

37.014/9

21538

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

**SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y EVALUACION EDUCATIVA**

PROGRAMA

ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

**LA ESTRUCTURA SALARIAL DOCENTE EN LA ARGENTINA:
CONCEPTOS, DIFICULTADES Y EVIDENCIA EMPÍRICA**

Alejandro Morduchowicz

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

PROGRAMA
ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

LA ESTRUCTURA SALARIAL DOCENTE EN LA ARGENTINA:
CONCEPTOS, DIFICULTADES Y EVIDENCIA EMPÍRICA

Alejandro Morduchowicz

INV	021538
SIG	FOLL 37.014
LIB	9

Febrero de 1997

SUMARIO EJECUTIVO

La composición relativa y absoluta de una escala salarial debería respaldarse en determinados criterios que la sustenten técnicamente. Existe una gran variedad de principios que no siempre se encuentran explicitados o contemplados durante la elaboración de un plan de remuneraciones. Cuando ello ocurre, lo más posible es que nos enfrentemos a una estructura de haberes en la que no hay correspondencia entre el salario percibido y la naturaleza y características del trabajo desarrollado.

En este documento se abordan las cuestiones más significativas que deberían tenerse en cuenta cuando se analiza la estructura salarial docente. En particular, se intenta remitir, en cada caso, a la experiencia de nuestro país en la materia. En tal sentido, el trabajo tiene por objeto aportar y ordenar algunos elementos para la agenda de discusión de las carreras profesional y salarial docente.

“Un breve resumen sería suficiente para recordar al lector los puntos más notables de esta obra. Muchas de las ideas que se exponen son enormemente especulativas, y algunas de ellas se revelarán sin duda como erróneas; no obstante, en cada caso he explicado las razones que me han movido a adoptar una idea en lugar de otra.

Los hechos falsos son muy perjudiciales para el progreso de la ciencia, pues suelen perdurar mucho tiempo; en cambio, las concepciones falsas, si están apoyadas por alguna prueba real, hacen muy poco daño, ya que todos experimentamos un placer saludable en demostrar su falsedad. Y cuando esto sucede, el resultado es que se cierra un camino hacia el error, al tiempo que suele abrirse una vía hacia la verdad.”

Charles Darwin

La estructura salarial de cualquier organización es, simplemente, un plan de compensaciones monetarias a los miembros individuales del grupo de empleados que la conforman. Los criterios generales que subyacen y sustentan una escala remunerativa no difieren entre las distintas actividades laborales. Por eso, aún cuando la literatura que aborda la temática salarial viene transmitiendo ciertas características específicas de las actividades que se analizan, no logra reflejar con eficacia las particularidades que hacen que determinados principios rijan un régimen salarial en un gremio y no en otro.

Así, por ejemplo, hay consenso en señalar que la formulación de propuestas de una estructura salarial docente debería contemplar que el sistema de remuneraciones: a) provea incentivos por mayores niveles de conocimiento, pericia pedagógica y perfeccionamiento que tiendan a renovar sus conocimientos en su campo de acción; b) estimule la retención de profesionales con mayor experiencia; c) contemple alguna/s medida/s de carga de trabajo y; d) aliente a los docentes de mayor mérito.

Como se puede observar, si de estos principios generales se sustituyesen los calificativos docente o pedagógico por cualquier característica de los trabajadores o profesionales de otro sector, continuarían teniendo plena validez. No obstante ello, el diseño y la instrumentación definitivos de un régimen salarial de un gremio en particular responde, aquí sí, a las especificidades del trabajo que se debe remunerar (por ejemplo, la definición de los indicadores sobre los que se medirá la productividad, si es que hubiesen pagos adicionales por ese concepto).

Las opiniones vertidas en este trabajo no comprometen, necesariamente, al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Agradezco muy especialmente a Stella Casas que continúa, con infinita paciencia, ayudándome a desentrañar los misterios de la composición del salario docente. A las innumerables horas de intercambio de ideas -que impiden precisar cuánto de este trabajo es mío y cuánto de ella-, se ha sumado su minuciosa lectura de una versión preliminar. Sus precisos comentarios han permitido mejorarlo. No obstante ello, la responsabilidad final por las posibles inexactitudes es, naturalmente, mía.

En lo que sigue discutimos la aplicación de los principios y criterios generales frecuentemente sugeridos para la definición de una estructura salarial para el sector docente. Naturalmente, este abordaje no puede hacerse independientemente del contexto de su carrera profesional. Desde esta perspectiva, el tratamiento de la estructura de remuneraciones es una acción que, a lo sumo, se retroalimenta con el análisis de la carrera docente. El camino seguido fue el de estudiar la conformación de la estructura salarial vigente en nuestro país en el marco de una carrera profesional que, a estos efectos, consideraremos como dada. Sin embargo, cuando corresponda, se discutirán ambos ítem -la carrera y el régimen salarial- en forma conjunta.

El documento se ha dividido en dos secciones ya que la determinación de la estructura salarial docente *racional óptima* o *equilibrada* (si es que cabe alguno de esos términos) supone la discusión y evaluación, principalmente, de los siguientes aspectos:

a) la definición de los criterios globales sobre los que se sustenta la instrumentación final de esa estructura; entre estos criterios se encuentra la fijación del salario mínimo al inicio de la carrera y el máximo que se alcanzará en algún momento de la misma y la especificación e incidencia de los factores que determinan el salario básico de cada cargo y,

b) la selección de otros factores que no se encuentran relacionados directamente con el cargo que ocupa un docente sino con su situación particular; en otras palabras, la estructura salarial debe contemplar si se abonarán adicionales y las razones que los justifican. Asimismo, en particular, se discuten las características, ventajas y dificultades del llamado adicional por mérito o desempeño.

Si bien el objetivo principal del trabajo es reseñar las cuestiones que se deben contemplar en la discusión de una estructura salarial, hemos decidido ilustrar, en los puntos en que ello fue posible, la contrapartida empírica para nuestro país de los conceptos abordados. Esto entraña no pocas dificultades. La primera es, como siempre, la de la disponibilidad de la información. A su vez, cuando este factor pudo superarse, subsistió la dificultad de la falta de homogeneización de los datos.

Por eso, cuando se acompañan los ejemplos numéricos de cómo se manifiesta o presenta una situación dada en la Argentina¹, no se pudo hacerlo para todos los niveles, cargos y provincias. No obstante esto, a los efectos de la ejemplificación, consideramos que la información, aunque limitada, es por demás suficiente y permite cumplir el objetivo de ilustración del concepto.

¹ Las fuentes principales de la información cuantitativa empleadas en este trabajo surgen de los documentos elaborados en el seno del Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo* por Lumi, S. et al (1995) y Gurman, B. et al (1996). En ambos casos, los datos son expuestos de una forma diferente a la que aquí se muestra. La responsabilidad por la forma de presentarlos y las conclusiones que se extraen de los ordenamientos aquí realizados son totalmente del autor.

I. LOS CRITERIOS GLOBALES

I.1. LOS CRITERIOS INTERNOS

En el proceso de determinación de la estructura salarial docente, el primer punto a considerar son los criterios o, mejor dicho, los conceptos que se supone remunerara el salario de esos profesionales. En otras palabras, se deben abordar, en primer término, las cuestiones relativas a las calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de lo 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. Una vez hecho esto, ese proceso sirve para determinar la estructura relativa de las remuneraciones docentes para diferentes categorías docentes dentro de la profesión².

Sin embargo, en nuestro país dicha estructura está determinada de forma implícita la mayor parte de las veces y desconocemos si esos criterios han sido aplicados, discutidos y contemplados alguna vez de forma explícita. Como consecuencia, se tiene una estructura que remunerara conceptos tan significativos como los señalados sin que se perciba que eso es lo que se está pagando.

Estos criterios son los que se deberían tener presente al momento de la organización o reforma de la estructura salarial docente; es decir, de las diferentes categorías, niveles y puestos que ocupan con un grado de diferenciación apropiado en la escala salarial para cada uno de ellos. Algunos de los principales son:

1. Nivel de calificación: En general, se entiende que una parte del salario es función del nivel académico alcanzado y éste, a su vez, depende de la instrucción general y específica como así también del entrenamiento recibido. En este sentido, suele considerarse que se debería contemplar el diferente tiempo y esfuerzo demandado para la preparación de los docentes de los distintos niveles.

Por eso, las distintas experiencias internacionales comprenden un basto rango de posibilidades de relacionar al salario con el tiempo de formación necesario para el ejercicio de la docencia, el tiempo de formación más la capacitación realizada, etc. y, si se quiere distinguir a los distintos niveles, ponderar a esos períodos por la naturaleza del servicio a prestar (por ejemplo, la diferenciación entre el nivel primario y medio aunque el tiempo de formación y/o capacitación hubiera sido el mismo en ambos casos).

En el Cuadro 1 se ejemplifica el pago implícito vigente por la diferente formación de un maestro de grado común de jornada simple y para un profesor del nivel medio con veinte horas cátedra³ al inicio de la carrera docente de cada uno de ellos. La confección

² Decimos estructura relativa dado que 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 remunerara, la restricción presupuestaria, etc.

³ Aún no hay consenso en la discusión sobre la equivalencia entre la cantidad de horas cátedra y un cargo docente. A los efectos de este trabajo optamos por una magnitud más bien conservadora. De todos modos, como se dijera en la introducción, los cuadros son al mero efecto ilustrativo y quien quiera suponer

del cuadro descansa bajo el supuesto de que la responsabilidad por el ejercicio de sus funciones es similar y, por eso, la diferencia entre sus haberes se explica por su diferente grado de calificación.

CUADRO 1/DIFERENCIAS SALARIALES SEGÚN EL NIVEL DE CALIFICACIÓN
Jurisdicciones seleccionadas. Jornada Simple. Mínima antigüedad. Año 1995.

	Maestro de Grado	Nivel Medio - Horas Cátedra	Diferencia Porcentual
	-en \$-		-en %-
Buenos Aires	346.7	462.2	33.3
Chaco	339.4	452.6	33.3
Chubut	449.7	542.4	20.6
Entre Ríos	333.6	393.6	18.0
La Rioja	444.2	549.4	23.7
M.C.B.A.	358.1	447.0	24.8
Mendoza	460.9	614.8	33.4
Misiones	332.3	340.4	2.5
Río Negro	473.4	515.2	8.8
Santa Cruz	867.7	905.2	4.3
Santa Fe	489.1	553.8	13.2

Fuente: Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información suministrada por las provincias.

Como se puede observar, el valor asignado implícitamente a este concepto difiere en cada jurisdicción. Como veremos más adelante, en la práctica los diferentes adicionales y formas de pago a los docentes han ido modificando la intención originaria de distinguir monetariamente cada cargo⁴.

2. Responsabilidad: Este ítem se diferencia del anterior pues lo que importa en este caso es la carga que supone el tipo de puesto que ocupan los docentes dentro del sistema. Esto puede ser remunerado con adicionales o con categorías salariales diferentes (un cargo diferente). En general, los puestos se dividen en actividades de tipo docente, administrativa y de dirección y supervisión. Se puede vincular a la cantidad de chicos que hay en el aula, la cantidad de docentes supervisados, etc.

una cantidad diferente de horas en el nivel medio encontrará que las diferencias atribuibles al nivel de calificación son, naturalmente, mayores o menores según se las hubiera aumentado o disminuido, respectivamente.

⁴ En los diferentes estatutos docentes se estipula un puntaje para cada cargo al cual se aplica un valor del punto de cuyo producto resulta la magnitud del básico y otros adicionales que también pueden ser establecidos de esa manera.

En el Cuadro 2 se muestran los resultados de la estimación del pago implícito vigente por la diferente responsabilidad de un maestro de grado común y un director del nivel primario de jornada simple. La confección del cuadro supone, implícitamente, que la calificación y antecedentes por el ejercicio de sus respectivas funciones es similar ya que se lo ha elaborado considerando para cada uno de esos cargos el mínimo de antigüedad posible. En tal sentido, la única diferencia en sus haberes estaría explicada por el diferente grado de exigencia que requiere cada cargo.

CUADRO 2/DIFERENCIAS SALARIALES SEGÚN NIVEL DE RESPONSABILIDAD
Jurisdicciones seleccionadas. N. Primario. Mínima antigüedad. J. Simple. Año 1995.

	Maestro de Grado	Director	Diferencia Porcentual
	-en \$-		-en %-
Buenos Aires	346.7	563.3	62.5
Chaco	339.4	519.9	53.2
Chubut	449.7	714.0	58.8
Entre Ríos	333.6	569.5	70.7
La Rioja	444.2	758.9	70.8
M.C.B.A.	358.1	544.6	52.1
Mendoza	460.9	773.9	67.9
Misiones	332.3	527.4	58.7
Río Negro	473.4	816.1	72.4
Santa Cruz	867.7	1509.2	73.9
Santa Fe	489.1	843.1	72.4

Fuente: Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información suministrada por las provincias.

Salvo en algunas pocas provincias el concepto responsabilidad o, más ampliamente, la remuneración por el ejercicio de un determinado cargo docente se encuentra implícito en el salario básico correspondiente al cargo. Desde esta perspectiva, podría señalarse que los diferentes índices o puntajes sobre los que se calculan los salarios básicos estarían indicando el modo en que se diferencia -monetariamente- cada rol.

3. Experiencia: En todos los sistemas educativos es reconocida con incrementos en el sueldo escalonados en el tiempo. La forma de remunerarla, tradicionalmente, ha sido por la vía del pago de un adicional por *antigüedad* en el que se puede admitir, también, la experiencia en otros ámbitos educativos (tales como docencia en las Fuerzas Armadas, etc.). Aún cuando la antigüedad es el concepto más extendido, hay casos en los que se toman exámenes cada tantos años para legitimarla. Si el examen no permitiese avalar esa experiencia, un docente con la misma antigüedad que otros no percibirá ese adicional.

No hay un patrón uniforme del período que debe mediar entre el mínimo y el máximo de un salario: las experiencias internacionales muestran desde mínimos de 8 años hasta los casi 40 años. Sobre el particular, la recomendación de la OIT (1978) para el caso de los docentes es de un rango de entre los 10 y los 15 años. A su vez, si bien la diferencia entre esos mínimos y máximos es muy diferente entre países, se observa que oscila en alrededor de un 100%.

En la Argentina, la cantidad de años que debe transcurrir antes de que se pueda aspirar al salario más alto dentro de un mismo cargo es de 22 años y la diferencia salarial entre el inicio y el fin de la carrera de ese docente debería ser del 120%. En promedio, cada cinco años y hasta alcanzar los veintidós de antigüedad, el sueldo básico docente se incrementa entre un 20% y un 30% en concepto de ese componente. Así, aún cuando se decidiera no aumentar los salarios, estos igual aumentarían nominalmente (naturalmente, si una jurisdicción congelase los *corrimientos* en la antigüedad, esto no se verificaría).

No obstante, de modo similar a otros ítem, aquí también los hechos superan la previsión legal ya que los distintos adicionales y la forma de calcularlos altera la intención original de compensar monetariamente esa situación (volveremos más adelante sobre las modificaciones que imprimen los adicionales).

CUADRO 3/ DIFERENCIAS SALARIALES DEBIDAS A LA EXPERIENCIA
Jurisdicciones seleccionadas. Maestro de Grado. N. Primario. J. Simple. Año 1995.

	Inicio de Carrera	Fin de Carrera	Diferencia Porcentual
	-en \$-		-en %-
Buenos Aires	346.7	606.7	75.0
Chaco	339.4	628.0	85.0
Chubut	449.7	837.4	86.2
Entre Ríos	333.6	616.7	84.9
La Rioja	444.2	873.3	96.6
M.C.B.A.	358.1	760.2	112.3
Mendoza	460.9	728.2	58.0
Misiones	332.3	593.3	78.5
Río Negro	473.4	873.5	84.5
Santa Cruz	867.7	1098.1	26.6
Santa Fe	489.1	654.1	33.7

Fuente: Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información suministrada por las provincias.

En cuanto a la experiencia no-docente, cabe comentar que no es común pagar la de otros ámbitos aunque no es impensable (y de hecho sucede en algunos países) aceptar la adquirida en otros lugares para posicionar al docente en una escala superior cuando se incorpora a la profesión (en algunos lugares se acepta que si interrumpe el servicio para desarrollar tareas vinculadas de alguna manera a la docencia, cuando se reintegra, se lo toma en cuenta a los efectos del cómputo de este concepto).

En síntesis, se suele decir que los criterios internos (por los cuales se remunera a los docentes en términos relativos unos respecto de otros), se pueden aplicar/medir con cierto grado de objetividad: la calificación se puede comparar con los contenidos, tiempo de duración, etc. de los cursos realizados; la responsabilidad, es factible de ser parametrizada en términos del tamaño de escuela, de cantidad de docentes supervisados, de la naturaleza diferenciada de las tareas que se desarrollan en uno u otro cargo, etc. y la experiencia, aún cuando se suele considerar insuficiente y limitada, por la antigüedad en el ejercicio profesional. Por lo demás, los dos primeros son aplicables en forma general a todos los docentes y el tercero es sólo asignable a grupos individuales de docentes (ya que es función de la *experiencia* individual de cada uno de ellos).

I.2. EL BÁSICO AMPLIADO Y LA CARRERA PROFESIONAL Y SALARIAL DOCENTE

I.2.1. El básico *ampliado*

Una vez aclarado el contexto general para la definición de los conceptos que remunera un salario docente, el tema que se suele abordar en el análisis y formulación de las estructuras salariales de este gremio es la necesidad de que las remuneraciones induzcan a la atracción de docentes calificados sin temer el ofrecimiento de sueldos atractivos al inicio de la carrera. A estos efectos se da por supuesto que esos salarios deben asegurar un **standard de vida digno** para los trabajadores (lo que deriva en que se contemple el **costo de vida** en la remuneración de los docentes). En otras palabras, el **mínimo debe cubrir el standard de vida adecuado**, independientemente de la carrera profesional, los adicionales, etc. que se establezcan.

En la Argentina, supuestamente, el mínimo salarial de un cargo estaría dado por un componente del sueldo denominado Básico. Tradicionalmente ese componente del salario es el que ha sido utilizado como indicador de los ingresos de los docentes. Sin embargo, distintos adicionales han ido distorsionando la idea del Básico por lo que no se puede considerar a éste aisladamente de otras sumas que se le dan a los docentes.

A los efectos de la definición del mínimo; en este punto señalemos que consideramos como tal a la suma que espera percibir un docente al inicio de su carrera más allá de la denominación que reciba el componente que se le abone. A título de ejemplo, si en una jurisdicción se le paga el adicional por presentismo a todos los docentes aún cuando falten, ello significa que ese adicional ha sido incorporado al haber de los trabajadores en forma permanente e independientemente de la situación particular de cada docente. A estos efectos, ese adicional lo consideramos dentro del mínimo; en otras palabras, el docente, al calcular los ingresos que percibirá cuando ejerza su actividad *incorpora* en su remuneración esa suma sin tener que reparar en qué sucederá si falta, etc.

En forma más general, cada cargo de la carrera docente tiene un mínimo, al que podemos denominar *básico ampliado* y, para el caso de nuestro país, decidimos construirlo agregando al básico *tradicional*, los adicionales comunes al cargo que ocupa ese docente (por ejemplo, material didáctico, estado docente, etc.) y los no comunes a ese cargo pero que son *frecuentes* o, en otras palabras, que los perciben todos, tal como el caso del presentismo, señalado más arriba, o el adicional por zona desfavorable que también, en algunas provincias (v.g. Santa Cruz y Tierra del Fuego) lo cobran todos los docentes, independientemente del lugar donde se encuentren prestando servicios. Luego, sobre la base del básico ampliado, los docentes pueden percibir diferentes adicionales por distintos conceptos que incrementan sus haberes pero que atañen a su situación, actividades, condiciones de trabajo, etc. particulares (volveremos sobre este punto en la segunda parte).

En el siguiente cuadro ejemplificamos los salarios del inicio y fin de la escala a los que se puede aspirar en la carrera docente dentro de la escuela para el nivel primario común de jornada simple. El sueldo mínimo es, sencillamente, el básico ampliado del maestro de grado y el máximo, surge de la suma del básico ampliado del director y el adicional por antigüedad más alto posible de ser alcanzado

CUADRO 4/SALARIOS MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA CARRERA DOCENTE
Jurisdicciones seleccionadas. Nivel Primario. Jornada Simple. Año 1995.

	Maestro de Grado	Director	Diferencia Porcentual
	-en \$-		-en %-
Buenos Aires	346.7	1083.3	212.5
Chaco	339.4	1025.1	202.0
Chubut	449.7	1392.4	209.6
Entre Ríos	333.6	1135.8	240.5
La Rioja	444.2	1694.4	281.4
M.C.B.A.	358.1	1155.9	222.8
Mendoza	460.9	1163.3	152.4
Misiones	332.3	984.0	196.1
Río Negro	473.4	1620.9	242.4
Santa Cruz	867.7	2142.0	146.9
Santa Fe	489.1	1237.3	153.0

Fuente: Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información suministrada por las provincias.

Todo lo que se pueda decir sobre la importancia de este ordenamiento de la información salarial es insuficiente. Entre sus corolarios principales podemos apuntar que:

- a) En primer lugar, y como dijéramos más arriba, permite precisar el monto que percibe un docente al inicio de su carrera magisterial. Así, independientemente de la denominación de algún componente particular de su salario, los docentes saben que esa será su remuneración básica (el *piso*) cuando ingresen a la docencia (más allá de que ese salario pueda ser superior por las condiciones particulares en que ejerce sus funciones -v.g. la región en que ejerza, etc.-),
- b) De modo similar, y en el mismo orden de ideas, informa cuánto es el máximo al que podrá aspirar si permanece en la docencia y va ascendiendo en su carrera hasta llegar al cargo más alto que puede lograr dentro de la escuela,
- c) Como consecuencia, señala el rango remunerativo dentro del que podrá moverse a lo largo de su carrera. Así, cualquiera sea el cargo que ocupe, estará ubicado dentro de esa escala remunerativa. Este punto es igualmente válido para los responsables de la formulación de las políticas salariales en cada jurisdicción ya que dicho rango le impone las cotas inferior y superior dentro de las que puede actuar para los demás cargos del escalafón,

- d) Desde un punto de vista analítico, facilita las comparaciones interjurisdiccionales por la uniformidad que se le imprime al salario cuando se lo aborda por su contenido y no por su forma (o nombre de los componentes con que se remunera a los docentes),
- e) Por último, pero no menos importante, ofrece una idea del sistema de incentivos monetarios implícitos que tiene un docente para ascender de cargo y/o permanecer en la profesión.

En síntesis, cuando se establecen salarios individuales para distintas categorías de docentes, se conforma una escala salarial buscando el valor absoluto de un salario individual que puede o no contemplar el de los demás. Así, implícita o explícitamente, se establece una estructura de salarios relativos que abarca el rango que va desde el mínimo hasta el máximo nivel salarial factible de ser alcanzado en la carrera de un docente.

1.2.2. El salario y la carrera profesional

Se pueden establecer distintos tipos de categorías para la estructuración de las escalas salariales: en la mayor parte de los países esa división se hace por niveles. En ese caso, la diferencia entre las mismos puede ser variable (algunas veces el sueldo al inicio de la carrera en los niveles primario y medio es muy similar y otras no). Hay sistemas educativos en los que estos no se toman en cuenta y sí se consideran las calificaciones (tipo de estudios, competencias profesionales, etc.). En otros casos, se hacen distintas escalas para rangos diferentes de cantidad de años requeridos en la formación de sus docentes.

En otros países, 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. De ese modo, contrariamente a la tradición, últimamente se ha venido considerando la factibilidad de proveer una oportunidad a los docentes para alcanzar una distinción profesional, junto al correspondiente reconocimiento salarial, sin que deba abandonar sus tareas frente al curso por una posición administrativa, directiva o de supervisión. En otras palabras, esto nos remite a una carrera profesional docente horizontal remunerada conforme esos parámetros.

En nuestro país, esta posibilidad no está contemplada en ninguna jurisdicción: la estructura de remuneraciones docentes está elaborada como una pirámide salarial. De ese modo, se desincentiva a los docentes que quisieran mantenerse, por ejemplo, frente al aula pero que, para poder obtener un incremento salarial mayor al que le brindaría el mero paso del tiempo, deben abandonar sus funciones (si tienen éxito en los concursos para ascender de cargo) para comenzar a desempeñar tareas administrativas, etc.

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, etc. Claramente, este sería un caso en que no se beneficia ni el docente, ni el sector educativo ni, por lo tanto, la sociedad.

En el sistema educativo argentino no se contemplan incentivos monetarios explícitos para que los docentes se perfeccionen o, en términos más generales, intenten superarse a sí mismos. Los cursos, la capacitación, etc. sólo son funcionales como antecedentes para ascender en la escala jerárquica⁵. 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 una carrera salarial en la que se *asciende* horizontalmente que aliente a los docentes a continuar dentro del mismo cargo permitiría contemplar esa mejor preparación, mayor experiencia, etc. contribuyendo a jerarquizar al docente que, sin tener la intención de cambiar sus funciones, no encuentra otra vía para una mayor movilidad salarial (que vaya más allá del pago por antigüedad).

La instrumentación de una escala salarial horizontal supone la necesidad de modificar la propia carrera profesional sobre la que debería sustentarse y, para eso, como explica Benson (1978), corresponderá contemplar y diseñar sus funciones -continuando con el ejemplo anterior, aún dentro del aula- para que el sistema educativo aproveche los beneficios de contar con esos docentes más calificados, con mayor experiencia, etc.

Para concluir, señalemos que la mayor parte de los sistemas educativos cuentan con un antecedente que muestra no sólo que una reforma de esa naturaleza no es impracticable sino que ilustra sobre el funcionamiento de lo que es una carrera profesional y salarial horizontal: la Universidad. La escala Ayudante - Jefe de Trabajos Prácticos - Adjunto - Titular, es un ejemplo de este tipo de carrera en la que el docente continúa frente al aula con diferentes funciones, mayor jerarquía y reconocimiento salarial.

I.2.3. Las dificultades para la elaboración de escalas salariales *óptimas*

La confección de una estructura salarial *equilibrada* no está exenta de dificultades. No se conocen experiencias en las que se conjuguen *armónicamente* los distintos principios (Alexander y Salmon, 1995). Quizás, la restricción presupuestaria sea el factor que tiende a modificar y distorsionar hasta las mejores formulaciones de estructuras salariales docentes.

Una vez concluida la ardua tarea de elaboración de la matriz de funciones, jerarquías, cargos, valores, etc., el siguiente paso es la estimación del costo de la instrumentación

⁵ Para una extensión y discusión de este tema, ver Morduchowicz, A. y Marcón, A. (1996).

del sistema de remuneraciones desarrollado. Generalmente, la práctica de este tipo de cálculos es un ejercicio de aproximaciones sucesivas y, lo más probable, es que el formulador del plan de remuneraciones se tope con que la magnitud de recursos públicos para solventar la estructura diseñada sea insuficiente. Entonces, como suele ocurrir, deberá adaptarse el modelo teórico a la disponibilidad de dinero para hacerle frente; en otras palabras, corresponderá elegir el camino a seguir (es decir, qué debe modificarse).

A título ilustrativo, supongamos que para resolver este problema se decide *nivelar para abajo* de modo tal que los salarios relativos entre cargos se mantengan en el mismo nivel. Este sería el caso de, por ejemplo, un cargo para el que se había estipulado que tendría una remuneración un tanto por ciento superior a otro. Para adecuar esa estructura a la disponibilidad de financiamiento, se decide disminuir la suma prevista para el cargo inferior, el cargo superior se acomoda automáticamente y, de ese modo, las distancias relativas se mantienen iguales. Sin embargo, bien puede suceder que el nuevo menor salario de quien se encontraba en el escalón inferior, no alcance a cubrir un standard de vida mínimo.

Por eso, una salida alternativa podría ser la de acortar la brecha salarial entre uno y otro cargo. Sin embargo, con ello se estaría modificando la intención originaria de retribuir y, por lo tanto diferenciar en determinada magnitud la jerarquía, responsabilidad, calificación, etc., de los distintos docentes. Además, tanto en este caso como en el anterior, se estarían modificando las remuneraciones relativas con respecto a otras actividades económicas que, se supone, también debieron contemplarse durante la elaboración de la escala salarial.

En tal sentido, la definición de la estructura jerárquica y de haberes de los docentes no debe atender solamente a su armonización interna sino que debe tener presente la valoración respecto de otras profesiones, ocupaciones y ramas de actividad dentro de una misma sociedad. Estas comparaciones con otros ámbitos -llamadas también criterios externos-, como en los demás casos, pueden ser consideradas explícita o implícitamente en los sistemas educativos en el momento de la formulación y negociación salarial⁶.

En nuestro país, la restricción presupuestaria ha jugado un rol por demás significativo en la distorsión de los salarios relativos tanto al interior del gremio docente como en 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

⁶ Este cotejo no es fácil de evaluar/valorar en el sentido que son muchas las diferencias que existen entre el ejercicio de la docencia y otros trabajos (cantidad de horas trabajadas, licencias, condiciones de trabajo, etc.). A estos efectos, el criterio más frecuentemente seguido es el de la comparación de la equivalencia entre las carreras de estudio (naturaleza académica) y sus respectivos períodos de duración, la responsabilidad y la índole de las tareas (trabajo intelectual o manual).

modificatorias. En efecto, es una práctica común en nuestro medio 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 (es decir, si se contemplaron los criterios comentados más arriba, etc.) 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.

II. EL PAGO DE ADICIONALES

II.1. CONCEPTOS Y SUSTENTO PARA SU PERCEPCIÓN

La existencia de adicionales por servicios específicos se ha vuelto algo medianamente común en el sistema educativo (tanto en el nuestro como en otros países). Suelen hacerse cuatro críticas principales a esta práctica: 1) crean problemas entre quienes perciben y entre quienes no reciben esos adicionales, 2) es difícil encontrar un área de la docencia en la que no puedan justificarse, 3) erosionan algunas de las características de la profesión docente ya que se tiende a pensar en un servicio donde la medida es el tiempo y esfuerzo requerido para realizar una actividad y no en unidades o elementos particulares de ese servicio y, 4) no siempre existe un vínculo entre los adicionales y lo que se paga por la tarea (con lo que se pierde la relación que debería existir entre el salario y el trabajo que se está desarrollando).

Los suplementos salariales por determinadas (extra) actividades y/o situaciones son una de las formas de evitar la determinación de una estructura sencilla con criterios uniformes para los docentes. Sin embargo, debe señalarse a su favor que esta práctica refleja el intento de vincular al salario sobre la base de las características del servicio prestado (de todos modos, es un justificativo débil ya que no es un obstáculo que no se pueda sortear con la elaboración de una escala salarial apropiada).

Si algunos de los conceptos por los que se suele abonar adicionales deben o no estar diferenciados por la vía de un suplemento explícito, puede ser materia de discusión y, al menos, podrían encontrarse tantos motivos a favor como en contra de proceder de uno u otro modo. Los argumentos atañen, principalmente, a la estabilidad de la situación particular que les da origen.

A título de ejemplo, consideremos el adicional por prestación de servicios en una zona desfavorable. En este caso, parecería claro que se debe abonar como adicional a los haberes del docente (aún cuando desarrolle su actividad para siempre en ese lugar; pero esto es algo que no puede saberse *ex ante*). Su instrumentación como pago por separado obedece a la posibilidad de eliminar el componente cuando desaparece el hecho que le dio origen. Menos transparente sería el caso de un docente que presta un servicio de mayor responsabilidad como, por ejemplo, un cargo directivo. Aquí, la distinción no es tan precisa y ese concepto puede tanto estar incluido dentro del Básico como diferenciárselo en la forma de un adicional.

En última instancia, la forma en que se remunera estaría vinculada más a la ductilidad de la administración de la liquidación salarial para adaptarse rápidamente a cambios en la situación particular que revista un docente que a otra cuestión.

Ahora bien, 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 lo que sigue enumeramos sólo los más frecuentes en los distintos sistemas educativos. Como se verá, algunos conceptos ya han sido comentados cuando consideramos los criterios generales para la formulación de la estructura salarial (y, por ello, no volveremos a extendernos sobre los mismos).

1. Reconocimiento por responsabilidad. Pueden presentarse ante cualesquiera de estas situaciones o por una combinación de las mismas: por el cumplimiento de tareas de índole administrativa (v.g. secretario), dirección, supervisión, etc. Este adicional puede variar según el tamaño de la escuela (es el criterio más extendido) -en general, los maestros no cobran adicionales por el tamaño del aula-, según exista o no otro tipo de personal para colaborar en esas tareas, la jornada laboral -simple o completa-, etc.; según la modalidad de las escuelas: si son establecimientos que imparten educación especial, o de alguna naturaleza que amerite el pago (o la consideración) de algún adicional de este tipo. En la mayor parte de las provincias estos conceptos se encuentran contemplados dentro del Básico de cada rango (por ejemplo, un director de un establecimiento con una alta cantidad de alumnos, tiene un básico salarial más alto que un director de un establecimiento con menos matrícula -las respectivas normas estipulan los límites para ser considerado como director de una u otra categoría-).

2. Asignaciones a profesionales: en los países en que existe, sólo se reconoce el pago a docentes que por las características especiales de su función se considera que un conocimiento profesional determinado es beneficioso. En la mayor parte de las provincias de nuestro país, en este caso también, los profesionales de otras disciplinas que ocupan determinados puestos docentes tienen cargos y remuneraciones básicas diferentes y no un adicional *ad hoc*.

3. Adicional por trabajo extra: puede ser tanto por horas extras, por la participación en tareas extracurriculares, etc. En la Argentina no se contempla ni implícita ni explícitamente la remuneración por este concepto (aunque sí se ha contado con experiencias que contemplan una mayor remuneración por horas dedicadas a la planificación, etc.).

4. Por trabajo no-docente: puede, a su vez, ser dividido en dos: i) por tareas relacionadas con el funcionamiento de la escuela tales como tareas de supervisión (comedor escolar, recreación, responsabilidad de la biblioteca de la escuela, etc.), reuniones con los padres de los alumnos, etc. y; ii) las que no lo están: supervisión de juegos, competencias deportivas, trabajo durante las vacaciones en colonias, etc. En la Argentina sólo hay pocos casos de adicionales por alguno de estos conceptos (v.g. comedor escolar en la provincia de Santa Fe) y, en otros, como la administración de la biblioteca, suele existir un cargo distinto a los demás y, por lo tanto, un básico también diferente. En general, en gran parte de los sistemas educativos de otros países, estas tareas se consideran parte de los deberes y cargas habituales de los docentes frente al aula.

5. Por cuestiones no relacionadas con el trabajo: un ejemplo típico de este tipo de adicionales es el que se paga según la composición de familia del docente (tales como las asignaciones familiares). En nuestro país esta modalidad forma parte de la política salarial general para todos los trabajadores en relación de dependencia independientemente del sector productivo en que se desempeñen.

6. Por Zona: es un sistema muy extendido en casi todos los sistemas educativos. Hay muchas variantes en la implementación y determinación de las zonas: si hay o no servicios públicos, transporte de pasajeros, la cantidad de habitantes de la población, si el sistema ofrece el alojamiento al docente, etc. Su origen se fundamenta en la dificultad extendida para encontrar incentivos para atraer docentes a áreas desfavorables geográficamente.

En nuestro país, con excepción de la M.C.B.A., en todas las provincias se remunera este concepto. Sin embargo, los parámetros para su determinación no siempre obedecen a criterios *técnicos* que los sustenten. Así, por ejemplo, hay provincias en las que, aún cuando se establezca una escala según el grado de desfavorabilidad, todos los docentes cobran alguna suma en concepto de "zona" (incluso los que viven en la ciudad capital de la provincia). Además, el adicional se limita a contemplar cuestiones espaciales y no prevé la existencia de aglomerados urbanos con algún grado de riesgo (por ejemplo, infeccioso, etc.) en los que se debería compensar esa situación.

Otro ejemplo sobre la ausencia de criterios *adecuados* lo constituye la fórmula para su cálculo; en varias provincias se obtiene como porcentaje del Básico, etc. Por eso, dependiendo del cargo que se ocupa dentro de un mismo establecimiento, un docente cobra una suma por ese concepto y otro docente otra. De ese modo, implícitamente, se

está suponiendo que la desfavorabilidad impacta de un modo diferente a las personas según el cargo que ocupan dentro del sistema cuando el hecho que se intenta compensar -el ejercicio profesional en una región determinada- es el mismo independientemente de la situación particular de un docente en un cargo o función.

7. Por residencia en determinadas áreas urbanas: este adicional se formula en los casos en que el costo de vida en las grandes ciudades es muy diferente al de otras zonas del país. Ahora bien, si se quisiera partir de una base más o menos uniforme, lo que debería estudiarse es la diferencia en el costo de vida entre las distintas regiones del país y reconocer esa situación en el básico de los docentes (es decir, se debería analizar la Paridad del Poder Adquisitivo interjurisdiccional y aplicar las diferencias de costo de vida en los salarios). Una vez, más, en nuestro país esta situación se encuentra contemplada en forma implícita. Por ejemplo, en la provincia de Tierra del Fuego los trabajadores (y no sólo los docentes) tienen niveles salariales superiores a los de ocupaciones similares en el resto de las jurisdicciones.

8. Antigüedad: como se dijo, este concepto ha sido la fórmula hallada para remunerar la experiencia y su existencia está siendo cada vez más cuestionada. Sin embargo, si aún continúa vigente en la mayor parte de los sistemas educativos es porque no se ha consensuado el método más eficaz llamado a sustituirla.

No obstante, parecería estar cobrando vasta aceptación la idea de retribuir a la experiencia con un adicional por mayor *competencia* profesional. Kelly y Odden (1995), sintetizan la combinación de formas de remunerar la mayor habilidad y conocimiento. Así, se reemplazaría el pago por antigüedad por un componente que responda a las aptitudes profesionales debidamente evaluadas y certificadas. En este caso, a diferencia del adicional que se está sustituyendo, no necesariamente todos los docentes cobrarían el suplemento salarial. Sin embargo, contrariamente al pago por mérito -la propuesta más ampliamente debatida por la literatura y que abordamos en el siguiente punto-, no hay obstáculos a que todos los docentes lo perciban en la medida que logren acreditar esas habilidades ya que no hay competencia entre los mismos por una suma fija previamente estipulada a repartir.

II.2. EL PAGO POR MÉRITO

Una postura muy difundida en la literatura relativa a la economía laboral es la del intento de relacionar los salarios (no sólo de los docentes) con su desempeño. Según el paradigma teórico dominante en economía, todos los salarios deberían ser “pagos por mérito”⁷.

Según quienes proponen este tipo de compensaciones, el problema de las escalas salariales uniformes es que no proveen incentivos ni penalidades (monetarias) que

⁷ De ese modo se estaría siendo consistente con los corolarios de la teoría de productividad marginal.

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: a) los docentes se encuentran motivados, principalmente, por estímulos monetarios y, b) 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 que viabilice una mejora salarial.

Por eso sugieren que una proporción de los salarios sea percibida sólo por una parte del universo docente. Sin embargo, en tanto en otros sectores de la economía (v.g. industria) es posible plantear un vínculo del salario con la productividad sin mayores problemas, la especificidad del servicio educativo obstaculiza dicha tarea.

Independientemente de la validez de los argumentos sobre los temores, etc., lo que podríamos denominar *dificultad de la medición* existe y ha sido el principal argumento 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 el problema más importante 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.

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 calidad que se le toman a los alumnos.

En lo que se refiere a las mediciones objetivas, 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 con lo que, 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 posibilidades⁸. Por último, un problema adicional es que no se puede imputar sólo a un maestro la contribución a los resultados (sean estos buenos o insuficientes) y, menos aún, al logro de los diferentes objetivos que tiene la educación. En tal sentido, si se trabaja en equipo o si hay un proyecto institucional, el pago por mérito enfrenta el dilema de cómo compensar a un individuo exclusivamente y, si se decide premiar al grupo, cómo hacer con los *free riders* u *oportunistas* que participarían de los beneficios de una acción a la que no contribuyeron.

En cuanto a la evaluación subjetiva, esos autores señalan que un sistema de pagos por méritos debería ser capaz de dar respuesta a dos interrogantes principales: a) ¿por qué una persona recibe un pago por mérito 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)? Asimismo, 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. Por eso, se podría correr el riesgo de perder la cooperación de los maestros que, aún siendo *buenos*, no fueron calificados como para conseguir el adicional a su sueldo. 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.

Por su parte, Hanushek (1994) comenta algunos caminos que se han estado discutiendo para sortear algunos de los problemas de la instrumentación de un pago por mérito a los docentes. Entre ellos, se ha sugerido que: i) las actividades compartidas, deberían ser premiadas grupalmente; ii) sólo correspondería incentivarse monetariamente actividades mensurables en forma objetiva; iii) se debería inducir a la participación de los docentes en el diseño de los sistemas de pagos por mérito y; iv) debería instrumentarse una certificación de conocimientos y habilidades cada tantos años como ocurre en algunos países en otras disciplinas (v.g. medicina). Ahora bien, no obstante el progreso que esto último significaría, una certificación de esta naturaleza seguiría

⁸ Esto es así pues, según la teoría neoclásica, los maestros terminarían igualando la Utilidad Marginal del último minuto asignado a cada alumno y, por lo tanto, les convendría destinar su tiempo a los que mayor probabilidad de obtener mejor puntuación tienen.

siendo limitada ya que persistiría la ausencia de elementos de juicio que acrediten el éxito de las actividades individuales dentro del aula.

Si bien en la Argentina 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 maestros 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 puntuación⁹.

Es interesante observar que en nuestro país existió una suerte de pago por mérito hace más de un siglo. Lamentablemente, no se sabe cuál ha sido la suerte final que ha corrido ni la valoración de los respectivos actores sobre el funcionamiento del sistema. Sólo disponemos del ejemplar de "El Monitor de la Educación Común" -publicación oficial del Consejo Nacional de Educación-, en la que se reprodujo la resolución aprobada por ese Organismo el día 21 de mayo de 1884 (más de treinta años antes de que en Estados Unidos comenzasen a regir compensaciones de este tipo)¹⁰.

Según puede leerse en esa resolución, las *Palmas Escolares* -tal su denominación- constituían "una recompensa especial para premiar los méritos y servicios del personal docente". Estas podían ser de dos clases: de primera (un distintivo de esmalte verde sobre oro) y de segunda (igual distintivo pero sobre plata). A su vez, había una compensación monetaria a percibir por el término de veinte meses efectivizada en un sobre sueldo de 20 pesos m/n para el que recibiera la Palma de primera clase y de 10 pesos m/n para el que obtuviera la de segunda.

Asimismo, esa norma estableció las características necesarias para ser acreedor del premio: el docente debía haberse distinguido "en la educación común por su competencia y buena conducta" durante un periodo no inferior a cinco años "o por adelantos en todo lo referente a la enseñanza popular, ya sea por sus obras didácticas, inventos aplicables a la edificación o mobiliario de las escuelas, creación o perfeccionamiento de sistemas de educación, difusión de los conocimientos profesionales por medio de la prensa y de conferencias, etc."

Además, se estipulaba y preveía cómo y por quién sería evaluado el maestro ("principalmente por el resultado de los exámenes anuales de su escuela" que junto a los informes del "libro de méritos y servicios" serían los elementos básicos a considerar por una Comisión *ad hoc*), los beneficios adicionales tales como preferencia para los

⁹ Para una ampliación, ver Morduchowicz y Marcón, *op. cit.*

¹⁰ Agradezco a Atilio Marcón haberme dado a conocer este valioso documento.

ascensos, su ubicación en los actos escolares, la posibilidad de la suspensión del pago del premio, la facultad de continuar percibiéndolo por los familiares en caso de fallecimiento, etc.

Como se puede ver, varios años antes de que la *administración científica* comenzase a constituirse como paradigma, la Argentina ya disponía de un sistema de incentivos para su sistema educativo. No obstante, debe señalarse que si se consideran atentamente los hechos que podían dar lugar a la percepción del premio, éste se orientaba más a la distinción de *méritos* propiamente dichos que a la compensación de la productividad de los docentes de la época.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como se comentara más arriba, hasta el presente no se conocen experiencias en las que se hubieran combinado satisfactoriamente todos los principios generales que enmarcan una estructura salarial docente. En tal sentido, la restricción presupuestaria puede constituir el principal obstáculo para alcanzar el objetivo de la instrumentación adecuada de una escala salarial.

Sin embargo, no existen impedimentos instrumentales que obstaculicen la elaboración de un diseño aceptable de dicha estructura. Cuestiones como el estímulo al perfeccionamiento y profesionalización del docente, el incentivo al estudio, la investigación y niveles de conocimiento más altos que los alcanzados en la etapa de formación de grado, la responsabilidad y la experiencia por el ejercicio de un tipo de cargo, son factibles de ser mensurados y, por lo tanto, compensados monetariamente. A estos efectos, debería discutirse qué remunerara el Básico y la justificación de los adicionales al mismo.

En nuestro país hay un sistema de remuneraciones implícito en el sentido que los criterios técnicos que lo sustentan (si es que existen) no se encuentran claramente definidos. Por su parte, también se ha visto la significativa dispersión en el pago por los distintos conceptos y criterios entre las provincias. Y estas diferencias no pueden ser atribuibles solamente a las restricciones presupuestarias ya que -aún cuando una limitación importante- la escasez de recursos debería incidir, en última instancia, en bajos niveles absolutos salariales a lo largo de la carrera y no, también, en una valoración tan diferenciada de los distintos conceptos por parte de cada jurisdicción.

En otras palabras, más allá de la restricción presupuestaria, no resulta sencillo comprender y justificar la diferente valoración de las provincias respecto de los niveles de calificación o responsabilidad requeridos para ejercer un cargo. En tal sentido, el hecho de que el pago por antigüedad sea más o menos uniforme en los respectivos estatutos docentes -aún cuando fácticamente esa compensación se encuentre

distorsionada y modificada- estaría señalando que la definición de pautas uniformes no es impracticable.

En cuanto al debate (irresuelto) del pago por mérito, existe cierto consenso en señalar que, quizás, lo mejor que pueda hacerse sobre el particular sea el diseño de una carrera profesional adecuada a los objetivos de incentivar al docente por su superación permanente. A esta postura -que compartimos-, debemos agregar que debería complementarse con una escala salarial horizontal que refleje monetariamente esa redefinición y jerarquización de sus roles y funciones.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, K. y Salmon, R. (1995): *Public school finance*. Allyn and Bacon Inc. Boston.

Benson, C. (1978): *The economics of public education*. Tercera edición. Houghton Mifflin Company. Boston.

Burrup, P.; Brimley, V. y Garfield, R. (1993): *Financing education in a climate of change*. Allyn and Bacon Inc., Quinta Edición. Boston.

Cohn, E. (1996): "Methods of teacher remuneration: Merit pay and career ladders" en W. Becker y W. Baumol, *Assesing Educational Practices*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Gurman, B. *et al* (1996): *Análisis interjurisdiccional del salario docente*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Mimeo. Buenos Aires. | v

Hanushek, E. (1994): *Making schools work. Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution. Washington D.C.

Johns, R.; Morphet, E. y Alexander, K. (1983): *The economics and financing of education*. Prentice-Hall Inc. Cuarta Edición. New Jersey.

Johnson, S. (1984): "Merit pay for teachers. A poor prescription for reform". *Harvard Educational Review*. Vol. 54, N° 2.

Kelly, C. y Odden, A. (1995): "Reinventing teacher compensation systems". *CPRE Finance Briefs*. Consortium for Policy Research in Education.

Lumi, S. *et al* (1995): *Análisis sobre la estructura salarial y el gasto educativo*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Mimeo. Buenos Aires. | v

Morduchowicz, A. y Marcón, A. (1996): *La carrera profesional docente o 'la estrategia de una ilusión'*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires.

Murnane, R. y Cohen, D. (1986): "Merit pay and the evaluation problem: Why most merit pay plans fail and a few survive". *Harvard Educational Review*. Vol. 56, N° 1.

OIT (1978): *Teachers' pay*. OIT. Ginebra.