los motivos económicos por los que continúan trabajando como tales. Sus consideraciones permiten encontrar elementos comunes entre este sector y el resto de los mercados laborales. Así, por ejemplo, los autores hacen hincapié en el capital específico (en general, no transferible a otras ocupaciones) que se acumula a lo largo de los años y que frena el impulso a alejarse de la actual ocupación. Más aún si, como en la docencia, el pago de adicionales por antigüedad crecientes en el tiempo ayuda a reforzar su permanencia. Esto contribuiría a explicar por qué es tan frecuente el mayor retiro relativo entre docentes con menos años de servicio en los distintos sistemas educativos.

En función de estos diagnósticos se ha comenzado a ensayar con el pago de un mayor adicional por antigüedad al comienzo de la carrera (Barber y Mourshed, 2008). Esto permitiría no solo desestimular el retiro en los primeros años, sobre todo en contextos de mayor rotación, sino fijar un salario inicial más alto para atraer mejores perfiles al sector. Según este criterio, al comienzo correspondería remunerar por encima del valor de la productividad del trabajo. Luego, a medida que va transcurriendo el tiempo, debería incrementarse la remuneración en menor proporción que en la actualidad para, finalmente, estabilizarse. De esta forma se neutralizaría el impacto fiscal de la medida. Como se observa, eso cambia de modo considerable el punto de vista tradicional, pues se estaría disociando explícitamente el factor experiencia como sustento para el pago de la antigüedad. De todos modos, seguiría sin resolverse el problema de aquellos que tienen un menor desempeño y continúan permaneciendo en el sistema. Para ello, corresponde necesariamente abordar la otra gran dimensión de los mercados: la demanda de trabajo docente.

### **III. LA DEMANDA**

Como sucede en toda la economía laboral, también en educación, la demanda es derivada. Esto significa que no se realiza como un fin en sí misma sino porque es necesaria para la prosecución de una actividad: en este caso, la instrucción. Pero a diferencia de otros sectores, la contratación de docentes no refleja, necesariamente, el valor de la productividad del trabajo.

## 1. LA DETERMINACIÓN DE LA CANTIDAD

Muy sintéticamente, para la economía neoclásica, los requerimientos de recursos humanos surgen a partir de esa productividad. En su cálculo, convendrá seguir convocando trabajadores si una unidad adicional de producto incrementa los ingresos en mayor medida que el costo que implica el salario (y demás insumos). Por eso la teoría aconsejaría incrementar recursos humanos y/o salarios mientras el beneficio de lo que añaden al desempeño compense el costo de elevarlos. Si fuera posible medirla con exactitud, no sería necesario, posible ni deseable pagar a los docentes ni más ni menos que el valor de esa productividad. Sin embargo, como es sabido, su cuantificación no es para nada sencilla. La medición del desempeño docente no ha estado exenta de discusiones teóricas e impedimentos prácticos. Desde una perspectiva meramente económica, una forma razonable y ajustada a la propia teoría sería medirlo a través de los retornos económicos de la educación. Pero esto traería aparejados tantos o más problemas metodológicos que los que ya entrañan los controvertidos resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje, que constituyen los indicadores más utilizados para realizar estas mediciones. Más allá de la dificultad de traducir esos resultados en valores monetarios, intuitivamente, la regla señalaría que mientras se verifiquen mejoras en los logros de los alumnos como consecuencia de un aumento en la cantidad de recursos —en este caso, de docentes y sus salarios—, el sistema educativo se beneficiará con su incorporación.

Pero este esquema tiene un límite. La teoría postula que, manteniendo fijos los demás factores de producción, a medida que se fuera incrementando alguno de ellos —en este caso, el trabajo—, a partir de un cierto punto los rendimientos irían disminuyendo. Debido a ello, hay un techo a la incorporación de personal. Este fenómeno se denomina *rendimientos decrecientes*. Mientras que en gran parte de las actividades de la economía moderna este fenómeno ya no aparece con tanta nitidez, sigue estando presente en la enseñanza.

En el sector, este principio de los *rendimientos decrecientes* se puede ejemplificar con el sencillo caso de una escuela con una cantidad fija de alumnos, espacio físico y equipamiento. La incorporación de más docentes podría incrementar la productividad al inicio (independientemente, en principio, de cómo se la mida; en lo inmediato

podemos suponer que sea mediante pruebas de aprendizaje). Por ejemplo, si el punto de partida fuera de cien alumnos por clase y comenzaran a dividirse en varios cursos, llegado un punto, seguir disminuyendo la cantidad de estudiantes por grupo probablemente no mejore ese desempeño. La determinación de la cantidad óptima de alumnos por curso es una cuestión largamente debatida que no tiene, por ahora, respuesta definitiva.

Desde el punto de vista de los costos, no resulta indiferente conocer el momento a partir del cual la adición de más recursos no tiene impacto en el desempeño escolar. Si se verificase que exponer a los alumnos a más horas de enseñanza no tiene incidencia en los aprendizajes, la mayor inversión podría ser ineficaz, por lo tanto, ineficiente y, en esa línea, un derroche de recursos.

Por el contrario, si la productividad neta aumentara, será conveniente incrementar la producción ya que los beneficios son mayores. En educación eso se traduciría en el hecho de que para un salario dado, si es posible elevar el *producto*, resultará ventajoso expandir la cantidad del factor que contribuyó a ese incremento. La presunción de que la adición de recursos deriva en más y mejores aprendizajes sustenta, argumentalmente, la mayor inversión en edificios, equipamiento y horas de clase. Algo similar puede decirse de los salarios: manteniendo fija la cantidad de recursos, convendrá aumentarlos si mejoran los rendimientos en el aprendizaje. Esto dará pie al pago por mérito. En rigor, como se verá, este pago no sería otra cosa que el reconocimiento de la mayor productividad y su correspondiente emolumento. Si no existiera ese adicional o, para decirlo de un modo menos controvertido, si el nivel salarial no reflejase adecuadamente el mayor desempeño, se estaría lucrando a expensas del trabajo, cuestión que, al menos esta teoría, no admite ni promueve.

En la práctica, para determinar la cantidad de docentes a contratar, los sistemas educativos se guían por estándares o por la inercia. En la mayoría, el determinante último de los recursos necesarios para brindar el servicio educativo son los alumnos. Esto no requiere mucha explicación: conceptual o idealmente, las relaciones de insumo-producto sectorial son estándares y presentan cierto grado de proporcionalidad respecto de la cantidad de estudiantes (por ejemplo, relación alumnos/docentes, alumnos/equipamiento, alumnos/curso y alumnos/establecimiento). Lue-

go, las definiciones de la acción estatal influyen, moldean e impactan en la demanda de docentes. Por solo nombrar algunos de los múltiples factores en juego, se pueden señalar los modelos de organización escolar, los programas curriculares, la duración y obligatoriedad de los ciclos de estudio, el tamaño de las escuelas y sus cursos, la extensión de la jornada escolar, los regímenes de licencias y suplencias, la tasa de crecimiento de la población y su estructura etaria. En suma, en los hechos y con sus variaciones, la demanda de trabajo docente depende de la demanda social por educación. Después, son las restricciones presupuestarias las que terminarán de definir la cifra final de docentes.

Pero difícilmente a alguien se le ocurra ni sea conveniente asociar y limitar la noción de productividad a la cantidad de alumnos, o al crecimiento de la cobertura escolar. Sobre todo cuando lo que corresponde es considerar la productividad por unidad de factor interviniente. En el caso que aquí nos ocupa: de personal docente y su remuneración. Si se procede de ese modo, una vez que se alcanzara el máximo de alumnos por curso (a nivel micro) o la cobertura universal (a nivel macro) no habría posibilidades de mejoras salariales. A pesar de sus debilidades, los resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje constituyen la variable más empleada para establecer los parámetros de esa productividad.

En síntesis, las administraciones educativas suelen soslayar tanto los rendimientos decrecientes como el desempeño al momento de requerir y remunerar a los docentes: la demanda se determina de otra manera. Precisamente, uno de los mayores desencuentros y desafíos de la discusión salarial es la disociación entre la productividad, las remuneraciones y la cantidad y calidad de docentes pretendida. Los estudios sobre el vínculo entre esas variables no son concluyentes. Cuando se encontró que un mayor ingreso no conduce necesariamente a un mejor desempeño docente, también se constató que el contrato salarial no contiene ningún elemento que pueda conducir a tales resultados. Esto daría lugar a las propuestas de reformulación de las carreras magisteriales, por un lado, y a la introducción del pago por mérito, por el otro. En esencia, el problema es la dificultad para identificar los mejores candidatos capaces de promover ese mayor desempeño, contratarlos, compensarlos y retenerlos.

## 2. LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA Y EL DESEMPEÑO

Las organizaciones –especialmente, las más grandes– muestran deficiencias en términos de control y problemas de motivación, tanto para los participantes de menor nivel como para aquellos que tienen el máximo grado de responsabilidad. Los esquemas de remuneraciones y ascensos del personal pueden limitar los incentivos para el buen desempeño y provocar efectos disuasivos para individuos con iniciativa que, de otra manera, estarían dispuestos a trabajar en la organización. Estos problemas –y las críticas que se derivan de ellos– se acentuarían en el ámbito estatal ya que, por su carácter público, debe garantizar determinados derechos a sus empleados –condiciones de trabajo, promoción, salario y estabilidad– que reducen la motivación y la superación personal (Mayntz, 1993).

En los sistemas educativos se han hecho evidentes las diferencias de información que tienen los distintos actores. El nivel central nunca estaría bien informado acerca de las necesidades y las capacidades de los actores locales, lo que derivaría en una asignación ineficiente y, por lo tanto, en un desperdicio de recursos. No es inusual que las administraciones escolares –en particular las que tienen a su cargo sistemas de gran tamaño– cuenten con información escasa o distorsionada acerca de lo que ocurre tanto en el nivel local como en las propias escuelas. Por ejemplo, el sistema de educación pública no siempre ofrece información ni señales sobre la calidad de los centros, la evolución de su desempeño y quiénes son los docentes.

La literatura suele diferenciar dos grandes vertientes de aplicación del problema planteado por la existencia de información asimétrica, es decir, la incertidumbre acerca de si la forma en que los agentes situados en un rango menor en la estructura organizacional adoptan sus decisiones y realizan las acciones de modo coincidente con los intereses de la organización.

### *La selección adversa: antes del ingreso al sistema*

Una de estas corrientes se ocupa de la escasez de información que tiene el empleador o superior jerárquico acerca del tipo o atributos del potencial contratado. Esto se aplica a situaciones muy disímiles. Por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones, este hecho se asocia inmediatamente al desconocimiento por parte de los empleadores

de las características de los potenciales empleados y, por ende, a la incertidumbre sobre si resultarán o no adecuados para un trabajo dado. En estos casos, el elemento común es la necesidad de seleccionar la persona adecuada.

La situación en la docencia no es muy diferente (Rockoff *et al.*, 2008). Como en otras tantas dimensiones de la administración de recursos humanos en el sector público, el reclutamiento docente apunta a garantizar la igualdad de derechos para el ingreso a la organización (Zan, 1993). En tal sentido, dos de los aspectos que diferencian a la administración privada de la pública en esta materia son la despreocupación por este principio y la existencia de requisitos informales para que tenga lugar la contratación. Mientras que el método imperante en el sector público estaría intentando imprimir un vínculo (seudo)equitativo, el sector privado estaría haciendo hincapié en la eficiencia. Esto no significa que uno sea ineficiente y el otro injusto. Se trata, más bien, de criterios dominantes al momento de la incorporación de nuevo personal en la organización. En el caso particular de la educación, las regulaciones para el ingreso de nuevos docentes apuntarían a justificar la primacía de la eficiencia. Pero esto se aplica solo formalmente, ya que la igualdad de oportunidades en el trabajo es el principio que prevalece.

Este problema de la administración ha sido estudiado por la economía con el nombre de *selección adversa*. En el mercado laboral se aplica cuando el empleador ignora las características del postulante. Para simplificar, el postulante puede pertenecer al grupo de los trabajadores productivos o al de los improductivos. Si forma parte de este último grupo, el candidato no tendrá incentivos para revelar su falta de cualidades para el puesto. Si el contratante pudiera diferenciar a uno de otro, propondría escalas salariales acordes a la productividad de cada uno de esos grupos; única forma de no perder dinero. Pero como ese no es el caso, fija un salario uniforme. La única solución ventajosa para el empleador es que la definición de esa remuneración refleje el desempeño del grupo de productividad baja. Si el salario ofrecido se estableciera en cualquier valor por encima de ese nivel, pero por debajo del salario de reserva de los buenos trabajadores, se correrá el riesgo de que solo se presenten los postulantes más improductivos. Si se considerase dentro de la función de oferta la variable salarial exclusivamente y no las motivacionales

o de otro tipo, los de mayor desempeño, con un salario de reserva más alto y, por lo tanto, con un costo de oportunidad más elevado, no ofrecerán sus servicios a la remuneración que se ofrece. De allí la denominación de selección adversa: las diferencias de información y la uniformidad salarial derivan en una solución contraria a la deseable.

Ante esa situación, y si efectivamente interesara la atracción de los mejores candidatos, una alternativa que ha comenzado a discutirse es la implantación de períodos de prueba antes de la efectivización (por ejemplo, dos y hasta cuatro o cinco años): de esta forma se contaría con una suerte de estadio intermedio entre el egreso de la formación inicial y el ingreso definitivo a la docencia, que permitiría conocer a los aspirantes a los puestos y, en función de ello, recién ahí incorporarlos de un modo estable. Colateralmente, esto permitiría formar en el trabajo. Otra opción sería ofrecer contratos con condiciones favorables a los de mayor productividad y contratos con propuestas desfavorables para los de menor productividad (Montoya y Montoya, 2005). Por ejemplo, la introducción de mayores exigencias y requisitos para ingresar a la posición, acompañadas con un salario más elevado. De lo contrario, los eventuales postulantes –manteniendo todo lo demás constante– continuarían prefiriendo otros trabajos que reconozcan sus mayores capacidades. Si se pudieran establecer condiciones de ingreso que discriminen a los buenos de los malos, probablemente se configuraría una situación de autoselección en la que los propios postulantes con menos calificaciones para los puestos decidan excluirse del proceso de selección (Tobón *et al.*, 2007).

Pero en el ingreso por oposición de antecedentes que se aplica en las administraciones centralizadas no se utilizan técnicas de medición, pruebas, entrevistas ni otros tipos de métodos más idóneos de selección de personal. El proceso se limita a verificar que se cumplan las formalidades sin importar mucho si el candidato sabrá hacer lo que debe hacer. Las condiciones necesarias –medidas a través de esos requisitos– son las que priman y, en el caso del ingreso a la docencia, se convierten en suficientes.

Estas cuestiones dieron lugar a algunas de las críticas más duras que se le han hecho a esta fase del ciclo de la administración docente en la región. Solo una de las partes tiene *libertad* de

optar: el docente (aunque este no sea siempre el caso, sobre todo entre los aspirantes más jóvenes cuyos antecedentes, aún insuficientes, limitan el acceso a las escuelas de su preferencia). La contracara de estos procedimientos es que el personal directivo y la propia comunidad se encuentran imposibilitados, al menos normativamente, de decidir sobre la conformación del equipo profesional del establecimiento.

Esto tiene implicancias tanto para la macro como para la microadministración. Para la primera, salvo casos aislados, el sistema no puede asignar a los docentes donde más los necesita o resultan convenientes. En cuanto a la microadministración, la escuela o, si se quiere, el director, no puede seleccionar a los integrantes de su organización y, conformar, de ese modo, su equipo institucional. Naturalmente esto permite, a no pocos de ellos, no responsabilizarse de los logros de los establecimientos a su cargo.

El resultado final puede derivar en la peor de las combinaciones posibles: la de la ineficiencia acompañada de inequidad. La primera, por la mala asignación de los recursos humanos y, la segunda, por el impacto negativo que ello puede implicar en los alumnos.

#### *El riesgo moral: una vez dentro del sistema*

La otra forma de manifestarse el problema de la información asimétrica se origina en que las jerarquías desconocen si los agentes y niveles inferiores actúan en forma coincidente con los intereses de las organizaciones. En teoría, el empleador y/o el superior jerárquico siempre es capaz —aunque en diferente medida según las características del trabajo encomendado— de observar el resultado de la acción del agente o del órgano responsable de determinado proceso (piezas fabricadas, productos vendidos). Sin embargo, en la práctica: a) puede desconocer o no ser capaz de observar su labor o, b) aun observándola, puede no contar con otro tipo de información que hace al resultado de la operación y que, en cambio, la parte supervisada sí tiene.

Cuando la acción del agente no es fácilmente supervisable a simple vista, se presenta la posibilidad del *riesgo moral* (expresión proveniente del mercado asegurador en que el asegurado no toma en cuenta todos los riesgos en que puede incurrir, porque la compañía no percibe el potencial o efectivo mal funcionamiento o desarrollo

de la acción). Desde esta perspectiva, en el caso de los centros educativos estatales, como no quiebran, tampoco toman los recaudos necesarios para no perder alumnos. En cuanto a los docentes, como no son despedidos, no se esforzarían para que sus alumnos transiten con éxito su trayectoria escolar. Mientras que la selección adversa es previa a la vigencia del contrato, el riesgo moral es posterior a él.

La literatura considera estos comportamientos como oportunistas. Una de las implicancias de la información asimétrica está vinculada a esas eventuales acciones del personal de la organización. Esto se debe a que, como se dijo, el agente puede optar por perseguir su propio interés a expensas de los demás (de ahí que la información constituya un problema para el empleador). Este problema no requiere, necesariamente, que el personal actúe de manera contraria a los intereses del contratante: la sola posibilidad de que esto ocurra es lo que puede generar el problema (Petersen, 1995). Hay quienes van más allá y sostienen que, con frecuencia, una de las grandes diferencias en el modo de organizar la producción entre el mercado y las burocracias —en nuestro caso, particularmente las estatales— reside en la posibilidad de evitar esas potenciales conductas oportunistas (Milgrom y Roberts, 1992).

Respondiendo a este problema, algunas organizaciones aplican el salario de eficiencia como instrumento para elevar el desempeño. Este nivel remunerativo es tal que hace que el trabajador se autoexija por temor a la pérdida de empleo o algún otro tipo de penalidad. La diferencia con su salario de reserva induce a una mejora en la productividad. Desde otra perspectiva, podría considerarse como la prima o moneda de cambio que se abona por la derogación de la estabilidad en aquellos empleos donde esta se encuentra instituida.

El reconocimiento no siempre explicitado de la dificultad de encontrar mecanismos que transparenten esos desempeños a las administraciones centrales, contribuye a contextualizar las propuestas descentralizadoras en educación. Ya sea que se trate de las que promueven una mayor autonomía escolar, más participación de la comunidad, el financiamiento por el lado de la demanda (capitación), o la transferencia de servicios a niveles de gobierno locales. Como la gran cantidad de información y conocimiento que

poseen los individuos sería imposible de gestionar centralmente, para la teoría convencional se vuelve imperativo que las pequeñas unidades organizacionales dispongan de mayores márgenes de acción.

Pero en América Latina, las experiencias recientes de traspaso de responsabilidades han generado estructuras policéntricas que suelen replicar normas y comportamientos del viejo centro. Las normas de contratación y permanencia no han cambiado y, cuando lo hicieron, no siempre contribuyeron a promover un mejor desempeño (un análisis sobre la ausencia de efectos esperados en el caso de la carrera magisterial mexicana se puede ver en McEwan y Santibáñez, 2005).

Más arraigada se encuentra la capacitación (u otras variantes de formación continua). Esta ha sido la vía no salarial preferida para enfrentar el bajo desempeño, ya sea que este se origine en un déficit en la formación de base o se deba a que las habilidades requeridas se deterioran a lo largo del tiempo por falta de actualización, interés o motivación. En los sistemas educativos no se contemplan por lo general alicientes monetarios explícitos e inmediatos para que los docentes se perfeccionen o, en términos más generales, intenten superarse a sí mismos. Con frecuencia, la capacitación solo es funcional como antecedente para ascender en la escala jerárquica. Si, por ejemplo, al docente no le interesa el ejercicio de tareas de dirección, no hay ningún mecanismo monetario que lo induzca a continuar progresando. Naturalmente, ello no significa que cada curso o cada acción deba redundar en mayores remuneraciones, pero en la actualidad se asiste al fenómeno inverso en el que una mayor formación y/o capacitación, en lo inmediato, no se refleja en un mayor pago para el docente.

En lo que se refiere a su vínculo con el salario, las prescripciones podrían ser más o menos claras a no ser por la dudosa calidad de la mayor parte de los cursos impartidos. Si los cursos no fueran remunerados o incluidos dentro de la estructura de la carrera magisterial, solo serán realizados por cuestiones motivacionales o deberán establecerse compulsivamente. Si estas instancias de formación mejorasen el desempeño, deberían reconocerse monetariamente; en caso contrario, el empleador se estaría *apropiando* de la mayor productividad. De no traducirse en una mejor práctica, correspondería reformar radicalmente sus formatos actuales, estándares y

exigencias. Las conclusiones que se derivan de estos argumentos no varían por el hecho de que se trate de instancias voluntarias u obligatorias.

Frente a los límites que presenta la descentralización y las distintas alternativas que se han intentado con la capacitación, las miradas suelen posarse sobre la relación salarial. Como se dijo, los estudios sobre el vínculo entre nivel de remuneraciones y resultados en las pruebas de aprendizaje son tan numerosos como poco concluyentes. Por eso, los análisis críticos suelen ser bastante más contundentes cuando cuestionan el diseño de las estructuras salariales vigentes que cuando proponen los respectivos cambios.

### 3. LA RIGIDEZ Y UNIFORMIDAD

Una de las características más extendidas de las estructuras salariales docentes de la región es que las escalas actuales son definidas centralmente. En general, entre sus principales ventajas se puede señalar que:

- son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad;
- el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro;
- su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla; y
- reducen, o eventualmente eliminan, la competencia entre docentes, aunque es cierto que tampoco proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos.

Adicionalmente, tienen un rasgo de justicia al remunerar igual a docentes con similares atributos (experiencia, título, desempeño).

Desde un punto de vista pedagógico, la mayor ventaja de las escalas uniformes es que si bien no fomentan la iniciativa individual, tampoco la inhiben. En trabajadores con aversión al riesgo y en un contexto de pagos por desempeño, la innovación sin resultados a la vista podría poner en juego parte de su haber (Harris, 2007). Sin embargo, en sentido contrario, en pos de lograr el reconocimiento monetario, los docentes podrían verse movidos a cambiar sus prácticas por aquellas que mejor se ajusten a las necesidades del estudiante. En un esquema de remuneraciones con cláusulas de productividad, cualquier comportamiento que siga un docente entraña

riesgos para los aprendizajes y para su salario. En cambio, en el modelo de ingresos fijos preestablecidos, la *matriz de pagos* juega a su favor; aunque no necesariamente de sus alumnos.

Ahora bien, las desventajas de esas escalas preestablecidas no son menores que los aspectos positivos. Aun más, su importancia es tal que la corriente generada a favor de su transformación se origina, precisamente, en esas falencias. Algunas de las desventajas más relevantes se refieren a que:

- docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo;
- docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no siguen estudios superiores;
- docentes con mayor experiencia no son aprovechados –ni remunerados– en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo;
- el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; y
- las estructuras vigentes pagan lo mismo por diferentes esfuerzos y aptitudes.

Además, las escalas salariales uniformes podrían estar implicando que se considere a la docencia como un trabajo más, y no como una carrera profesional, lo que se suma a los impedimentos para atraer a perfiles deseosos de progreso (Harris, 2007).

#### 4. LAS PROPUESTAS

Frente a las críticas reseñadas, el primer desafío sería encontrar la estructura remunerativa que permita optimizar y distinguir a los docentes de mayor y menor desempeño. De lo contrario, se correría el riesgo de beneficiar a algunos y desincentivar al resto. Socialmente, habría una pérdida neta de productividad. La otra cuestión a discutir es si el hecho de lograr diferenciar y contemplar esos desempeños será suficiente para promover los mayores y mejores resultados. Solo hay dos unidades de medida para el pago de los trabajadores en cualquier ocupación: por su tiempo o por su producto (o una combinación de ambas). Cuando pueden elegir, los trabajadores optarán en general por planes basados en el tiempo, ya que el nivel de producción puede depender de factores ajenos a su voluntad y no solo de su

esfuerzo. Dada la supremacía de las escalas uniformes en educación y su carácter de barreras a la mejora del desempeño, los medios que se han discutido o implementado para superar esos límites han sido el pago basado en competencias y las remuneraciones vinculadas a resultados. Su diferencia esencial es que mientras en el primero se paga por lo que hacen los docentes, en el segundo se paga por lo que hacen los alumnos (Harris, 2007).

Odden y Kelly (1997) sintetizan las características del pago por competencias. Este sistema reemplazaría el pago de la antigüedad por un componente que responda a las aptitudes profesionales debidamente evaluadas y certificadas. En este caso, a diferencia del adicional que se está sustituyendo, no necesariamente todos los docentes cobrarían el suplemento salarial. Sin embargo, contrariamente al pago por mérito, no hay obstáculos a que todos los docentes lo perciban toda vez que logren acreditar esas habilidades, pues no hay disputa entre ellos por una suma fija a repartir previamente estipulada. En consecuencia, este mecanismo podría llegar a fomentar la cooperación, en la medida que quienes alcancen los objetivos sean acreedores del mayor salario (o de puntos para la promoción, de acuerdo a lo que se haya definido).

Algunos diseños de carreras horizontales contemplan esa forma de pago, ya que exigen la acreditación de competencias para la promoción a estadios superiores en los que las remuneraciones son, también, más altas. Su mayor limitación es que persiste el problema de que se incentivan los insumos (Mizala y Romaguera, 2005); es decir, se continuarían compensando condiciones necesarias, pero no suficientes. En cambio, en los sistemas de incentivos *ex post*, tales como el pago según el desempeño (de los alumnos), se da implícitamente por supuesto, en general: a) la posesión de ciertas capacidades y b) que ellas son suficientes para influir en los resultados escolares. Mientras que el pago por mérito puede ser fluctuante y es un adicional salarial que en determinado momento puede recibirse y en otro no, las carreras horizontales basadas en las competencias alcanzadas derivan, por el contrario, en un crecimiento permanente del salario (porque se trata de promociones).

Ahora bien, desde una perspectiva argumentativa favorable a este sistema, el pago por mérito no debería tomarse como un premio, sino como el

reconocimiento del mayor esfuerzo, intensidad y dedicación. Simbólicamente puede parecer un premio desde el momento que incentiva la prosecución de determinados resultados y los remunera, contra lo que habitualmente sucede. Técnicamente, la dificultad para implementarlo en determinadas actividades estriba en que solo se puede aplicar cuando el producto es homogéneo, lo que lo torna medible y divisible en piezas similares. Pero si estas características no están presentes, su correcta aplicación se vuelve problemática, si no imposible. Además, si bien se atribuye a la tarea de enseñar un rol central en el desempeño escolar –de otro modo, no tendría razón de ser el sistema de pagos sugerido–, en ocupaciones donde los logros no dependen enteramente del trabajador su implementación solo puede generar resistencias. Esto contribuye a explicar, también, la oposición sindical, que negocia salarios colectivamente. Si el resultado es variado y, eventualmente, sujeto a evaluaciones discrecionales, no puede pactarse la *lista de precios* que refleje los logros alcanzados (Dobb, 1973).

La evaluación del método de pago no es independiente del tipo de trabajo y ni del contexto en que se aplica. Si el básico sobre el que se calcula el adicional es bajo, podría considerárselo como una forma de completar y no de suplementar el salario. A su vez, si el umbral de desempeño para percibir el adicional es alto, puede incidir negativamente en la moral ante la percepción de que, haga lo que se haga, no se alcanzará el *bonus*. A pesar de que se impuso el método de que los salarios tengan un piso *adecuado* antes de sumarse el pago por productividad, de modo tal que los que no alcanzasen el incentivo no se vieran perjudicados en sus ingresos, el hecho de no hacerse acreedor del adicional salarial puede percibirse como un castigo, generando una desmotivación adicional al trabajador que, de por sí, ya tuvo un menor desempeño (relativo) a otros.

Dentro del ámbito de la educación, algunas de las dificultades y críticas más importantes para su implementación se vinculan a la forma de medir ese desempeño, la limitación de los recursos a repartir, su utilización como represalia y no como estímulo, el riesgo de identificar calidad con mayor cantidad de trabajo, el supuesto subyacente de que la mayor calidad se debe a una contribución individual y no del equipo escolar y, finalmente, la constatación de que se terminaba recompensando a unos pocos maestros, pero no se elevaba el nivel general de la enseñanza (la

referencia clásica sobre algunos de estos puntos es el trabajo de Murnane y Cohen, 1986).

Sería un error creer que el reconocimiento del mayor desempeño –sea cual fuere el medio para hacerlo– implicará un mayor esfuerzo presupuestario sin su contraparte en los recursos. Un aumento de la productividad necesariamente reporta un beneficio; precisamente, de eso se trata. El problema en el sector público es que las ganancias fiscales por la mejora en la enseñanza no se observan inmediatamente. En el largo plazo, la mayor recaudación impositiva derivada del mayor crecimiento promovido por la mejor educación, es la que permitiría recuperar los costos. Desde el punto de vista hacendístico de corto plazo, las autoridades actuales no tienen incentivos a mejorar el salario ni los trabajadores a esforzarse más allá de lo que lo hacen a esa tasa y contrato salarial.

Frente a las limitaciones que tendrían los incentivos individuales, se han comenzado a proponer e implantar otros esquemas que entrañarían una menor agresión al *ethos* escolar. Concretamente, pueden ser sustituidos por un esquema de incentivos grupales cuando se plantean dificultades para atribuir el producto a un solo trabajador. Donde existen, los pagos al equipo docente en su conjunto para su posterior distribución entre sus miembros no han encontrado la oposición que sí ha tenido el pago por mérito. En América Latina, la experiencia más relevante, y la que ha sido mejor seguida y documentada, es la chilena (entre sus numerosos trabajos sobre el tema, ver Mizala y Romaguera, 2005).

## 5. LAS EVALUACIONES

Es poco lo que se puede añadir a la amplia y muy buena literatura –tanto favorable como crítica– sobre el pago por mérito. Prácticamente, no ha quedado aspecto sin abordar. Empero, no se ha insistido lo suficiente sobre la esencia del problema que es la evaluación. Para sortear este inconveniente, se ha estado discutiendo la aplicación o revisión de los mecanismos de evaluación a los docentes. A pesar de ser una acción muy extendida en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, tal vez sea también uno de los puntos más importantes y controvertidos de la política de recursos humanos.

Existen diversas formas de evaluación de la práctica profesional docente y de aquellos as-

pectos que guardan relación con ella. Así, a los docentes se los evalúa con el fin de conceder méritos o incentivos, de promocionarlos para un cargo dentro del escalafón jerárquico de la carrera profesional o para establecer un sistema de ponderación salarial. Sin embargo, no es frecuente encontrar que entre los objetivos se propongan mejorar el desarrollo profesional (Schulmeyer, 2002).

En general, dentro de la escuela, esa potestad evaluadora la poseen los directores y, fuera de ella, cuando intervienen, los supervisores. La evaluación suele sustentarse en un instrumento formal. Las herramientas utilizadas pueden ser la cobertura de formularios estándares (cuyos rubros pueden ser, por ejemplo, el ausentismo, la conducta y la puntualidad), la observación de clases o anotaciones de concepto. Estas no poseen demasiada legitimidad ya que, prácticamente, no se registran antecedentes de docentes que hubieran recibido calificaciones por debajo de la excelencia. Vaillant (2008) hace referencia a la laxitud con que se llevan a cabo algunas evaluaciones en Estados Unidos, además de señalar que los sistemas de puntuación se establecen por *rankings* y no en función de la calidad de la enseñanza. Como se ve, se trata de una situación similar a la de los concursos por antecedentes que se aplican en la región, que derivan en listados por orden de prelación y no en una selección sobre la base de umbrales mínimos y elevados de competencias.

Por eso existe una percepción generalizada sobre la insuficiencia y futilidad de los instrumentos aplicados –cuando se aplican– para la evaluación docente durante su ejercicio profesional. En general son evaluaciones subjetivas y su modalidad de implementación las convierte en meros requisitos formales. En definitiva, se configura el entramado de una simulación: se hace *como si* se evaluara. En otras palabras, es una práctica repetitiva, no sujeta a crítica que, allí donde existe, se ha transformado en un trámite adicional, carente de sentido. Se ha desarrollado de modo tal que “ha llegado a ser un derecho, no una recompensa o una sanción” (Dupuy y Thoenig, 1993). Por eso, tal como están dadas las cosas, una buena calificación dice poco o nada acerca del verdadero desempeño docente. La supervisión, que debería cumplir un rol protagónico en la evaluación e identificación de necesidades de desarrollo profesional, tradicionalmente se dedicó –cuando efectivamente lo hace– más a vigilar

y controlar el cumplimiento de la normativa que a apoyar el ejercicio profesional (Uribe, 2000).

Perazza y Terigi (2008) distinguen las situaciones sobre desempeño que son más o menos sencillas de identificar respecto de las difíciles. En general, las primeras son observables; por ejemplo, la discriminación y las inasistencias. Si solo se tratara de este tipo de situaciones, la evaluación no entrañaría la complejidad que suele presentar. Pero también existe una dimensión subjetiva en un ámbito donde, en general, las variables consideradas en diferentes ocasiones y situaciones son objetivas. A efectos de ilustrar, se puede mencionar, por ejemplo, la *antigüedad*, criterio neutral (si los hay). Se trata de dos dimensiones totalmente contrapuestas: la evaluación tradicional es subjetiva, en tanto la segunda refleja el impersonalismo de la norma. Sin embargo, el modo de organización imperante ha impuesto a la primera las características de la segunda: objetivando características subjetivas. Posiblemente, haya algo de inevitable en ello: es el único recurso que poseen las jerarquías inmediatas para eludir el conflicto, en un contexto de aislamiento de la administración central y de incertidumbre sobre el apoyo que puedan recibir ante una eventual situación conflictiva.

## 6. MOTIVACIÓN E INCENTIVO

La economía convencional suele ver gran parte de las acciones humanas a través de la lente de los incentivos. Los precios –de los cuales el salario es uno de los más importantes– constituyen el incentivo por antonomasia. En materia laboral, se visualiza los salarios como medios apropiados para promover comportamientos, entre otras razones, porque no son compulsivos ni coercitivos, sino de aceptación voluntaria. Además, como su fin es la obtención de resultados, son más fáciles de monitorear y, dentro de determinados límites (según de qué acción se trate), permiten promover la iniciativa individual.

Estos enfoques tienen el atractivo de brindar soluciones aparentemente sencillas a problemas complejos. Aunque a veces esconden un franco desconocimiento acerca de cómo se debe operar un cambio. No debe perderse de vista que los incentivos no son un objetivo en sí mismo. Son, simplemente, un mecanismo, un medio para alcanzar determinados resultados. Esta cuestión suele soslayarse en no pocos análisis cuando se

eluden otras dimensiones diferentes al estímulo monetario.

Una política que se desentendiera de su responsabilidad y descansara preponderantemente en los incentivos daría lugar, por ejemplo, a que “la autoridad central no juegue rol alguno en la mejora de la productividad más que la definición de algunas metas y la difusión de las ideas que deberían ser probadas por los maestros”, como sugiere Monk (1992). Este autor continúa señalando que, en una versión extrema de esta visión, “no hay nada que pueda ser aprendido de la experiencia ajena y es un trabajo del docente encontrar el sentido de la realidad única que debe enfrentar y descubrir las formas de alcanzar las metas consensuadas”. Como no existe ningún tipo de sistematicidad, “la probabilidad de éxito es esencialmente azarosa” y así puede surgir la necesidad de premiar a algunos docentes que hubieran alcanzado ese éxito: solo de ellos depende alcanzar los logros esperados.

Para que los incentivos funcionen se requiere, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas. Es decir, los criterios de asignación deben estar bien diseñados, disponerse de buenos indicadores y equilibrar las sumas a otorgar. Estas cuestiones atañen a la faz instrumental, aunque su descuido puede devenir en el fracaso de los esquemas mejor intencionados. Desde una perspectiva más general, las acciones que se llevan adelante en educación –y la implementación de incentivos forma parte de ellas– se vinculan al contexto en el que se desarrollan. En general, la respuesta a determinado tipo de incentivo dependerá de:

- las características personales, tales como el género, las habilidades, la especialización en determinada área temática; y
- la decisión que deban adoptar en cada circunstancia. Por ejemplo el camino a seguir frente a un adicional puede ser diferente si se trata de ingresar o permanecer en la docencia (Santiago, 2002 y 2004).

Si el valor establecido permite atraer y retener a las personas en la docencia, esto dependerá de múltiples factores y no solo del incentivo asignado. El problema no se limita a la presencia o ausencia de incentivos sino, como se dijo, también deben tenerse en cuenta las motivaciones del potencial o eventual receptor del estímulo monetario. Al respecto, Windham y Peng (1997)

señalan que un incentivo es un premio o castigo –intencional o no– que tiene por objeto la modificación de algún comportamiento. Por su parte, la motivación es “la condición de ser alentado para comportarse de determinada manera... es el resultado de la interacción de los incentivos con valores individuales y capacidades”. Se puede incentivar con un adicional salarial, pero la posible respuesta depende de las motivaciones que tenga cada persona para reaccionar ante ese estímulo (por ejemplo, un adicional por trabajar en una zona desfavorable puede tener diferentes respuestas).

Los factores motivacionales se pueden abordar según se refieran: a)

- a características propias del trabajo docente tales como su estabilidad, el placer de enseñar y transmitir conocimiento, estatus, y valoración por la tarea desarrollada; y
- al trabajo en determinada escuela o ambiente en particular, entre las que se pueden mencionar la cercanía, seguridad, composición de la matrícula, el prestigio del centro y el equipo docente.

Naturalmente, hay dimensiones –como las condiciones de trabajo– que se presentan en ambos niveles de análisis. Además, todas ellas están atravesadas por las características, historias y situaciones personales de cada trabajador.

A los efectos de aportar al diseño o análisis de políticas públicas que contemplen estas dos características, es posible sistematizar y resumir el vínculo entre incentivos y motivación a través de esta sencilla matriz:

	Incentivo	No Incentivo
Motivación	I	II
No Motivación	III	IV

Cuando ambas confluyen, la situación podría catalogarse casi de ideal (primer cuadrante). Se dispone de los recursos, se diseñan los mecanismos correctos y adecuados para implementar el incentivo y los eventuales beneficiarios reaccionan positivamente. Parecería que, *ex ante*, las condiciones para la eficacia se encuentran presentes. Esto se podría extender a cualquier política: en el ámbito educativo, por

ejemplo, se podrían señalar el impacto positivo esperado de los adicionales salariales que se proponen disminuir el ausentismo docente, los aportes a las escuelas que alcancen un desempeño determinado y las becas estudiantiles.

El segundo cuadrante podría significar la pérdida de una oportunidad. El actor desea o está dispuesto a comportarse de determinada manera, pero la ausencia de incentivos puede dificultar el sostenimiento de la situación en el tiempo. El ejemplo emblemático en educación sería, una vez más, el salario docente (porque el incentivo no es, necesariamente, una suma adicional a la remuneración básica; bien podría serlo el ingreso en su totalidad). Los maestros y profesores pueden estar muy motivados y ser entusiastas en su trabajo, pero los bajos ingresos podrían minar el ánimo hasta del mejor predispuerto.

Por su parte, cuando no existe motivación ni incentivos (cuarto cuadrante), las perspectivas no son nada halagüeñas y el desafío de la eventual política pública es mucho mayor. No actuar implicará, probablemente, el *statu quo* o el agravamiento de la situación actual. Por otro lado, si se decide proceder y modificar el estado de cosas, deberá avanzarse simultáneamente en ambas dimensiones. Porque incidir positivamente en la motivación y no en el incentivo, podría conducir a la situación ya descrita para el segundo cuadrante.

Por último, contar con el incentivo y no con la motivación, se corresponde con la situación del tercer cuadrante. Así, se puede intentar inducir el mejor desempeño con un reconocimiento monetario dado, pero la posible respuesta dependerá del contexto y motivaciones que tenga cada docente para reaccionar ante ese aliciente. Por eso, aunque conociéramos o fuéramos capaces de diseñar un sistema de adicionales (de todo tipo) algebraica y económicamente *perfectos*, la respuesta dependerá, en última instancia, de cómo se posicionen las personas frente al estímulo. Entre otras razones, es por eso que los incentivos no siempre tienen impacto o, cuando lo tienen, es posible que funcionen, pero de un modo diferente al esperado.

Para sintetizar, la eventual incidencia de una medida salarial dada dependerá de la presencia o ausencia, según el caso, de numerosos factores que se influyen mutuamente. En grandes líneas, se puede considerar:

- la cantidad de dinero a otorgar;
- el diseño del programa;
- el resto de las condiciones de trabajo; y
- la motivación que, en un sentido amplio, incluye las percepciones, valores, conductas y todos aquellos aspectos vinculados a características y contextos personales y socioeconómicos del potencial beneficiario del plus salarial.

Con todas las limitaciones que esto conlleva para el conocimiento de las estructuras salariales docentes y la posibilidad de extraer conclusiones a partir de ellas, este trabajo se ha centrado en el primero de esos puntos (es decir, la cantidad de dinero a otorgar).

## COMENTARIOS FINALES

1. A pesar de los múltiples experimentos y discusiones que ha se han registrado en torno al salario, no es mucho lo que se sabe sobre su verdadera influencia respecto a la atracción y retención de buenos docentes. Desde un punto de vista teórico, los contextos, las historias y los factores institucionales que inciden sobre la decisión de seguir la carrera docente, por un lado, y la de contratarlos, por el otro, son tan potentes y, en ocasiones, divergen tanto de la teoría económica convencional, que no es fácil predecir cuál será la respuesta ante un cambio en las reglas de juego. Todavía se desconoce hasta qué punto el salario afecta la decisión de ingresar y permanecer en la docencia. No obstante, esto no debe llevar a la resignación y, por lo tanto, a la parálisis. Si los factores económicos —no solo el salario— no fueran variables importantes, no habría mucho más para discutir y, sea cual fuere el camino a seguir, no se dispondría de mucho espacio para albergar esperanzas de cambios. Solo restaría continuar discutiendo el nivel absoluto del salario en el tradicional contexto de las pujas distributivas.

Sin embargo, es necesario tener presente que las remuneraciones poseen una doble importancia: para los individuos y para la organización. Para los docentes representan los ingresos con los cuales procuran satisfacer sus necesidades. Asimismo, pueden influir en su comportamiento como miembros de un colectivo específico, y por lo tanto, en su rendimiento. Las teorías sobre el vínculo entre las formas de remunerar y las motivaciones dentro de una organización

son numerosas. Aunque no existen unanimidades, hasta los analistas más escépticos aceptan el hecho de que si bien el salario y la carrera dentro de una institución pueden no ser factores motivacionales, podrían llegar a constituir una causa de insatisfacción. Por otra parte, la mayoría de los estudios señala que los docentes, como sucede con otros actores en la sociedad, ajustan su comportamiento conforme los incentivos existentes en su trabajo. Además, estas mismas investigaciones señalan que cuanto más explicitados y claramente formulados se encuentran dichos estímulos, mejores y mayores efectos producen (ver, por ejemplo, Odden y Kelley, 1997; Hanushek *et al.* 1994 y Umansky, 2005).

Desde el punto de vista organizacional, el tipo de estructura salarial no solo significa costos en personal que deben contemplarse para garantizar su adecuado funcionamiento: el (buen) diseño del sistema de compensaciones forma parte de las herramientas disponibles para diferenciar y reconocer el comportamiento de los individuos dentro de la organización.

Por eso, son varios los factores que deben tenerse en cuenta para definir eventuales cursos de acción. Entre ellos:

- la carrera y las oportunidades de desarrollo profesional;
- la situación de los mercados y condiciones laborales de otras profesiones;
- la tasa de desocupación de la economía y, en forma más general, su vínculo con el ciclo económico;
- la evolución y magnitud de la propia oferta de maestros; y
- los beneficios supletorios.

Estos son solo algunos de los tantos aspectos que integran el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre la cantidad de personas dispuestas a trabajar y permanecer en la docencia.

Respecto al análisis salarial propiamente dicho, también son varias las cuestiones que deben considerarse. La revisión somera de algunos de los puntos tratados en el trabajo arroja como mínimo, un temario que abarca:

- el análisis de la remuneración básica, tanto al inicio como durante la trayectoria laboral;

- su contribución a la canasta de consumo;
- la relación con otros trabajadores comparables de la economía;
- los adicionales salariales y demás beneficios pecuniarios y no pecuniarios que eventualmente pudieran definirse;
- la valorización monetaria de las condiciones laborales;
- la tasa de retorno de la docencia en distintos países de la región y su contraste con el de otras ocupaciones;
- la incidencia de los factores institucionales sobre las estructuras salariales y de incentivos; y
- el estudio de los puestos de trabajo –sus requisitos– y su correspondencia con la determinación de los salarios.

Son estas también algunas de las cuestiones a integrar dentro del cuadro de elementos que se conjugan para que alguien se sienta atraído por esta profesión.

2. En lo que se refiere a la demanda, se trata de continuar indagando y experimentando con las medidas salariales que promuevan un mejor desempeño. Este ha sido uno de los temas más sensibles en el debate de los últimos lustros. No obstante, cabe recordar que si la cuestión salarial resulta insuficiente para resolver este tema, es porque constituye solo una de las tantas dimensiones que deben atenderse. Esta es una de las tantas razones por las que limitar los cambios a aumentar solo el salario podría implicar que se incremente la cantidad de oferentes de la *calidad* prevaleciente, sin lograr que se acerquen aquellos candidatos cuyos salarios de reserva sean mayores.

Por ejemplo, si un aumento del salario relativo indujera a una mayor oferta docente, librarlo a las fuerzas de mercado debería, teóricamente, ayudar a alinear la oferta y demanda docente en un contexto de escasez. Un incremento salarial debería implicar una mayor oferta y, probablemente, de mejor calidad. Esto último se podría verificar por dos vías: a) atrayendo a aquellos que tienen salarios de reserva más altos o b) elevando las credenciales requeridas frente a la mayor oferta. En la mejor tradición de la teoría de las filas, la demanda no competiría por atraer a los mejores docentes ni acomodaría el salario en función de los postulantes, al menos dentro del circuito estatal que es mayoritario en buena parte de los sistemas educativos. Por el contra-

rio, son los docentes los que se ajustarían a esa demanda. En los concursos por antecedentes, por ejemplo, los listados de orden de prelación responden a este patrón. Esto no constituiría problema alguno si no fuera porque contribuye a consolidar diferentes circuitos (ya segmentados): en general, los mejores profesionales no se inscriben en las escuelas donde son más necesarios, sino en aquellas en las que las condiciones de trabajo (les) son más favorables.

De ahí que el salario no puede ni debe ser la única forma de promover cambios: como mínimo debe estar acompañado de regulaciones que garanticen el logro de los objetivos perseguidos. Pero como es un instrumento muy sensible y, paralelamente, se trata de uno de los precios más importantes en cualquier mercado, la economía convencional deposita toda su atención en esa variable. Este trabajo también focalizó su atención en el salario, aunque no está de más insistir en que representa solo uno de los instrumentos con que cuentan las políticas de personal. La atracción y retención de buenos docentes también depende de las formas de reclutamiento, selección, incorporación, distribución, evaluación, formación, capacitación y condiciones laborales. Tradicionalmente, la discusión de los eventuales cambios en las estructuras salariales docentes se ha realizado a partir de ese emergente, soslayando la necesidad de contemplar el resto de las fases del ciclo de administración de recursos humanos. El mayor inconveniente no se deriva del necesario recorte analítico, sino de la falsa creencia de suponer que, a partir de un único instrumento, se puede mejorar la enseñanza y remediar los déficit heredados de etapas anteriores (por ejemplo, la deficiente formación o las debilidades del proceso de reclutamiento).

Suelen entonces plantearse varios objetivos simultáneos hacia los que se deberían orientar los cambios. Sintéticamente, Hassel (2002) señala que se debe:

- promover que más personas con potencial para la docencia entren a la profesión;
- convencer a los buenos docentes que permanezcan en sus escuelas;
- inducir a que más docentes asuman tareas más difíciles;
- promover la capacidad de los docentes en la utilización de prácticas más efectivas; y
- alentar a que los docentes de bajo desempeño se alejen de la docencia.

Luego de una vasta revisión, lectura y reflexión sobre los aspectos teóricos y las experiencias de reformas, no podría menos que coincidir con el autor en que quizás no sea posible encontrar *el* sistema que funciona sino, más modestamente, aquel que mejore la situación actual.

Para ello habría que aquilatar si los medios empleados se adecuan a los objetivos que se espera alcanzar. Para analizar esa racionalidad, hay que estudiar la coherencia entre los instrumentos, los procedimientos y los métodos (Chiavenato, 1999). En tiempos recientes, comenzó a hacerse hincapié en la dimensión de la eficacia; es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos. En lo que se refiere a la dimensión de la administración de recursos humanos, se considera que los objetivos se alcanzan cuando, entre otras cosas:

- hay capacidad para encontrar el personal adecuado;
- la satisfacción con el trabajo es alta;
- la rotación y ausentismo es baja; y
- hay capacidad para adaptarse al ambiente externo (Chiavenato, 1999).

En otras palabras, el objetivo de la administración de personal docente es disponer de profesionales calificados y motivados con la menor rotación posible.

**3.** Aunque con sus particularidades en los distintos países, las señales que se les envía a los aspirantes a la docencia configuran una situación tal que no sorprenden los escasos resultados alcanzados. Si estos se interesaran por conocer las regulaciones de este trabajo, se les podrían reseñar, entre otras, algunas de las siguientes características:

- menos años de estudio que otras carreras;
- menos exigencias en el ingreso a la profesión;
- probablemente, una mayor remuneración por hora de trabajo;
- más previsibilidad;
- estabilidad y seguridad (salvo casos excepcionales, nadie será expulsado de su empleo);
- los aumentos salariales son escalonados en el tiempo, independientemente del desempeño;
- posibilidad de elegir el lugar de trabajo;
- no es obligatorio (hacer el esfuerzo de) actualizarse;

- tampoco se compensa si se lo hace, ni se sanciona el no hacerlo;
- la evaluación al desempeño –cuando existe– es inconducente y no configura compromisos de ningún tipo; y
- todas las demás características discutidas a lo largo de este trabajo.

Es lógico considerar que un solo instrumento resultará insuficiente para reparar las consecuencias derivadas de algunos de esos atributos de la administración docente.

Revertir la situación requiere del acompañamiento de acciones tanto por el lado de la formación, como de la acreditación y de los requisitos exigidos para ingresar y permanecer en la docencia. Al avanzar simultáneamente sobre varios frentes, se estarían encarando los problemas de disminución de la oferta (en cantidad y calidad) y el incremento de la demanda.

Por último, en lo que se refiere específicamente a la cuestión salarial, las opciones para preceder o acompañar los demás cambios no son pocas. El rango comprende un menú que abarca desde una mayor regulación y control estatal, hasta medidas que emulen el libre mercado (o una combinación de ambas). Las alternativas a seguir recibirán apoyos u objeciones según quienes las sustenten y la perspectiva desde las que se trate el tema: económica, administrativo-organizacional, histórica, social o cultural. Frente a este panorama, si no se dispone de un mejor camino, al menos no debería optarse por el peor, que es la inacción.

## POSTSCRIPTUM

Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el Tercer Encuentro del Subgrupo de Salarios del Grupo sobre Desarrollo Profesional Docente del PREAL. Del fructífero intercambio que suscitó, se destaca que si bien en los comentarios finales hay un punteo sobre futuros temas a contemplar, es conveniente ordenarlos y precisarlos de un modo alternativo y complementario a la vez. En particular, Claudio de Moura Castro tuvo la gentileza de sintetizar los aportes realizados en la reunión y sugirió tener en cuenta o profundizar en próximas discusiones varios aspectos, entre lo cuales se destacan los siguientes:

1. Deberíamos interrogarnos, una vez más: a) en qué medida la teoría económica puede explicar y generar políticas de remuneraciones docentes y, b) cuál es el rol de la política salarial en la gestión de una educación de calidad. Esto implica discutir, por ejemplo, la validez del marco analítico disponible y la versión de la teoría microeconómica a aplicar. En forma más directa sugiere que nos preguntemos si la teoría económica puede explicar algunos de los comportamientos y problemas planteados a lo largo del trabajo.

2. Debe continuar discutiéndose sobre los incentivos, seguir explorando por qué en algunos casos parecerían ser eficaces y en otros no, cuáles son los factores que estarían limitando su potencial y la influencia de los aumentos salariales, tanto sobre la oferta como sobre el desempeño. También se destaca un punto que subyace o, en todo caso, debería subyacer en estos debates: si la especificidad del trabajo docente es tal que permite justificar o comprender los motivos por los cuales el análisis a desarrollar deba ser diferente al de las demás profesiones.

3. Se debe reflexionar sobre la influencia de los factores institucionales sobre el mercado de trabajo docente. Aquí están presentes la determinación de los salarios al nivel central, el importante rol del sector público en la contratación de los docentes y la gran cantidad de regulaciones estatales sobre la carrera magisterial. Se sugiere la conveniencia de incluir en la agenda una eventual revisión de varias de dichas regulaciones; por ejemplo, sobre las exigencias de la formación docente, requisitos mínimos para ingresar a la profesión, la carrera y todo lo que ella involucra.

4. Corresponde continuar indagando sobre las acciones para inducir a mejorar y aumentar, si fuera el caso, la oferta de docentes. Aquí debe analizarse el papel de las condiciones de trabajo, el potencial de las tecnologías para elevar la productividad, la evolución del empleo, la productividad del resto de los sectores y el comportamiento del ciclo económico y su influencia en la cantidad de personas dispuestas a trabajar en la docencia.

Naturalmente, el salario es la variable omnipresente y contra las que se contrastan cada una de todas las cuestiones aquí tratadas. Por ello, deben continuarse explorando las distintas medidas que lo hagan no solo comparable a través

del tiempo, entre países y con otras ocupaciones, sino que permitan además determinar –si fuera posible– cuál es la remuneración al inicio y a lo largo de la carrera que corresponda al valor de reproducción de su fuerza de trabajo y, por lo tanto, que al contemplar su contribución social, permita atender al desafío de siempre: cómo atraer y retener buenos docentes.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AFT (2007): *Survey and Analysis of Teacher Salary Trends 2005*. American Federation of Teachers, AFL-CIO. Washington, DC. en <http://www.aft.org/salary/2005/download/AFT2005SalarySurvey.pdf>
- Alexander, K. y Salmon, R. (1995): *Public School Finance*. Allyn & Bacon, EEUU.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2008): *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Serie PREAL Documentos N° 41 en [http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id\\_Carpeta=64&Camino=63IPreal%20Publicaciones/64IPREAL%20Documentos](http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal%20Publicaciones/64IPREAL%20Documentos)
- Baumol, W. (1967): “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis”. *The American Economic Review*, Vol. 57, N° 3.
- Carciofi, R. (1986): *Salarios y política económica*. CEPAL. Ediciones Ides, Buenos Aires.
- Chiavenato, I. (1999): *Administración de recursos humanos*. McGraw Hill, 5ª Ed. Colombia.
- Dobb, M. (1973): *Salarios*. Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición. México.
- Dolton, P., Temayne, A. y Chung, T-P. (2003): *The economic cycle and teacher supply*. Report OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/52/2506610.pdf>
- Dupuy, F. y Thoenig, J.D. (1993): “Rigidez burocrática y flexibilidad administrativa”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- Ehrenberg, R. y Smith, R. (2006): *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*. Pearson 9th Edition. NY, EEUU.
- Falch, T., Johansen, K. y Strom, B., (2008): *Teacher shortage and the business cycle*. Norwegian University of Science and Technology, Norway en [http://www.conventus.de/nmtemp/media/5633/0111\\_0.pdf](http://www.conventus.de/nmtemp/media/5633/0111_0.pdf)
- Grissmer, D. y Kirby, S. (1987): *Teacher Attrition: the Uphill Climb to Staff the Nation's Schools*. The Rand Corporation: Santa Monica, CA, en [http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/1c/6e/7d.pdf](http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1c/6e/7d.pdf)
- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.
- Harris, D. (2007): *The promises and pitfalls of alternative teacher compensation approaches*. The Great Lakes Center for Education Research & Practice, University of Wisconsin-Madison en <http://www.greatlakescenter.org>
- Hassel, B. (2002): *Better Pay for Better Teaching. Making teacher compensation pay off in the age of accountability*. Progressive Policy Institute, EEUU, en [http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/1a/40/bc.pdf](http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1a/40/bc.pdf)
- Hernani-Limarino, W. (2005): “Are teachers well paid in Latin America and the Caribbean? - Relative wage and structure of returns of teachers”. En Vegas (ed.) (2005).
- Lazear, E. (2003): “Teacher incentives” en *Swedish Economic Policy Review 10* en <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/54/30/5cf67673.pdf>
- Lakdawalla, D. (2001): *The Declining Quality of Teachers*. Working Paper 8263. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. en <http://www.nber.org/papers/w8263>
- Liang, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin America Countries: How does teacher compare to other professions? What determines teacher pay? Who are the teachers?* LCSHD Paper Series N° 49. Department of Human Development. The World Bank. Washington DC.
- McEwan, P. y Santibáñez, L. (2005): “Teacher and Principal Incentives in Mexico” en Vegas (ed.) (2005).
- Mayntz, R. (1993): “Sociología de la Administración Pública”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- Gómez-Mejía, L. y Sánchez Marín, G. (2006): *La retribución y los resultados de la organización. Investigación y practica empresarial*. Prentice Hall – Financial Times. España.

- Milgrom y Roberts (1992): *Economics, Organization, and Management*, Prentice-Hall Englewood, NJ.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005): "Teachers' salary structure and incentives in Chile" en Vegas (ed.) (2005).
- Monk, D. (1992): "Education productivity research: an update and assessment of its role in education finance reform" en *Educational Evaluation and Policy Analysis* – Vol.14, N° 4.
- Montoya, I. y Montoya, L. (2005): "Concepciones básicas en economía de la información y la selección adversa en el objeto de estudio de la teoría organizacional"; *Economía y Desarrollo*, Vol. 4 N° 1, Universidad Autónoma de Colombia en <http://www.fuac.edu.co/revista/IV/IV/uno.pdf>
- Murnane, R. y Cohen, D. (1986): *Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive*. Harvard Educational Review. Vol. 56. EEUU
- Murnane, R. y Olsen, R. (1989). "Will There Be Enough Teachers?" *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 2
- Odden, A y Kelley, C. (1997): *Paying teachers for what they know and do. New and smart compensation strategies to improve schools*. Cowen Press, California. EEUU.
- Perazza, R. y Terigi, F. (2008): "Decisiones políticas acerca de la evaluación docente. Consideraciones sobre la experiencia y la reformulación de la evaluación de desempeños en la ciudad de Buenos Aires" en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, N° 2, en <http://rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/art2.pdf>
- Petersen, T. (1995): "The Principal-Agent Relationship" en Pal Foss (ed.): *Economic Approaches to Organizations and Institutions. An Introduction*, Dartmouth Pub. Co.
- Podgursky, M. (2005): *Is Teacher Pay 'Adequate'?* Research Working Paper Series, Harvard Univ. en [http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working\\_papers/Podgursky\\_05\\_TeacherPay.pdf](http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working_papers/Podgursky_05_TeacherPay.pdf)
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993): *Lecturas de Teoría de la Organización, Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Rockoff, J., Jacob, B., Kane, T. y Staiger, D. (2008): "Can you recognize an effective teacher when you recruit one?" *NBER Working Papers N° 14485* en <http://www.ednews.org/attachments/1/harvardstudy.pdf>
- Santiago, P. (2002): *Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages*. OECD. Education Working Papers No. (2002) 1 en [http://www.oalis.oecd.org/OLIS/2002DOC.NS/F/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/fc5d38a873bf5867c1256c95003a0adf/\\$FILE/JT00137104.PDF](http://www.oalis.oecd.org/OLIS/2002DOC.NS/F/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/fc5d38a873bf5867c1256c95003a0adf/$FILE/JT00137104.PDF)
- Santiago, P. (2004): "The labour market for teachers" en *International Handbook on the economics of education*, ed. By G. Johnes and J. Jhones, Edward Elgar Publishing.
- Schulmeyer, (2002): *Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina* en <http://www.preal.org/Libros/maestros/02-MP.pdf>
- Sclafani, S. y Tucker, M. (2006): *Teacher and Principal Compensation: an International Review*. Center for American Progress and National Center on Education and the Economy en [http://www.americanprogress.org/issues/2006/10/teacher\\_compensation.html/pdf/education\\_report.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2006/10/teacher_compensation.html/pdf/education_report.pdf)
- Temin, P. (2003): "Low pay, low quality", en el forum 'Are teachers Underpaid' del *Education Next Summer 2003*, <http://www.educationnext.org>
- Tobón, D., Restrepo, P. y Ríos, R. (2007): "Selección adversa en la convocatoria docente para educación primaria, media y básica en Colombia", *Lecturas de Economía*, 67 (julio-diciembre). Universidad de Antioquia-, en <http://www.scielo.org.co/pdf/le/n67/n67a7.pdf>
- Umansky, I. (2005): "A literature review of teacher quality and incentives. Theory and evidence", en Vegas (ed.) (2005).
- Uribe, C. (2000): *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente* en <http://www.cid.harvard.edu/hiid/724.pdf>
- Urquiola, M. y Vegas, E. (2005): "Arbitrary Variation in Teachers Salaries. An Analysis of Teacher Pay in Bolivia", en Vegas (ed.) (2005).

- Vaillant, D. (2008): "Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, N° 2, en <http://rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/art1.pdf>
- Vegas, E. (ed.) (2005): *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. World Bank, en [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Incentives\\_to\\_Improve\\_Teaching.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Incentives_to_Improve_Teaching.pdf)
- Vegas, E. y Umansky, I. (2005): *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Banco Mundial.
- Waterreus, I. (2007): "Can we stimulate teachers to enhance quality" en Hartog y Van Den Brink (eds.): *Human Capital. Advances in Theory and Evidence*. Cambridge University Press.
- Webster, E., Wooden, M y Marks, G. (2004): *Reforming the labour market for Australian teachers*. Melbourne Institute of Applied Economic and Social research, The University of Melbourne an Australian Council for Educational Research, en <http://melbourneinstitute.com/wp/wp2004n28.pdf>
- Wenders, J. (2004): "Full of Sound and Fury, Signifying Nothing: Metaphysical and Other Irrelevant Debates about Teacher' Comparable Pay". *Education Excellence Idaho, Policy Briefing* en <http://www.edxidaho.org>
- Windham, D. y Peng, W. (1997): "Incentive concepts and macro-educational planning" en Kemmerer, F. Windham, D. (eds.), *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*, IIEP-UNESCO, París, Francia.
- Zabalza, A., Turnbull, P. y Williams, G. (1979): *The economics of teacher supply*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Zan, S. (1993): "Teoría de la organización y de la Administración Pública", en Ramió y Ballart, eds. (1993).







Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), The Tinker Foundation, GE Foundation, entre otras.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510  
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel: (202) 822-9002  
Fax: (202)822-9553 • E-mail: [iad@thedialogue.org](mailto:iad@thedialogue.org)  
Internet: [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org) & [www.preal.org](http://www.preal.org)

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia  
Santiago, Chile • Tel: (56-2) 334-4302  
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)

