

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

---

Volumen 22 Número 106 24 de noviembre 2014 ISSN 1068-2341

---

## Motivación, organización y carrera de los docentes: el caso italiano

*Giuseppe Bertola*

Università Degli Studi Di Torino

y

*Daniele Checchi*

Università Degli Studi Di Milano

Italia

**Citación:** Bertola, G. y Checchi, D. (2014). Motivación, organización y carrera de los docentes: el caso italiano. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (106).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1882>. Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 3, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2012.

**Resumen:** Este artículo se propone identificar los objetivos del sistema educativo italiano y sus recursos para optimizar el trabajo de los docentes y para encontrar, para cada uno, el ámbito más adecuado, con la finalidad de encontrar propuestas que puedan ayudar a mejorar la escuela italiana. Nos proponemos también dilucidar sobre la base de qué elecciones, reglas y controles se regula el sistema educativo italiano. Para ello, se analizarán las interacciones entre docentes y estudiantes para determinar cómo debería seleccionarse el personal, cómo debería asignársele tareas específicas y cómo deberían implementarse los controles y vínculos jerárquicos.

**Palabras clave:** carrera docente; motivación; incentivos; interacciones; recursos.

### Motivation, organization and career teachers: the Italian case

**Abstract:** This article proposes to identify the objectives of the Italian educational system and its resources in order to optimize the work of teachers, and to find for each one, the most proper place,

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Artículo recibido: 15-05-2011

Revisiones recibidas: 22-07-2011

Aceptado: 15-08-2011

to find the proposals that may help to improve the Italian school. We also try to clear on the basis of which elections, rules and controls the Italian educational system regulates itself. In that purpose, interactions between teachers and pupils will be analyzed, to determine how the personnel selection should be carried out, how should specific jobs be assigned and in what way should controls and hierarchical relations be implemented.

**Key words:** teacher's career; motivation; incentives; interactions; resources.

### **Motivação, organização e carreira docente: o caso italiano**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo identificar os objetivos do sistema educativo italiano e os recursos para otimizar o trabalho dos professores e de encontrar, para cada um, o nível mais adequado, a fim de encontrar propostas que podem ajudar a melhorar a escola italiana. Propomos, também esclarecer as regras, eleições e controles que regulam o sistema educacional italiano. Para fazer isso analisamos as interações entre professores e alunos para determinar como os funcionários devem ser selecionados, como devem ser atribuídas as tarefas específicas e como os controles e as ligações hierárquicas devem ser implementadas.

**Palavras-chave:** carreira docente; motivação; incentivos; interações; recursos.

### **Introducción<sup>1</sup>**

Como en otros países, la escuela italiana, a pesar del elevado nivel de financiamiento (que se refleja, fundamentalmente, en la baja cantidad de alumnos por cada docente), no funciona como quisiéramos. Para mejorarla, es necesario clarificar cuáles son los objetivos del sistema educativo, y qué recursos se quieren poner a disposición para alcanzarlos. Se pueden privilegiar aspectos ligados a la equidad y la cohesión social, o apuntar a la maximización de la eficiencia productiva y de los rendimientos individuales en el mercado del trabajo. Sobre la base de ello, un buen docente puede ser mejor utilizado en un instituto profesional de la periferia o en un liceo del centro. Pero también es necesario, y fundamental, entender cómo se puede lograr que los docentes (y los estudiantes) vayan a trabajar allí donde son más útiles, y que trabajen bien.

Incentivos monetarios y evaluaciones cuantitativas por sí solos no bastan. Tampoco se puede confiar únicamente en las elecciones económicas autónomas de docentes y familias, ya que el producto de las escuelas y la calidad de quienes trabajan allí tienen muchas dimensiones y son difíciles de evaluar objetivamente. No es sencillo definir las áreas o los estudiantes que merecen o necesitan un mayor apoyo, y entender quién está efectivamente en condiciones de proveerlo, dado que la instrucción es una actividad a realizar en conjunto, entre personas que se hablan, se tienen simpatía, o no. Los recursos sirven y cuestan, pero no se aprende únicamente utilizando aulas, pizarrones, bancos, libros y computadoras: se aprende con y de otros estudiantes, y para producir e impartir instrucción y conocimiento es necesario que se pueda interactuar y colaborar, ya sea con otros estudiantes o con otros docentes. Más que de incentivos monetarios, la producción de instrucción vive de monitoreos a nivel personal, y de un clima de respeto recíproco y de objetivos compartidos.

Sin embargo, es inútil lamentar la ausencia de semejante clima. No hace falta renunciar *a priori* a sistemas de evaluación e incentivación de docentes ya que muchos problemas de organización y motivación del sistema educativo italiano, y de quienes trabajan allí, se originan precisamente en la configuración confusa y débil de los objetivos e incentivos. Al utilizar los instrumentos de gestión del personal y de orientación de elecciones de los usuarios deben tenerse en

---

<sup>1</sup> Traducción del italiano: Luis Esteban Cicalese.

cuenta sus límites y defectos. Como todo sistema económico y social, el sistema educativo funciona tanto sobre la base de elecciones individuales como en función de reglas y controles. Y no puede funcionar bien si las reglas no son claras y estables, y si se formulan y reforman en función de presiones de grupos de interés, en lugar de sobre la base de objetivos del sistema, con instrumentos adecuados para influenciar al conjunto. En el estado actual, docentes y familias no están privados de información y de posibilidades de elección. Pero la información sólo circula informalmente, y la relación entre las elecciones y objetivos de las familias es compleja y tediosa. Para detener el progresivo deterioro del sistema de instrucción italiano es necesario, ante todo, evaluar los daños causados por el clima de incertidumbre y desmoralización, y luego formular reglas claras y estables aptas para alcanzar objetivos claros y ampliamente compartidos.

## Enfoque

En este trabajo analizaremos los aspectos de las interacciones entre docentes y estudiantes, preguntándonos, en particular, cómo configurar la selección del personal, la asignación de tareas específicas a cada docente, y los controles y vínculos jerárquicos.

Nos detendremos con particular atención en los aspectos más propiamente económicos de todos estos problemas. Los recursos económicos son importantes pero, más que la cantidad, importa el modo en que se utilizan. Desde el punto de vista económico, “el problema principal no es que se gaste poco o mucho dinero, sino que se obtenga poco de cada euro gastado”(Friedman, 1955). Para aprovechar al máximo los recursos disponibles, y alcanzar los objetivos asignados al sistema escolar, es preciso entender dónde es útil colocar a cada docente, estudiante, recurso, pero, sobre todo, es necesario hacer que la actividad de cada recurso educativo llegue hasta allí, y que se desarrolle del modo más eficaz posible.

Evaluación y competencia son útiles para suscitar esfuerzos productivos, pero pueden ser deletéreos si los esfuerzos no se coordinan oportunamente y si no se basan en informaciones confiables. Y es preciso, también, tener presente que los buenos resultados son costosos en términos de recursos financieros pero, y sobre todo, en términos de esfuerzo de docentes y estudiantes. La organización del trabajo debe no sólo perseguir los objetivos que le han sido asignados, sino también ser accesible a los trabajadores. En la formulación de ese vínculo de participación se debe tener en cuenta no sólo el salario sino también las condiciones en las que este se eroga. Es comprensible que evaluación y competencia sean desagradables para quien sabe que está o teme estar en desventaja en el punto de partida, o que teme que imperfectos y riesgosos sistemas de evaluación potencialmente lo perjudiquen. Ya sea por comprender muchas de las características del sistema italiano, ya sea por delinear en forma realista posibles reformas, es necesario tomar muy en consideración este tipo de vínculo/objetivo. Sería ingenuo y reduccionista limitarse a elegir entre equidad y eficiencia en términos meramente financieros, porque la tecnología de producción de instrucción, como la calidad de su producto y de la vida de quien trabaja en él, no es sólo una cuestión de salarios, sino también, y sobre todo, de condiciones de trabajo en grupo.

Si nos preguntamos cómo se puede organizar el aporte de los integrantes en el interior del sistema escolar de la manera más rentable posible, se pueden distinguir dos aspectos del problema. Por un lado, es necesario pensar cuáles son las características relevantes de un buen docente, y cómo hacer para que los trabajadores más aptos sean seleccionados o se auto-seleccionen para trabajar en la escuela. La capacidad de una persona para trabajar como docente depende tanto de sus conocimientos parcialmente mensurables en términos de sus títulos de estudio, credenciales educativas, experiencia laboral, como de sus características personales: entre estas últimas, algunas pueden ser fácilmente observables (género, edad, títulos de estudio), y son gobernables a través de un diseño institucional organizado en función de la modalidad de reclutamiento de la profesión

mencionada (OECD, 2005); otros (como la motivación, confiabilidad, claridad expositiva, capacidad de liderazgo, creatividad) son difíciles de observar de manera directa: habría que deducirlos de la eficacia expresada en el ámbito del ejercicio de la profesión docente, y son controlables sólo indirectamente a través de determinados procesos de auto-selección que se dan en el transcurso de la propia profesión.

Por otro lado, es menester pensar cómo se puede motivar e incentivar al personal que opera en la escuela para que realice bien su propio trabajo. Ambos aspectos están relacionados, ya sea porque las características personales de los potenciales docentes influyen también en su sensibilidad hacia los incentivos, o porque la atracción de un trabajo como docente depende también, o sobre todo, de las condiciones de trabajo, y por lo tanto de la estructura de las carreras y los incentivos. En función de ambos aspectos, se pueden identificar instrumentos de intervención basados en mediciones de los *input* (calificación y trabajo de los docentes) o de los *output* (resultados de los estudiantes). Y en ambos casos se encuentran dificultades porque tanto las características de los docentes, como los efectos de su trabajo sobre los resultados escolares de sus alumnos, son de difícil distinción y mensurabilidad.

## Selección

Todo sistema escolar establece criterios formales de acceso a la profesión a través de mecanismos de reclutamiento y acreditación. Pueden también preverse formalmente procesos de formación continua y de evaluación de la evolución de las características curriculares de los docentes, a los efectos de su progresión de carrera. Las características relevadas al ingreso e *in itinere* deberían ser obviamente funcionales al tipo de objetivo que se quiere alcanzar. Para la transmisión de conocimiento hacia los estudiantes sería necesario realizar la selección, y estructurar la progresión de carrera en función de títulos y pruebas que acrediten la posesión de los conocimientos relevantes, además de evaluar su dominio por parte del docente, y la capacidad pedagógica de exponerlos. Para la formación de capacidades relacionales, el segundo aspecto es predominante: los docentes deberían, sobre todo, estar en condiciones de entender y evaluar psicológicamente a sus alumnos y de ejercer control sobre sus relaciones personales.

En Italia, los criterios formales de reclutamiento de los docentes se basan, desde siempre, en el ingreso al cargo de personas que provienen de la franja más alta de listados que se basan en puntajes atribuidos, por un lado, por indicadores de habilidades individuales y, por otro lado, por los servicios prestados (antigüedad en el cargo en contratos temporarios). Entre los indicadores formales de la capacidad de enseñanza, además del título de estudio, se destacan en el sistema italiano los puntajes que habilitan para la enseñanza. Dado que el derecho de selección de la sede de servicio también se atribuye sobre la base de la lista, el puntaje aparece como un indicador de actitud hacia la enseñanza, o como una recompensa a la prestación de servicios en las sedes menos deseadas. Pero es lícito dudar acerca de si los puntajes que resultan de esta compleja situación proveen una oportuna selección entre los candidatos al cargo. La adopción de criterios puramente administrativos (y no salariales o evaluativos) para el acceso al cargo impide que los profesores desarrollen el rol de selección y motivación que normalmente tienen en el mercado de trabajo, y la utilización de tales criterios también para la gestión de la movilidad entre sedes de trabajo, sea antes o después del ingreso al cargo, reduce mucho los incentivos para que los docentes realicen sus mejores esfuerzos en el lugar de trabajo en el que se encuentran.

Aunque son difíciles de confirmar y refutar empíricamente, las dudas se acentúan, debido a la amplia variedad temporal y difícil verificabilidad de los criterios de atribución del puntaje. Es cualitativamente claro que tales atribuciones otorgan importancia, por un lado, a factores relevantes

para la demanda de trabajo, midiendo la habilidad (aunque sea sólo cognitiva) y la voluntad (incluso si es sólo propensión a prestar servicios en los lugares menos deseados) de los aspirantes a docentes; por el otro, a factores relevantes para la oferta de trabajo, o bien a indicadores de “necesidad de trabajar” como puede ser la presencia de hijos en la familia, o la disponibilidad a prestar servicios en condiciones precarias. Pero la importancia relativa de los dos tipos de criterios no es explícita y se encuentra sujeta a fuertes variabilidades en el tiempo, y es prácticamente imposible de medir y prever.

## Autoselección

A tales efectos, es importante reconocer que en todo sistema escolar a la selección formal de los docentes se agregan de manera paralela otros tantos importantes procesos de autoselección, basados en lo atractiva que resulta la enseñanza para personas de determinada extracción social y con distintas alternativas laborales. Un importantísimo aspecto de las condiciones de trabajo son los mecanismos de control e incentivo sobre los que volveremos más adelante, que tienen efectos no sólo sobre las prestaciones sino también sobre la selección de los docentes. Aquí discutimos aspectos también importantes, y más evidentes, acerca de cómo la autoselección del personal docente puede poner en evidencia las relaciones que existen entre retribución ofrecida, configuración de las prestaciones laborales y su aporte al proceso productivo escolar.

El nivel retributivo en el ingreso selecciona sólo a los aspirantes cuyo salario de reserva (es decir, la retribución mínima por la que están dispuestos a trabajar) es inferior a la cifra ofrecida.<sup>2</sup> Para hacer que personas capaces consideren conveniente dedicarse a la enseñanza, es obviamente importante que la retribución sea proporcional a la que podrían ganar en otros trabajos, especialmente en referencia a los salarios percibidos cuando ingresan a la profesión docente más que en el transcurso de su carrera. Para permitir que la escuela apunte a la trasmisión y selección de capacidades operativas en el mercado de trabajo, los docentes no deberían sólo saber, sino también saber hacer. Para atraer personal de calidad, sería oportuno en teoría regular los salarios sobre la base de las posibilidades alternativas de obtener ganancias, es decir, pagar más a los docentes de las materias en cuyos campos las ganancias externas a la escuela son más altas, o a quien presta servicio en zonas geográficas donde es fácil encontrar trabajos bien pagos. Ello es difícil en un sistema público que no está dotado de sistemas de control objetivo de la capacidad laboral, que no se articula con un mercado de trabajo flexible, y que no prevé diferenciaciones retributivas asociadas a una diferenciación de los horarios y de los contenidos didácticos impartidos.

También es posible introducir mecanismos de selección de personal que no se centren en las competencias personales disciplinarias, sino que se basen en tests actitudinales que apunten a medir las competencias consideradas centrales para la profesión docente (como sucede, por ejemplo, en Singapur). El informe de McKinsey sobre los mejores sistemas escolares (que los resultados Pisa en sus informes sobre las competencias de los estudiantes quinceañeros identifica como *top performer*) destaca como uno de los elementos del éxito la capacidad de seleccionar a los mejores candidatos para la enseñanza. La selección se produce cuando se recluta a los aspirantes a docentes que han obtenido los mejores resultados (de lo que se infiere el criterio según el cual “para ser un buen docente es necesario haber sido un óptimo estudiante”), y se los somete a un adiestramiento

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos nació la iniciativa *Teach for America* (<http://www.teachforamerica.org/>) y en Gran Bretaña la iniciativa *Teach first* (<http://www.teachfirst.uk>): en ambos casos, sobre la base de un financiamiento privado se ofrecen contratos temporarios bianuales a los mejores graduados en todas las disciplinas (con salarios más altos que los de los docentes ordinarios), para incitarlos a experimentar como docentes.

centrado en sus capacidades didácticas y relacionales que, a su vez, son evaluadas (adiestramiento del cual inferimos que el segundo criterio es que “para ser buen docente hay que haber aprendido a enseñar”).<sup>3</sup> Esta doble selección en el ingreso anula el mecanismo de la “lista de espera” (como los listados italianos) que producen, en cambio, una selección opuesta: sólo aquel que no tiene otras alternativas posibles, o mejores, queda a la espera de ser empleado.

En Italia, las retribuciones uniformes del personal docente son, al fin y al cabo, suficientemente elevadas: en efecto, generan una amplia oferta de trabajo a la cual se ajusta el empleo, ya sea precario o de rol. La gestión de este ajuste sobre la base de listados administrativos interactúa con la composición heterogénea del grupo de candidatos en distintos sectores científico-disciplinarios, y en distintas áreas geográficas. En la práctica, existen dos importantes mecanismos correctivos de la uniformidad en las retribuciones. Por un lado, las listas se agotan más velozmente en aquellas materias o áreas geográficas en las que escasea la oferta de trabajo, como las materias científicas en el Norte de Italia: en una situación de igualdad de salario, una expectativa de ingreso al cargo en tiempo razonable incitaría (si se basa en un claro cuadro normativo) al personal más capaz a considerar más seriamente la movilidad geográfica, o disciplinar, hacia tales zonas o disciplinas. Por otro lado, para quien enseña en las disciplinas en las que existe un amplio mercado profesional (como ingenieros e inspectores) existe la opción del segundo trabajo, un modo legítimo y liberal de gestionar la demanda y la oferta, siempre que el segundo trabajo no sea precario, y no vaya en detrimento de la cantidad y calidad del trabajo erogado en el primero.

La posibilidad de combinar la enseñanza con otras actividades es, en efecto, un factor importante en el proceso de autoselección de los docentes, con importantes consecuencias sobre su composición demográfica: la composición del cuerpo docente es determinada por el grado de atracción y de selección ejercido en el ingreso a la profesión docente. Si las retribuciones de los profesores se determinan sobre la base de la demanda y oferta relativas (como ocurre en contextos de mercados de trabajo flexible de los docentes, como en el caso estadounidense), el nivel retributivo puede utilizarse como medida indirecta de la calidad de un docente (Hanushek y Rivkin, 2006), mientras que en el contexto italiano (en el cual la retribución difiere sólo por el nivel escolar y la antigüedad en el cargo) esta referencia no es indicativa de la eficacia de cada docente. De todas maneras, la atracción que ejerce un salario de una cierta cantidad depende de las condiciones de trabajo y los “diferenciales compensatorios” entre enseñanza y otras ocupaciones (es decir, los incentivos económicos que harían falta para incitar a un docente a aceptar una profesión distinta) son generalmente diferentes para distintas personas. Dado que horario y calendarios de las escuelas son particularmente aptos para combinarse con las tareas domésticas de las madres de familia, no sorprende que el crecimiento del empleo femenino en la escuela sea aún más fuerte que la participación femenina a nivel global en el mercado de trabajo.<sup>4</sup> La sincronía entre las propias obligaciones y las obligaciones escolares de los hijos puede ser importante en una realidad como la italiana, en la que eventuales abstenciones al trabajo por parte de los docentes (huelgas, enfermedades, etcétera) pueden causar serios problemas a todas las familias en las que ambos cónyuges trabajan pero ninguno es docente. La tendencia al empleo femenino, claro está, no va en detrimento de la selección de personal de calidad, que puede ser atraído por las condiciones de trabajo, y no por el salario cuando la familia ya cuenta con una renta primaria. Como los otros mecanismos de autoselección, también este debe ser tenido en atenta consideración al momento de

---

<sup>3</sup> Un mecanismo de selección en el ingreso tiene la ventaja de constituir en sí mismo un factor que motiva, ya que es fuente de prestigio social y de autoestima.

<sup>4</sup> Véase Hanushek y Rivkin (2006) para un análisis de éstos y otros mecanismos auto-selectivos del personal docente. La profesión docente es *family friendly*, ya que los horarios de trabajo y los períodos de vacaciones concilian el trabajo externo con el de estar al cuidado de niños. Véase Lazear, 2003.

evaluar la evolución y las posibles reformas del sistema. Por un lado, para evitar bajas en la calidad del personal docente, una creciente rigidez de las obligaciones horarias de los docentes, con reducción de los espacios temporales autogestionados y de vacaciones, requiere mayores compensaciones económicas cuanto más fuerte es la atracción de horarios flexibles y reducidos para el personal interesado. Por otro lado, sería deseable que se evitara ofrecer ulteriores premios a la ocupación femenina bajo la forma de amplios períodos de licencia por maternidad combinados, a la vez, con generosos beneficios. Como en el caso de empleos profesionales que corren paralelos a las obligaciones escolares, el riesgo es que el segundo trabajo (en la familia) vaya en detrimento del primero. Si bien es legítimo y útil que la escuela utilice sus márgenes de flexibilidad para atraer personal de calidad comprometido en otros frentes, el objetivo primario debería ser que, una vez que está en funciones, se haga trabajar a dicho personal y no que se le otorguen licencias o jubilaciones.

### Asignación y trabajo

Una vez que los docentes han sido atraídos y seleccionados, no es definible *a priori* cuál es su mejor utilización. En general, los mejores docentes están sub-representados en las escuelas y áreas urbanas donde son mayoría los estudiantes provenientes de familias con un *background* socioeconómico menor. Desde el punto de vista de la gestión del sistema formativo, un docente eficaz puede ser mejor utilizado en un instituto profesional de la periferia que en un liceo del centro, pero es claro que un traslado en esa dirección mejoraría la igualdad en detrimento de la ya deficitaria capacidad del sistema de producir instrucción de alta calidad en, al menos, algunos de sus segmentos.

En general, la movilidad elegida por los docentes produce estos resultados, que pueden en parte plasmarse en la configuración de la relación entre trabajos ejercidos, experiencia acumulada y plan de carrera. A la excesiva libertad de elección por parte de los docentes, las políticas públicas pueden contraponer requisitos administrativos (un período mínimo de permanencia en una nueva sede), incentivos económicos, o ventajas de carrera (como ocurría en el caso de la antigüedad generada por la enseñanza en la cárcel), o prácticas de acompañamiento (*mentoring*) para docentes en el inicio de sus carreras.<sup>5</sup>

En Italia, la asignación de sedes de trabajo está organizada sobre la base de criterios administrativos, pero de todas maneras es influenciada por las elecciones de los docentes que tienen derecho, una vez en el cargo, a pedir su transferencia (Barbieri et al., 2007). La movilidad es obviamente aún más intensa entre los docentes precarios. Las diferencias salariales y la disponibilidad de puestos en lo orgánico podrían garantizar la cobertura de puestos importantes con docentes valiosos si la composición del cuerpo docente de cada escuela se orientara hacia objetivos claros, y la asignación sobre la base del puntaje en el listado correspondiese a criterios de eficacia del personal docente.

En lo que al trabajo respecta, el sistema italiano no puede adaptar las características de la ocupación a las de cada docente, dada la unicidad de los recorridos académicos y la estandarización de los requisitos contractuales (25 horas de clases frente a alumnos en el jardín de infantes, 22 en la escuela primaria y 18 en la escuela secundaria, sobre un total de 34 semanas al año por cátedra a tiempo completo). En realidad, el trabajo de los docentes no consiste exclusivamente en la presencia en el aula, sino que involucra también otras dimensiones (actividades de tipo organizativo, relaciones

---

<sup>5</sup> En general, en la escuela italiana eran los inspectores de las Superintendencias quienes desarrollaban esta función de sostén de los recién ingresados a la profesión docente, mientras que hoy prácticamente ha desaparecido, y el personal encuadrado en tales tareas o bien desarrolla tareas de investigación, o se limita a intervenciones en caso de existencia de demandas por parte de las familias.

con los padres y con el territorio, actividades de tipo extra-escolar). Las competencias necesarias para este tipo de tareas pueden diferir (y en general difieren) de la capacidad de motivar a los estudiantes al aprendizaje. No obstante, la estructura organizativa de las escuelas italianas, poco jerarquizada, limita mucho las posibilidades de diferenciar explícitamente los trabajos que se atribuyen a los docentes. Este objetivo ha sido parcialmente perseguido a través de la introducción de las “funciones instrumentales”. Los docentes que consideran que poseen competencias particulares, no necesariamente ligadas a la transmisión de contenidos curriculares (como son, por ejemplo, la orientación de los estudiantes al ingreso y/egreso, los vínculos con empresas y entes locales, la educación en la prevención sanitaria, por mencionar los más frecuentes), pueden presentar su demanda ante el Colegio Docente<sup>6</sup> en la escuela en la que operan. Si los proyectos son (colegiadamente) aprobados y asignados a uno o más docentes, estos presentarán informes intermedios y finales sobre los resultados de su desempeño, y obtendrán una retribución adicional, proporcional (al menos desde el punto de vista teórico) al tiempo empleado en su desempeño. En modo análogo, en presencia de financiamientos orientados, se lleva a cabo la asignación de proyectos especiales. No obstante, la aprobación colegiada de las iniciativas de los autores, y la ausencia de evaluaciones externas de los resultados de los proyectos corren el riesgo de neutralizar la naturaleza indicativa del mérito del sistema, en tanto se asigna un poder de veto también a los docentes menos innovadores y también menos motivados, o más incapaces.

No sería oportuno confiar exclusivamente en mecanismos de selección individual y compensación monetaria en un campo, como el de la instrucción, caracterizado por información imperfecta y objetivos de carácter colectivo. La rigidez de los encuadramientos contractuales es, en efecto, en todas partes típica del empleo público. Pero no es claro que, en el caso de los docentes, un reforzamiento particular esté justificado. En los hechos, esto puede producirse gracias a la protección sindical, que tiende siempre a hacer más rígida la gestión de la fuerza de trabajo, y es muy eficaz en tal sentido en el caso de actividades como la escolar cuya organización del trabajo tiene un carácter interpersonal y es difícil definir criterios de eficacia individual.<sup>7</sup> En Italia, la acción sindical parece particularmente eficaz para mantener alta la ocupación, bajas las diferencias salariales, y limitadísima la evaluación de la eficiencia.

### Formación y progresión de carrera

La escuela, dado el personal que está en condiciones de atraer y asignar a las distintas tareas, debe, luego, gestionarlo de manera productiva en varios aspectos. En esta sección nos ocuparemos de los aspectos de gestión del *input* que los docentes proveen, como la actualización profesional, la experiencia y la progresión de carrera. En la sección siguiente consideraremos cómo todo ello puede cambiar con incentivos colegiados que motiven la medición, ya sea de *input* (menos fácil de definir y medir), o de los más elusivos y ciertamente más importantes indicadores de resultados obtenidos.

La actualización profesional se considera como uno de los factores más indicados en la profesión docente, además de ser uno de los instrumentos más eficaces para mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Los instrumentos a disposición en la experiencia de varios países son

<sup>6</sup> En Italia, el Colegio Docente es una institución interna de las escuelas.

<sup>7</sup> No se trata de un problema sólo italiano, como registra Murnane (2008): “Today teacher unions are important players in most urban school districts. Many urban teachers’ contracts specify not only salary scales and fringe benefits. They also specify many things once considered management decisions, such as maximum class size, length of the school day and school year, number of teaching preparations, amount of time devoted to training (typically called professional development), and procedures for filling teaching vacancies”.

numerosos: formadores externos, grupos de autoaprendizaje y/o de *peer review*. Más generalmente, los docentes, en el curso de su práctica, tienen la necesidad de que se los ayude a identificar los puntos débiles de esta, de que se los informe sobre las *best practices* existentes (para esta finalidad, la experiencia de los colegas y/o formadores externos es fundamental) y de que se los motive para el mejoramiento de la propia práctica.

En principio, no es fácil establecer de qué manera todo ello se debe, o se puede, desarrollar para que cada una de las estructuras dedicadas a la formación y actualización de los docentes encuentre, potenciado, el mismo problema de las escuelas. Si ni siquiera es fácil evaluar la calidad de la enseñanza, ¿quién podrá evaluar la calidad de quien forma a los formadores? A enseñar se aprende enseñando. Ya sea para no perjudicar a los estudiantes, o para aumentar el flujo de informaciones, es útil que docentes inexpertos aprendan también de otros docentes. Además de la residencia inicial, la única forma de aprendizaje en el sistema italiano actual se lleva a cabo durante el primer año de inmersión en el rol, cuando un docente con mayor antigüedad y un docente externo se ocupan de hacer el seguimiento del docente recientemente designado, y luego se ocupan de evaluar su desempeño. Una vez conseguida la confirmación, sólo la tutela de la propia reputación entre los colegas, estudiantes y familias podrá incitar a los docentes más motivados a proseguir en el mejoramiento de su práctica didáctica.

En lo que respecta a la posibilidad de progresión de carrera, ella supone un escalafón exclusivamente retributivo, automático en cuanto está ligado a la antigüedad en el cargo, y sin posibilidad de cambio en las tareas que se llevan a cabo, salvo la enseñanza en otro nivel escolar (es también posible acceder a otro sector disciplinar a través de la permanencia en listados distintos de aquel en que se presta servicio, pero tal facultad no se otorga nunca). En la práctica, no obstante, también el pasaje a órdenes de mérito superiores se produce normalmente en el interior del mismo sector disciplinar. La única forma de real promoción es el pasaje al estrato dirigente, que se acompaña, obligatoriamente, del abandono de la función docente. La antigüedad en el cargo (y el consiguiente puntaje) torna accesible la movilidad hacia sedes de servicio preferibles, pero esta tiene en el sistema un rol distinto del que tiene en una carrera que contempla fuertes aumentos de salario en ausencia de movilidad.

El sistema italiano no prevé planes de carrera a través de niveles de encuadramientos de carácter jerárquico-organizativo, y no meramente de antigüedad en el cargo. La posibilidad (y no la certeza) de la progresión de carrera puede suscitar compromiso por parte de los trabajadores que aspiran a niveles superiores si las promociones se basan no en criterios automáticos (o semiautomáticos) sino en el reconocimiento de los méritos. Se trata de un mecanismo de incentivación “de baja frecuencia” (a diferencia de aquellos de “alta frecuencia”, acerca de los que discutiremos en párrafos posteriores), que para ser eficaz debe satisfacer requisitos de previsibilidad (la evaluación periódica debe llevarse a cabo sobre la base de informaciones suficientes, teniendo en cuenta también los resultados de los estudiantes, y debe desarrollarse con el debido cuidado y atención); de razonabilidad (la probabilidad de promoción debe estar ligada a la magnitud del compromiso); y de escasez (las proporciones establecidas deben ser un número limitado para que el esfuerzo sea sensato).

Un sistema basado en estos criterios debería prever evaluaciones en períodos de tiempo del orden del quinquenio, sobre la base de comparaciones entre indicadores objetivos de resultados de los alumnos y evaluaciones subjetivas (de parte de colegas, estudiantes y familias), así como sobre la base de pruebas de preparación (con incentivos a la actualización periódica) o de capacidades didácticas (basadas en opiniones de colegas, externos a la escuela, y en evaluaciones de los padres y/o de los estudiantes). Y debería estructurarse sobre la base de un número limitado de niveles de encuadramiento contractual, diferenciados en términos de retribución y de trabajo, y claramente limitados en términos numéricos no sólo a nivel del sistema, sino también a nivel local. Si se define *a*

*priori* la cuota máxima de cada uno de los niveles, la escasez relativa de las posiciones superiores refuerza el valor simbólico de la promoción. Y si las posiciones de nivel superior se vinculan a las sedes de trabajo se evitará que los mejores docentes se concentren en las mejores escuelas.

## Mediciones y resultados

Habiendo discutido acerca de los procesos de selección formal y autoselección de los docentes, y de los posibles criterios para su inserción en el sistema escolar, sólo queda por considerar cómo con incentivos “de alta frecuencia” se puede hacer que los docentes desarrollen bien su trabajo, día tras día. Obviamente, criterios de acceso y de asignación de roles no bastan para garantizar que un docente produzca algo efectivamente útil. Dotado de sus títulos, y conscientemente presente en clase, en ausencia de controles de su *input* en el sistema productivo escolar por parte de otros docentes o de las familias y de su aporte al *output* del sistema, podría perder el tiempo en no hacer nada.

Es obviamente importante proveer de incentivos a los docentes para implicarlos en los objetivos de mejoramiento del sistema, ya sean estos objetivos de aprendizaje, de éxito escolar o de menor dispersión. La incentivación puede basarse en resultados (*output-based*) o en prestaciones (*input-based*). La distinción es lábil ya que el proceso productivo de la instrucción posee muchos estados. El mantenimiento del orden en la clase, por ejemplo, ciertamente cuesta trabajo a los docentes y es útil ya sea para garantizar la calidad del *input* educativo (las explicaciones serían difíciles de seguir si el docente tolerara a quienes no se comportan debidamente), o para producir socialización. Se trata, no obstante, de una distinción conceptualmente útil para un análisis de los pros y los contras de las políticas de evaluación e incentivación de los docentes.

Evaluar y controlar los *input* no garantiza el logro de resultados, pero tiene la ventaja de que para los docentes es preferible saberse en riesgo (Lazear, 2003). Existen, no obstante, obvios límites a la medición y control de los *input*: se podría también especificar que el docente no pueda simplemente estar sentado en el escritorio y deba efectivamente hablar del programa, pero no se podría controlar que sus palabras tuvieran sentido más que haciéndolos controlar por un inspector que, a su vez, debería ser controlado. Por lo tanto, para evaluar la cantidad y la calidad del trabajo de los docentes, es útil poner en juego también sus resultados.

Evaluar los resultados tiene la ventaja de poder ligar más directamente la retribución de los objetivos que se desea alcanzar, pero debe afrontar serios problemas de medición, y corre el riesgo de incitar a los docentes a concentrar excesivamente sus esfuerzos en la inevitablemente imprecisa medida adoptada como referencia.<sup>8</sup> El resultado del trabajo de los docentes, o bien el aprendizaje y los logros en la vida de los alumnos, es tan fundamental e importante como difícil de medir con precisión y de adjudicar a la calidad de los docentes y a sus esfuerzos antes que a las características de los alumnos, a la acción de otros factores productivos (como los demás docentes) o a la situación particular. Es obviamente importante reconocer y compensar mérito y esfuerzo, tanto para los estudiantes como para los docentes, y también es importante tener presente que se trata de medir algo que no puede ser del todo objetivo. Tanto quien estudia como quien enseña produce algo de gran importancia, pero también menos palpable que la verdura o que los enlatados que se venden y compran en los mercados. Sistemas de incentivos explícitos pueden ser contraproducentes si las dificultades de medición de resultados, y de atribuciones de premios, vuelven poco creíble el mecanismo formal, y al mismo tiempo corre el peligro de destruir mecanismos informales de control

---

<sup>8</sup> Lo que se indica como *teaching-to-the-test*. En este caso no es claro si es mejor predefinir de un modo preciso el área de verificación de las competencias, o bien si es preferible dejar márgenes de ambigüedad.

y estímulo basados ya no en motivaciones éticas internas de cada docente, sino en la colaboración entre pares en un clima de estima recíproca sobre la base de objetivos colectivos compartidos.<sup>9</sup>

## Ventajas y desventajas de evaluación e incentivos

Admitir que evaluar los resultados es difícil no significa que la quita de los incentivos no pueda ser útil: implica que sólo debe utilizarse teniendo muy presentes los posibles defectos. Sería extraño que una atenta evaluación de los pros y contras llevase a una solución extrema, en la cual la evaluación de los resultados no tuviera ningún rol en la determinación salarial y en el trabajo de los docentes, a efectos de lograr las metas del sistema escolar.

Cada evaluación provee información útil. Sobre esa base, la introducción de una pequeña variación en la retribución, o incluso en premios de carácter simbólico, pueden generar procesos virtuosos de emulación e incentivación. Supongamos que podemos medir la calidad del producto, por ejemplo en términos de mejoramiento de resultados de los estudiantes en tests estandarizados que se espera sean correlativos a la capacidad de ganancias, u otros objetivos del sistema escolar, y que podemos atribuirlos a cada docente o a cada grupo de docentes (en lugar de a características de estudiantes y escuelas), por ejemplo utilizando evaluaciones repetidas de estudiantes que tienen sólo a una parte de los docentes en común en el curso de su carrera escolar, ¿qué efectos tendría una política salarial que ligara la retribución de los docentes a sus resultados? Por un lado, cada docente tendría incentivos para trabajar más intensamente. Por el otro, dado que las capacidades de obtener resultados (a paridad de esfuerzos) no son las mismas en todos los docentes, trabajar en la escuela se volvería más atractivo para los docentes más capaces y menos atractivo para aquellos menos capaces.<sup>10</sup> En lo que a la productividad de los docentes respecta, poco importa cuál es el canal a través del cual se la aumenta. Y si los resultados son aquellos a los que se desea atribuir importancia, el mecanismo parecería ser el más justo para conseguirlos.

Si pagar a los docentes sobre la base de resultados no es normal en la escuela, puede haber para ello dos órdenes de motivos. Podría ser que la sociedad en su conjunto considerara que para el logro de sus objetivos sería mejor no asignar un valor monetario a indicadores imprecisos e imperfectos de éxito, tal vez, de cada docente, pero no de una gran parte del sistema educativo. Esta renuencia podría tener fundamento si dar peso monetario a medidas específicas de eficacia didáctica llevara a descuidar otras dimensiones importantes, aunque menos mensurables, del output *didáctico*, o las tornara inciertas. Es cierto que los resultados de los test estandarizados tienen un correlato con indicadores de éxito individual en el mercado del trabajo, y es innegable que preparar a los estudiantes para el mercado del trabajo es un objetivo del sistema educativo.<sup>11</sup> Pero, aunque es importante que la escuela produzca buenos resultados en tales tests, asignarlos como objetivo

---

<sup>9</sup> La inclinación a comportarse bien difiere entre culturas, más que entre individuos. Puede acrecentarse, en cierta medida por presiones sociales o por la experiencia formativa, y puede disminuir por la asociación de comportamientos moralmente virtuosos o pagos explícitos. Gneezy y Rustichini (2000) aportan evidencia experimental de estos efectos. La preponderante presencia femenina entre los docentes de muchas escuelas puede también ser relevante en la evaluación de los pros y los contras de los incentivos: véase la evidencia de Gneezy, Niederle, y Rustichini, en la que los sujetos experimentales de género femenino parecen menos sensibles a estímulos competitivos. Además, está demostrado experimentalmente que la introducción de esquemas de incentivación puede modificar el sistema de preferencias de los individuos (Bowles y Hwang, 2008).

<sup>10</sup> Lazear (2003) discute los dos efectos, notando que en otros contextos productivos tienen una importancia comparable.

<sup>11</sup> Véase a título de ejemplo la evidencia empírica del informe entre retribución y competencia en Blau y Kahn (2005), como también en Green y Riddell (2003).

primario a los docentes puede generar el fenómeno empírico identificado en la política económica como “Ley de Goodhart”: si un indicador ligado a un objetivo sustancial se utiliza como objetivo intermedio, su correlación con tal objetivo disminuye, ya que entre los componentes de un indicador los que son más fácilmente alterables con instrumentos de política económica tienden a ser también los menos relevantes para el objetivo final.<sup>12</sup> Si se asigna una importancia preponderante a los resultados de los estudiantes en tests estandarizados, por un lado se desencadenará en los docentes la tentación de, en los amplios límites de lo posible, manipular los resultados, dada la inevitable imprecisión de los tests para la medida de los aspectos cognitivos en los que se centran.<sup>13</sup> Por otro lado, dar importancia a indicadores específicos puede llevar a los docentes a descuidar cualquier otra incumbencia, aun siendo útil. Es difícil de evaluar a quien “vende” a un docente o a un sistema escolar: el que recibe dinero por producirlo bien puede ser incitado a intentar estafar a los compradores (los estudiantes, o el gobierno). En presencia de información asimétrica y manipulable, un vínculo claro entre premios monetarios e indicadores de resultado provee incentivos al engaño. Un vínculo menos claro y más complejo puede dar mejores incentivos a la sinceridad, y minimizar la relevancia de los motivos de lucro puede, como en el caso de las agencias que se encargan de ayudar a los países en vías de desarrollo, permitir que los financistas no teman demasiado la falsificación de desempeños de por sí poco controlables. Si logra convencerse de que se trabaja no por el dinero sino por un fin más elevado y noble, se puede nutrir la esperanza (no la certeza) de que se produzca honestamente. En el sector público, la “misión” antes que las ganancias motivan a las organizaciones, o al menos a quienes forman parte de ellas, y estarán tanto más motivadas cuanto más personalmente compartan los fines perseguidos.<sup>14</sup> Para aprovechar este mecanismo, es necesario que los objetivos de la organización sean claros y coherentes con sus métodos de selección y orientación del personal.

Los límites de la relación entre eficacia y remuneración de los docentes podrían no derivar de consideraciones que involucraran al sistema educativo en su conjunto, sino de relaciones que tomen en consideración el nivel de bienestar de los docentes, que podrían no sentirse a gusto en un trabajo medido según los resultados. Como sabemos, el nivel de bienestar general de los docentes es un importante vínculo para las posibilidades productivas del sistema escolar. Los docentes difieren en dos aspectos. Por un lado, difieren en su capacidad de obtener resultados en igualdad de recursos. Por el otro, y separadamente, es distinta su sensibilidad frente a los incentivos: para algunos es posible mejorar los resultados con poco esfuerzo. A otros les resulta muy dificultoso o incluso imposible. Por este motivo, como señaláramos, los efectos de la selección de personal tienen características similares a los de aquellos sistemas de retribución que se basan en la incentivación, aun si ciertamente se despliegan en un horizonte temporal más amplio. Teóricamente es posible establecer el nivel medio de las retribuciones (en torno a las cuales se despliegan variaciones ligadas a resultados) y definir el vínculo entre resultados (que cuestan esfuerzo a los docentes) y salarios, de

---

<sup>12</sup> “What gets tested is what learnt, and how it is tested determinates how it is learnt” (McKinsey, 2007, p. 36). Además, si sólo se evalúa el logro de un cierto umbral cuantitativo, las escuelas tendrán incentivos para ocuparse de los estudiantes, al margen de tal valor, descuidando a los estudiantes excelentes que, de todos modos, pasarían los tests, o a aquellos de menor rendimiento que de todas maneras no los pasarían.

<sup>13</sup> Véase Kane y Staiger (2002) para una reseña de los límites empíricos de los indicadores estandarizados de *performance* escolar.

<sup>14</sup> Besley y Ghatak (2005) estudian la organización de la producción y de la competencia entre institutos orientados hacia una “misión” (por ejemplo, la escuela): la teoría propuesta asigna un rol importante al grado de compromiso con la misión por parte de los trabajadores, lo que puede útilmente sustituir incentivos monetarios en la motivación del esfuerzo, y puede explicar por qué cierto tipo de escuelas religiosas (como las católicas en Estados Unidos) aparecen como más productivas.

manera que se mantenga invariado, o de mejorar el bienestar de un docente típico. Pero por cada docente bueno habrá mejoramientos o empeoramientos de la relación salario/esfuerzo. Si aun en el largo plazo serán estas variaciones las que harán variar el carácter de la calidad de los docentes, en el corto plazo es inevitable que alguno resulte perjudicado. Es posible que los docentes de un hipotético sistema sean, en amplia mayoría, conscientes de no estar en condiciones de trabajar bien y por ello encuentren desagradable una relación entre resultados y ganancias. Pero también es posible que los docentes rechacen la evaluación porque, aun siendo capaces y voluntariosos, temen no influenciar suficientemente sobre los resultados de sus estudiantes o, lo que es aún peor, temen que los juicios sobre su desempeño serán arbitrarios e injustos.

## Explotar los incentivos

En teoría es posible configurar la evaluación y la incentivación de los resultados de los docentes y de la escuela de una manera que resulte aceptable para los sujetos, y así evitar que tenga efectos contraproducentes desde el punto de vista del sistema. Es necesario analizar cómo puede aplicarse en la práctica, ya que es absolutamente improbable que sea preferible una situación en la que las escuelas y los docentes constituyan una realidad homogénea perceptible sólo a través de contactos personales y rumores de pasillo. Incentivos financieros e indicadores cuantitativos (como los resultados de los tests personalizados) pueden y deben ser utilizados. Todo ejercicio de evaluación aporta una información útil, pero en su utilización es necesario prestar atención a los posibles efectos colaterales y negativos, y a aspectos que no son evidentes como la titularidad de los premios o el carácter público y secreto de las atribuciones.

Un primer nodo consiste en decidir si mérito y premio deben atribuirse a individuos o a grupos de trabajo. También si, por principio, es el esfuerzo individual lo que se debe premiar. Es más fácil medir los resultados a nivel de grupo: piénsese en un test impartido a una clase, los resultados sólo podrían atribuirse a todos los docentes de la sección. También el compromiso de los docentes es, en realidad, más atribuible a un grupo si en su interior pueden operar mecanismos de control entre pares. Existen, por lo tanto, motivaciones prácticas y teóricas para la atribución de premios e incentivos a grupos antes que a individuos, a quienes podrán atribuírseles cuotas de retribución *imput-based* (sobre la base de indicadores como títulos de estudio y presencia en clase). El problema, que retomaré en la próxima sección, es la definición de los grupos, o bien los criterios de asignación de los lugares de servicio para los docentes. El grupo debe ser, de todas maneras, de dimensiones limitadas a fin de que los incentivos al *free riding* estén presentes en el control recíproco entre miembros del grupo. Obviamente la presión entre pares tiene límites y mecanismos de salida (a través de los cuales cada docente puede desligarse de un grupo poco proclive al mejoramiento de los resultados) son importantes complementos a los mecanismos de incentivación y competencia en el interior del grupo.

En lo que a la publicidad de los juicios y premios respecta, aun pareciendo sensato dar máxima transparencia al desempeño de docentes y escuelas y a las resultantes erogaciones financieras, es preciso tener en cuenta las muchas imperfecciones de los mecanismos que ligan resultados sustanciales a indicadores relevados, e indicadores relevados a erogaciones. Es esencial que el mecanismo de incentivación, en su conjunto, se perciba como legítimo: a tal efecto, el gobierno del proceso debe tener una estructura jerárquica, con una clara distinción entre evaluadores y evaluados, pero debe también presentar elementos de control democrático y colectivo de los evaluadores, que deben ser transparentemente responsables por el proceso. Dado que los resultados no están plenamente bajo el control de los docentes, y su medición es proclive a posibles errores, darlos a conocer públicamente podría agregar al daño de quien ya se encuentra desfavorecido económicamente el hecho de estar frente a otros, no necesariamente más capaces y voluntariosos,

premiados con mejores salarios. Y cuando mediciones e incentivos operan a nivel de la escuela o de grupos de docentes, las dinámicas de interacción entre tales entidades son nuevamente relevantes. Otorgar carácter público a indicadores imprecisos de la calidad de cada escuela puede como efecto provocar un flujo de estudiantes hacia las escuelas que, aun siendo percibidas como las mejores, no están por ello mejor organizadas: escuelas que prontamente empeorarán por la masividad o, si se considera la selección de estudiantes en el ingreso, artificialmente mejoradas, en detrimento de otras escuelas, por la concentración de estudiantes fácilmente educables. La experiencia internacional (McKinsey, 2007) sugiere que la mayor parte de los sistemas evaluadores (Finlandia, Hong Kong) se utiliza para perseguir objetivos de gestión interna, pero no se hace pública para evitar la superposición de objetivos (evaluar a los docentes y mejorar la capacidad de elección de las familias).

Otros aspectos importantes son, por un lado, la cantidad de premios, que pueden ser monetarios pero también estar ligados a mejoramientos de las condiciones de trabajo o sólo de reputación y, por el otro, la explicitación del modo en que estos dependen de indicadores de eficacia didáctica. La acumulación y la naturaleza debe ser tal que suscite interés pero no tan generoso como para que los costos no sobrepasen los beneficios. Por ello es importante que la fórmula que liga resultados a premios no sea inútilmente generosa. A tal efecto es posible adoptar un criterio relativo, en la forma de una competencia entre escuelas con premio sólo para los mejores.<sup>15</sup> O bien un criterio absoluto, por ejemplo, una cantidad por cada punto de mejoramiento en un test estandarizado. En ambos casos, se pueden especificar los premios en forma continua o discontinua; por ejemplo la cantidad atribuida a resultados de tests estandarizados puede ser nula hasta un cierto nivel y fija por sobre él. La forma discontinua hace posible concentrar los incentivos en una franja más o menos precisa de la relación entre esfuerzos y resultados. Atribuir un premio sólo al mejor 10% de los concurrentes, por ejemplo, suscitará un mejor esfuerzo entre aquellos que se sientan en condiciones de colocarse en aquel segmento de los resultados (y el esquema se hará muy impopular si la mayoría de los concurrentes, por sus propias características, puede subjetivamente autoexcluirse, y no hará esfuerzo alguno por lograr alcanzar ese segmento). Viceversa, premiando a todos salvo al peor 10% (que verá esta situación como un castigo) no se motivarán particulares esfuerzos entre quienes piensan, de todos modos, que lograrán no caer en esa franja de resultados.

Es difícil decir, sin información precisa acerca de la distribución entre los actores sociales de los costos de mejoramiento de resultados, cuáles deben ser los umbrales premiados. Pero especificaciones relativas y discontinuas de mecanismos de incentivación tienen genéricos beneficios teóricos. Si los premios se atribuyen sobre la base de un mecanismo de competencia directa (un “torneo”), es posible determinar la cantidad total incluso cuando sea ignota la entidad de la respuesta de los resultados de los incentivos, que depende de cuán eficaces y costosos sean, para los docentes, los esfuerzos adecuados para lograr esos objetivos. Si la relación entre esfuerzos y resultados (como los esfuerzos mismos) no es observable para quien diseña los sistemas de incentivos, es plausible que asignar premios al logro de umbrales sea más eficaz, y menos costoso, que un sistema que premia con continuidad los resultados.<sup>16</sup> Una evaluación relativa, como la de un torneo, puede también estar en mejores condiciones de disminuir, para los sujetos de la evaluación, los temores de que, dados los resultados, las ganancias de un sistema de “destajo” se reduzcan. Premios discontinuos, incluso de pequeña envergadura o simbólicos como la atribución de reconocimiento del estilo “el Docente del

---

<sup>15</sup> Leavy (2002) documenta los efectos positivos, particularmente para los resultados escolares de los estudiantes con un *background* más pobre, de un modesto premio asignado al tercio de las escuelas con mejores resultados, en términos de número de créditos conseguidos en el pasaje al orden de escuela sucesivo, y dividido en igual medida entre los docentes de la escuela.

<sup>16</sup> Lazear y Rosen (1981) y Nalebuff y Stiglitz (1983) estudian este tipo de esquemas, cuya eficiencia relativa depende de la presencia de rechazo al riesgo entre sujetos a los que se ha ofrecido el esquema de incentivos.

Mes”, pueden suscitar incentivos relativos y pueden también generar menores trastornos entre quienes no logran, no necesariamente por culpa sino también por infortuna, ubicarse entre los vencedores.

## Conclusión

La calidad de un sistema educativo depende de manera fundamental de la organización de estudiantes y docentes en escuelas y clases. Si se les deja decidir libremente, unos y otros tienden a la autoselección por afinidad. La resultante polarización del sistema educativo puede favorecer la excelencia en el campo de los aprendizajes cognitivos, pero ciertamente perjudica la formación de competencias sociales.

Por esta razón, la vía administrativa debe guiar el proceso. Para tal fin se necesitan mecanismos de recolección de información y de incentivación, a efectos de alinear los objetivos de los actores sociales (familias, docentes, escuelas) con los de la sociedad, teniendo en consideración la imperfecta mensurabilidad de las variables relevantes en *input* (talento de los estudiantes, talento y capacidad de los docentes) y *output* (nivel de los aprendizajes, capacidades relacionales).

El sistema escolar italiano no está libre de palancas utilizables para orientar la localización de los docentes y motivar sus actividades (de los criterios de admisión a los listados a la articulación de lugares de trabajo y de diversos tipos de suplencia a la asignación de funciones-objetivo para cada docente). Pero la administración de tales instrumentos carece casi del todo de las características de coherencia, estabilidad y previsibilidad que la hicieron eficaz.

La confusa y continuamente modificada normativa respecto de los canales de ingreso a los cargos docentes perjudica la calidad del personal. La casi exclusiva relevancia de la antigüedad en el cargo para la progresión de carrera de los docentes, y la ausencia de informaciones a utilizar sobre la base de una clara asignación de responsabilidades para determinadas estructuras y dirigencias, provocan un dislocamiento entre los necesarios y potencialmente útiles procedimientos administrativos y los objetivos del sistema educativo. La ausencia de evaluación de resultados escolares para confrontar entre clases y escuelas impide no sólo que se provea información confiable a las familias, sino también que se orienten los incentivos de estudiantes y docentes.

Para lograr que el personal sea apto para las tareas que se le asignan, mecanismos de selección meritocrática para el ingreso y desarrollo de las capacidades didácticas tienen obvias ventajas respecto de la antigüedad en el cargo. La evaluación de resultados escolares puede también utilizarse como base para la introducción de sistemas retributivos ligados al desempeño de los docentes. No obstante, no parece posible medir de manera confiable el aporte individual de cada docente. Son preferibles, por lo tanto, esquemas grupales de incentivación insertos en una mejor organización de las relaciones en el interior de los establecimientos escolares y de las elecciones entre tales establecimientos de docentes y alumnos.

## Referencias

- Barbieri, G., Cipollone, P. y Sestito, P. (2007). “Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms”, en *Giornale degli economisti e annali di economia*, 66(3), pp. 335-374.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2005). “Competition and incentives with motivated agents”, en *American Economic Review*, 95, pp. 616-636. <http://dx.doi.org/10.1257/0002828054201413>
- Blau, F. y Kahn, L. (2005). “Do cognitive test scores explain higher US wage inequality”, en *Review of Economics and Statistics*, 87(1), pp. 184-193. <http://dx.doi.org/10.1162/0034653053327649>

- Bowles, S. y Hwang, S.H. (2008). "Social preferences and public economics: Mechanism design when social preferences depend on incentives", en *Journal of Public Economics*, 92, pp. 1811-1820. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.03.006>
- Burgess, S., Propper, C., Slater, H. y Wilson, D. (2005). "Who wins and who loses from school accountability? The distribution of educational gain in English secondary schools", en *CEPR*, discussion paper N° 5248.
- Friedman, M. (1995). "The Role of Government in Education", en *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gneezy, U. y Rustichini, A. (Agosto 2000). "Pay Enough or Don't Pay At All", en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 791-810.
- Gneezy, U., Niederle, M. y Rustichini, A. (2003). "Performance in Competitive Environments: Gender Differences", en *Quarterly Journal of Economics*, 118/3, pp. 1049-1074.
- Green, D. y Riddell, W. (2003). "Literacy and earnings: an investigation of the interaction of cognitive and unobserved skills in earnings generation", en *Labour Economics*, 10(2), pp. 165-184. [http://dx.doi.org/10.1016/S0927-5371\(03\)00008-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0927-5371(03)00008-3)
- Hanushek, E. y Rivkin, S. (2006). "Teacher quality", Capítulo 18, en Hanushek, E. y Welch, F. (eds.): *Handbook of the Economics of Education, Volume 2*. Elsevier North Holland, pp. 11051-1078.
- Kane, T.J., y Staiger, D.O. (2002). "The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, 4, pp. 91-114.
- Lavy, V. (2002). "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement", en *Journal of Political Economy*, 110(6), pp. 1286-1317.
- Lazear, E. (2003). "Teacher incentives", en *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 179-214.
- Lazear, E. (2004). "Speeding, tax fraud, and teaching to the test", NBER Working Paper N° 10932.
- Lazear, E. y Rosen, S. (1981). "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts", en *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 841-864. <http://dx.doi.org/10.1086/261010>
- McKinsey and Company (2007). "How the world's best-performing school systems come out on top", Mimeo.
- Murnane, J. (2008). "Educating urban children", NBER Working Paper N° 13791.
- Nalebuff, B. y Stiglitz, J. E. (1983). "Prizes and Incentives: Toward a General Theory of Compensation and Competition", en *Bell Journal of Economics*, 14(1), pp. 21-43. <http://dx.doi.org/10.2307/3003535>
- OECD (2003). "Attirare, formare e trattenere i migliori insegnanti: Rapporto nazionale dell'Italia". Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/54/6/17995383.pdf>
- OECD (2005). *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-sum-sv>

## Sobre los Autores

### Giuseppe Bertola y Daniele Checchi

Università Degli Studi Di Torino

[giuseppe.bertola@edhec.edu](mailto:giuseppe.bertola@edhec.edu)

Giuseppe Bertola es Doctor en Economía de MIT. En la actualidad es profesor del Instituto Universitario Europeo y de la Universidad de Turín. Su trabajo se ha concentrado en las áreas de macroeconomía, instituciones del mercado laboral y distribución del ingreso. Sus investigaciones recientes se centran en los efectos distributivos de las instituciones en el mercado laboral, especialmente en lo que respecta al proceso de integración económica y monetaria de Europa.

### Daniele Checchi

Università Degli Studi Di Milano

[daniele.checchi@unimi.it](mailto:daniele.checchi@unimi.it)

Daniele Checchi es graduado en Discipline Economiche e Sociali por la Università Commerciale "L.Bocconi", Master of Science in Economics por la London School of Economics y Doctor en Economía por el Ministero della Pubblica Istruzione. Se desempeña como profesor universitario en la Facoltà di Scienze Politiche y en la Facoltà di Economia de la Università degli Studi di Milano. Ha colaborado como consultor económico del Ufficio Studi CISL, centrándose en el análisis de la coyuntura económica y de la economía regional.

---

## archivos analíticos de políticas educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 22 Número 106

24 de noviembre 2014

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**Síguenos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.

---

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés),  
**Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

- Armando Alcántara Santuario** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- Claudio Almonacid** Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile
- Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia, España
- Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona, España
- Jose Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile
- Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México
- María Caridad García** Universidad Católica del Norte, Chile
- Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de León, España
- Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México
- Inés Dussel** DIE, Mexico
- Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de Madrid, España
- Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México
- Verónica García Martínez** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México
- Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla, España
- Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de Baja California, México
- Alma Maldonado** Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México
- Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Felipe Martínez Fernández** University of California Los Angeles, USA
- Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de Perú
- Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México
- Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de Zulia, Venezuela
- Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada, España
- Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina
- Paula Razquin** UNESCO, Francia
- Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España
- Daniel Schugurensky** Arizona State University
- Orlando Pulido Chaves** Universidad Pedagógica Nacional, Colombia
- José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia
- Miriam Rodríguez Vargas** Universidad Autónoma de Tamaulipas, México
- Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España
- Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México
- Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo, España
- Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña, España
- Antoni Verger Planells** University of Amsterdam, Holanda
- Mario Yapu** Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) **Rick Mintrop**, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi** University of Colorado, Boulder

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** Arizona State University

**Antonia Darder** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Strategies for Children

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** Learning Point Associates

**Sherman Dorn** University of South Florida

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State University

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of Minnesota

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** Bristol University

**Jacob P. K. Gross** Indiana University

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard** University of Southern California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California, Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas, Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Heinrich Mintrop** University of California, Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** University of Melbourne

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts, Dartmouth

**Laurence Parker** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Purdue University

**Felicia C. Sanders** The Pennsylvania State University

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Arizona State University

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** University of California, Los Angeles

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)  
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

**Dalila Andrade de Oliveira** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Paulo Carrano** Universidade Federal Fluminense, Brasil

**Alicia Maria Catalano de Bonamino** Pontificia Universidade Católica-Rio, Brasil

**Fabiana de Amorim Marcello** Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

**Alexandre Fernandez Vaz** Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Gaudêncio Frigotto** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

**Alfredo M Gomes** Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

**Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva** Universidade Federal de São Carlos, Brasil

**Nadja Herman** Pontificia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

**José Machado Pais** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

**Wenceslao Machado de Oliveira Jr.** Universidade Estadual de Campinas, Brasil

**Jefferson Mainardes** Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

**Luciano Mendes de Faria Filho** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Lia Raquel Moreira Oliveira** Universidade do Minho, Portugal

**Belmira Oliveira Bueno** Universidade de São Paulo, Brasil

**Antônio Teodoro** Universidade Lusófona, Portugal

**Pia L. Wong** California State University Sacramento, U.S.A

**Sandra Regina Sales** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Elba Siqueira Sá Barreto** Fundação Carlos Chagas, Brasil

**Manuela Terrasêca** Universidade do Porto, Portugal

**Robert Verhine** Universidade Federal da Bahia, Brasil

**Antônio A. S. Zuin** Universidade Federal de São Carlos, Brasil