

Intervención Estatal, Incentivos y Desempeño Educativo¹

Alejandro Morduchowicz

RESUMEN

En este trabajo se repasan algunos de los argumentos económicos que sustentaron tradicionalmente la provisión pública de la educación y los contra argumentos que se han esgrimido para apoyar la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos sectorial. El interés de revisar esa discusión reside en analizar críticamente los orígenes y sustento de las formas que se han propuesto en los últimos años para mejorar el desempeño de los resultados en el aprendizaje. Concretamente, se reseñan tres dimensiones sobre las que se ha venido debatiendo internacionalmente la introducción de mecanismos de incentivos en el sistema educativo: a) a nivel macro sistema, por medio del subsidio a la demanda; b) a nivel escuela, por medio de asignaciones para promover

procesos y/o resultados y; c) a nivel docente, por medio de cambios en la estructura salarial.

**Alejandro
Morduchowicz**

*Licenciado en Economía,
Universidad de
Buenos Aires,
Argentina*

*Docente e Consultor de
IIPE – UNESCO,
Buenos Aires*

Palabras-clave: Economía de la Educación – Incentivos – Financiamiento Educativo – Asignación de Recursos – Salarios Docentes.

Introducción

Entre los economistas, el inicio de la discusión acerca del papel que debe jugar el Estado en las sociedades en general, en las actividades económicas y también en la educación, se remonta al siglo dieciocho. Después de más de doscientos años, podemos decir que, en el plano de las ideas, se trata de una controversia no resuelta, aunque claramente el paradigma actualmente dominante otorga un rol central al sector privado y a

¹ Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre "Asignación de Recursos en Educación". Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2000.

las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos de una sociedad. La educación no escapa a esta tendencia, como lo demuestra la proliferación de propuestas de reformas que introducen mecanismos de mercado en el sector y la fuerza que éstas han adquirido en los últimos años.

En rigor de verdad, estos economistas no niegan la necesaria participación del Estado en la educación, sino que se discute el grado en que éste debe actuar. Lo que dificulta la discusión es que no siempre es posible adoptar posiciones "objetivas" sujetas a un cálculo económico racional. Por ejemplo, es más sencillo señalar que aquellos sectores en los que la "seguridad nacional" está involucrada deben ser atendidos exclusivamente por el Estado. Pero esto no es tan categórico en otros donde ese problema no se encuentra presente. Y las opciones se amplían cuando se debe determinar la forma de provisión del servicio, en nuestro caso, educativo. Así, ¿debe ser provisto totalmente, debe subsidiarse, deben permitirse deducciones impositivas, deben entregarse vouchers? Ninguna de estas cuestiones tiene respuestas unívocas (Cohn & Geske, 1990).

En la literatura histórica, sociológica o política, el sector público suele ser considerado como el resultado de procesos histórico-políticos y como una institución orgánica que ha venido cambiando en respuesta a imperativos de seguridad nacional, expectativas sociales cambiantes en relación con el Estado del Bienestar, etc.

En cambio, en el marco de la teoría económica tradicional, la necesidad de la intervención del Estado -y la propia naturaleza de lo público- se determinan en un plano puramente teórico y se explican como un residuo de las fallas que muestran los mercados privados para alcanzar una asignación eficiente de los recursos. En otras palabras, el orden natural está dado por el mercado y las acciones del Estado son necesarias sólo para corregir las eventuales distorsiones provocadas por el sector privado.

Sin embargo, en los últimos lustros se ha venido insistiendo en las fallas de las que el Estado no es ajeno y que estarían contribuyendo a explicar el deterioro o bajo desempeño de las organizaciones gubernamentales. En última instancia, según la teoría, lo que corresponde es contrastar los problemas del mercado con los del Estado. Este debate, como no podía ser de otra forma, involucra también a los sistemas educativos; sobre todo porque en la mayor parte de los países la provisión del servicio es mayoritariamente estatal.

En este trabajo se repasan algunos de:

- a) los argumentos económicos que sustentaron tradicionalmente la provisión pública de la educación;
- b) los contra argumentos que se han esgrimido para apoyar la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos sectorial y;
- c) las formas concretas que se proponen para incrementar el desempeño de los resultados en el aprendizaje.

1. El Péndulo de la Intervención Estatal

1.1. Las fallas del mercado

Hay una gama de casos en los cuales los mercados no logran una asignación eficiente, en otras palabras, "fallan". Intuitivamente, podemos pensar en situaciones en las cuales algo no funciona bien en el mercado. La teoría económica justifica la intervención del Estado, siempre y cuando pueda corregir las fallas o, al menos, no exacerbarlas.

De las distintas fallas del mercado, las que nos interesan para discutir en educación son dos: las que se refieren a los bienes públicos y las externalidades. El motivo de nuestro interés es que estos conceptos - estrechamente vinculados entre sí - constituyen la base a partir de la cual el paradigma dominante en economía suele justificar la intervención del Estado en la educación.

Los bienes públicos

Se trata de bienes (o servicios) que, o bien directamente no son suministrados por el mercado o, cuando lo son, la cantidad ofrecida es insuficiente. Los bienes públicos tienen dos características básicas: 1) no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas y, por eso, el racionamiento de estos bienes no es deseable. Vista de otro modo, esta característica significa que la cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad que pueden consumir los demás; 2) en

general, es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público a aquellos que no pagan por él: en otras palabras, su racionamiento es inviable. Esto implica que si la sociedad evalúa que el bien debe ser producido, es el Estado quien tiene suministrarlo.

El ejemplo más típico de un bien público e infaltable en la literatura sobre finanzas públicas es el de la defensa nacional, ya que es uno de los pocos que cumple perfectamente los dos principios explicados. Por un lado, si el gobierno instala una base militar que protege al país de los ataques, está protegiendo a todos los ciudadanos. A su vez, si una nueva persona emigra o muere, o nace otro niño en ese país, los costos de la defensa nacional prácticamente no resultarán afectados.

Por otra parte, sería imposible excluir a algún ciudadano de los servicios de defensa nacional o racionar el suministro a través del cobro de un precio. Supongamos que la defensa nacional esté en manos de una empresa privada. Para proveer el servicio debe cobrar un precio. Sin embargo, como todos los ciudadanos saben que, paguen o no, igualmente se beneficiarán de él (serán protegidos), no tendrían incentivos para pagarlo voluntariamente. Por el contrario, tratarían de no revelar sus preferencias y no pagarlo con la esperanza de que otros soporten el costo de la provisión. Esta estrategia de disfrutar sin costo personal se llama, en economía, estrategia del "polizón" (*free-rider*) y provee una base potente para la intervención del Estado: los potenciales proveedores privados del bien público no pueden cubrir los

costos de producción y, por lo tanto, el mercado no existe. Si el bien público ha de producirse, el pago debe ser compulsivo. El Estado debe suministrar el bien público y cobrar impuestos para financiarlo. Algunos autores consideran que el problema del polizón como sustento de la intervención del gobierno es la implicancia central de la teoría de los bienes públicos (Cullis & Jones, 1998).

Muchos bienes comparten algunas características de los bienes públicos aunque no satisfacen completamente su definición. En estos casos se habla de bien público *impuro*, que puede ser no rival en el consumo pero permitir la exclusión, o bien no permitir la exclusión pero mostrar rivalidad, o bien mostrar ambas características pero no en su forma plena.

¿Qué ocurre con la educación? Bajo este esquema conceptual, la educación no puede ser considerada un bien público, al menos en su estado puro. En primer lugar, no cumple totalmente el principio de no exclusión. La prueba más contundente en este sentido es el hecho de que, en la mayor parte de los sistemas educativos, el sector privado precedió al público en la prestación del servicio educativo. Mientras que el sistema de educación pública en general no excluye a ningún chico que quiera ir a la escuela, las escuelas privadas pueden cobrar por el servicio y quien no paga la matrícula, no puede concurrir. Esto se verifica, incluso en el caso de las escuelas privadas subvencionadas por el Estado (la excepción a la exclusión por parte de estas escuelas estaría dada por los chicos

que concurren becados o por las escuelas que no cobran ningún tipo de arancel).

Por otra parte, la educación tampoco satisface plenamente el principio de no rivalidad en el consumo. Del mismo modo que los ejemplos mencionados antes, todos los alumnos de una clase o sección se benefician del servicio en forma simultánea, pero sólo hasta cierto límite, dado por la cantidad de bancos o vacantes previstas para esa clase. En este caso (cuando se llega a la congestión), el alumno deberá concurrir a otra clase dentro de la misma escuela o, directamente, a otra escuela.

Aunque algunos autores sostienen que la educación es un bien privado suministrado por el Estado, en general, en la literatura sobre los bienes públicos se la incluye dentro de la amplia gama de bienes públicos "impuros". Pero esto no nos dice mucho sobre la intervención del gobierno en la educación. Sabemos que, en teoría, los bienes públicos puros exigen provisión estatal y financiamiento compulsivo, debido principalmente a que no es posible excluir a nadie de su consumo. En el caso de los bienes impuros la cuestión se hace más compleja, porque la "impureza" es una cuestión de grados imposible de cuantificar y, si bien se descuenta que alguna participación del Estado es necesaria, ni la naturaleza ni el grado de esa intervención surgen unívocamente como resultado de las consideraciones teóricas. En definitiva, si fuera un bien público puro, la necesidad de la intervención estatal sería incuestionable (y no estaría sujeta al cuestionamiento que enfrenta en la actualidad).

Ante las dificultades de definir con precisión los bienes públicos impuros -en particular, la educación- a partir de los principios de no rivalidad y no exclusión, suele recurrirse al concepto de "externalidades", estrechamente asociado al del bien público y también incluido entre los factores causantes de fallas del mercado.

Las externalidades

Siempre que una persona o empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona o empresa sin que ésta pague o sea pagada, decimos que hay una externalidad (Stiglitz, 1992). Esto significa que se producen costos o beneficios sociales que surgen como consecuencia de esa acción pero no pueden ser captados por el mecanismo de precios.

Se distinguen dos tipos de externalidades: negativas y positivas. En lo que respecta a la educación, los economistas reconocen una variada gama de externalidades positivas, tanto económicas como extra económicas. Entre las primeras, suelen mencionarse: el aumento de la productividad de trabajadores con poca educación derivado de trabajar en equipo con trabajadores altamente educados; la influencia de la educación de una generación sobre los logros y la productividad de generaciones venideras; etc. Asimismo, hay una serie de beneficios que afectan en particular a la persona educada y a su familia, como, por ejemplo (Wolfe & Zuvekas, 1995): relaciones positivas entre la educación de un individuo y su estado

de salud y el de su familia; entre la escolarización de un individuo y la escolarización recibida por sus hijos; contribución positiva de la escolarización sobre la eficiencia en la adopción de elecciones, tales como las de consumo; influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, etc. Más allá de estos beneficios, se considera que hay amplias ganancias para la sociedad derivadas de la educación. Entre éstas las principales parecen ser la cohesión social, la transmisión de valores democráticos, la reducción del crimen, etc., pero también se mencionan la probable influencia de la educación sobre la caridad, sobre los ahorros y sobre el uso de nuevas tecnologías.

Contrariamente a lo que sucede con las externalidades negativas, la provisión por parte del mercado de un bien o servicio que genera beneficios externos será demasiado baja: se supone que los consumidores solamente tienen en cuenta sus propios beneficios al demandarlo, por lo tanto ignoran las externalidades positivas que estos puedan generar. En el caso de la educación, dudosamente los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela por los beneficios sociales que resulten de esa escolarización y, si la provisión de educación sólo dependiera de los beneficios privados, la "cantidad" resultante sería muy inferior a la socialmente deseable.

Sobre la base del concepto de externalidades positivas, diversos autores categorizan a la educación como un bien semi-público, mixto o cuasi-público (Van Gendt, 1980; Cullis & Jones, 1998;

Vanderberghe, 1999). La educación proporciona beneficios individuales y colectivos y este componente colectivo o social es el que se vincula estrechamente con la noción del bien público. Precisamente, los bienes que generan externalidades positivas y los bienes públicos tienen en común que, si su provisión se centrara en el mercado, la cantidad ofrecida sería inferior a la socialmente deseable.

En función de estas consideraciones, las externalidades constituyen la principal justificación que desde la teoría económica tradicional se otorga a la intervención del Estado en la educación.

A partir de los sesenta, los estudios referidos al aporte de la educación al crecimiento económico y a la inversión en capital humano contribuyeron a afianzar, en gran medida, esa visión. Como es sabido, esos análisis repercutieron en los países occidentales, promoviendo un incremento de la inversión en educación para aumentar la cobertura de los sistemas educativos. La visión dominante era que la educación iba a ser el instrumento que, junto con el crecimiento del sector industrial, permitiría el desarrollo de los países, haría evolucionar a la sociedad política hacia la democracia y sería el canal de movilidad social basado en la capacidad y el esfuerzo.

Al fervor inicial de los estudios de las

tasas de rentabilidad que proveían un marco objetivo para decidir el destino de los recursos entre diferentes niveles educativos, le siguió la práctica de ampliar su campo de acción, llevando a cabo estudios sectoriales como un proceso de insumo-producto que permitirían predecir el impacto de la adición o reasignación de los recursos al sistema (Hanushek, 1989). En sus comienzos, estos estudios tenían por objetivo mejorar la asignación de los recursos que se estaban destinando al sector. La primera ola del capital humano se encontraba en su apogeo y de lo que se trataba era de optimizar los recursos que se asignaban en el marco de un sector que contribuía en forma significativa al crecimiento económico.

Estos estudios empleaban las herramientas que se habían venido aplicando en los análisis de funciones de producción de, sobre todo, la industria manufacturera. Una función de producción es una relación matemática que describe cómo los recursos pueden ser transformados en productos. Aplicada a educación, comprende el análisis de la relación existente entre los insumos escolares y los resultados educativos (medidos, la mayor de las veces, a través de resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje).

No obstante las dificultades metodológicas -que no son pocas-, los especialistas han desarrollado decenas de

investigaciones sobre la función de producción educativa.² A los efectos de lo que nos interesa en este trabajo, cabe detenerse en los análisis que intentan medir la influencia del gasto educativo y el salario docente con los resultados en el aprendizaje. Según estos estudios, no existiría vínculo entre esas variables (por ejemplo, a mayores salarios, mejores resultados y viceversa).

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

aprendizaje. En forma más directa, se verifica una falta de incentivos en el sistema educativo (monetarios y no monetarios).

Adicionalmente se han brindado argumentos que son aplicables, en forma especial, a algunos países de nuestra región. Uno de ellos es el "efecto umbral" analizado por *Fortune* (1993) que se interroga a partir de qué cantidad los insumos -por ejemplo, el gasto o el salario-, comienzan a tener alguna incidencia sobre el desempeño. Las funciones de producción encuentran que para los niveles salariales y de gasto educativo en Estados Unidos (donde se llevaron a cabo la mayor parte de esos estudios), una adición a la inversión no tiene implicancias sobre los resultados en el aprendizaje. Pero si se correlacionara el bajo nivel del gasto y el salario docente en nuestros países, también se podría encontrar una ausencia en esa relación. Pero esto no significa, necesariamente que, dados esos bajos niveles, un aumento en las remuneraciones o en el gasto en general, no tendría incidencia. El paralelo que ese autor hace con un incendio al que se intenta sofocar con sólo un balde de agua es por demás ilustrativo: de modo alguno esto demostraría o alguien se aventuraría a afirmar que, dada esta situación, el agua no

² Para una introducción al tema, basta con considerar cualquier manual de economía de la educación (el clásico es el de *Cohn & Geske*, 1990). Entre las innumerables investigaciones y revisiones de los desarrolladas por otros analistas, se hallan *Hannushek*, 1979 & 1986; *Monk*, 1990 & 1992 y, más recientemente, los diferentes estudios reunidos en *Burtless*, 1996. A su vez, entre los muchísimos trabajos que discuten los problemas metodológicos de las funciones de producción educativa, los de *Bowles* (1970) y *Levin* (1976), se encuentran entre los clásicos. Por su parte, *Fortune* (1993) realiza un extenso y comprehensivo detalle y sumario de cada uno de los obstáculos y defectos de las regresiones y modelos que las contienen.

permite apagar el fuego. Simplemente el líquido no era suficiente. En otras palabras, la relación entre la escasez de recursos y la ineficacia no es un concepto novedoso en la prosecución de políticas públicas. Por otra parte -y ésta también es una hipótesis a verificar empíricamente-, no es una cuestión menor el hecho de que en los países de menor desarrollo relativo podríamos estar situados en un punto inicial en que los rendimientos marginales todavía no son decrecientes (Betts, 1999).

Más allá de estas consideraciones, el hecho es que los estudios referidos a las funciones de producción han arribado a diferentes resultados o, cuando los hallazgos fueron similares, generaron explicaciones no pocas veces contradictorias entre sí. Por eso, la ausencia de correlación entre variables claves, el declive de la teoría del capital humano, las críticas sobre el vínculo entre educación y productividad (credencialismo, etc.), la evidencia sobre la escasa o nula mejora en la distribución del ingreso y la crisis fiscal, entre otras, allanaron el camino para que los estudios de las funciones de producción comenzaran a sustentar técnicamente el recorte o contención de los gastos educativos a la vez que potenciaron las ideas sobre la introducción de mecanismos de mercado en el sector que permitieran mejorar su productividad.

Estas consideraciones no son patrimonio de las investigaciones llevadas a cabo por economistas de la educación. Más bien, forman parte de la corriente dominante de la teoría de las finanzas públicas en los últimos lustros. Ésta, comenzó a insistir en

la necesidad de sopesar las fallas del mercado con las incurridas por el Estado que estarían explicando el bajo desempeño del sector público en general y, en lo que a nosotros respecta, el educativo en particular. No pocas de las propuestas de reforma en la asignación de recursos en el sector de los últimos años le deben su sustento a esta corriente de pensamiento y, por eso, el espacio que le dedicamos a continuación. Como se podrá ver, si bien para ganar en generalización re veo el tema dejándolo en el plano conceptual, en lo que sigue se pueden encontrar las raíces teóricas que respaldan a quienes promueven el menor intervencionismo estatal y/o la introducción de mecanismos de mercado en el financiamiento del sistema educativo y en las relaciones contractuales docentes.

1.2. Las Fallas del Estado

Al abordar la cuestión de las fallas del Estado y de la falla burocrática, el paradigma económico dominante centra su atención en los incentivos como la diferencia entre el sector privado y el público y como causa principal de la ineficiencia de éste último. La falta de incentivos para que las agencias públicas generen los resultados socialmente deseables implicaría que los remedios del Estado a las fallas del mercado también pueden fracasar y, por lo tanto, deja de ser deseable la intervención estatal.

Por un lado, se consideran los *incentivos organizacionales*. A diferencia de las empresas privadas, los organismos públicos (empresas, ministerios, etc.) no se enfrentan a la amenaza de una quiebra

sino que tienen la posibilidad permanente de recibir fondos del Estado. La posibilidad de una quiebra es valorada como incentivo porque impone una restricción presupuestaria a las empresas y actúa como un mecanismo natural para reemplazar equipos directivos que hubieran mostrado una gestión ineficiente.

Un segundo desincentivo organizativo es la ausencia de competencia en el sector público, argumento de gran peso en las propuestas dirigidas a introducir elementos del mercado en la educación tales como el subsidio a la demanda (volveremos sobre este punto más adelante). Básicamente, la competencia permite elegir. Los consumidores pueden expresar sus preferencias eligiendo, lo que obliga a las empresas a ser más eficientes.

Por otra parte, también se plantea que la estructura de *incentivos individuales* coloca al sector público en desventaja respecto del privado. Los organismos públicos fallarían en proveer incentivos (para ser eficaces, eficientes, y/o responder a los fines de la organización) a las personas que trabajan en ellos debido a las restricciones que enfrentan tanto en materia de política salarial como en lo relativo a la estabilidad en el empleo. Este argumento, entre otros, es el que sustentaría la propuesta de introducción de cláusulas de productividad en las relaciones contractuales docentes.

Estas diferenciaciones tajantes entre lo público y lo privado respecto de la ineficiencia se relativizan si se acuerda que muchos de los problemas que suelen

atribuirse a las burocracias públicas no se deben tanto a que se encuentran en el sector público como al tipo de tareas que realizan los funcionarios (*Stiglitz, 1992*). La naturaleza administrativa de las actividades que realizan, en general, los organismos públicos dificultan la evaluación precisa de sus resultados; además, la mayor parte de las prestaciones por parte del Estado son de servicios y tienen una multiplicidad de objetivos. Estas características dificultan la medición del rendimiento de los trabajadores del sector público -incluidas las escuelas- y la creación de estructuras de incentivos eficaces, salariales o no salariales.

Desde el enfoque de los costos de transacción (derivado del neoclásico), se postula que tanto los mercados como las organizaciones jerárquicas -públicas o privadas- tienen ventajas y desventajas relativas mutuas. Las ventajas relativas de las jerarquías (respecto del mercado) residirían en que: a) facilitan la toma de decisiones adaptables y consecutivas; b) promueven expectativas convergentes; c) facilitan el monitoreo y permiten el diseño y aplicación de sistemas de incentivos para fortalecer los intereses de la organización; d) favorecen la generación de un ambiente de trabajo en el que, además de los objetivos propios de la organización, pueden contemplarse los intereses no pecuniarios y los valores de las personas (*Williamson, 1975*).

Pero también estarían sujetas a la actuación de una serie de factores que pueden provocar el deterioro en sus ventajas relativas y el surgimiento de desventajas o costos, especialmente a medida que se

extiende el tamaño de la organización. Por un lado, se verificarían una serie de tendencias que contribuyen: a) a la proliferación de nuevos roles que responden más a demandas o presiones de subgrupos dentro de la organización que al cumplimiento de las metas (con un aumento asociado en los costos de supervisión) y, b) al mantenimiento de actividades, procesos o proyectos existentes pero que ya no sirven a los fines de la organización, son obsoletos o improductivos. En estas tendencias entrarían en juego comportamientos estratégicos que se revelan en esfuerzos por parte de uno o varios miembros de la organización por manipular el sistema con el objetivo de promover sus intereses individuales y de grupo.

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

Hasta cierto punto, las consideraciones expuestas son aplicables a algunos de los numerosos problemas que suelen enfrentar los organismos públicos de conducción educativa. Por ejemplo, en general no hay una visión global de los procesos y

tramitaciones, éstos carecen de una planificación adecuada y se llevan a cabo sin prever las posibles dificultades que puedan surgir durante su transcurso; además, suelen no estar orientados a la satisfacción de los clientes externos o beneficiarios, mientras que los tiempos que demandan en la práctica, en varios casos, exceden cualquier previsión razonable. Pese a que existe una percepción generalizada sobre la ineficiencia de los procesos, prácticamente no existen planes de mejora y, cuando existen, son difusos.

Con respecto a los incentivos, las administraciones educativas deben sumar al problema de los bajos salarios -de docentes y administrativos- un conjunto de normas obsoletas que, por ejemplo, establecen aumentos salariales principalmente en función de la antigüedad en un cargo dado; dificultan (cuando no impiden) la reasignación del personal en función de las necesidades del sistema y de la organización que lo conduce; obstaculizan el establecimiento de un sistema que premie el buen desempeño, etc.

Otra de las críticas que suelen hacerse a los sistemas educativos públicos se relaciona con las diferencias de información que tienen los actores locales y el nivel central. Éste nunca estaría bien informado acerca de las necesidades y las capacidades productivas de los actores locales, lo que deriva en una asignación ineficiente o en un desperdicio de recursos.

En efecto, no es inusual que las administraciones educativas centrales -especialmente las que tienen a su cargo sis-

temas educativos de gran tamaño- cuenten con poca información y/o con información distorsionada acerca de lo que ocurre tanto en el nivel local como en las propias escuelas. Por ejemplo, es común que en la relación entre el nivel central y las dependencias ministeriales locales se verifiquen una serie de problemas al respecto: superposición de múltiples canales de ida y vuelta de la información, desconocimiento por parte del nivel central de quiénes son y qué actividades realizan los agentes locales, dificultades para monitorear sus acciones, etc. También es cierto que el sistema de educación pública no ofrece información ni señales sobre la calidad de las escuelas, la evolución de su desempeño, quiénes son los docentes, etc.

Esta cuestión puede analizarse desde la perspectiva de la relación principal-agente. Ésta surge cuando una persona (el principal) contrata a otra (el agente) para desempeñar tareas en su nombre. Esta delegación de funciones se puede deber a varios motivos: el agente posee capacidades y habilidades que el principal no tiene, o es menos efectivo que el agente para desempeñar esas actividades o, simplemente, puede usar su tiempo más productivamente en otras tareas.

Las relaciones del tipo principal-agente pueden encontrarse tanto en el mercado como dentro de las organizaciones. Así, por ejemplo, en una relación médico-paciente, el primero es el agente y el segundo el principal. En el campo de la política, en un proceso electoral, los votantes son los principales y los políticos son los agentes;

en una organización burocrática, excepto el eslabón más alto y más bajo de la jerarquía, cada individuo es a la vez un principal y un agente, dependiendo de si la relación es con un miembro de menor o mayor rango dentro de la organización. En el caso de la relación entre un ministerio de educación y las escuelas, el primero hace las veces de principal y las últimas de agentes.

Asimismo, el enfoque es de utilidad para estudiar el comportamiento en las organizaciones y algunos de los problemas centrales que se presentan en éstas, como la selección y la motivación de los agentes, que incluye la definición de los sistemas de remuneración y de diferentes esquemas de incentivos, como, por ejemplo, el régimen de carrera profesional docente.

Cualquiera sea el caso, las relaciones de principal-agente suelen dar origen a situaciones en las que los objetivos de las dos partes pueden ser diferentes y, debido a problemas de información, el principal no sabe a ciencia cierta si el agente actuará en función de lo que se le encomendó o, en cambio, tomará decisiones que, desde la perspectiva del principal, no son las óptimas.

Decíamos que en la relación entre principales y agentes, estos últimos cuentan con información que el principal no tiene. Es decir, hay un problema de *información asimétrica* que hace que el principal no sepa si el agente decide y actúa en forma coincidente con sus intereses. En teoría, el principal siempre (aunque en diferente medida según las características del trabajo encomendado) es capaz de observar el re-

sultado de la acción del agente (piezas fabricadas, productos vendidos, etc.). Sin embargo: a) puede desconocer o no ser capaz de observar la acción del agente o, b) aún observando la acción, puede no contar con otro tipo de información que hace al resultado de la relación y que, en cambio, el agente sí tiene.

La literatura dedicada al tema suele diferenciar dos grandes vertientes de aplicación del problema planteado por la existencia de información asimétrica, es decir la incertidumbre del principal acerca de si la forma en que el agente adopta sus decisiones y realiza las acciones es coincidente con sus intereses.

Una de estas vertientes se vincula a la escasez de información que tiene el principal acerca del tipo o características del agente. Esto se aplica a situaciones muy disímiles. Por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones, este hecho se asocia inmediatamente al desconocimiento por parte de los empleadores de las características de los potenciales empleados y, por ende, a la incertidumbre sobre si resultarán o no adecuados para un trabajo dado. En este tipo de situaciones, el elemento común es la necesidad por parte del principal de seleccionar el tipo de agente adecuado.

La otra gran vertiente de la información asimétrica es el problema vinculado a un posible comportamiento oportunista del agente. Esto se debe a que hay acciones cuyos efectos sobre los resultados de una relación contractual no son fácilmente observables (de ahí que constituye un problema de información), entonces la persona

que realiza las acciones puede optar por perseguir su propio interés a expensas de los demás. Este problema no requiere, necesariamente, que el agente de hecho actúe de manera contraria a los intereses del principal, sino que la sola posibilidad de que esto ocurra es lo que genera el problema (Petersen, 1995).

La cuestión central a resolver ante estos problemas es cómo garantizar que la acción del agente resulte acorde a los intereses del principal, de un grupo o de una organización. Las dos vías principales para lograrlo son: a) vincular los ingresos del agente al resultado de la acción y/o, b) asignar una mayor cantidad de recursos al monitoreo de la acción. Esta segunda cuestión implicaría una mayor intervención estatal que, precisamente, es lo que está en tela de juicio. Dado que el interés de este trabajo se centra en el análisis de la estructura de incentivos en educación, en lo que sigue sólo se aborda la cuestión del vínculo entre ingresos y resultados.

2. Los Incentivos En Educación

Entre los economistas hay dos consensos en materia de incentivos en educación: a) que son necesarios, pero, b) no se sabe cuáles emplear. El problema es si estos sirven a los propósitos u objetivos que se persiguen. Por ejemplo *Hanushek et al* (1994) señalan que existe una amplia gama de estructuras diferentes de incentivos para mejorar la educación. Sin embargo, no es un problema menor el hecho de que, hasta ahora, han sido escasamente evaluados

de manera sistemática. Por ejemplo, no se sabe aún cuáles son mejores para determinadas circunstancias ni qué resultados se pueden esperar de algunos de ellos. Al respecto, *Hanushek (1996)* señala que no se puede precisar o recomendar que determinado curso de acción es mejor que otro. En última instancia, se puede sugerir un conjunto de estrategias más adecuadas que otras, entre las que se encuentran los incentivos a las escuelas. Por su parte, *Hannaway (1996)* señala que ninguna de las distintas medidas de reformas que suelen proponerse para mejorar la calidad de la educación sirve por sí sola, en forma aislada. Y nosotros podemos agregar que, si esto es así, es porque la *calidad* es cada uno y todos los aspectos a los que apuntan las diferentes propuestas.

En general, los estímulos institucionales en el sistema educativo descansan, en gran medida, en la descentralización en la toma de decisiones; esto es, en la autonomía escolar. Es interesante notar que hay una tendencia a considerar a esta última como un fin en sí mismo sin importar, o colocando en un segundo plano, los resultados. Por el contrario, los incentivos ponen en primer lugar al desempeño, y la descentralización es una forma de alcanzarlos (*Hanushek, 1994*). Esto explicaría, en alguna medida, los motivos por los cuales tiende a afirmarse la posición en favor de los estímulos a la prosecución de resultados.

Frente a la centralización, que regula el funcionamiento institucional, los incentivos se ven más apropiados para alcanzar determinados objetivos ya que otorgan

libertad de elección respecto de la vía más adecuada para lograrlos: los estímulos permiten operar en la diversidad y complejidad de situaciones posibilitando que el trabajo se adapte a las necesidades de cada población objetivo. Así, una de las grandes desventajas de la centralización es que desconoce las diferencias existentes entre los actores y, por lo tanto, más aún, puede conducir a ineficiencias en la utilización de los recursos (porque asimila a todos por igual). Esto en educación es más grave aún pues es una actividad muy atomizada. Por eso las regulaciones actuales, que tienden a imponer uniformidad, fracasan. En síntesis, como señalan *Hanushek, (1994)*, lo único en común entre la regulación y la descentralización es la definición de objetivos.

Se entiende que cuanto más descentralizado el proceso, se producirán mejores resultados. Pero no siempre la autonomía y los incentivos pueden funcionar mejor que una administración centralizada si no están bien definidos los objetivos y las reglas de juego (*Hanushek, 1994*). Además, el problema de los incentivos es que el objetivo a premiar debe ser medible y si de los múltiples que tiene la educación sólo unos pocos de ellos pueden ser cuantificados, entonces se corre el riesgo de que la organización -en nuestro caso, la escuela, sólo se oriente a ellos (por ejemplo, enseñar para el test). Por otra parte, cuanto más débiles los incentivos monetarios, menos útiles son para predecir qué sucederá. Los efectos finales dependerán de qué tan importante sea la influencia de los factores no-económicos.

En efecto, el problema no es sólo la carencia de incentivos monetarios. Al respecto, *Powell (1996)* sugiere que incentivos y motivación son conceptos similares y que lo único que los distingue es que el primero es un concepto utilizado en políticas públicas y es empleado, básicamente por economistas en tanto que el segundo es más utilizado por psicólogos y docentes. Sin embargo, *Windham & Peng (1997)* señalan que hay una diferencia entre ellos ya que un incentivo es un premio o castigo-intencional o no- que tiene por objeto la modificación de algún comportamiento. Por su parte, la motivación es "la condición de ser alentado para comportarse de determinada manera...es el resultado de la interacción de los incentivos con valores individuales y capacidades".

Por ejemplo, se puede incentivar con un adicional salarial, pero la posible respuesta depende de las motivaciones que tenga cada persona para reaccionar ante ese estímulo (por ejemplo: un adicional por trabajar en una zona desfavorable puede tener diferentes respuestas). Por eso, aunque conociéramos o pudiéramos ser capaces de diseñar un sistema de incentivos la respuesta dependerá, en última instancia, de las motivaciones que tengan, en nuestro caso, los docentes. Debido a ello, entre otras razones, los incentivos no siempre funcionan o es posible que funcionen, pero de un modo diferente al que se espera.

Los incentivos monetarios a la oferta - que son los que nos interesan en este trabajo- pueden concebirse a través de tres ejes/destinatarios principales: a) el sistema en general, b) los docentes y, c) las

escuelas. En lo que sigue, repasamos brevemente cada uno de ellos. Las formas y experiencias que pueden adoptar cada uno de ellos son tantas como sistemas educativos hay. Por eso, sólo se describen de un modo general las características y dificultades que les son comunes en su forma más pura.

2.1. Cuasi Mercados

Como vimos, la teoría económica tradicional justifica la intervención del Estado en la educación principalmente por los beneficios que ésta genera para la sociedad, es decir, aquellos que van más allá de los beneficios privados que obtiene el individuo que se educa. La racionalidad de la intervención estatal se centraría en que el mercado, por sí sólo, no es capaz de proveer este tipo de bienes de naturaleza cuasi o semi pública en la cantidad socialmente deseable, sino que tenderá a suministrar una cantidad menor (como vimos, no hay por qué esperar que los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela debido a los beneficios sociales que ésta genera ni tampoco que el sector privado contemple esos beneficios sociales -que no forman parte de la demanda que enfrenta- al decidir la cantidad de educación que ofrecerá).

Pero la economía no ofrece respuestas unívocas en lo que se refiere a la naturaleza y el alcance de la intervención del gobierno en la educación. Así, en teoría, el Estado tiene opciones tanto en materia de financiamiento (éste puede ser parcial o total) como, especialmente, en la modalidad de provisión (pública - priva-

da) y de asignación de los recursos al sector.

Más allá de la necesidad de tomar con cautela y en ocasiones relativizar los argumentos en contra de la intervención estatal contemplando los problemas que muestran los mercados, la realidad es que la escuela de pensamiento dominante en las últimas décadas sostiene una postura anti sector público (no sólo en educación). Como resultado práctico, están las políticas (o propuestas de implementación de políticas) dirigidas a reforzar los mecanismos y procesos del mercado (Bailey, 1995; Cullis & Jones, 1998).

En el caso concreto de la educación, la respuesta a las "fallas del Estado" vino de la mano de propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público para prevenir las fallas del mercado y, al mismo tiempo, incorporar elementos que imitan al mercado para proveer incentivos a los docentes y burócratas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad. Por eso, a estas propuestas se las engloba bajo el concepto genérico de "cuasi mercados".

Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el principio de financiamiento público -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas y la libre elección. Básicamente, se posibilita a los padres a que elijan la escuela. Bajo la condición de que estén adecuadamente informados, el resultado esperado es que

las escuelas rindan cuentas a sus "clientes" y hagan un mejor uso de sus recursos. Como puede apreciarse, el concepto de cuasi mercados se corresponde con los esquemas de subsidio a la demanda (tipo voucher), inicialmente propuestos por Friedman (1955).

En los esquemas tipo voucher (y sin considerar las numerosas variantes que presenta), los padres inscriben a sus hijos en la escuela de su preferencia, la que recibirá fondos del gobierno en función de la cantidad de alumnos que atienda. Si los padres no están conformes con la educación recibida por sus hijos pueden retirarlos de esa escuela e inscribirlos en otra. Esto significa, en términos de Hirschmann (1970), que expresan sus preferencias a través del mecanismo de "salida". Los fondos del Estado, "siguiendo a los alumnos", se redireccionarán hacia la nueva escuela elegida. En la medida en que una escuela pierde matrícula, se desfinancia: su única alternativa para no desaparecer del sistema es adecuar su propuesta a los requerimientos de la demanda (cualesquiera que estos fueren: "calidad", disciplina, deportes, valores religiosos, etc.).

En teoría, los cuasi mercados que operan con vouchers combinan lo mejor del mercado y del Estado. Por un lado, el financiamiento público: a) asegura el acceso a la educación para todos y, b) limita las tendencias a que la inversión en educación resulte menor a la socialmente deseable (nuevamente, volvemos a la cuestión de las externalidades de la educación). Por el otro, la libre elección

crea el entorno competitivo necesario para que las escuelas aumenten la eficiencia en el uso de los recursos y provean una educación de mayor calidad. Además, políticas de ese tipo mejorarían la calidad de la educación: en la medida que entren en juego los mecanismos de oferta y demanda (por la matrícula y, por medio de esa vía, los vouchers), las escuelas se verían forzadas a mejorar su oferta educativa con el consiguiente beneficio para el conjunto del sistema. En el largo plazo, sólo sobrevivirían las que han sido capaces de captar mayor cantidad de alumnos ofreciendo, en forma simultánea, un servicio de mejor calidad.

Pero, en la práctica, parece haber poca evidencia de que estos resultados teóricos se cumplan. La mayor parte de los estudios dirigidos a evaluar el impacto de los cuasi mercados provienen de Estados Unidos y no permiten arribar a conclusiones definitivas respecto de sus ventajas y desventajas. Por lo demás, como señala *Vanderberghe (1999)*, más del 85% de la educación en ese país es pública y los experimentos de vouchers -que es la forma de introducir el cuasi mercado en educación en ese país-, no conforman un verdadero "sistema" que permita evaluaciones de carácter general. Por lo demás, las mayores críticas teóricas señalan los efectos negativos que tendría sobre la equidad propuestas de esta naturaleza: la asimetría en la disponibilidad y acceso a la información según los recursos culturales y las características socio-económicas de las familias, los problemas de selección adversa por parte de las escuelas; la redistribución negativa del ingreso hacia familias que antes enviaban

a sus hijos a escuelas aranceladas y ahora recibirían un cupón o el subsidio estatal, son sólo algunas de las objeciones que se le han formulado a este tipo de esquemas (*Clune & Witte, c1990; Levin, 1991*).

2.2. Carrera Profesional y Estructura Salarial Docente

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

Ahora bien, si las escalas salariales presentan algunos aspectos positivos, sus desventajas no son menores. Aún más, su importancia es tal que la corriente generada a favor de su transformación tiene su origen, precisamente, en ellas. Algunas de las más relevantes se refieren a que docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios supe-

riores; docentes con mayor experiencia no son aprovechados -ni remunerados- en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo por docentes menos preparados o con menos antigüedad; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas y; la escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

En cuanto a las carreras magisteriales, suele señalarse que el sistema educativo no alienta a los mejores docentes a su continuo perfeccionamiento y superación; los ingresantes tienen el mismo trabajo y carga laboral que docentes con treinta años de experiencia; sólo permiten que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula; el modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la sola acumulación de años y; dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad (Morduchowicz, 1997).

En síntesis, la estructura salarial y la carrera profesional no ofrecen estímulos, promueven el igualitarismo y desalientan, por omisión, la iniciativa docente.

Dadas esas críticas, durante los últimos lustros comenzó a insistirse en la necesidad 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" o productividad.

Según quienes proponen este tipo de compensaciones, el problema de las esca-

las salariales uniformes es que no proveen incentivos ni penalidades (monetarias) que discriminen el desempeño de los trabajadores. Así, la justificación del pago por mérito reside, en última instancia, en que si los docentes son remunerados competitivamente en función de su performance, trabajarán más y los más efectivos serán recompensados monetariamente. Adicionalmente, otras razones que se esgrimen a favor del pago por mérito son que: 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. Implícitamente, este tipo de esquemas de remuneración docente supone que éstos tienen la capacidad pero no la voluntad para mejorar el desempeño escolar (Cohen, 1996). De allí la necesidad de un mecanismo que los induzca a ello.

Los argumentos en contra del pago por mérito han sido numerosos y, en su mayoría, no han podido ser sorteados por sus promotores. Entre éstos se encuentran: a) no hay acuerdo sobre qué es enseñanza efectiva o cómo medirla y, en función de ello; b) no hay consenso sobre cómo evaluar sin generar controversias; c) los recursos a repartir son limitados, generando un; d) pago competitivo que socava el comportamiento de los docentes y atenta contra el espíritu de cooperación en la escuela; d) se corre el riesgo de que se utilicen como represalia y no como estímulo; e) es difícil escapar de la confusión de mayor carga laboral con mejor desempeño laboral; f) la eventual mayor calidad no se

debe a una contribución individual sino a los distintos docentes de la escuela y; g) no hay evidencia de que el pago por mérito hubiera elevado el nivel general de la enseñanza en aquellos lugares donde se implementó (Burnside, 1986; Ellis, 1984; Janey, 1996; Johnson, 1984; Lawler, 1995; Murnane & Cohen, 1986).

Consecuentemente, estos mismos inconvenientes pueden constituir ventajas si se aplican a equipos de trabajo en las escuelas: contribuirían a construir una cultura en la que los individuos se preocupen y participen de los objetivos de la organización y, por lo tanto, eliminarían el problema de la identificación del docente que coadyuvó a la mejora en la calidad. En otras palabras, es posible solucionar: a) el problema de la competencia entre docentes, b) la incidencia en la enseñanza de uno solo de ellos y, c) la definición de parámetros (más) objetivos. Por eso, cada vez es mayor la tendencia a optar por incentivos monetarios grupales para promover el mejor desempeño escolar. Sobre esto trata el siguiente punto.

2.3. Incentivos a las Escuelas

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

Los incentivos a las escuelas pueden ser de dos tipos: ex ante o ex post. En tanto los primeros incentivan procesos, los últimos tienen por objeto premiar el logro de determinados resultados. Cualesquiera de estos sistemas son de reciente data y la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa. La literatura y los analistas suelen valorar positivamente ambos tipos de modelo y, en última instancia, la inclinación por uno u otro pareciera obedecer más a una cuestión de certezas sobre sus alcances finales que a otra cosa.

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

Picus (1992) encontró que en California los incentivos a los procesos educativos tuvieron efectos favorables en las instituciones que los recibieron pero no ha sido claro su efecto sobre los conocimientos de los alumnos. Esto no significa caer en el reduccionismo de identificar solamente la calidad de la educación con las pruebas de aprendizaje. La evaluación de la pertinencia de este tipo de programas

sólo a partir de la lectura de sus resultados significaría suponer que las propuestas de incentivos a las escuelas son la política educativa cuando en realidad sólo forman parte de ella y se entiende que contribuyen a sus objetivos. Sin embargo, sí correspondería emprender el esfuerzo de analizar qué parte les cabe en la contribución global.

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

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

Existe cierto consenso en señalar que, quizás uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas, sean los comportamientos que generan y no el valor económico de las su-

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

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

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

Comentarios Finales

Entre la centralización estatal y la mercantilización de los sistemas educativos existe una amplia gama de acciones

pasibles de ser probadas. Tanto desde un punto de vista teórico como fáctico, pareciera que ninguno de esos extremos conducen a la resolución de los problemas pendientes en el sector. En perspectiva, el aporte de las discusiones alrededor de esos ejes estaría dado más por su interés didáctico que por otra cosa.

Claro que relegar la riqueza de los debates a una mera cuestión pedagógica de transmisión de virtudes y dificultades es subestimar su contribución. Precisamente, las críticas y sus respuestas son las que, paulatinamente, van orientando las propuestas híbridas de cursos de acción.

Hace ya varios lustros el tradicional Estado Educador habría llegado al límite de su capacidad para garantizar, simultáneamente, la cobertura y calidad. Paralelamente, en los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de prestar más atención a los resultados que a los insumos y procesos. En este contexto es que desde la economía se sugieren formas de incentivos con el propósito de influir en los procesos con miras a modificar resultados.

Pero, como se dijo, no siempre se conoce cuáles son los apropiados. Por lo demás, no pocas veces los mecanismos de los que se dispone no se ajustan a la dinámica sectorial. Así, por ejemplo, fórmulas del tipo de subsidio a la demanda o pago por mérito no brindarían las respuestas correctas ya que se presentan como fórmulas "por fuera" de la naturaleza y características del mercado educativo. En cambio, a pesar de las críticas respecto de su lógica mercantil, los incentivos a

escuelas parecieran amoldarse al funcionamiento de los establecimientos. Por eso, el punto a tener presente no es sólo la antinomia Mercado-Estado sino quién o qué garantiza la necesaria mejora en la equidad y eficiencia

Los incentivos son un intento de sustituir las regulaciones y la homogeneidad del servicio educativo. Los analistas los visualizan como mejores porque, entre otras razones, no son compulsivos ni coercitivos sino de aceptación voluntaria; son más fáciles de monitorear y; dentro de los límites apropiados, permiten promover la iniciativa individual. En síntesis, sus ventajas se encuentran indisolublemente asociadas a la descentralización de las decisiones.

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

en contextos de ajuste, los incentivos - cualesquiera fueren-, pueden constituirse en punitivos y, por lo tanto, visualizarse a su quita o retiro como un castigo. Debido a esto, podrían derivar en resultados diametralmente opuestos a los esperados.

Desde esta perspectiva, uno de los mayores riesgos del uso indiscriminado de incentivos lo constituiría el hecho de que bajo la apariencia de propuestas de políticas públicas, en realidad se estaría en presencia de una forma de desentendimiento del servicio a brindar por parte del Estado (una versión extrema de esto serían las recientes propuestas de introducción de esquemas de incentivos monetarios a estudiantes de buen desempeño). Frente a la imposibilidad de conocer qué "produce" educación, se des-

centraliza el gasto, se imponen estándares y sólo hay que controlarlos, pero no mucho más. El resto correría por cuenta de las unidades prestadoras del servicio (sean éstas docentes o escuelas).

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

ABSTRACT

In this study we review some of the economic arguments that supported traditionally the public provision of education and the counterarguments that were wielded to support the introduction of the market mechanisms in the allowance of the section resources. The interest of reviewing this discussion is to analyze critically the origin and maintenance of the forms that were proposed in the latter years to improve the performance of the results of the learning process. Concretely, it reviews three dimensions among the ones that have been discussing internationally the introduction of the incentive mechanisms in the educational system: a) in a macro system level, by means of the subsidy to the demand; b) in a school level, by means of assignments to promote processes and /or results and; c) in a teaching level, by means of changes in the salary structure.

Keywords: *Economy of Education – Incentives – Educational Financiering – Resources Assigment – Teachers' Salaries.*

RESUMO

Neste trabalho são revisados alguns dos argumentos econômicos que sustentaram tradicionalmente a provisão da educação e os contra-argumentos que foram dirigidos para apoiar a introdução de mecanismos de mercado na concessão de recursos setorial. O interesse de revisar essa discussão reside em analisar criticamente as origens e o sustento das formas que foram propostas nos últimos anos para melhorar o desempenho dos resultados na aprendizagem. Concretamente, são revisadas três dimensões sobre aquelas que têm discutido internacionalmente a introdução de mecanismos de incentivos no sistema educativo: a) em um nível de macro-sistema, por meio de subsídios para atender a demanda; b) em um nível escolar, por meio de determinações para promover processos e/ou resultados e c) em um nível docente, por meio de mudanças na estrutura salarial.

Palavras-chave: Economia da Educação – Incentivos – Financiamento educativo – Determinações de recursos – Salários docentes.

Referências Bibliográficas:

- BAILEY, S.J. *Public sector economics. eheory, policy and practice*. London: Macmillan. Houndmills, Basingstoke, 1995.
- BETTS, J. *Returns to quality of education*. Washington, DC.: The World Bank, 1999.
- BURNSIDE, Ch. *Is there merit in merit pay?* [s.l.]: TCCTA Messenger, 1996.
- BURTLESS, G. (Ed.) *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington, DC.: Brookings Institution Press, 1996.
- BOWLES, S. *Toward an educational production funtion*. In: HANSEN, W.L. (Ed.) *Education, income, and human capital*. New York: National Bureau of Economic Research, c1970. 320p. (Studies in income and wealth; v.35)
- COHEN, D. *Rewarding teachers for student performance*. In: FUHRMAN, S., O'DAY, J. (Ed.) *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, CA.: Jossey Bass Publishersl, 1996.
- COHN, E., GESKE, T.G. *The economics of education*. 3rd. Oxford: Pergamon, 1990. 430p.
- CLUNE, W. H., WITTE, J. F. *Choice and control in american education*. London: Falmer, c1990. 2v. (The stanford series on education and public policy).

CULLIS, J., JONES, P. *Public finance and public choice*. New York: Oxford University Press, 1998.

ELLIS, T. *Merit pay for teacher*. (s.n.t.), 1984. (*Eric Digest* n. 10).

ESPÍNOLA, V. ¿Es la autonomía la clave para una escuela más efectiva. *Revista de Tecnología Educativa*, Santiago, Chile, v.14, n.1-2, 2000.

FORTUNE, J.C. Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity. *Education Policy Analysis Archives*, v.1, n. 11, 1993.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. In: SOLO, R.A. (Ed.) *Economics and the public interest*. New Brunswick, NJ.: Rutgers University Press, 1955. xiv, 318p.

HANUSHEK, E.A. Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions. *The Journal of Human Resources*, Madison, WI., v.14, n.3, p.351-88, Summer 1979.

_____. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, PA., n.24, n.3, p.1141-77, Sept. 1986.

_____. The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, n.18, 1989.

_____. *Making schools work: improving performance and controlling costs*. Washington DC.: The Brookings Institution, 1994. 195p.

_____. Outcomes, costs and incentives. In: HANUSHEK, E.A., JORGENSON, D.W. (Ed.) *Improving America's schools: the role of incentives*. Washington, DC.: National Academic Press, 1996.

HIRSCHMAN, A.O. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970. 162p.

JANEY, C. Incentive Pay. *Education Week*, 1996.

LADD, H. *The Dallas School accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes*. Washington, DC.: Brookings Institution, 1996.

LAWLER, E. The new pay: a strategic approach. *Compensation and Benefits Review*, v.27, n.4, 1995.

LEVIN, H. Concepts of economic efficiency and educational production. In: FROOMKIN et al (Ed.): *Education as an industry*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1976.

_____. The economics of educational choice. *Economics of Education Review*, v.10, n.2., 1991.

_____. The effect of different levels of expenditure on educational output. In Johns, R. et al (Ed.) *Economic factors affecting the financing of education*. [s.l.] National Educational Finance Project, 1970.

MARGINSON, S. *Markets in education*. [s.l.]: Allen & Unwin, 1997.

MONK, D. *Education finance: an economic approach*. [s.l.] Mc Graw Hill, 1990.

_____. The education production function: its evolving role in policy analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v.11, n.1, 1989.

_____. Education productivity research: an update and assessment of its role: education finance reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v.14, n.4, 1992.

MORDUCHOWICZ, A. *La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación*. Buenos Aires, ARG.: Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

MURNANE, R.J., COHEN, D.K. Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive. *Harvard Educational Review*, Cambridge, MA., v. 56, n.1, p.1-17, Feb. 1986.

ODDEN, A., KELLEY, C. *Paying teachers for what they know and do: new and smart compensation strategies to improve schools*. [s.l.]: Cowen Press, 1997.

PETERSEN. The principal-agent relationship. In: PAL FOSS (Ed.) *An introduction*.

Dartmouth: Organizations and Institutions, 1995.

PICUS, L. Using incentives to promote school improvement. In: ODDEN, A. (Ed.) *Rethinking school finance: an agenda for the 1990s*. San Francisco, CA.: The Jossey-Bass, 1992.

POWELL, A. Motivating students to learn: an american dilemma. In: FUHRMAN, S., O'Day, J. (Ed.) *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, CA.: The Jossey Bass, 1996.

STIGLITZ, G. *La economía del sector público*. In: BOSCH, A. (Ed.) Barcelona, ESP, 1992.

VANDERBERGHE, V. Políticas de descentralización y gestión de la educación: reformas y regulación de los sistemas escolares. In: SEMINARIO CIDE-PIIE, Santiago de Chile, 1999.

VAN GENDT, M. *The voucher concept and the publicness of basic education*. Krips Repro Meppel, 1980.

WILLIAMSON, O. E. *Mercados y Jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. Tradução por Evangelina Nino de la Selva. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1975. 318p. (Economía Contemporánea). Tradução de: Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications.

WINDHAM, D., PENG, W. Incentive concepts and macro-educational planning. In: KEMMERER, F. WINDHAM, D. (Ed.) *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*. París: IIEP-UNESCO, 1997.

WOLFE, B., ZUVEKAS, S. *Nonmarket outcomes of schooling*. [s.l.]: Institute for research on poverty, 1995. (Discussion paper N°1065 95)