



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

**N° 23**

## **Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes**

**Alejandro Morduchowicz**

**BUENOS AIRES  
MAYO, 2002**

Trabajo preparado en el marco de las actividades del grupo de trabajo sobre "*Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*". PREAL/FLACSO. Argentina.

El autor agradece muy especialmente las lecturas, comentarios y aportes a versiones preliminares de este trabajo realizadas por Victoria Murillo.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad del autor y no comprometen al PREAL, ni a las instituciones que lo patrocinan.



# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>I. LAS CRÍTICAS</b>	<b>5</b>
1.1. Los análisis económicos y la ausencia de incentivos	5
1.2. Los análisis de la administración y las necesidades organizacionales	7
1.3. Experiencias seleccionadas de América Latina	11
<b>II. LAS PROPUESTAS Y CONTRAPROPUESTAS</b>	<b>13</b>
2.1. El pago por mérito	13
2.2. Las carreras escalares	15
2.2.1. Elementos que conforman la carrera escalar	16
2.2.2. Criterios para ascender en la carrera	17
2.3. El pago por competencias	18
2.4. Incentivos a las escuelas	21
<b>A MODO DE SUMARIO Y AGENDA PARA LA DISCUSIÓN</b>	<b>23</b>
<b><i>POST SCRIPTUM</i></b>	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO I: EL NIVEL ABSOLUTO Y RELATIVO DEL SALARIO DOCENTE</b>	<b>29</b>
<b>ANEXO II: CASOS DE NEGOCIACIONES CON REPRESENTANTES DOCENTES</b>	<b>32</b>
1. Douglas County, Colorado, Estados Unidos	32
2. Manitoba, Canadá	33
3. Otras experiencias de negociaciones	35



## INTRODUCCIÓN

Pocos actores deben estar conformes con las actuales estructuras salariales y las carreras profesionales docentes en América Latina. La insatisfacción comprende, prácticamente, todas las dimensiones que se vinculan a ellas: desde el nivel absoluto de las remuneraciones hasta la existencia (o carencia) de incentivos monetarios que se ajusten a: a) las tareas y desempeño de los propios docentes en las escuelas y, b) las necesidades de los sistemas educativos y, por lo tanto, de la sociedad en su conjunto.

Por eso, la discusión de los salarios y la carrera magisterial recorre (o debería recorrer) transversalmente casi todas las variables *medulares* del sector: entre otras, el financiamiento y las formas (centralizadas o descentralizadas) de asignación de recursos, los modelos de organización escolar, la formación y capacitación docente y, en forma más general y más allá de la polisemia del término, la calidad educativa.

Este trabajo tiene por objetivo analizar las estructuras salariales y carreras docentes. No obstante, curiosamente, se hace abstracción de las variables señaladas en el párrafo anterior. Esto podría implicar, de algún modo, suponer que se ha autonomizado el objeto de estudio del contexto en el cual tiene lugar. Lejos de ello, el mismo ha estado presente durante toda su elaboración y desarrollo. Como siempre, ante estos análisis que exigen tratamientos sistémicos, se impone un recorte: en este caso, los ejes y disparadores de la discusión son las estructuras salariales y las carreras docentes.

En función de ello, el documento se encuentra dividido en varias partes: un cuerpo principal y dos anexos. En la primera -el cuerpo principal-, se analizan: a) las raíces teóricas de las propuestas de reforma de esas carreras y estructuras salariales, b) las propuestas y críticas que recibieron como consecuencia de esas objeciones y c) las alternativas de cambio.

En esta parte también hay una omisión (o abstracción) de contexto que podría visualizarse como signi-

ficativa: las reformas educativas emprendidas en América Latina en la última década. La omisión no es casual: si bien no en nuestra región, las críticas de los sistemas tradicionales de remuneración docente, se originaron con anterioridad a la puesta en marcha de los procesos de reforma y, en la medida de que, como se verá, gran parte esas críticas son aplicables a nuestro ámbito, la discusión sobre las carreras e incentivos docentes va más allá de esos procesos. En forma más directa: el debate sobre los temas aquí tratados es independiente de la prosecución o no de reformas educativas. Por supuesto, con más razón, el intercambio de ideas se hace necesario si el contexto en que se desenvuelven las carreras se está modificando.

En cuanto a los anexos, tienen por objeto presentar en forma más que sumaria algunos aspectos que pueden contribuir o deben estar presentes en discusiones futuras. El primero de ellos presenta someramente el problema del nivel absoluto de los salarios docentes en la región. El segundo incluye algunas experiencias de negociaciones con los representantes docentes.

## I. LAS CRÍTICAS

### 1.1. Los análisis económicos y la ausencia de incentivos

Luego del período optimista de la teoría del capital humano -la década del sesenta hasta mediados de los setenta-, la crisis fiscal de los ochenta brindó el contexto propicio para que los estudios o, si se quiere, la metodología y técnicas de análisis que empleaban las investigaciones económicas de unos años atrás para optimizar la inversión de un sector tan promisorio como el educativo, comenzaran a utilizarse para impulsar la menor intervención estatal en el sector o, en el mejor de los casos, para contener los recursos que se le destinan.

Buena parte de los análisis que se desarrollaron hasta ese momento -y continuaron haciéndose después- tratando de orientar mejor la inversión en educación, consistían en el intento de medición del vínculo entre los diferentes "insumos" y recursos que se asignaban y los resultados en el aprendizaje. A los efectos de lo que nos interesa aquí, me detengo en los que querían ver cuál era la influencia del gasto educativo y el salario docente sobre esos resultados. Según estos estudios no existiría vínculo entre esas variables (por ejemplo, a mayores salarios, mejores resultados y viceversa).<sup>1</sup>

1 Para una introducción al tema, basta considerar cualquier manual de economía de la educación (el clásico es el de Cohn y Geske, 1990). Entre las innumerables investigaciones y revisiones de los desarrolladas por otros analistas, se hallan Hannushek, 1979, 1986, 1991 y 1996a; Monk, 1990 y 1992 y, más recientemente, los diferentes estudios reunidos en Burtless, 1996. A su vez, entre los muchísimos trabajos que discuten los problemas metodológicos de las funciones de producción educativa, los de Bowles (1970) y Levin (1976), se encuentran entre los clásicos. Por su parte, Fortune (1993) realiza un extenso y exhaustivo detalle y sumario de cada uno de los obstáculos y defectos de las regresiones y modelos que las contienen.

La explicación de estos hechos no es difícil: en la medida que los salarios no están sujetos a ninguna cláusula de productividad (independientemente de cómo se la mida y evalúe), no necesariamente debe existir esa relación. Por lo tanto, el corolario resultaba más o menos obvio: o no se debe continuar incrementando el salario o debe comenzar a *atársele* a algún elemento de productividad. Si se considera la alta proporción de las nóminas salariales docentes dentro del gasto educativo, se puede comprender la facilidad con la que estos argumentos pueden extrapolarse al gasto educativo en su totalidad. En este caso, también, se puede ver que uno de los problemas para encontrar vínculos entre el gasto educativo y desempeño es que no hay nada inherente en ese gasto que conduzca a mejores resultados en el aprendizaje. En forma más directa, se verifica una falta de incentivos (monetarios y no monetarios) en el sistema educativo.

A veces, acriticamente y sin saber bien el origen de los enunciados que se hacen, se intentan extrapolar esas conclusiones a los países de la región. No es difícil contra argumentar, al menos, su pertinencia local. Por ejemplo, la cuestión sobre a partir de qué magnitud el gasto o el salario, comienzan a (no) tener incidencia sobre el desempeño. Los estudios que se hicieron encontraron que para los niveles salariales y de gasto educativo en Estados Unidos (donde se llevaron a cabo la mayor parte de esos estudios), una adición a la inversión no tiene implicancias sobre los resultados en el aprendizaje.

Pero los salarios y el gasto educativo en ese país son bastante más altos que los que rigen en América Latina. Si se correlacionara el bajo nivel del gasto y el salario docente en nuestros países, probablemente también se encontraría esa ausencia de relación. Pero por motivos muy diferentes: eso no significaría, necesariamente que, dados esos bajos niveles, un aumento en las remuneraciones o en el gasto en general, no tendría incidencia en la calidad de la educación (más allá de cómo quiera o pueda medírsela). Fortune (1993) compara este hecho con un incendio al que se intenta sofocar con sólo un balde de agua: de modo alguno esto demostraría o alguien se aventuraría a afirmar que, dada esta situación, el agua no permite apagar el fuego. Simplemente el líquido no es suficiente. En otras palabras, la baja inversión y los bajos salarios docentes bien podrían explicar, si se verificase, la ausencia de relación entre esas variables y el desempeño educativo.

Independientemente de esto, el hecho es que los estudios arribaron a diferentes resultados o, cuando los hallazgos fueron similares, generaron explicaciones no pocas veces contradictorias entre sí. Por eso, la

ausencia de correlación entre variables claves, el declive de la teoría del capital humano, las críticas sobre el vínculo entre educación y productividad, la evidencia sobre la escasa o nula mejora en la distribución del ingreso y la crisis fiscal, entre otras, allanaron el camino para que los estudios que se habían realizado hasta entonces comenzaran a sustentar técnicamente el recorte o contención de los gastos educativos a la vez que potenciaron las ideas sobre la introducción de mecanismos de mercado en el sector que permitieran mejorar su productividad.

Estas consideraciones no son patrimonio de las investigaciones llevadas a cabo por economistas de la educación. Más bien, forman parte de la corriente dominante de la teoría económica en los últimos lustros. Ésta comenzó a buscar explicaciones del bajo desempeño del sector público en general y, en lo que a nosotros respecta, el educativo en particular. No pocas de las propuestas de reforma en la asignación de recursos en el sector de los últimos años -tales como el voucher y el pago por productividad a los docentes- le deben su sustento a esta corriente de pensamiento.

Sintéticamente, según el paradigma económico dominante la existencia de incentivos -en particular, los monetarios-, constituiría *la* diferencia entre el sector privado y el público y su ausencia sería la causa principal de la ineficiencia de éste último.

Por un lado, tenemos los *incentivos organizacionales*. A diferencia de las empresas privadas, los organismos públicos (empresas, ministerios, escuelas, etc.) no se enfrentan a la amenaza de una quiebra sino que tienen la posibilidad permanente de recibir fondos del Estado. La posibilidad de una quiebra es valorada como incentivo porque impone una restricción presupuestaria a las empresas y actúa como un mecanismo natural para reemplazar equipos directivos que hubieran mostrado una gestión ineficiente.

Un segundo desincentivo organizativo es la ausencia de competencia en el sector público, argumento de gran peso en las propuestas dirigidas a introducir elementos del mercado en la educación tales como el subsidio a la demanda. Básicamente, como la competencia permitiría a los consumidores expresar sus preferencias eligiendo, ello obligaría a las empresas a ser más eficientes.

Por otra parte, también se plantea que la estructura de *incentivos individuales* coloca al sector público en desventaja respecto del privado. Los organismos públicos fallarían en proveer incentivos (para ser eficaces, eficientes, y/o responder a los fines de la organización) a las personas que trabajan en ellos debido a

las restricciones que enfrentan tanto en materia de política salarial como en lo relativo a la estabilidad en el empleo. Este argumento, entre otros, es el que sustentaría la propuesta de introducción de cláusulas de productividad en las relaciones contractuales docentes.

Además, se argumenta que las organizaciones jerárquicas -especialmente las más grandes, y las del Estado se encuentran entre ellas- muestran deficiencias en términos de control y problemas de motivación en sus empleados, funcionarios, etc, independientemente de su nivel de responsabilidad. Por último, este enfoque también hace hincapié en la cuestión de los incentivos: los esquemas de remuneraciones y ascensos propios de las jerarquías pueden limitar los incentivos a un buen desempeño y provocar efectos disuasivos para individuos con iniciativa que, de otra manera, estarían dispuestos a trabajar en la organización.

La cuestión central a resolver ante estos problemas es cómo garantizar que las acciones de los prestadores directos del servicio -por ejemplo, los docentes- resulten acordes a los intereses de la organización. Las dos vías principales para lograrlo son: a) vincular los ingresos de aquéllos al resultado de la acción y/o, b) asignar una mayor cantidad de recursos al monitoreo de la acción. Esta segunda cuestión implicaría una mayor intervención estatal que es lo que está, justamente, puesto en tela de juicio. Por eso, la mayor parte de los análisis y las propuestas se han dedicado a la cuestión del vínculo entre ingresos y resultados.

## **1.2. Los análisis de la administración y las necesidades organizacionales**

Ahora bien, independientemente de los estudios que, desde la economía brindaron el sustento para promover cambios, los análisis sobre administración de las organizaciones y de los recursos humanos aportaron los elementos para la crítica interna de las carreras profesionales y las estructuras salariales docentes.

Estas disciplinas enseñan que cada vez son menos los puestos de trabajo en que la posibilidad de obtener un aumento salarial depende casi exclusivamente del paso del tiempo y la única vía de movilidad de su personal es la salida hacia puestos de gestión y dirección. Las escuelas forman parte de esas organizaciones en las que: a) la antigüedad todavía es uno de los principales incentivos, b) los ascensos significan el abandono del trabajo que se venía desarrollando y, además, c) se encuentran condicionados a

que se produzca el retiro de los que ocupan puestos superiores en la escala jerárquica.

Esta estructura salarial se correspondía con un modelo en que se visualizaba que los únicos responsables por la calidad de la educación eran los políticos vinculados a la macro-administración del sector en tanto que a los docentes *sólo* les tocaba la tarea de transmitir un programa curricular estandarizado. Así, el sistema de pagos era acorde a esos roles y los docentes eran remunerados como cualquier otro trabajador de la economía (Kelley, 1996).

En efecto, el pago generalizado y homogéneo respondía a las necesidades y al contexto imperante de la época en que fueron diseñados, en que para ingresar a un trabajo se requería un conjunto mínimo de conocimientos y habilidades y luego, una vez en él, se incrementaban los salarios conforme la experiencia acumulada reconocida por medio del pago por antigüedad (Kelley y Odden, 1995). Así, la actual escala salarial ha sido funcional a los objetivos y a la atención que se prestó en el pasado a la organización del sistema educativo, en que se focalizaba más a los insumos que a los procesos y resultados (Odden y Conley, 1992).

Los nuevos enfoques sobre el tema remiten a la búsqueda de un esquema superador de los tradicionales mecanismos de remuneración que, en su mayoría, se encuentran en franca retirada por no encontrarse vinculados a las necesidades organizacionales y a los procesos de trabajo requeridos para el desarrollo de escuelas eficaces. En términos de la expresión acuñada por Odden y Kelley (1997), la reformulación de la estructura salarial docente consiste en hallar el medio por el cual se les pague "por lo que saben y lo que hacen". Por eso, e independientemente de la posición que finalmente se adopte frente a los mismos, cada vez es más frecuente la utilización y aplicación de conceptos tales como pago por competencias, por conocimiento, por pericia, por habilidad, por desempeño, etc. En sentido contrario, cada vez se hace más a un lado la idea y el propio hecho del pago por antigüedad.

No obstante, si las viejas carreras profesionales y estructuras salariales docentes todavía se encuentran vigentes se debe, en gran medida, a la dificultad de encontrar mecanismos sustitutos que contengan sus ventajas. Entre éstas se pueden señalar que: a) son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; b) el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; c) su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla y; d) reducen, sino elimi-

nan, la competencia entre docentes (aunque, es cierto, tampoco proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos).

Ahora bien, si las escalas salariales presentan algunos aspectos positivos, sus desventajas no son menores. Aún más, su importancia es tal que la corriente generada a favor de su transformación tiene su origen, precisamente, en ellas. Algunas de las 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 continúan estudios superiores; docentes con mayor experiencia no son aprovechados -ni remunerados- en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo por docentes menos preparados o con menos antigüedad; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas y; la escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

En cuanto a las carreras magisteriales, suele señalarse que el sistema educativo no alienta a los mejores docentes a su continuo perfeccionamiento y superación; los ingresantes tienen el mismo trabajo y carga laboral que docentes con treinta años de experiencia; sólo permiten que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula; el modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la sola acumulación de años y; dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad. En lo que sigue, abordamos algunas de estas desventajas con mayor detalle:

**1. La carrera magisterial sólo permite que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula.** En general, la estructura actual remunera trabajos bien definidos no previendo mecanismos de promoción dentro del mismo cargo: el ascenso implica la realización de tareas diferentes a las que se venían desarrollando en un cargo distinto que, a su vez, tiene su correspondiente estructura salarial vinculada a su especificidad.

En otras palabras, no se considera la posibilidad de continuar en la carrera dentro de una misma función para alentar la permanencia en sus cargos de los docentes que quieren continuar desarrollando esas tareas sin tener que aspirar a otros puestos para obtener una mayor remuneración. En los hechos esto implica que la carrera profesional docente no provee oportunidades a quienes quieren alcanzar una distinción profesional, junto al correspondiente reconocimiento salarial, sin tener que abandonar sus activida-

des frente al curso por una posición administrativa, directiva o de supervisión.

Esto puede verificarse aún cuando el docente quisiera mantenerse frente al aula donde, quizás, se siente más cómodo y estima que es el trabajo para el que se ha preparado. Claramente, este sería un caso en que no se beneficia ni el docente, ni el sector educativo ni, por lo tanto, la sociedad.

**2. El modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la acumulación de años.** El incentivo implícito es la obtención de puntos y en esto, no sólo el docente es responsable por el contenido de la capacitación y formación que adquiere sino la propia macro-administración del sistema, que avala y fomenta -aceptándolos y otorgándoles puntaje- a esos cursos, seminarios y antecedentes culturales (muchas veces, de dudosa validez o, si se quiere, pertinencia).

Este es un fenómeno evidenciado en los últimos años que, lejos de estimular un mejor desarrollo profesional, promueve la necesidad de realizar la mayor cantidad de cursos y carreras cortas posibles con el fin de acrecentar el puntaje que engrosará sus antecedentes. Estos cursos o carreras se eligen, en muchos casos, sin valorar la formación académica que ofrecen y si la misma pondrá al docente en mejores condiciones profesionales para asumir el cargo al que aspira. Generalmente se prioriza, en el momento de la elección, el curso que otorga más puntos para poder conseguir el ascenso deseado.

Tampoco se incentiva el estudio y el desarrollo profesional continuo. En general, en los sistemas educativos no se contemplan alicientes monetarios explícitos e inmediatos para que los docentes se perfeccionen o, en términos más generales, intenten superarse a sí mismos. En no pocos casos, los cursos, la capacitación, etc. sólo son funcionales como antecedentes para ascender en la escala jerárquica. Si, por ejemplo, al docente no le interesa el ejercicio de tareas de dirección, no hay ningún mecanismo -insistimos, monetario- que lo induzca a continuar progresando. Naturalmente, ello no significa que cada curso, cada acción deba ser remunerada, pero en la actualidad se asiste al fenómeno inverso en el que ni una mayor formación y/o capacitación, en lo inmediato, se traduce en un mayor pago para el docente.

**3. Dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad.** Uno de los conceptos de mayor gravitación sobre los costos educativos es el concepto salarial que (intenta) remunerar la experiencia. En todos los sistemas educativos es reconocida con incrementos en el

suelo escalonados en el tiempo. La forma de remunerarla, tradicionalmente, ha sido por la vía del pago de un adicional por *antigüedad*. Como es sabido, este componente -que en los hechos pareciera recompensar más la fidelidad al sector que la experiencia-, ha recibido numerosas y demoledoras críticas. No obstante, la dificultad de encontrar un mejor sustituto ha hecho que continúe vigente en la mayor parte de los sistemas educativos.

Benson (1978) fue uno de los primeros en plantear claramente la contradicción existente como consecuencia de premiar la antigüedad pero no aprovechar la mayor pericia que se deriva de la experiencia adquirida por esos maestros y profesores. A estos efectos, ilustró su punto de vista con el sencillo ejemplo de que, evidentemente, no es inocuo que docentes que luego de años de estar frente al aula se retiren y sean sustituidos en el mismo curso por otros que recién inician su carrera. ¿Eso significa que el pago del adicional por antigüedad en el sistema es el único factor que los diferencia? Si esto fuera así y los años de experiencia no implicasen prácticas docentes diferentes, no se justificaría ese pago diferencial.

Ahora bien, se remunera uniformemente la acumulación de años y no las consecuencias que se derivan del ejercicio profesional a lo largo de los mismos cuando el sistema educativo pareciera ser capaz de percibir las diferencias entre unos y otros docentes. En otras palabras, el interrogante es ¿por qué pagar una variable sustituta cuando lo que se supone se desea premiar y estimular son las prácticas (diferentes y observables) que surgen de la misma? De un modo más directo: por un lado se reconoce que la antigüedad no es neutra, es decir, no es lo mismo tenerla que no tenerla y, por el otro, se le paga a todos por igual independientemente de que el docente la aplique o no en el desarrollo de otras actividades. Por eso, como señalan Odden y Kelley (1997) dado que el adicional lo cobran todos los docentes, en los hechos, terminan compensando la pertenencia y permanencia en el sistema.

Por último, aún cuando se continuase remunerando la antigüedad como se ha estado haciendo hasta ahora, cabe comentar que la evidencia existente en Estados Unidos estaría indicando que la experiencia sólo incide en la efectividad docente durante los primeros años de ejercicio profesional. Hanushek *et al*, (1994) concluyen que ésta tendría importancia o, mejor dicho, incidencia en el proceso de enseñanza durante los primeros años de trabajo del maestro -cinco años o a lo sumo diez- y no hasta los veintidós años como es, por ejemplo, en la Argentina. Si esto fuera así, es decir, si no se pudiese demostrar fehacientemente que después de, por ejemplo, diez años de estar frente al

aula la mayor experiencia introduce diferencias entre los docentes, habría que analizar la pertinencia de seguir pagando la experiencia después de determinada cantidad de años de servicio. Esto de ningún modo implica eliminar la antigüedad, simplemente significa acotarla para vincular el concepto con el hecho que supuestamente remunera.

**4. El régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas.** En general, los adicionales se pagan por la situación particular de revista del docentes (v.g. zona, presentismo, atención del comedor escolar, etc.) y no por características diferenciales en su trabajo. Así, los adicionales que se pagan en el sector no se vinculan al trabajo educativo propiamente dicho. La tendencia internacional en las distintas organizaciones (no sólo en las educativas), es vincular los salarios al conocimiento, aptitudes y competencias del personal y a los objetivos y características de las instituciones en que se desarrolla el trabajo. En otras palabras, se entiende que una estructura salarial debe corresponderse con los patrones generales de la actividad de que se trata: en el sector educativo, el corolario es que el salario docente debería estar vinculado, naturalmente, a las características del trabajo docente.

La forma de pago vigente hasta ahora estaba diseñada para garantizar la estabilidad, predicibilidad y equidad interna. Las nuevas corrientes intentan promover la adquisición continua de competencias y aptitudes, compromiso con la organización a la que pertenece el personal y la prosecución de resultados (Odden y Kelley, 1997). En la práctica, esto se traduce no sólo en que deben enseñar sino asesorar a otros docentes, planificar, participar y ejecutar proyectos educativos institucionales, desarrollar actividades innovadoras para la implementación del programa curricular, evaluar prácticas, elaboración de presupuestos, seguimiento de procesos, llevar adelante y organizar reuniones, etc. Además, por supuesto, de sus nada escolares e inevitables funciones de trabajadores sociales, psicólogos, padres y amigos. Por otra parte, tampoco se compensa a los docentes que trabajan en escuelas donde las condiciones laborales son más desafiantes, más dificultosas y menos deseables (v.g. población socio-educativa vulnerable).

**5. Existe una marcada tendencia a la creación de cargos para cada actividad: se remuneran puestos y no a las personas y las actividades que desarrollan.** Inicialmente el sistema educativo sólo requería del docente su formación de grado. Luego se fueron identificando nuevas necesidades y, en lugar de formar y complementar sus conocimientos, se fueron contratando especialistas de distintas disciplinas

para cumplir cada nueva función emergente (preceptores, bibliotecarios, etc.).

De este modo, se segmenta el trabajo institucional: cada problema es/debe ser atendido por el profesional empleado a esos efectos y, supuestamente -porque esto tampoco es así- deja de ser competencia del docente frente al aula. Con el tiempo se produjo un gran incremento en la variedad de cargos (con su correspondiente remuneración).

En la Argentina, por ejemplo, esto sucede en no pocas provincias y en algunas, como Santa Fe, San Juan y la Ciudad de Buenos Aires, entre los distintos niveles y modalidades la cantidad de cargos supera los 300. Este tipo de estructuras no es acorde al funcionamiento y concepción de las administraciones actuales. Un caso emblemático de la tendencia a crear cargos ha sido el de la ciudad de Buenos Aires en que, incluso, existen cargos según la escuela en la que se desempeña el docente (v.g. Maestro de Grado de la Escuela "Lenguas Vivas" y así con otros tantos establecimientos). Lo curioso, es que las remuneraciones según se trabaje en una u otra escuela no varían.

En efecto, las organizaciones modernas ya no contratan individuos expertos en sólo un área sino personas con capacidad de integrarse a equipos de trabajo flexibles que puedan adaptarse a cambios y, por lo tanto, pueden y deben poseer aptitudes para poder desarrollar distintos tipos de tareas (Odden, 1996). En la actualidad cada vez más se requiere que el personal de una organización contribuya de diferentes formas a la misma sin por ello tener que contratar y crear cargos *ad hoc*. De hecho, no pocas de las actividades señaladas en el punto anterior ya son desarrolladas por los docentes mostrando una capacidad de adaptación a nuevas necesidades que, no obstante, no se encuentran reconocidas monetariamente.

Por eso, las estructuras jerárquicas con cargos claramente detallados (aunque sea en forma implícita) están tendiendo a ser reemplazadas por estructuras matriciales donde se compensen las actitudes y competencias específicas que requiere la institución de que se trate. Además, este tipo de funcionamiento permite legitimar -en su faz monetaria- las múltiples tareas que lleva a cabo un equipo donde se tiende a diluir la especificidad del cargo. Aunque, es cierto, un docente no puede cumplir todos los roles y, por lo tanto, habría que definir la cantidad y características deseables.

**6. Hay una gran dispersión salarial entre provincias y estados.** Con excepción de México, esto ocurre en países federales como Argentina y Brasil aun-

que no sólo en el sistema educativo. Por lo tanto, podría pensarse que el tema excede al tratamiento sectorial. Sin embargo, esto no puede ser así cuando se considera que: a) la mayor parte de los docentes se ciñen por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público y, b) la brecha entre provincias y estados no se debe a una dispar valoración de la profesión docente (que, en última instancia, sería materia de discusión) si no a, c) la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante en la definición de los niveles absolutos salariales.

**7. Los adicionales existentes sólo contribuyen a distorsionar la pirámide salarial.** El intento de corregir bajos niveles salariales modifica constantemente la valoración inicial otorgada a cada cargo y función. Esta situación se encuentra muy marcada, por ejemplo, en Argentina y Perú. Más aún, en el primero de ellos por ejemplo, más allá de los adicionales por tareas particulares de ciertos grupos de docentes, la cantidad de situaciones, justificativos y conceptos por los que se puede abonar un pago adicional son múltiples y su límite, en algunos casos, está dado por la imaginación de los responsables de la formulación de la política salarial. En la práctica los diferentes adicionales (sobre todo las sumas fijas que tienden a aplanar las distancias salariales entre cargos) y formas de pago a los docentes han ido modificando la intención originaria de distinguir monetariamente cada cargo.

Esto, en sí mismo no sería objetable o merecedor de mayor atención, si respondiese a un propósito deliberado de corregir la estructuración originaria debido a la distinta apreciación que se tiene, en distintos momentos, de las tareas que se desarrollan. Sin embargo, lejos de ello, como en el punto anterior, la restricción presupuestaria domina la armonía interna que se supone guardan las distancias salariales de los distintos integrantes del escalafón docente.

En consecuencia, la restricción presupuestaria jugó un rol por demás significativo en la distorsión de los salarios relativos tanto al interior del gremio docente como con relación a las demás ocupaciones, etc. En el intento de recomponer las remuneraciones y ante la escasez de recursos, se fueron creando pagos adicionales a los salarios que modificaron, en los hechos, la estructura salarial plasmada a través de los puntos asignados a cada cargo en los respectivos Estatutos Docentes y normas legales afines y modificatorias. En efecto, es una práctica común la percepción de adicionales en la forma de sumas fijas iguales para todos los cargos y que exista una parte de los haberes sobre los que no se liquidan cargas sociales o no se calculan otros ítem del salario (tales como la antigüedad).

Estas modalidades remunerativas se han ido agregando a una estructura salarial que, más allá de cómo fue elaborada expresó, aunque sea implícitamente, la morfología que debería tener la pirámide salarial. Ahora bien, en sentido contrario a esta línea argumental, podría decirse que las alteraciones que se introdujeron fácticamente sobre la antigüedad, la diferencia salarial entre cargos, etc. estarían manifestando una nueva forma de valorar esos ítem. Sin embargo, debe tenerse presente que esas modificaciones fueron la salida coyuntural a un problema estructural de escasez de recursos y que, en consecuencia, no se originaron en la definición de nuevos parámetros y criterios que orientasen la reformulación de las escalas salariales sobre bases técnicas que las justificaran.

**8. La escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.** Esta afirmación, por lo evidente, no merece mayores explicaciones: el régimen de remuneraciones actual no distingue buenos de malos o mediocres desempeños docentes. Esta es una de las principales críticas a la estructura de pagos en el sector educativo y es a su solución, quizás, hacia donde más se focalizó el análisis y propuestas de los especialistas.

### 1.3. EXPERIENCIAS SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA<sup>2</sup>

Las carreras docentes en América Latina tienen características comunes, más allá del diseño específico y particular de cada país. En primer lugar, en la mayor parte de los países de la región se han producido reformas en sus sistemas educativos en la década de los noventa. En general, estas reformas han tendido a descentralizar la administración de la educación en mayor o menor medida y, como parte de esa descentralización, han tendido a llevar a instancias regionales o locales los procesos de selección, designación, evaluación y control del personal docente.

Respecto de la Carrera Profesional de los maestros, se observa que, con excepción de México, cuya Carrera Magisterial aparece como el único intento orgánico de producir una reforma orientada a incentivar un mejor desempeño de los docentes, y algún caso aislado como el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño en Chile, la mayoría de estos países mantiene estructuras en las que el incentivo al desempeño es muy escaso o nulo y en las cuales la antigüedad constituye el factor preponderante de aumentos salariales y avances en el escalafón. En todos ellos

la salida a funciones directivas o técnicas constituye la única vía de avance, implicando el abandono de la enseñanza en el aula.

En general la carrera está diseñada en niveles (entre cuatro y siete) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por alguna combinación de factores (antigüedad, capacitación, méritos, etc.) que producen un puntaje que habilita la promoción. En este último caso, la evaluación del desempeño es nula o tiene un peso ínfimo y la promoción constituye un trámite burocrático de acumulación de certificaciones y documentos.

En los casos en que existe un sistema o un criterio de evaluación, el resultado obtenido (el puntaje) habilita a los maestros a participar en los concursos por cargos superiores pero no incide de manera directa en su carrera ni en su salario. En algunos casos -Perú, por ejemplo- el instrumento existe pero no se implementa.

Con respecto a la estructura salarial, naturalmente, es reflejo de la carrera. En todos estos países -nuevamente con excepción de México- el salario docente está compuesto por un básico, adicionales diversos y el porcentaje correspondiente a la antigüedad o nivel que, en general, alcanza el 100% en el máximo de antigüedad (o más, como en el caso de Argentina). La Carrera Magisterial mexicana contempla una grilla que va desde el 25 al 200% de aumento salarial.

Los cargos jerárquicos están remunerados a través de un básico diferencial o asignación por cargo o, como en el caso chileno, con un porcentaje sobre el básico docente. Cualquiera de los dos casos constituye un incentivo económico importante. El caso extremo es el de Uruguay, donde si bien los sueldos de los directores no son mucho mayores que los de los docentes frente a curso e implican una mayor carga horaria, son el peldaño necesario para acceder a puestos de supervisión en los que los aumentos sí son considerables.

Con relación a los cargos directivos cabe destacar los casos de Chile y El Salvador, donde la designación para esa función es por cinco años prorrogables por periodos iguales, a diferencia de los otros países en los cuales hay estabilidad en los cargos directivos. En el caso de Chile y los distintos estados brasileños, el director puede volver a concursar el cargo y, en El Salvador, se prorroga por acuerdo del Consejo de Profesores, Consejo de Alumnos y Consejo Directivo Escolar.

En los diferentes países, con la estabilidad asegura-

<sup>2</sup> El análisis está basado en casos seleccionados de sistemas de carrera docente para los cuales existe disponibilidad de información.

da, la función de los sindicatos está prácticamente limitada a negociar aumentos salariales. El caso chileno constituye un ejemplo claro de esta situación: al haber perdido los maestros durante el gobierno militar los beneficios obtenidos en décadas anteriores, el sindicato de profesores centró su negociación con el gobierno en obtener una recomposición salarial y recuperar la estabilidad. El único caso diferente es el de México, donde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación negoció con el gobierno el diseño del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que incluyó el concepto de sala-

rio profesional y la Carrera Magisterial.

Por último, en los distintos países, los docentes del sector privado se rigen por contratos privados y no participan de los beneficios del sector público. La antigüedad es el único factor computable en el caso de pasar del sector privado al público.

En los siguientes cuadros se sintetizan algunas características que le son comunes y algunas que son distintivas de los distintos planes de carreras de los países analizados.

### Características comunes

- Carrera profesional diseñada en niveles (de 4 a 7) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por alguna combinación de factores explícitamente determinados (antigüedad, capacitación, méritos, etc.)
- Estabilidad en los cargos titulares.
- Salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso.
- Sistemas de puntaje centrados en antigüedad y capacitación.
- Evaluación de desempeño: cuando existe, constituye una formalidad. No hay sistemas estructurados de evaluación del desempeño docente.
- Estructura salarial: centrada en un sueldo básico más adicionales. Los aumentos en las remuneraciones se otorgan al pasar de un nivel a otro. La antigüedad es el factor preponderante en el avance entre niveles.
- Salida de la enseñanza como única posibilidad de aumento salarial.
- No hay vínculo entre el desempeño y el salario individualmente considerado.

País	Características diferenciadas
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargo de director por 5 años, renovables por período similar participando nuevamente en el concurso.</li> <li>• Participación de los directores de los establecimientos con vacantes a cubrir en las Juntas de Calificación de los concursos.</li> <li>• Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño.</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos niveles académicos además de las categorías.</li> <li>• Cargo de director por 5 años renovables con aprobación de los Consejos Escolar, de Alumnos y de Profesores.</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las oposiciones, en caso de igualdad de puntaje el cargo se otorga a quien tenga mayores cargas familiares.</li> <li>• No se toman en cuenta las sanciones.</li> </ul>
<b>México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera Magisterial</li> </ul>
<b>Perú</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la práctica no existe escalafón ya que los ascensos y los salarios están congelados y los aumentos generales han ido igualando los niveles salariales.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera directiva. En el nuevo diseño, directores y supervisores tienen su propio escalafón, diferente del de los maestros y no se computa antigüedad.</li> </ul>
<b>Venezuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabla de Valoración de Méritos: tiene en cuenta aspectos como: Experiencia profesional con o sin título; otros profesionales (incluye la pertenencia a Academias, participación en organizaciones sinfónicas o corales, pertenencia a asociaciones científicas o culturales, jurado de concursos, etc.); méritos gremiales y sindicales; distinciones (condecoraciones); cargos de representación popular (por todo un período constitucional), etc.</li> </ul>

## II. LAS PROPUESTAS Y CONTRAPROPUESTAS

### 2.1. EL PAGO POR MÉRITO

Frente a la cuestión de la ausencia de incentivos y a las críticas directamente vinculadas a las carreras profesionales y estructuras salariales docentes, una postura muy difundida tanto teórica como fácticamente durante los ochenta fue la del intento de relacionar los salarios docentes con su desempeño. Según el paradigma teórico dominante en economía, todos los salarios deberían ser "pagos por mérito" o productividad. Esta forma de pago -en verdad, de bonificación- en el sistema educativo adquirió relevancia en los Estados Unidos en la década del ochenta en numerosos distritos escolares de ese país. En la actualidad sólo sobreviven muy pocos esquemas de estas características como consecuencia, en general, de la:

- resistencia y dificultades prácticas para su implementación y/o,
- insuficiencia de recursos monetarios para su sustentabilidad.

Para quienes proponen este tipo de compensaciones, el problema de las escalas salariales uniformes es que no proveen incentivos ni penalidades (monetarias) que discriminen el desempeño de los trabajadores. Así, la justificación del pago por mérito reside, en última instancia, en que si los docentes son remunerados competitivamente en función de su performance, trabajarán más y los más efectivos serán recompensados monetariamente. Adicionalmente, otras razones que se esgrimen a favor del pago por mérito son que:

- los docentes se encuentran motivados, principalmente, por estímulos monetarios y,
- la oportunidad de lograr este tipo de compensaciones los incentivaría a tener un comportamiento superador que los posiciona mejor en su carrera profesional.

Por último, frente a las críticas a este tipo de pagos se sostiene que, en realidad, detrás de esas posturas lo que en realidad existe es el temor por la competencia entre docentes. Por eso sugieren que una proporción de los salarios sea percibida sólo por una parte del universo docente.

Independientemente de la validez de los argumentos sobre los temores, etc., los que existen en contra del pago por mérito han sido numerosos y, en su mayoría, no han podido ser sorteados por sus promotores. Entre éstos se encuentran:

1. **La dificultad de la medición.** Esta ha sido una de las principales observaciones de quienes cuestionan la posibilidad instrumental del pago por mérito. El grado de subjetividad involucrado en un esquema de esa naturaleza, por un lado, y la falta de claridad respecto de medidas objetivas a utilizarse para su cuantificación por el otro,

han llevado al fracaso a los intentos realizados sobre el particular. Por eso, como señala Johnson (1984), si bien las propuestas de pago por desempeño son aceptadas "en principio", son rechazadas "en la práctica".

En otras palabras uno de los obstáculos más importantes que enfrenta este tipo de compensaciones es el de la evaluación. Esta dificultad, a su vez, se origina en el hecho de que el trabajo que desarrollan los docentes, además de ser multi-objetivo, es un servicio cuyos resultados son intangibles, difíciles de cuantificar y medir. Claro está que la evaluación es el emergente fáctico del verdadero problema: la propia definición de lo que es el desempeño docente. La complejidad de describir lo que constituye una *buena* práctica docente es que pareciera que no hay ninguna definición que por sí sola pueda garantizar acuerdos. Los docentes tienen éxito o no en muy diferentes contextos y modos de ejercer su profesión: se pueden emplear medios distintos y llegar a iguales resultados y viceversa.

Básicamente se conocen dos tipos de evaluaciones: la subjetiva y la objetiva. La primera la realizan los superiores jerárquicos del docente que se está evaluando; la segunda estaría dada, por ejemplo, por parámetros empíricamente observables tales como los resultados en las pruebas de aprendizaje que se les toma a los alumnos.

En lo que se refiere a las mediciones objetivas, si se utilizan para docentes en forma individual, como explican en su ya clásico trabajo Murnane y Cohen (1986), salvo que se consideren todas las áreas del conocimiento en esas pruebas, se corre el riesgo de que los docentes asignen mayor tiempo y esfuerzo a las materias que se sabe se examinarán (con lo que se descuidarían otras áreas). Además, aún cuando se decidiese evaluar todo el programa curricular, eso significaría atribuir a la educación solamente los objetivos de transmitir conocimiento debido a lo cual, aquí también, se estarían desatendiendo otros aspectos. Por otra parte, contemplar esas pruebas, por ejemplo, implicaría asignar a la calidad de la educación méritos (y problemas) que no siempre son de los docentes. Paralelamente, estos estarían incentivados a asignar mayor tiempo a los alumnos con mejores posibilidades. Por último, un problema adicional es que no se puede imputar sólo a un docente la contribución a los resultados (sean estos buenos o insuficientes) y, menos aún, al logro de los diferentes objetivos que tiene la educación (volveremos sobre este punto más adelante).

En cuanto a la evaluación subjetiva, esos autores señalan que un sistema de pago por mérito debería ser capaz de dar respuesta a dos interrogantes tan sencillas como esenciales: a) ¿por qué una persona recibe un pago por desempeño y otra no? y, b) ¿qué debe hacer un docente para obtener esa retribución adicional? En el caso de la docencia, como en el de gran cantidad de servicios, esas preguntas no tienen respuestas unívocas ya que los parámetros de productividad no se encuentran tan precisamente establecidos como en otras actividades. En consecuencia, la falta de reglas de juego claras impide que los docentes puedan apoyarse sobre normas que los orienten respecto de sus deberes y derechos a los efectos de la percepción del adicional por méritos.

Naturalmente, uno de los mayores problemas de las evaluaciones subjetivas son sus posibles implicancias: ¿qué ocurre si un docente es evaluado por menos de lo que él cree que merece y, en represalia, disminuye su desempeño (peor aún, si éste ya era considerado regular)? Paralelamente, se podría correr el riesgo de perder la cooperación de los docentes que, aún siendo *buenos*, no fueron calificados como para conseguir el adicional a su sueldo. En este sentido, se desincentiva el trabajo grupal (no hay juego cooperativo) y se corre el peligro de que los docentes esquiven la interdisciplinariedad que supone y requiere su trabajo. Según Hanushek *et al* (1994), el pago por mérito promueve que los individuos terminen haciendo lo que es más conveniente para ellos y no para la organización a la que pertenecen.

Sobre el particular, existe más o menos consenso que la dificultad con el tema de las calificaciones se manifiesta, principalmente, cuando hay dinero de por medio. Cuando no lo hay, la calificación a los docentes puede y suele ser utilizada como estrategia de los directores para incentivar un mejor desempeño.

Esto último parecería estar corroborado por la experiencia existente, por ejemplo, en la Argentina y Uruguay, entre otros. En estos países, si bien no existe el pago por mérito, a los docentes se los califica en el ámbito de sus escuelas. El sistema no genera ni competencia ni problemas entre los docentes ya que no hay una distribución de calificaciones en función de una suma limitada a repartir como premio. Sin embargo, si bien esta modalidad no impacta en forma directa en sus remuneraciones, dado que reciben puntaje que les sirve como antecedentes para

poder progresar jerárquicamente en su carrera profesional, se puede afirmar que indirectamente sí incide en su salario por la vía del ascenso escalafonario. No obstante, ello no deriva en mayores inconvenientes pues no hay un límite o proporción establecida de la cantidad de docentes que deben ser calificados en cada rango de puntuación. Simultáneamente se tiene que dadas las relaciones sociales, que se establecen al interior de la escuela, la mayor parte de los docentes reciben un sobresaliente por lo cual el instrumento termina teniendo sólo un valor simbólico (y, en realidad, a veces, ni siquiera eso).

2. **La limitación de los recursos a repartir.** Un gran problema es que los sistemas de incentivos se estructuran sobre la distribución de una suma de dinero pero no entre todos los docentes si no sólo para un cupo limitado (aún cuando en el orden de méritos hubieran otros). No obstante, cabe señalar que esto podría solucionarse estableciendo que todos los que alcancen los estándares establecidos cobren el pago por mérito (para esto, naturalmente, debería estar garantizada la disponibilidad de recursos suficiente). Ahora bien, esto contraría los postulados de los que promueven el adicional por desempeño ya que eliminaría la competencia (y por lo tanto, la supuesta mayor efectividad que la misma supone) y permitiría la cooperación. Pero, los costos de esa competencia han sido más altos que los hipotéticos y no demostrados beneficios de esta modalidad remunerativa. Por lo tanto, la posibilidad de que los cobren todos los que manifiestan un mejor desempeño ha sido recogida por las *carreras escalares*.
3. **Su utilización como represalia y no como estímulo.** Según Ellis (1984) el fracaso del pago por mérito puede deberse no sólo a la definición de estándares ambiguos o inconsistentes, sino a la planificación autoritaria y la determinación de premios arbitraria. Este punto también ha sido bastante frecuentado por otros autores. Así, Janey (1996) alerta sobre el temor de que se utilice a esta herramienta coercitivamente y, por lo tanto, los docentes sólo accedan a un aumento salarial si alcanzan las metas. Por eso, si se utilizase alguna medida de desempeño, sólo debería implementarse una vez garantizado el pago que satisfaga el mínimo, los años de preparación, etc. Es decir, no debe ser utilizado para sustituir o *completar* un salario considerado insuficiente (esto es bastante menos obvio de lo que parece).

Por su parte, Burnside (1996) explica que para

las asociaciones gremiales estadounidenses algunos de los mayores obstáculos al sistema de pago por mérito son el temor a la reducción salarial, a su utilización para penalizar a los docentes, a que disminuya el presupuesto educativo y a que se lo utilice para *comprar* lealtades.

4. **El riesgo de la mayor carga laboral.** Hay una tendencia a identificar el desempeño con la cantidad de trabajo. Este es un riesgo importante del que no está exenta ninguna organización y, para el caso de la educación, también ha sido destacado por Murnane y Cohen (1986). El pago por mérito puede terminar compensando trabajo extra identificando y confundiendo esta medida con el mejoramiento de la calidad. Debe notarse que, dados ciertos estándares de horas, tamaño del aula, dedicación, etc. lo que se pretende o a lo que se debería aspirar no es una carga adicional de trabajo sino mejores o, si se quiere, más efectivas, actividades y tareas.
5. **La mayor calidad no se debe a una contribución individual.** En tanto en otros sectores de la economía (v.g. industria manufacturera) es posible plantear un vínculo del salario con la productividad sin mayores dificultades, la especificidad del servicio educativo obstaculiza dicha tarea.

En efecto, según los especialistas (Lawler, 1995) los incentivos individuales por desempeño sólo sirven en algunas muy pocas circunstancias tales como en organizaciones donde las tareas son sencillas de evaluar pues se encuentran bien definidas (ventas, producción de determinados bienes o sus partes componentes) y en organizaciones donde la flexibilidad y la cooperación no son necesarias -es decir, requisitos- para el cumplimiento de sus objetivos. En forma contraria, este autor explica que el pago por mérito no es apropiado para trabajos basados en el conocimiento, de alta tecnología y donde se requiere el desarrollo de actividades en equipo.

6. **Se recompensa a unos pocos maestros pero no eleva el nivel general de la enseñanza.** No existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por mérito mejoren el rendimiento en los aprendizajes de los alumnos ni el desempeño de los maestros que son, en ambos casos, las causas originarias de este tipo de propuestas.

En síntesis, aún cuando algunos de los obstáculos del pago por mérito son sólo de diseño (instrumentales) y podrían llegar a sortearse, hay otros como la dificultad de identificar desempeños individuales en organizaciones complejas que parecieran ser insalvables. Como respuesta, se fueron desarrollando otras formas de organizar la carrera y la estructura salarial docente. A su tratamiento se aboca el siguiente punto.

## 2.2. LAS CARRERAS ESCALARES<sup>3</sup>

Las recientes concepciones sobre los regímenes de pago en una organización concuerdan que una estructura salarial adecuada debe proveer las condiciones para atraer y retener buenos empleados, promover aptitudes y competencias, motivar para mejorar el desempeño, dar forma a la cultura de la organización y reforzar y definir la estructura institucional (Lawler, 1995). Remunerar a los docentes en función de estas características supone contemplar la diversidad de actividades que se requieren y los conocimientos que éstos poseen y desarrollan en la práctica.

Esto remite, una vez más, a la necesidad de evaluar su desempeño. Esta, ya sabemos, es una tarea harto compleja y delicada pues es necesario, en forma previa, definir consensualmente criterios de calidad. Y esto, hasta ahora, no se ha alcanzado. De todas las descripciones con que contamos, algunas apuntan al grado de éxito que llega a tener un docente en la ejecución y desarrollo de sus tareas: las estructuras salariales que se vinculan con estas descripciones son las llamadas *carreras escalares*.

Una carrera escalar es un plan que provee incentivos y aumentos salariales para los docentes que eligen progresar en su carrera profesional sin tener que abandonar el aula o la profesión. Esta modalidad fue una de las propuestas de los ochenta cuyo objetivo era similar a los que tienen todos los intentos de reforma de las estructuras salariales docentes: mejorar los logros en los aprendizajes de los estudiantes reteniendo y atrayendo a los docentes más calificados dentro del aula. El instrumento implica una modificación en la manera de evaluar y compensar a los docentes cambiando la estructura tradicional piramidal, credencialista y de antigüedad.

En términos generales, una carrera escalar comprende una serie de posiciones en distintos niveles de dificultad desde una etapa inicial hasta uno de desarrollo y desempeño *completos*. El docente conoce los requerimientos (v.g. capacitación continua, acreditación fehaciente de su experiencia, etc.) que deberá

3 Este acápite se basa en Morduchowicz e Iglesias (2000). A su vez, las menciones a las experiencias de carreras escalares en este trabajo se basan en las reseñas incluidas en, básicamente, Hatry, Greiner y Ashford (1984).

cumplir para ser promovido. A su vez, para cada estadio esos requisitos se encuentran relacionados con las calificaciones y responsabilidades en el ejercicio del cargo y el nivel de trabajo necesario para desempeñar las tareas en una mayor posición. Para ser promovido al nivel siguiente, el docente es seleccionado previamente por factores de desempeño y tiempo transcurrido en el cargo. El proceso de evaluación consiste en la aprobación o rechazo del grado en que se han alcanzado y cumplido los pasos necesarios para acceder a una nueva posición (ADE, 1996).

Naturalmente, una vez situado en un nivel más alto, la remuneración del docente se verá incrementada. En los distintos planes existentes, los porcentajes de aumento varían en distinta proporción. Cabe señalar que no hay un denominador común que permita sugerir un rango de variación que responda a un patrón dado. En tal sentido, los diferentes porcentajes de aumento, en aquellos lugares donde se aplica, parecieran ser el resultado del *equilibrio* entre la restricción presupuestaria y un incremento salarial que resulte atractivo como estímulo al desarrollo profesional continuo.

Como se verá a continuación, la ventaja de los esquemas de carrera escalar respecto de otros que habían sido sugeridos y/o implementados con escaso éxito (tales como el pago por mérito) reside en que no atentan contra la organización escolar ya que no introducen la competencia entre los docentes por una suma fija a distribuir entre los que alcancen un determinado estándar sino que pueden acceder -al menos en la parte que atañe a la certificación profesional y de habilidades- todos aquellos que satisfagan los requisitos exigidos para pasar de un escalón a otro.

Además, la antigüedad no es utilizada en forma directa para incrementar la remuneración. Esta puede ser un requisito necesario para el ascenso u otorgar puntaje a los efectos de la movilidad entre etapas. En principio no hay razones para considerar que una modalidad es mejor que la otra y cada una de ellas se adapta a la forma de evaluar al docente. En la primera, es un requisito exigible y supone que sin un mínimo de años de experiencia no es posible posicionarse en un nivel más alto de la carrera. La segunda permite conformar y equilibrar los diferentes bloques, etc.

que configuran la puntuación final (antigüedad, preparación profesional y desempeño).

En cualquier sistema de carrera escalar existe el requisito de la capacitación continua. Dado que este requisito ya existe en numerosos sistemas educativos, de aplicarse una estructura de esa naturaleza, lo verdaderamente innovador en algunos de nuestros países sería transformar la naturaleza y la valoración de los cursos aceptados como antecedentes.

En las experiencias de carreras escalares estudiadas el desempeño y los antecedentes para moverse de un nivel a otro tienen que ser doblemente funcionales en el sentido que deben demostrar su efectividad en la etapa anterior y su pertinencia para la posterior.

### **2.2.1. Elementos que conforman la carrera escalar**

Si bien las diferentes experiencias tienen múltiples variantes e incluyen planes diferentes, adecuados a los objetivos, necesidades y características particulares de los distritos y lugares en que son aplicados, tienen una estructura similar.

La mayoría incluye entre tres y cinco niveles dentro de la carrera, la descripción de las funciones de los docentes en cada nivel, criterios predeterminados para avanzar a niveles superiores, procedimientos de evaluación, la oportunidad para los docentes de asumir funciones diferentes en los niveles más avanzados, especificaciones para la capacitación y certificación requeridos en cada nivel y salarios estipulados para cada etapa.

En todos los planes se tienen en cuenta, por lo menos, tres aspectos del desarrollo profesional de los docentes considerados básicos: a) el aumento de los niveles de responsabilidad: trabajo en equipo, guía/enseñanza a otros docentes y servicios adicionales; b) el aumento de las competencias de los docentes: evaluación de áreas específicas de conocimientos, progresos de los alumnos y responsabilidad por esos logros y; c) crecimiento profesional: a través de actividades que contemplen las áreas de objetivos de la carrera.

Sobre la base de esta información es posible describir cada uno de estos aspectos diseñando un esquema-modelo prototípico de carrera escalar:

Nivel	Responsabilidades	Criterios de ascenso
Ingresante	Instrucción de alumnos	Evaluación Antigüedad Capacitación
Profesional	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes del primer nivel	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de los alumnos
Avanzado	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes del primero y segundo nivel Colaboración en evaluación Desarrollo curricular	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de los alumnos
Experto	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes de niveles inferiores Colaboración en evaluación Desarrollo curricular Investigación Capacitación p/docentes	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de los alumnos

El sistema se basa en que los docentes vayan adquiriendo competencias y, en la medida en que las adquieren y las demuestran en diferentes aspectos de su trabajo, aumenta la independencia con que se manejan, disminuye la supervisión, se modifica el tipo de capacitación que reciben y tienen la posibilidad de obtener promociones y aumentos salariales como reconocimiento.

En general, alcanzar la titularidad es visto como un aspecto cuya única significación práctica es que afecta la estabilidad laboral. Si el sistema formaliza un criterio que garantice lograr la titularidad y esto implica un aumento salarial, los docentes perciben esta decisión como un progreso en la carrera que demuestra que sus competencias han aumentado.

Este sistema para los docentes principiantes implica, además, una modificación en el tratamiento que reciben. Los suplentes e interinos son "tratados" igual que los titulares. Se les asigna un curso y tienen tanta discrecionalidad como cualquier otro docente. La modificación implica convertir esta etapa en un período genuino de aprendizaje.

Así, por ejemplo, los principiantes pueden ser asignados durante su primer año a trabajar con docentes de niveles superiores y, recién en el segundo año de

empleo, tener sus propios cursos. Se pueden implementar cursos y seminarios en los cuales los principiantes puedan compartir sus experiencias y aprender de docentes más experimentados. La idea es que la capacitación, supervisión, apoyo y compensación salarial que reciben los docentes ingresantes a la carrera refleje la concepción de esta etapa como un verdadero aprendizaje.

Este criterio implica, también, que la titularidad no certifica que un docente sea competente en todos los aspectos relacionados con la enseñanza, de lo contrario no se justificarían otros niveles en la carrera. La titularidad implica que el docente es competente para organizar y controlar lo que sucede en su propia clase. En los niveles superiores de la carrera debe demostrarse habilidad para contribuir profesionalmente al trabajo de la escuela, de otros docentes y del sistema en su totalidad.

### 2.2.2. Criterios para ascender en la carrera

Dado que la carrera escalar tiene un fuerte componente de desempeño profesional, este es un criterio que se incluye, en mayor o menor medida, en todos los planes. Lo mismo sucede con la capacitación continua.

La mayoría de los planes establece una serie de ítem valorados que pueden incluir, además de los dos ya mencionados, los años de experiencia (antigüedad), la elaboración de planes de desarrollo profesional y/o de enseñanza y objetivos anuales. Pueden incluirse otros criterios orientados a la resolución de problemas específicos del distrito o lugar donde se aplique el plan, por ejemplo: presentismo, evaluación de los padres y/o alumnos, etc.

Los sistemas de evaluación tienen, por lo general, cuatro o cinco calificaciones posibles y para promover a un nivel superior el docente debe obtener las dos calificaciones más altas. En la mayoría de los casos, una evaluación inferior implica descender en el escalafón y una *intermedia* implica permanecer en el nivel en que se encuentra el docente.

Para ingresar al primer nivel, se exige como mínimo un título de grado de tres años. La posibilidad de ascenso al segundo nivel puede estar limitada por la antigüedad. En algunos casos, se exigen entre uno y tres años de permanencia en el primer nivel para poder solicitar el ascenso.

Los requisitos para avanzar al segundo nivel incluyen: a) una cantidad determinada de horas de estudios de grado o su equivalente en cursos; b) la obtención de una calificación equivalente a "profesionalmente solvente" en la evaluación del año anterior (en algunos casos se exige la calificación en los dos años anteriores) y; c) participar en grupos de estudio con sus pares.

En algunos planes, el ascenso efectivo a cada uno de los niveles siguientes incluye un período de transición (por lo general de un año). Durante este período, los docentes reciben asistencia y tienen la oportunidad de practicar sus nuevas funciones antes de ser evaluados definitivamente. En este período los salarios se mantienen en la escala correspondiente al nivel más bajo. Es decir, el docente puede haber ascendido, pero debe pasar un período de prueba en el ejercicio del nuevo rol hasta poder *titularizar* esa nueva función.

Para pasar al tercer nivel, se exige: a) una cantidad determinada de horas de estudios de grado o capacitación académica avanzada; b) la obtención de una calificación establecida durante por los menos los tres años anteriores; c) entre tres y cinco años de antigüedad en el segundo nivel; d) participar en grupos de estudio o en tareas de consejero para alumnos; e) desarrollar un plan de enseñanza vinculado a los objetivos propuestos y proponer un sistema de medi-

ción de los resultados.

Para avanzar a los niveles cuarto y quinto, se exige: a) un título de grado de cinco años de estudios; b) haber obtenido la evaluación mínima requerida durante por lo menos los tres años anteriores; c) entre tres y cinco años de antigüedad en el nivel anterior; d) conducir grupos de estudio y; e) proponer resultados esperados para los alumnos y el correspondiente sistema de medición.

En el nivel más alto (cualquiera sea la cantidad de niveles de la carrera) los docentes deben ser sobresalientes, tanto en sus conocimientos como en su capacidad de enseñar. También deben estar dispuestos a compartir su experiencia y a ayudar al desarrollo profesional de otros docentes

Todos los docentes pueden presentarse para los ascensos: la cantidad de cargos a cubrir en cada nivel dependerá de las necesidades de personal de la escuela. Idealmente, todas las escuelas deberían incluir en su personal docentes de todos los niveles de la carrera escalar.

También es posible incorporar al plan un sistema más riguroso de medición para los dos niveles superiores de la carrera. En estos casos, el porcentaje de docentes elegibles para el ascenso que efectivamente lo obtiene es más bajo que en los niveles anteriores. Los beneficios, por otra parte, son mayores que en los planes comunes y el sistema de evaluación es diferente. Se busca, en general, un método de evaluación más sofisticado y que incluya diversos componentes.

Los planes pueden incluir un orden jerárquico de capacidades a desarrollar. En general, en los niveles intermedios se espera que los docentes desarrollen su capacidad de decisión relativa a temas de enseñanza y, en los niveles más altos, que desarrollen capacidades profesionales que exceden el ámbito de la clase.

### 2.3. EL PAGO POR COMPETENCIAS<sup>4</sup>

En los últimos años se ha venido analizando, también, la posibilidad de diseñar un nuevo régimen salarial consistente con un modelo de organización tendiente a impulsar y/o fortalecer la autonomía escolar. Este esquema responde a una de las variadas concepciones de desempeño docente: la posesión y práctica de saberes específicos vinculados a las necesidades particulares de la escuela en la que trabaja. Si bien se encuentra aún en una etapa de formulación y contrasta significativamente con las carreras gigen-

4 Este acápite se basa en Morduchowicz (1997).

tes en la actualidad y con la carrera escalar, posee elementos innovadores que ameritan, más no sea, su breve tratamiento.

Las carreras escalares -si bien introdujeron cambios de importancia respecto de los regímenes salariales que las precedieron- continúan remunerando y promoviendo la uniformidad aunque ahora dentro de un mismo rango o nivel. El intento por superar esta situación hizo que se experimentasen (y fracasasen) variantes tales como la creación de nuevos cargos o se redujeran la cantidad de horas frente al aula para llevar adelante otras actividades dentro de la escuela (Kelley, 1996). Su mayor problema es que se aplican en un contexto de administración centralizada en el que no se pueden percibir y evaluar las necesidades efectivas de las escuelas y, consecuentemente, carecen de vínculo con las estructuras de los establecimientos educativos.

Las modernas concepciones organizacionales perciben a los ambientes de trabajo como pequeñas unidades dinámicas, flexibles a los cambios, capaces de replantearse sus objetivos y adaptar sus actividades a esos nuevos requerimientos. Esto implica introducir nuevas modalidades de gestión para lo cual se intentan identificar atributos del personal y vincular el pago a los mismos. Apegados a una visión tradicional del trabajo en la escuela, se sigue visualizando que las únicas funciones son las vinculadas al aula y las de dirección y administración cuando los docentes, en su práctica realizan (o sería necesario que realicen) otras funciones que son sustantivas a los efectos de la prosecución de los objetivos de la institución en que trabajan. Paralelamente, no todos se comprometen y/o tienen el mismo grado de responsabilidad en su desarrollo.

Básicamente, las funciones que se llevan a cabo en una organización exigen que su personal reúna tres características además de los requerimientos básicos de su profesión y que lo habilitaron para desempeñarse como tal: a) profundidad de conocimientos en un tipo de trabajo particular, b) capacidades que atañen al funcionamiento de la organización y, c) aptitudes de administración. (Mohrman y Lawler, 1996)

En concordancia con esta estructura, en los noventa se ha desarrollado en los Estados Unidos una corriente de pensamiento que diseñó un modelo salarial para el sistema educativo que focaliza su atención y remunera ese conjunto de habilidades y conocimientos empleados en la práctica que el sistema reconoce

como deseables. Se trata de un sistema de *pagos por competencias* en esas tres áreas que permitiría vincular el salario con las necesidades del sector incrementándolos conforme la propia evolución de cada docente<sup>5</sup>.

El sistema propuesto se divide en los tres campos de compensación salarial que sintéticamente se describen a continuación:

- a) **Competencias en la instrucción (dentro del aula):** atañen a la docencia propiamente dicha y pueden ser competencias en general (en el conocimiento de las materias) y/o de una materia o área temática en particular. La propuesta consiste en requerir conocimientos más profundos y específicos ligados al programa curricular, a la pericia didáctica, etc. A título de ejemplo, cabe señalar el caso de Corea donde los docentes tienen que poseer un conocimiento particular en al menos una de siete áreas y las escuelas eligen una combinación de ellos de modo tal de tener cubiertas todas las áreas específicas (aún cuando el docente sea maestro de grado y siga dictando distintas materias como siempre).
- b) **Competencias en otras áreas de la educación:** son actividades vinculadas a la escuela pero no directamente a la instrucción. Por ejemplo, la tutoría de los alumnos. También pueden estar relacionadas con la instrucción pero no dentro del aula como la evaluación de materiales didácticos y desarrollo de prácticas curriculares innovadoras.
- c) **Competencias de liderazgo y administración:** estos requerimientos tienden a fortalecer el proceso de autonomía escolar y compensaría actividades tales como la coordinación de equipos, enseñanza y/o guía a otros docentes de la escuela (por ejemplo, supervisión de docentes al inicio de su carrera), desarrollo de proyectos institucionales, asistencia a pares y administración de los recursos.

Debe señalarse que en la actualidad los docentes realizan muchas de estas tareas pero, o no tienen la preparación suficiente o adecuada para ello, o no están diferencialmente remunerados. Además, una de las múltiples consecuencias de una estructura como la que se sugiere permitiría incentivar diseños organizacionales diferentes en las escuelas, que podrían atraer (y el sistema remunerar) a los docentes que cuentan con las competencias exigidas por su Proyecto Educativo Institucional.

Naturalmente, esto no implica que no continúen exis-

5 La síntesis de este esquema se encuentra en Odden y Kelley (1997) y las consideraciones que siguen se basan, principalmente, en éste y anteriores trabajos de dichos autores.

tiendo estándares mínimos y comunes para todos. Por ejemplo, un docente concluye su formación de grado y, a medida que pasa el tiempo, va perfeccionándose en su tarea docente propiamente dicha (el primer bloque de competencias). Luego va involucrándose en el funcionamiento y en otras actividades de la escuela (segundo bloque) hasta realizar, también, funciones de administración (tercer bloque). En función de esta carrera profesional dentro de la institución, la estructura salarial permitiría compensar diferencialmente esas mayores competencias.

Desde un punto de vista técnico, el plan a diseñar debe incluir: a) bloques o conjuntos de habilidades, claros, precisos y mensurables y, b) un sistema de valoración objetivo y creíble de cada uno de ellos. Las competencias serían evaluadas por una Comisión constituida a esos efectos por lo que los docentes y directivos (que formularon la necesidad y demandaron a los distintos profesionales) deberán acreditar la especificidad y ejercicio de la responsabilidad adicional. Sólo así corresponderá el aumento salarial.

Las modalidades de implementación son variadas y pueden combinarse distintos esquemas y alternativas. Por ejemplo, nada impide que se requiera el transcurso de un mínimo de años antes de poder desempeñar una responsabilidad adicional (siempre sin abandonar el aula); que los distintos niveles de gobierno predefinan y acepten sólo determinadas competencias (aunque esto contradiría, en alguna medida, el espíritu descentralizador de la propuesta); que se promuevan (y compensen) nuevas o superiores formaciones de grado (a remunerar dentro del primer bloque); que las escuelas dispongan de presupuesto para demandar y poder pagar profesionales que interesen o específicamente necesarios para la misma (como las instituciones y empresas que financian la capacitación de sus miembros en una o varias áreas específicas); etc.

De un lado se puede pensar que el pago por competencias requeridas por la escuela puede conducir a una gran inestabilidad en el grupo de maestros pues a medida que se detectan nuevas necesidades se requerirían nuevos perfiles y viceversa. Pero, por el otro, esta forma de remuneración puede llevar a que, precisamente, los docentes que van reuniendo las condiciones que perfilan e identifican al establecimiento, permanezcan en la institución que se las valore.

En otras palabras, como en cualquier ambiente de trabajo dinámico, aún cuando cambien las orientaciones y requerimientos específicos en un momento determinado (más allá de la estabilidad temporal de esos cambios), los trabajadores y profesionales con-

tinúan poseyendo y ejecutando las funciones *básicas* para las que fueron demandados y que deberán seguir desarrollando. Por lo demás, es de esperar que sean estos mismos atributos los que les permiten adaptarse -si existe la capacidad y el estímulo correspondiente- a las nuevas condiciones. Nada de esto es impensable en la escuela y, nuevamente, como en cualquier ámbito laboral deberá reflexionarse sobre la adecuación de estas consideraciones generales a esta institución (algunos ejemplos se brindaron más arriba).

Por último, en esta apretada síntesis, cabe señalar que una estructura de esta naturaleza da lugar a una gran variedad de interrogantes sobre los que correspondería definirse al momento de su formulación y diseño. Entre las cuestiones a resolver, los autores consultados señalan que, además de la determinación de las competencias a remunerar, se deberá precisar la valoración de las mismas, cómo y por qué se eliminarían y agregarían, la relación entre esta forma de pago con el desarrollo de la carrera, quién decide sobre la pertinencia y evaluación de las competencias, etc.

Según Lawler (1995), este tipo de esquemas presentan, entre otras, las siguientes ventajas: a) son flexibles y permiten desarrollar diferentes tareas a una misma persona, b) son compatibles con organizaciones cuyo éxito depende del conocimiento y aptitudes de sus trabajadores y, c) permiten el crecimiento profesional dentro de un mismo cargo más que la promoción a otro tipo de trabajo.

En las palabras de uno de sus principales impulsores, una estructura salarial de esta naturaleza que considera "las aptitudes por el curriculum, la instrucción, las habilidades de administración y premios a los equipos de trabajo y a las escuelas por el mejor desempeño de los alumnos (principalmente en el logro en los resultados del aprendizaje), alinearía formalmente los premios e incentivos extrínsecos de la escuela con los premios e incentivos intrínsecos que se derivan de un alto compromiso docente, una reestructuración de la organización y un rediseño del trabajo" (Odden, 1996).

A su vez, según Kelley (1995), este esquema se adaptaría al sistema educativo pues los distintos actores y estructuras (Estado, escuelas) pueden construir y definir los bloques sobre los que se encuentran interesados en trabajar. Una consecuencia de esto es que el sistema haría que las escuelas difieran unas de otras en su diseño organizacional y pedagógico dándoles especificidades y características propias. Por eso, un sistema de esta naturaleza permitiría hacer emerger las necesidades que requieren las es-

cuelas y el sistema educativo y preparar a los docentes (y remunerarlos) contemplando estas cuestiones. Claro que hay estándares mínimos y comunes que todos los docentes y establecimientos deberían poseer para mantener la coherencia del sistema educativo y permitir la movilidad de los docentes entre las diferentes escuelas.

Como se puede observar, el pago por competencias premia en forma directa el progreso en el conocimiento y aptitudes de los docentes remunerándoles el desempeño de nuevas funciones dentro de la escuela en un contexto de gran autonomía. A diferencia de la carrera escalar, este modelo rompe totalmente con las concepciones tradicionales y, he aquí una de sus principales desventajas: la factibilidad de implementar en forma generalizada una propuesta *demasiado* innovadora, sobre la que no se cuenta con antecedentes y que, en definitiva, implicaría colocar a la dimensión salarial por delante de definiciones de política educativa. En otras palabras, la reformulación de la estructura de pagos a los docentes debe corresponderse con la concepción global y los objetivos estipulados para el sistema educativo.

En tal sentido, la carrera escalar -aún con todas las dificultades y detalles de diseño que deberán contemplarse- parece más plausible y menos hipotética que la del pago por competencias. No obstante esto, nada impide que algunos elementos del pago por competencias puedan, si no deban, considerarse o intentar incluirse en un esquema con las características de la carrera escalar. Las figuras de coordinadores de ciclos, de áreas, de responsables del desarrollo de los proyectos institucionales, etc. son compatibles con esta última y permitirían avanzar en dirección del fortalecimiento de la autonomía escolar.

## 2.4. INCENTIVOS A LAS ESCUELAS<sup>6</sup>

En forma complementaria a la reformulación de las estructuras salariales, se ha ido desarrollando una corriente a favor del estímulo a grupos de docentes o escuelas que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados (v.g. mejoras en los rendimientos en las pruebas de aprendizaje, disminución del ausentismo de los alumnos, de los docentes, desarrollo de proyectos escolares, etc.).

Los incentivos a las escuelas pueden ser de dos tipos: ex ante o ex post. En tanto los primeros incentivan procesos, los últimos tienen por objeto premiar el logro de determinados resultados. Cualesquiera de es-

tos sistemas son de reciente data y la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa. La literatura y los analistas suelen valorar positivamente ambos tipos de modelo y, en última instancia, la inclinación por uno u otro pareciera obedecer más a una cuestión de certezas sobre sus alcances finales que a otra cosa.

En efecto, la ventaja de un sistema de incentivos a procesos es que permiten promover y direccionar la ejecución de actividades valoradas por los responsables de las conducciones educativas. Quizás, su mayor aporte derive de la posibilidad de proveer fondos a las escuelas para desarrollar acciones para las cuales estos nunca alcanzan o se encuentran disponibles. El objetivo último, en general, es la promoción de la autonomía institucional y una forma de iniciar ese camino es por medio del financiamiento de los proyectos educativos institucionales.

Picus (1992) encontró que en California los incentivos a los procesos educativos tuvieron efectos favorables en las instituciones que los recibieron pero no ha sido claro su efecto sobre los conocimientos de los alumnos. Esto no significa caer en el reduccionismo de identificar solamente la calidad de la educación con las pruebas de aprendizaje. La evaluación de la pertinencia de este tipo de programas sólo a partir de la lectura de sus resultados significaría suponer que las propuestas de incentivos a las escuelas son la política educativa cuando en realidad sólo forman parte de ella y se entiende que contribuyen a sus objetivos. Sin embargo, sí correspondería emprender el esfuerzo de analizar qué parte les cabe en la contribución global.

Por su parte, la ventaja de un sistema de incentivos a resultados es que, al premiarlos, claramente se tiene garantía de que estos han sido alcanzados. Si bien la utilización de las sumas de dinero que se entregan por este concepto también puede estar sujeta a regulaciones, se suele dar una mayor libertad de acción a las escuelas respecto de su asignación ya que se entiende que éstas han sabido organizarse para alcanzar los resultados deseados y, en ese sentido, debe respetarse -naturalmente, siempre dentro de ciertos límites- el camino emprendido.

A primera vista, pareciera que este último método es más *deseable* que el anterior. No obstante esto, para concluir las consideraciones respecto de este atributo debemos agregar que la medida en que esta contribución resulte efectiva, dependerá en gran medida de la internalización por parte de la escuela de los objetivos de los incentivos eventualmente percibidos (Mizala y Romaguera, 2000 analizan la experiencia chilena en esta materia).

6 Este acápite sigue a Morduchowicz (2000).

Existe cierto consenso en señalar que, quizás uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas, sean los comportamientos que generan y no el valor económico de las sumas entregadas, sean éstas en concepto de premios o para financiar proyectos. Esto es así pues contribuyen a crear un ambiente de colaboración en pos de objetivos comunes (Odden y Kelley, 1997). Esta conclusión coincide con análisis similares que señalan que, independientemente de la suma que finalmente se entregue a cada escuela, "el mayor impacto debería provenir, no del uso en sí mismo que se le de al dinero del premio, sino de los cambios internos en la organización que realizan las escuelas en su interés por el premio o, en las escuelas ganadoras, de las discusiones internas respecto de la utilización del dinero para mejorar la escuela" (Ladd, 1996).

Este aspecto ha sido poco analizado en las evaluaciones de los programas de incentivos y permitirían enmarcar la contribución que realizan los estímulos a procesos que, con la información disponible, todavía sólo puede ser especulativa (Espínola, 2000 analiza algunas experiencias en diversos países de América Latina).

A pesar de que sobre ellos hay más de conjetura que evidencia, las perspectivas que ofrecen y las consideraciones e hipótesis que los sustentan (además de los resultados preliminares alcanzados por algunas experiencias exitosas), han llevado a considerarlos como una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.

## A MODO DE SUMARIO Y AGENDA PARA LA DISCUSIÓN

1. Las distintas críticas formuladas a la estructura salarial y la carrera profesional docentes se pueden sintetizar en pocas palabras: no ofrecen estímulos, promueven el igualitarismo y desalientan, por omisión, la iniciativa docente. Como se vio, las que rigen en la actualidad sólo permite diferencias e incrementos salariales originados en la antigüedad, en la percepción de adicionales o en el cargo ejercido. Este modelo ha entrado en crisis en los distintos sistemas educativos desde hace poco más de una década en que los especialistas comenzaron a cuestionar insistentemente: a) la pobreza de la variable antigüedad como indicador *proxy* (sustituto, cercano) de la experiencia y las habilidades y, b) la dificultad de retener buenos docentes frente al aula. En efecto, la estructura de la carrera magisterial desincentiva su permanencia dentro del curso para intentar desempeñar tareas de administración escolar (secretario, director) aún cuando, posiblemente, ni al sistema le resulta conveniente ni al docente atractivo (más que por una cuestión monetaria).

Hasta ahora, las funciones principales reconocidas implícitamente en las estructuras salariales piramidales han sido la magisterial y la directivo-administrativa. A su vez, para determinadas tareas se han ido contemplando las figuras de especialistas de áreas específicas que tendieron a consolidar el sistema de remuneraciones por cargo. Así, no está prevista la posibilidad de estructuras de plantas flexibles con docentes que posean una formación general y, de modo adicional, conocimientos particulares que permitan complementar las necesidades no sólo del aula, sino de la escuela en general (diseño de propuestas innovadoras en la institución, innovación curricular, asesoría a otros maestros, tutorías a alumnos, etc.). De este modo, no hay estímulos y hay una tendencia al *igualitarismo*, desalentando la iniciativa en el ámbito de trabajo.

2. Uno de los elementos teóricos que más condicionan el desarrollo de una propuesta de carrera profesional no lo constituye tanto la dificultad técnica de la elaboración internamente consistente de la misma -que, como podrá suponerse, no es una tarea nada sencilla-, sino el problema de avanzar sobre definiciones que muchas veces, no se encuentran, ya no realizadas sino, siquiera, discutidas. En tal sentido, la estructura curricular y el modelo de organización escolar se encuentran íntimamente vinculados a la carrera profesional.

Esto, por supuesto, es un problema común a todas las propuestas de cambio de este tipo y, probablemente, no haya otra forma de trabajar que como tradicionalmente se hace: avanzando con cada dimensión por separado. Lo que no impide que deba tenerse presente que nos estamos refiriendo a modificaciones estructurales parciales de un sistema y que, por lo tanto, hay aspectos que, necesariamente, quedarán pendientes de resolución cuando se aborden las otras dimensiones.

En tal sentido, el diseño de un nuevo régimen salarial no significa sólo la definición de las sumas a pagar al personal. Supone, además, la identificación de los objetivos de la organización y la creación de una estructura que soporte las estrategias para alcanzar esos objetivos (Odden y Conley, 1992). Para el sector educativo, estos principios se traducen en un sistema remunerativo que fomente la efectividad de las escuelas y, por eso, la estructura salarial debe estar relacionada con los resultados en el aprendizaje, proveer a los docentes del incentivo a incorporar mayores conocimientos y aptitudes para la enseñanza, fomentar el desarrollo profesional continuo, incluida la participación de los docentes en los procesos de toma de decisiones y crear normas para la colaboración y coordinación interdocente.

3. Un sistema basado en una carrera escalar constituye una propuesta de superación de las tradicionales formas de pago (jerárquicas). Tienen por objeto sortear las dificultades encontradas en la aplicación de fórmulas desarrolladas, principalmente, alrededor del pago por mérito. Estos intentos han fracasado en la mayor parte de los sistemas educativos en que se han tratado de llevar adelante debido a que, entre otras razones: a) estimulan la competencia en lugar de la cooperación del equipo y, b) son inadecuados para organizaciones como las escuelas en las que el producto no puede atribuirse a un solo profesional.

Las estructuras sugeridas son planes que proveen incentivos para los docentes que eligen progresar en su carrera profesional sin tener que abandonar el aula o la profesión. Sus objetivos son mejorar la calidad de la educación por medio de la retención y atracción de los docentes más calificados. Los instrumentos expuestos implican una modificación en la manera de evaluar y compensar a los docentes cambiando la estructura tradicional piramidal de suma de puntos y de antigüedad.

Por lo demás, como se habrá podido deducir, la introducción de reformas en la estructura salarial docente no sólo no es ajena sino que depende, fundamentalmente, del diseño de la carrera magisterial propiamente dicha. Una vez definidos sus principios fundamentales -es decir, el diseño y las aptitudes, etc. que configuran el desempeño docente- es posible adecuar esas estructuras a las particularidades y necesidades locales (bonificaciones por ejercicio en zonas geográficas desfavorables, trabajo con poblaciones socio-educativas vulnerables, etc.).

4. Una etapa esencial en el diseño y formulación de estos programas es la definición clara de los objetivos buscados pues de ellos depende la mecánica propiamente dicha del sistema y los parámetros a utilizar y medir. Ahora bien, como es sabido, no hay coincidencias sobre lo que es calidad y esto hace evidente la polisemia del término que expresa concepciones diferentes del desempeño profesional.

Las situaciones educativas se caracterizan por ser altamente heterogéneas y diferentes entre sí. Por lo tanto, la calidad del desempeño docente es relativa a cada uno de los ambientes educativos. Es decir, que un conjunto de aptitudes y características puede ser exitoso en determinada situación y no en otra y, a su vez, otro conjunto puede resultar adecuado en una situación diferente.

Como queda claro de todo lo expuesto hasta aquí, independientemente del sistema de estructura salarial a seguir, para definir el modelo y la metodología de la evaluación será necesario acordar, discutir y negociar hasta que los instrumentos y criterios a utilizar sean aceptados por los distintos actores sociales involucrados. De este modo el proceso de evaluación reconoce un aspecto político importante y una cuestión técnica y profesional de igual relevancia, sin reducir ni privilegiar uno u otro. De lo contrario, se cristaliza en una aplicación de instrumentos de medición, dejando de lado la diversidad y heterogeneidad. La evaluación no es un fin en sí mismo: debe ser permanente y, en tal medida, es un proceso orientado a la toma de decisiones que parte de una visión holística del docente y de su desempeño profesional en un determinado contexto socio-histórico e institucional.

5. De todos los aspectos instrumentales de la implementación de un nuevo esquema de compensación docente, sobre el que más insisten y acuerdan los analistas es el vinculado a la participación de los distintos actores y partes en cada etapa del proceso de diseño de la reforma.<sup>7</sup>

6. Respecto del financiamiento de una reforma de esta naturaleza, cabe comentar que todos los autores abordados señalan como de capital importancia la necesidad de garantizar fondos para el sostenimiento y credibilidad de los planes de estímulos a docentes: se puede perjudicar un buen diseño de incentivos como consecuencia de un financiamiento insuficiente o por recortar el flujo de los fondos que se venían proveyendo para solventarlo.

Asimismo, debe cuidarse que si se siguiera un esquema de esta naturaleza los fondos sean suficientes para todos ya que lo que se está haciendo es remunerar a todos los docentes por un demostrado conocimiento y competencia valorados necesarios para la escuela y no sólo a un número limitado de ellos que compitieron entre sí para hacerse acreedores de ese mayor salario.

Como se puede ver, se está dando por sentado que una carrera profesional diferente a la que existe en la mayor parte de nuestros países en la actualidad debería venir acompañada de un incremento salarial a las, en la mayoría de los casos, magras remuneraciones docentes. Más allá de los resultados de los rigurosos estudios cuantitativos -y las críticas que se les hicieron- sobre el vínculo entre el salario y el desempeño docente no está de más señalar, una vez más, que existe consenso en las ciencias de la administración y entre los analistas de recursos humanos que un alto nivel salarial puede no ser un factor motivacional pero una baja remuneración sí un importante elemento de insatisfacción.

7. Otro punto de particular significación es la discusión sobre la transición entre el régimen vigente y la implementación de una reforma. Se deberá definir si coexistirán o si automáticamente dejarán de tener vigor los existentes. Es decir, si será optativo para todos o sí, por ejemplo, para los nuevos ingresantes será obligatorio y para los docentes que ya se encuentran en actividad, opcional, etc.

En síntesis, la transformación de la carrera magisterial y salarial entraña numerosas dificultades, etapas y análisis. El diseño, desarrollo, implementación y financiamiento de nuevas es-

---

7 Una somera descripción de la participación de los sindicatos docentes en discusiones sobre el tema en Estados Unidos y Canadá se incluye en el Anexo II de este trabajo.

trategias de compensación salarial requiere mayores investigaciones y profundización. Pero, claro está, a priori podemos esperar que los costos de encarar estos problemas sean inferiores a las ventajas que reportaría una nueva estructura que, si al menos no puede garantizarla por sí misma, puede contribuir a mejorar la eficacia del sistema educativo.

Las formas más recientemente sugeridas como vía para la superación de las tradicionales estructuras salariales docentes intentan responder a los requerimientos de las administraciones modernas. Según éstos una persona asciende porque demuestra que tiene la experiencia y competencias para hacerlo en el marco de una fuerte vinculación entre la compensación salarial y el ejercicio de la profesión docente, la organización escolar y el contexto institucional dentro del que se mueve la escuela. Por lo demás, los puntos someramente discutidos constituyen, como se dijo, algunos de los ítem a tener presente en la elaboración de *contenidos básicos comunes* de la carrera profesional docente y su faz remunerativa.

Estas son sólo algunas de las consideraciones que han llevado a los analistas a insistir en la necesidad de reformar las estructuras salariales docentes. Naturalmente, una reforma en la estructura de remuneraciones no es ni la solución ni la única forma de mejorar la calidad de la educación. Simplemente, es un mecanismo -aunque poderoso- para apoyar o acompañar cambios en el sector. Por lo demás, existe consenso en señalar que de no mediar reformas, entre otras, en la estructura organizacional de las escuelas, la *mera* reformulación de los sistemas de remuneración docente no conducirá a mejoras sustanciales en la calidad de la educación (más allá de como quiera o pueda medirse).

Por último, cabe señalar que a diferencia de otras propuestas de reforma educativa (tales como el voucher y otras sugerencias de introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos), la discusión de una estructura de pagos de salarios e incentivos no promueve (y no debería promover) un cambio que le sea exógeno al sistema: es decir, a partir de presiones por fuera del mismo. Este es uno de los motivos, quizás, que contribuya a explicar el alto consenso que existe entre los analistas dedicados al tema respecto de la necesidad y conveniencia de la participación de los distintos actores -y los sindicatos docentes no son uno menor- en cada etapa del proceso de diseño de una eventual reforma en los planes salariales. De no ser así, la discu-

sión correría el riesgo de presentarse como una imposición de modo similar a los otros tipos de propuestas. En el mejor de los casos, el rechazo a la discusión y el impedimento de un eventual cambio sólo derivarían en el *status quo* de una carrera profesional y una estructura salarial que, como vimos, no pueden ser eficaces como incentivos al desarrollo profesional.

## Post scriptum

Este no es un trabajo de elaboración de propuestas. Sin embargo, autolimitar su alcance a la discusión teórica sobre las carreras profesionales docentes, las estructuras salariales que las acompañan y las alternativas y respuestas a esos posibles cursos de acción sin explicitar algunas consideraciones sobre las limitaciones de los esquemas de incentivo que suelen sugerirse y el contexto en que se deberían llevar a cabo, parece insuficiente:

1. Entre los economistas hay dos consensos en materia de incentivos en educación: a) que son necesarios, pero, b) no se sabe cuáles emplear. El problema es si estos sirven a los propósitos u objetivos que se persiguen. Por ejemplo Hanushek *et al* (1994) señalan que existe una amplia gama de estructuras diferentes de incentivos para mejorar la educación. Sin embargo, no es un problema menor el hecho de que, hasta ahora, han sido escasamente evaluados de manera sistemática. Por ejemplo, no se sabe aún cuáles son mejores para determinadas circunstancias ni qué resultados se pueden esperar de algunos de ellos. Al respecto, Hanushek (1996b) señala que no se puede precisar o recomendar que determinado curso de acción es mejor que otro. Por su parte, Hannaway (1996) señala que ninguna de las distintas medidas de reformas que suelen proponerse para mejorar la calidad de la educación sirve por sí sola, en forma aislada. Y nosotros podemos agregar que, si esto es así, es porque la *calidad* es cada uno y todos los aspectos a los que apuntan las diferentes propuestas.

Uno de los tantos problemas a discutir sobre los incentivos es que el objetivo a premiar debe ser medible y si de los múltiples que tiene la educación sólo unos pocos de ellos pueden ser cuantificados, entonces se corre el riesgo de que la organización y sus integrantes -en nuestro caso, la escuela y los docentes-, sólo se orienten a ellos (por ejemplo, enseñar para el test). Por otra parte, cuanto más débiles los incentivos monetarios, menos útiles son para predecir qué sucederá. Los efectos finales dependerán de qué tan importante sea la influencia de los factores no-económicos.

En efecto, el problema no es sólo la presencia o carencia de incentivos monetarios. Al respecto, Powell (1996) sugiere que incentivos y motivación son conceptos similares y que lo único que los distingue es que el primero es un concepto utilizado en políticas públicas y es empleado, básicamente por economistas en tanto que el segundo es más utilizado por psicólogos y docentes. Sin embargo, Windham y Peng (1997) señalan que hay una diferencia entre ellos ya 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".

Por ejemplo, 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). Por eso, aunque conociéramos o pudiéramos ser capaces de diseñar un sistema de incentivos la respuesta dependerá, en última instancia, de las motivaciones que tengan, en nuestro caso, los docentes. Debido a ello, entre otras razones, los incentivos no siempre funcionan o es posible que funcionen, pero de un modo diferente al que se espera.

2. En los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de prestar más atención a los resultados que a los insumos y procesos. En este contexto es que se sugieren formas de incentivos con el propósito de influir en los procesos con miras a modificar resultados.

Pero, como se dijo, no siempre se conoce cuáles son los apropiados. Por lo demás, no pocas veces los mecanismos de los que se dispone no se ajustan a la dinámica sectorial. Así, por ejemplo, fórmulas del tipo de subsidio a la demanda o pago por mérito no brindarían las respuestas correctas ya que se presentan como fórmulas "por fuera" de la naturaleza y características del *mercado* educativo. En cambio, a pesar de las críticas respecto de su lógica mercantil, los incentivos a escuelas parecieran amoldarse al funcionamiento de los establecimientos. Por eso, el punto a tener presente no es sólo la antinomia Mercado-Estado sino quién o qué garantiza la necesaria mejora en la equidad y eficiencia

Los incentivos son un intento de sustituir las regulaciones y la homogeneidad del servicio educativo. Los analistas los visualizan como mejores porque, entre otras razones, no son compulsivos ni coercitivos sino de aceptación voluntaria; son más fáciles de

monitorear y; dentro de los límites apropiados, permiten promover la iniciativa individual. En síntesis, sus ventajas se encuentran indisolublemente asociadas a la descentralización de las decisiones.

Pero para que funcionen requieren, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas: es decir, deben estar bien diseñados, disponerse de buenos indicadores, equilibrar las sumas a otorgar, etc. Estas cuestiones atañen a la faz instrumental. Pero desde una perspectiva más general, cabe recordar que las acciones que se llevan adelante en educación -y la implementación de incentivos forman parte de ellas-, se vinculan al contexto en el que se desarrollan. Por ejemplo, un adicional salarial que intente promover determinado comportamiento (v.g. presentismo) en un ámbito en el que el salario apenas cubre el valor de la fuerza de trabajo, probablemente sea muy resistido por los docentes en la medida que se lo perciba como una sustitución a parte de sus ingresos en lugar de una adición a los mismos. Además, no es una cuestión menor que, en contextos de ajuste, los incentivos -cualesquiera fueren-, pueden constituirse en punitivos y, por lo tanto, visualizarse a su quita o retiro como un castigo. Debido a esto, podrían derivar en resultados diametralmente opuestos a los esperados.

Desde esta perspectiva, uno de los mayores riesgos del uso indiscriminado de incentivos lo constituiría el hecho de que bajo la apariencia de propuestas de políticas públicas, en realidad se estaría en presencia de una forma de desentendimiento del servicio a brindar por parte del Estado (una versión extrema de esto serían las recientes propuestas de introducción de esquemas de incentivos monetarios a estudiantes de buen desempeño). Frente a la imposibilidad de conocer qué "produce" educación, se descentraliza el gasto, se imponen estándares y sólo hay que controlarlos, pero no mucho más. El resto correría por cuenta de las unidades prestadoras del servicio (sean éstas docentes o escuelas).

Por último, una vez más, de modo similar a la descentralización, no debe perderse de vista que los incentivos no son un fin en sí mismo. Son, simplemente, un mecanismo, un instrumento para alcanzar determinados resultados. Esta cuestión suele soslayarse en no pocos análisis económicos de la educación y de allí, en gran medida, su rechazo o fracaso por los propios docentes y las organizaciones gremiales que los representan. Esto es el resultado de desconocer o no tener en cuenta otras dimensiones del sector cuya reformulación no descansa en un, aunque necesario, insuficiente estímulo monetario.

## Bibliografía

- ADE (1996): *The Arizona Career Ladder Program. Program Description*. Arizona Department of Education, EEUU.
- Alexander, K. y Salmon, R. (1995): *Public school finance*. Allyn and Bacon. Boston, EEUU.
- Bacharach, S., Conley, S. y Shedd, J. (1990): *The New Handbook of Teacher Evaluation. Assessing Elementary and Secondary School Teachers*. Sage Publications.
- Benson, Ch. (1978): *The economics of public education*, 3º ed. - Boston: Houghton Mifflin
- Bowles, S. (1970): "Toward an educational production function" en Hanson (ed.) *Education, income, and human capital*. New York: Columbia University Press, EEUU.
- Burnside, Ch. (1996): "Is there merit in merit pay?" *TCCTA Messenger*. Texas, EEUU
- Burtless, G. (ed.) (1996): *Does money matter?. The effect of school resources on student achievement and adult success*. Brookings Institution Press, Washington, EEUU
- Callejas Arroyo, N. (1994): *Carrera Magisterial. Problemática y Evaluación Básica*. Revista de la Escuela y del Maestro. Año I, N° 2. México.
- Cohn, E. y Geske, T. (1990): *The economics of education*, 3º Ed., Pergamon Press. EEUU
- Darling-Hammond, L. (1997): *Evolución en la evaluación de profesores: nuevos papeles y métodos*. Madrid. Editorial La Muralla.
- Ellis, T. (1984): *Merit pay for teacher*.- *Eric Digest N° 10*. EEUU
- Ellwein, M. C. y Glass, G. V. (1986): *Reform by raising test standards*, Evaluation comment, 10 (1), 1-6. CRESST, UCLA, Los Angeles.
- Espínola, V. (2000): "¿Es la autonomía la clave para una escuela más efectiva" en *Revista de Tecnología Educativa*, Volumen XIV, N° 1-2, Santiago, Chile.
- Fortune, J.C. (1993): "Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity" en *Education Policy Analysis Archives* – Vol.1, N° 11. EEUU
- Gabris, G. (1992): "Monetary incentives and performance: Is there an administratively meaningful connection?" en *Public Productivity Handbook*. Marc Holzer (Ed.). Marcel Decker, Inc. New York, EEUU.
- Gimeno Sacristán, J. (1997): *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo*. Buenos Aires. Lugar Editorial.
- Hantray, H., Greiner, J. y Ashford, B. (1994) *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans. Second Edition*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Hannaway, J. (1996): "Management decentralization and performance based incentives: theoretical consideration for schools" en *Improving America's schools. The role of incentives*. Hanushek y Jorgenson (eds). National Academic Press. Washington, EUA
- Hanushek, E. (1979): "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions" en *The Journal of Human Resources* – XIV-3. EEUU.
- Hanushek, E. (1986): "The economics of schooling: production and efficiency in public schools" en *Journal of Economic Literature* 24. EEUU
- Hanushek, E. (1991): "When school finance 'reform' may not be good policy", *Harvard Journal on Legislation* 28, N° 2, Summer.
- Hanushek, E. (1996a): "School Resources and Student Performance" en Gary Burtless, ed. *Does Money Matter? The Effect of School resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington: The Brookings Institution.
- Hanushek, E. (1996b): "Outcomes, costs and incentives" en *Improving America's schools: the role of incentives* en Hanushek y Jorgenson (eds.). National Academic Press, Washington, DC. EEUU.
- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.
- Hartman, D. y Weil, R. (1997): *Developing a Performance Pay Plan for Teachers: A Process, Not an Event*. Mimeo, EEUU.
- Janey, C. (1996): "Incentive Pay". *Education Week*. EUA
- Johnson, S. (1984): "Merit pay for teachers: a poor prescription for reform". *Harvard Educational Review*. Vol. 54. EEUU.
- Kelley, C. (1995): *Excellent teachers rewarded: re-designing compensation*. UCER highlights.
- Kelley, C. (1996): "A new teacher-pay system could better support reform" - *Education Week*. EEUU.
- Kelley, C. y Odden, A. (1995): "Reinventing teacher compensation systems". *CPRE Finance Briefs* - Wisconsin, EEUU.
- Ladd, H. (1996): *The Dallas School accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes*. Brookings Institution, Washington, EEUU.
- Lawler, E. (1995): *The new pay: a strategic approach. Compensation and Benefits Review*, 27 (4). EEUU.
- Levin, H. (1976): "Concepts of economic efficiency and educational production" en Froomkin et al (eds.): *Education as an industry*. Cambridge, Massachusetts, EEUU.
- Liang, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does teacher compare to other professions? What determines teacher pay? Who*

- are de tetachers?* LCSHD Paper Series N°49. Department of Human Development. The World Bank. Latin America and Caribbean Regional Office. EEUU.
- Lortie, D. (1975): *Schoolteacher. A sociological study*. Chicago. University of Chicago Press.
- Ministry of Education and Training (1996): *Report of the Teacher Collective Bargaining and Compensation Review Committee*. Government of Manitoba, Canadá.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000): *Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile*. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Mohrman, S. y Lawler III, E.(1996): "Motivation for school reform", en *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S.Fuhrman y J.O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Monk, D. (1990): *Education finance. An economic approach*. Mc Graw Hill. EEUU.
- 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. EEUU.
- Morduchowicz, A. (1997): *La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Argentina.
- Morduchowicz, A. (1999): *Las difusas y distorsionadas señales de la estructura salarial docente*. FLACSO, mimeo. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*. IIEP-UNESCO, Buenos Aires. En prensa.
- Morduchowicz, A. e Iglesias, G. (2000): *Estudio y Propuesta de Carrera Profesional y Régimen Laboral Docentes*. Subsecretaría de Educación, Cultura y Deportes de la Provincia del Neuquén. Neuquén, Argentina.
- Murnane y Cohen (1986): *Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive*. Harvard Educational Review. Vol. 56. EEUU
- Odden, A. (1996): "Incentives, School Organization and Teachers Compensation en *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S.Fuhrman y J.O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Odden A. y Conley, S. (1992): "Restructuring teacher compensation systems" en A.Odden (ed) *Rethinking school finance an Agenda for the 1990s*. Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- 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.
- OIT (1978): *Teacher's pay*. International Labor Office. Ginebra. Suiza.
- Picus, L. (1992): "Using incentives to promote school improvement" en A. Odden (ed). *Rethinking school finance. An Agenda for the 1990s*. The Jossey-Bass, Inc.Pub. EEUU
- Powell, A. (1996): "Motivating students to learn: an american dilemma" en Fuhrman, S. y O'Day, J. (eds). *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, California, Jossey Bass Publishers. EEUU.
- Piras, C. y Savedoff, N. (1998): *How much do teachers earn?* Working Paper 375. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. EEUU.
- Stufflebeam, D. y Sanders, J., (1990): *Cómo utilizar los estándares de evaluación de personal para la evaluación del profesorado*. Barcelona. Editorial La Muralla.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1993): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona. Paidós.
- 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.

## ANEXO I EL NIVEL ABSOLUTO Y RELATIVO DEL SALARIO DOCENTE

Desde hace varios años se encuentra en discusión si las estructuras salariales docentes que rigen en nuestros países son capaces de satisfacer los requisitos necesarios para atraer y retener *buenos* docentes. Naturalmente, si la cuestión salarial resulta insuficiente para resolver esta cuestión, se debe a que es sólo una las tantas dimensiones que debe atender un sistema de compensaciones.

Las teorías sobre el vínculo entre las formas de remunerar y las motivaciones dentro de una organización son numerosas y escapan a los alcances de este trabajo. No obstante, señalemos que aún 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, una gran cantidad de estudios (la mayoría) señalan que los docentes, como otros actores en la sociedad, ajustan su comportamiento conforme los incentivos existentes en su trabajo. Asimismo, estas mismas investigaciones señalan que cuanto más explicitados y claramente formulados se encuentran, mejores y mayores efectos producen (ver, por ejemplo, las reseñas de Gabbris, 1992; Odden y Kelley, 1997; Alexander y Salmon, 1995 y Hanushek *et al* 1994).

Los factores que inciden y se deben discutir para el análisis salarial docente son múltiples. En primer lugar, se encuentra el tema del valor que debería corresponder al salario básico. La importancia del salario inicial en la carrera docente reside en que, además de constituir la señal (monetaria) por antonomasia para atraer a nuevos postulantes al ejercicio profesional, fija el piso sobre el cual se desarrollará la carrera salarial y, por lo tanto y en conjunción con la restricción presupuestaria, condiciona el desarrollo de la escala salarial y sueldo máximo al que se puede aspirar profesionalmente.

A los efectos del salario de inicio de carrera se suele dar por supuesto (lo que no significa que esté reflejado en el valor absoluto de esos haberes) que debe asegurar un standard de vida digno para los trabajadores. En otras palabras, el mínimo debe cubrir un nivel de vida *adecuado*, independientemente de la carrera profesional, los adicionales y otros beneficios monetarios (y no monetarios) que eventualmente pudieran establecerse.

A su vez, en el proceso de determinación de la estructura salarial docente, el primer punto a considerar -paralelamente al básico salarial- deberían ser los

criterios o, mejor dicho, los conceptos que se supone remunera su salario. En otras palabras, se deberían abordar las cuestiones que atañen a las calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de los sistemas educativos, etc.

El resultado de ese análisis debería ser el punto de partida para definir el valor relativo asignado a cada cargo y función. Si se hiciera, ese proceso serviría para determinar la estructura relativa de las remuneraciones para diferentes categorías docentes dentro de la profesión. Estructura relativa pues una vez que se establece la misma, se define un valor absoluto y se halla la suma para el resto del escalafón. Naturalmente, esta cuestión no posee la sencillez que aparenta ya que la determinación final dependerá de factores nada desdeñables tales como la definición del *valor* de cada concepto que se remunera, la restricción presupuestaria, etc. Estos criterios son los que se deberían tener presente al momento de la organización de la estructura salarial docente; es decir, de las diferentes categorías, niveles y puestos que ocupan con un grado *apropiado* de diferenciación en la escala salarial para cada uno de ellos.

En forma paralela a la cuestión del salario al inicio de la carrera docentes existen, como es sabido, numerosos factores extra monetarios (pero susceptibles de adquirir un valor económico) que también deben considerarse para completar el cuadro de elementos que se conjugan para atraer a alguien a ésta como a cualquier otra profesión.

Así, la cantidad de temas a tratar para explicar los determinantes salariales en el sistema educativo pueden abarcar desde los más generales, como la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, hasta cuestiones tales como la relación alumnos/docentes (que es una de las tantas medidas de la carga laboral del sector). En el medio, la evolución y magnitud de la demanda educativa, la dispersión y concentración de la población, la cantidad de horas teóricas y efectivas de trabajo, el grado de sindicalización, la importancia del sector público en la contratación de docentes, la disponibilidad de recursos fiscales, la carrera profesional docente, los mercados y condiciones laborales (además de los respectivos ingresos) de otras profesiones, la tasa de desocupación de la economía, la evolución y magnitud de la propia oferta de maestros y los beneficios supletorios son sólo algunos de los tantos aspectos que integran el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre el nivel absoluto (y relativo) del salario docente.

La falta de consideración de estos motivos es la que hace que, cuando se realiza el cotejo de los salarios

de los maestros con otros trabajadores de la economía resulte, la mayoría de las veces, insatisfactorio. En este sentido, y sólo por citar dos de los obstáculos para la comparación que se presentan con mayor asiduidad, son clásicas las controversias sobre las horas teóricas y efectivas de trabajo y los regímenes de licencia en la relativización de esas remuneraciones.

Un estudio realizado por Liang (2000) para el Banco Mundial, analiza los salarios docentes en 12 países latinoamericanos<sup>8</sup> con el objetivo de clarificar cómo son esos salarios con relación a los de otras actividades en el mercado laboral y en qué medida la estructura salarial docente difiere de las que corresponden a otras actividades.

La comparación simple entre los salarios anuales de los docentes y los de otros sectores de actividad de características similares (v.g. duración de su formación de grado), muestra que los ingresos de los docentes son significativamente menores. Las diferencias oscilan entre el 5% en Colombia y el 37% en Ecuador. Esta comparación habla por sí sola sobre el nivel de vida de los docentes comparado con otras profesiones y empleos.

No obstante, cuando el autor compara el valor de la hora trabajada, sin tener en cuenta las vacaciones, encuentra que en diez de los países considerados los docentes ganan tanto como otros trabajadores y en siete ganan más. Únicamente en Brasil y Ecuador se mantienen por debajo del valor de la hora en otras actividades.

Por último, si bien el tiempo de vacaciones varía en cada país, en todos ellos los docentes tienen más vacaciones que cualquier otra actividad. Si se asume que los maestros trabajan el 75% de los días del año y se compara entonces el valor de la hora con el de otras actividades, resulta que el salario docente es un tercio más alto que el de otros trabajadores de igual sexo, nivel de educación, etc.

La conclusión es que si bien es cierto que los docentes cobran menos, en términos de la cantidad de horas de clase, estarían mejor remunerados. Precisamente, como se señalaba más arriba, la falta de acuerdo sobre la cantidad de horas que se trabaja en el hogar en la preparación de las clases, etc. es una de las tradicionales discrepancias al momento de discutir el salario efectivo por hora trabajada.

Respecto de la estructura salarial, en la mayoría de los países existen escalas uniformes y la variación dentro de la carrera es menor que en otras actividades en las que se refleja la *productividad* individual. El salario es mucho más predecible que en otras profesiones y los despidos son ocasionales. En este sentido, hay más seguridad y menor incertidumbre sobre los ingresos y estabilidad que en otras actividades consideradas.

Pero esto atañe a la estructura de salarios relativos de una economía y las dificultades se acentúan si se intenta profundizar el análisis y proceder como correspondería en primer lugar: la definición del valor absoluto de la fuerza de trabajo; es decir, las necesidades de reproducción (en este caso, del docente en tanto su carácter de tal).

Con lo cual, el problema sigue estando en su punto de partida: la determinación del nivel en que debe fijarse el ingreso inicial (y futuro) del maestro para atraerlo, monetariamente, a la docencia.

En el documento citado, Liang (2000) señala que a diferencia de lo que sucede en otras actividades, en siete de los doce países el salario representa menos de la mitad del ingreso familiar. Sobre el particular, un estudio realizado por Morduchowicz (1999) sobre la base de información de las provincias de Buenos Aires y Córdoba de la Argentina concluía que para los distintos tipos de *situación* familiar (hogares unipersonales, familias tipo, etc.), el salario inicial no permite cubrir la totalidad de los gastos de las respectivas canastas de consumo consideradas. Esto, naturalmente, señala la necesidad de otro ingreso (ya sea por medio de más trabajo del docente o de otros integrantes del grupo familiar) para consumir las canastas de los hogares en cuestión.

Por su parte, para esas provincias, la comparación con los hogares unipersonales muestra que el salario de un docente que recién se inicia en la carrera y desea vivir solo no es suficiente para cubrir la canasta del promedio de habitantes de esos hogares. En la provincia de Córdoba, un maestro debe acumular diez años de antigüedad antes de poder irse a vivir solo y tener ese nivel de *gasto estándar*. En Buenos Aires, a ese consumo se puede arribar solamente después de transcurridos veinticuatro años de ejercicio profesional.

Como se puede observar, los trabajos citados sólo nos permiten ilustrar la (limitada) contribución del salario inicial del maestro al gasto de los hogares; pero no más. Desde la perspectiva económica que aquí estamos siguiendo, la dilucidación de la medida en que esa remuneración constituye un atractivo para el

---

8 Los países considerados en el estudio son: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

ingreso a la docencia continúa siendo una tarea a resolver. No obstante, más allá de las magnitudes, la posibilidad de contribuir al hogar con un ingreso fijo y creciente en el tiempo en un contexto de desempleo, flexibilidad laboral y, por lo tanto, incertidumbre, es una hipótesis a indagar en el futuro.

De otro modo, la consideración del nivel absoluto salarial (además de los motivos vocacionales) sería insuficiente para comprender la elección de la carrera docente como medio de vida. Naturalmente, el interrogante sobre si esta estructura permite atraer y retener buenos docentes, deberá continuar sin respuestas satisfactorias.

## ANEXO II CASOS DE NEGOCIACIONES CON REPRESENTANTES DOCENTES

La experiencia de diversos distritos escolares de Estados Unidos que incorporaron programas de incentivos, carreras escalares u otros planes tendientes a modificar la estructura salarial de los docentes, muestra que cuanto mayor es la participación de los maestros y sus asociaciones en el diseño e implementación de estos programas, son menos los problemas que deberán encararse después.

En muchos casos, los distritos han limitado la participación de los maestros y sus asociaciones como forma de acelerar el proceso ya que, indudablemente, cuanto mayor es la participación más tiempo lleva desarrollar e implementar los planes. No obstante, el costo de la celeridad fue que estos distritos tuvieron que enfrentar la falta de apoyo cuando no la abierta oposición de los docentes.

En buena parte de los casos que se mencionan a continuación, los docentes -por medio de sus representantes gremiales- han participado en el diseño y/o las revisiones y modificaciones periódicas de los planes y han colaborado en la creación o en las reformas de los sistemas de evaluación.

En cuanto a las experiencias seleccionadas, se limitan a los Estados Unidos y Canadá porque fue donde mayor actividad hubo en los últimos años en la materia. Además de la no menos importante razón (en verdad, el motivo fundamental) de que los casos que se describen son algunos de los pocos en que se dispone de un registro o memoria institucional de esas negociaciones.

### 1. DOUGLAS COUNTY, COLORADO, ESTADOS UNIDOS<sup>9</sup>

Una experiencia de reforma altamente valorada en Estados Unidos fue la llevada a cabo a un nivel local en el distrito escolar de Douglas County, Colorado. En 1993 los representantes del condado y la Federación de Docentes de esa localidad acordaron la realización del diseño de un plan general de remuneraciones para los docentes que debería tender a la promoción de la compensación por responsabilidades que hasta ese momento no eran pagadas, como así también a la definición de incentivos para aquellos grupos de docentes cuyo trabajo conjunto llevase a una mejora directa en el desempeño de los estudiantes.

Las reuniones del Teacher Compensation Committee se iniciaron en julio de ese año; la conformaron treinta integrantes (veinte docentes nombrados por los gremios, cinco de la Administración Central y cinco de la Comunidad de Padres) y el diseño del plan llevó nueve meses (6000 horas de trabajo efectivas). La reducción del aporte estatal al distrito y la necesidad de reducir drásticamente el presupuesto educativo hizo de las negociaciones salariales del año 1993 una verdadera maratón hasta lograr un acuerdo.

El contrato finalmente firmado para 1993-94 estableció el compromiso de ambas partes de cooperar en la elaboración de una nueva estructura salarial, crear incentivos para actividades que tradicionalmente no eran remuneradas y recompensar a los maestros que participaran de planes grupales de incentivo con impacto directo en el desempeño de los alumnos. Este acuerdo, ratificado por más del 80% de los maestros en una votación *ad hoc*, fue el punto de partida del programa.

El trabajo de elaboración del plan se facilitó con la participación de dos mediadores que actuaron como guías a través de agendas concertadas entre las partes, moderaron las discusiones y llevaron el registro de las decisiones adoptadas y agendas acordadas para futuras reuniones.

Durante las primeras sesiones se establecieron los objetivos que guiarían el desarrollo del plan, sustentados en cinco puntos acordados: cumplir la función del distrito; atraer, retener y motivar los maestros más calificados; proveer un alto grado de estabilidad a los ingresos de los docentes; recompensar el crecimiento profesional, el desarrollo y la adquisición de nuevas capacidades y asegurar la participación de los maestros en la implementación y evaluación del plan.

El Comité se reunía una vez a la semana de 5 a 9 de la noche. Para ayudar a quebrar las barreras que existían en un grupo tan diverso, cada reunión empezaba con una cena. Esta experiencia tuvo un impacto muy positivo en las relaciones que se desarrollaron entre los miembros del Comité. Todas las reuniones tuvieron su cuota de discusiones acaloradas, sin embargo, el debate se mantuvo centrado en los temas y objetivos del Comité, no en las personalidades individuales o en otros problemas.

Después de cenar, iniciaban el trabajo revisando y aprobando las minutas de la reunión anterior y estableciendo la agenda para esa reunión, para después comenzar con el tratamiento de los temas.

Algunos factores fueron de vital importancia en el éxito del desarrollo del plan. En primer lugar, todos los

<sup>9</sup> El siguiente apartado se basa en Hartman y Weil (1997).

miembros tuvieron la oportunidad de expresar ampliamente sus opiniones. Los temas se debatieron hasta agotarlos y de esta manera las decisiones se basaron en el consenso.

En segundo término, el debate se enfocó en la teoría que sustentaba el sistema salarial, dejando de lado cuestiones prácticas. El objetivo del Comité era el diseño de los lineamientos básicos del plan, la negociación concreta sobre los fondos, los salarios, etc. se dejó para que el sindicato y el distrito acordaran una vez que se hubiera completado el diseño general.

Todas las decisiones se tomaron por unanimidad. Como se dijo, las reuniones duraron nueve meses pero, finalmente, el proyecto fue firmado y apoyado por los 30 miembros.

Otro aspecto importante fue la utilización de subgrupos de trabajo para el estudio de algunos aspectos específicos. Esos subgrupos evolucionaron y con el tiempo se convirtieron en las juntas que dirigen la implementación de distintos componentes del plan y continúan haciendo las recomendaciones para perfeccionarlo.

## 2. MANITOBA, CANADA<sup>10</sup>

La provincia de Manitoba tiene 57 distritos escolares. Las negociaciones colectivas se realizan en cada distrito entre las asociaciones de docentes locales y la junta del distrito.

Inicialmente, el proceso de negociación se centraba en los salarios y demás condiciones básicas de trabajo (temperatura de las aulas, etc.). Con el transcurso de los años fue creciendo el número de temas que se llevan a la mesa de negociaciones (tales como los cursos que ofrecen las escuelas, el calendario escolar, la evaluación docente, etc.). Como muchos de esos temas tenían impacto en los presupuestos de los distritos, o podían entrar en conflicto con la gestión efectiva de las escuelas, las juntas opinaban que eran demasiadas las responsabilidades que les correspondía y que se decidían en las negociaciones colectivas.

En este contexto, y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre los temas que debían considerarse en las juntas, en 1995 el gobierno designó un comité, integrado por representantes de ambas partes (la Sociedad de Maestros de Manitoba –MTS- y la Asociación de Juntas Escolares de Manitoba –MAST-),

cuya tarea sería revisar los mecanismos de las negociaciones colectivas y recomendar al Ministerio de Educación las reformas necesarias.

Para iniciar las conversaciones, el Ministerio entregó al Comité un documento titulado “Mejorando la responsabilidad, Asegurando la calidad”.

El Comité organizó una serie de consultas populares a través de la provincia para recibir opiniones y sugerencias de todos los sectores de la población. Se distribuyeron 25.000 copias del documento para facilitar la participación.

Además, se realizaron audiencias especiales para escuchar la posición oficial de la MTS y la MAST. Se llevaron a cabo doce audiencias públicas, a las que asistieron más de 2000 personas. Además de éstas, las presentaciones y petitorios recibidos colaboraron en la definición del documento final con las recomendaciones del Comité.

La Comisión sintetizó los temas que se le presentaron como sigue:

- Los distritos están experimentando una gran dificultad en manejar sus asuntos. Perciben la forma en que se realizan las negociaciones colectivas como la principal causa de esas dificultades. La mayor parte de sus presupuestos se controla a través de ese proceso y muchas funciones operativas están sujetas a negociación.
- Los maestros se encuentran trabajando en un ambiente en el que se espera mucho más de ellos que en el pasado (problemas sociales que se llevan a la escuela).
- Se sienten atacados y subvaluados y no se comprende la naturaleza de su trabajo. Ante esto, responden con una actitud defensiva, frustración y preocupación.
- Los padres están preocupados por la calidad de la educación.
- Para producir cualquier cambio en el sistema escolar, todas las partes ven como esencial la consulta a todos los interesados.
- Hay preocupación acerca de los fondos que el gobierno destina a la educación. Para algunos, la calidad de la educación está directamente ligada a las sumas que se invierten, mientras que para otros, la calidad es más una cuestión de resultados alcanzados en un ambiente de cooperación.

<sup>10</sup> El siguiente apartado se basa en Ministry of Education and Training (1996).

Los criterios tomados a partir de estas preocupaciones fueron:

- a) salvaguardar la participación local;
- b) reducir costos y tiempo asociados con el proceso de negociación;
- c) realizar un planeamiento presupuestario eficiente;
- d) preservar y garantizar el aprendizaje ininterrumpido para los alumnos;
- e) balancear adecuadamente los derechos y obligaciones de los empleados y empleadores;
- f) centrarse en lo efectivamente se pueda hacer.

Sobre la base de estos criterios, el Comité efectuó una serie de recomendaciones para reformar el mecanismo de las negociaciones. Entre ellas se encuentran: a) la definición de qué temas deben ser incluidos en las negociaciones y cuáles no, de modo tal de asegurar que los distritos tengan la flexibilidad necesaria para poder satisfacer las necesidades de los alumnos y, b) el aumento de la participación de los maestros en las cuestiones que atañen a las condiciones de trabajo directamente relacionadas con sus responsabilidades.

Los temas se dividieron en tres grupos:

1. *No negociables*, sujetos a legislación y regulación. Los ejemplos incluyen: selección y designación de los maestros; designación de directores; suspensión o despido con causa justificada; calendario escolar; horario escolar; cantidad y tipo de escuelas.
2. *Negociables pero no arbitrables*, sujetos a regulación y legislación. Los ejemplos incluyen: deberes generales de los maestros; tamaño de las clases; métodos de evaluación de los maestros; previsiones generales para licencias.
3. *Negociables y arbitrables*. Los ejemplos incluyen: salarios y beneficios y forma de pago; actividades extracurriculares; tiempo de preparación de clases.

Con respecto a los salarios, se calculan de acuerdo con una matriz que otorga aumentos por los años de experiencia y clasifica a los maestros en siete grados de acuerdo con su preparación académica. Los aumentos por antigüedad. En la práctica, los tres primeros grados quedan circunscriptos al personal sin

título, ya que la exigencia actual es de Bachelor of Education como mínimo y con ese título ingresan en el grado 4.

Sobre la base de las consultas efectuadas, que incluyeron, entre otros aspectos, salarios iniciales, aumentos, sistema de clasificación, evaluación, pago por mérito, etc., los criterios definidos por el Comité para efectuar sus recomendaciones fueron los siguientes:

- a) crear un sistema de clasificación salarial que reconozca el conocimiento y las aptitudes requeridas para ser un buen maestro;
- b) los maestros deben ser justamente recompensados para que la provincia pueda mantener un cuerpo profesional calificado;
- c) debe existir un balance entre la experiencia, la formación profesional y la evaluación para determinar los salarios;
- d) debe haber un sistema efectivo de seguimiento del desempeño profesional a través de toda la carrera;
- e) los maestros deben participar en actividades de desarrollo profesional permanentes. Las juntas y los maestros deben asumir conjuntamente la responsabilidad de definir el desarrollo profesional adecuado;
- f) las juntas deben asumir la responsabilidad única por la evaluación de los maestros.

Sobre la base de estos criterios, la Comisión propuso desarrollar una estructura salarial compuesta de tres niveles, basados en el tipo de contrato:

1. Clase A: Permiso Limitado. Personal que se desempeñe en cargos docentes y no sea elegible para las clases B o C. Las áreas temáticas permitidas y la validez del permiso quedan a criterio del Ministerio.
2. Clase B: Vocacional. Personal con entrenamiento adecuado y experiencia laboral no menores de 6 años en áreas técnicas o industriales o, un año de estudio en un programa de educación vocacional.
3. Clase C: Profesional. Grado mínimo *baccalaureate* en educación.

En las clases B y C, los incrementos salariales anuales se aprueban por una combinación de años de

experiencia y evaluación formal. El certificado de enseñanza se considera provisional los dos primeros años. Después de dos años y resultados exitosos en las evaluaciones, los maestros son permanentes.

Se garantizan aumentos salariales durante los diez primeros años de empleo bajo la condición de tener resultados satisfactorios en las evaluaciones.

La clase C considera tres niveles, de acuerdo con los grados académicos, que permiten obtener aumentos salariales a los maestros con categoría de permanentes (un porcentaje o suma fija entre cada nivel).

### 3. OTRAS EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIONES<sup>11</sup>

- i) El distrito escolar de Evanston, Illinois, implementa desde hace más de 40 años un plan de pago por mérito, cuyo diseño es resultado del trabajo conjunto del sindicato y el distrito. Los maestros tienen su propio sindicato, filial del estatal y de la National Education Association (NEA) y los salarios se negocian en convenios colectivos.

El plan salarial se revisa cada dos años y se introducen las reformas necesarias.

- ii) Fairfax County (Springfield, Virginia) implementó un programa de incentivos entre 1986 y 1993, que terminó por la falta de recursos del distrito.

En el distrito existen tres sindicatos de maestros: la Asociación de Educación de Fairfax, la Federación de Maestros (afiliada a la NEA y a la American Federation of Teachers) y, un tercero compuesto por quienes apoyan el pago por desempeño.

La Federación de Maestros participó en el diseño del sistema de evaluación pero condicionó su apoyo al programa a un previo aumento general de los salarios.

- iii) El distrito de Ladue (Missouri) implementa un plan de pago por mérito desde 1953. Los maestros del distrito pertenecen en su mayoría a la Asociación de Educadores de Missouri. No hay negociaciones colectivas de los salarios ya que la legislación estatal no las permite.

El programa es permanentemente monitoreado y actualizado por un Comité de Evaluación inte-

grado por el superintendente, representantes de los maestros de cada escuela y representantes del personal administrativo. La participación de los maestros es elevada.

El desarrollo del plan estuvo a cargo de seis maestros y cuatro administradores designados por el superintendente. Los criterios de evaluación se desarrollaron sobre la base de encuestas a todos los maestros del distrito.

El Comité de Evaluación revisa periódicamente el programa y recaba la opinión de los maestros, incorporando las modificaciones requeridas.

- iv) El distrito de Round Valley, California, implementó entre 1980 y 1988 un plan de pago por mérito. Con la Asociación de Maestros se negoció la implementación del plan en contratos de tres años que especificaban los requerimientos de la Asociación respecto de los mecanismos de evaluación que se utilizarían.

- v) El plan de pago por mérito de Seiling, Oklahoma, fue desarrollado por el distrito con la colaboración de Departamento de Educación Estatal. La Asociación, afiliada a la NEA, no participó en el diseño ni implementación del programa pero, se constituyó un comité asesor de maestros que participó en las discusiones y sugirió modificaciones.

- vi) El distrito de Summit, New Jersey implementó entre 1959 y 1981 un plan de pago por mérito. Las revisiones periódicas fueron introduciendo cambios, producto de las negociaciones con la Asociación de maestros y, al implementarse las negociaciones salariales colectivas, las especificaciones del plan se incorporaron a los contratos de los maestros.

En 1978 se iniciaron las negociaciones para terminar con el plan. La Asociación y el distrito acordaron darlo por finalizado tres años más tarde. Los subsiguientes contratos con la Asociación estipularon que cualquier programa de recompensas en el futuro debía ser discutido con ésta.

11 El siguiente apartado se basa en Hantry *et al* (1994).



**Ve. A. Ce.**

Teléfono: (56-2)2387089 - Fax: (56-2)2389363

E-mail: [info@veace.cl](mailto:info@veace.cl)

Santiago - Chile