

La remuneración por desempeño en el ámbito educativo público

Adrián Todolí Signes

Facultad de Derecho
Universidad de las Islas Baleares

¿Qué labor más noble, o más valiosa para el Estado,
que aquella que instruye a las generaciones en crecimiento?

Cicerón, I d.c.

Abstract

La labor de los maestros de escuela es un trabajo complejo y difícil de evaluar. No obstante, existen varias propuestas para evaluar el trabajo de los maestros y vincular el salario a la calidad de la docencia impartida. En este estudio se analizan las diferentes posibilidades para evaluar la docencia: i) la evaluación de conductas de los maestros (evaluación del desempeño) ii) Retribuir al maestro dependiendo de las notas obtenidas por sus alumnos en exámenes estatales (retribución por cumplimiento de objetivos). Desde esta perspectiva se analiza las ventajas e inconvenientes de los dos sistemas y cómo diseñar un sistema retributivo que distinga los buenos de los malos profesores de forma óptima. A su vez, en este estudio se analiza la posibilidad de que este tipo de sistemas salariales vulnere el derecho a la libertad de cátedra de los maestros.

The work of school teachers is a complex and difficult task to evaluate. However, there are several proposals to evaluate the work of teachers and link the salary to the quality of teaching. This study analyses the different possibilities for evaluating teaching: i) the evaluation of teachers' behaviour (performance evaluation); ii) the remuneration to the teacher dependent on the grades obtained by the students in state examinations. From this perspective this paper analyses the advantages and disadvantages of the systems and how to design a reward system that distinguishes good from bad teachers in an optimal way. At the same time, this study analyses the possibility that this type of salary systems violates the right to academic liberty.

Title: Pay for performance for teachers

Palabras clave: evaluación del desempeño, retribución por objetivos, complemento por productividad, retribución de los maestros, profesores, libertad de cátedra, Exámenes estatales.

Keywords: Performance appraisal, retribution by objectives, productivity-pay, teachers' compensation, teachers, academic liberty, State examinations.

Sumario

1. La calidad de la educación
 - 1.1 La orientación del sector público hacia los resultados
 - 1.2 La importancia de los maestros.
2. El sistema de retribución actual de los maestros del sistema educativo público.
 - 2.1 El puesto y la antigüedad.
 - 2.2. Problemas causados al no retribuir el rendimiento de los buenos maestros.
3. El salario por desempeño aplicado a las escuelas.
 - 3.1 Efectividad de la retribución por desempeño aplicado a la educación pública
 - 3.2 Características “recomendables” en la configuración de la retribución por desempeño.
4. Cuestiones jurídicas a tener en cuenta en la elaboración de un sistema retributivo por desempeño para los maestros.
 - 4.1 Retribución vinculada a los resultados en los exámenes estatales y libertad de cátedra.
 - 4.2 Retribución vinculada al desempeño y libertad de cátedra.
5. Reflexión final.
6. Bibliografía

1. La calidad de la educación

1.1 La orientación del sector público hacia los resultados

La mundialización del mercado laboral ha puesto especial presión sobre la necesidad de mejora de los sistemas educativos nacionales. Los países reconocen cada vez más que su futuro está ligado con la calidad de sus sistemas educativos. Efectivamente, la educación no solo conduce a mejores habilidades, sueldos más altos, menor desempleo sino también a la mejora del bienestar público con una mayor participación social incluso mejores niveles de salud (HANUSHEK, 1996). Dentro del debate sobre cómo mejorar los resultados educativos parece haber consenso en concluir que la calidad docente es el factor más importante en el logro académico de los estudiantes (GROGGER y EIDE, 1995; MURNANE et al. 1995; HANUSHEK et al., 2008)). No es de extrañar, pues, que la calidad de los maestros se haya convertido en los últimos años en el centro de la política educativa de la mayoría de los países (OCDE, 2009).

El objetivo principal será aumentar la calidad de la fuerza laboral docente. Sin embargo, esto no se presenta como una tarea sencilla dado que los atributos docentes fácilmente observables - como años de experiencia, títulos del docente o rango académico- están débilmente correlacionados con la calidad de la docencia impartida por el maestro (GOLDHABER, 2002, HANUSHEK, 2003; ROCKOFF 2004; HANUSHEK et al 2010). Esto significa que las políticas docentes “de entrada” como oposiciones o títulos necesarios para acceder a la función pública de maestro no conducirán a obtener a los mejores docentes dado que no existe relación entre los superiores conocimientos de los maestros y la calidad de la enseñanza que imparten -incluso algunos estudios demuestran que la correlación es negativa; cuanto mejores son los conocimientos de los maestros peores resultados obtienen sus alumnos (SANTIBAÑEZ et al, 2007). Teniendo en cuenta hallazgos como este no es de extrañar que se estudien nuevas fórmulas para influir en la calidad docente.

Estas nuevas fórmulas se exploran, además, en un contexto muy concreto de evolución de las políticas de gestión pública donde la administración, en general, está pasando de focalizarse en los recursos utilizados a centrarse en los resultados obtenidos (OCDE 2002). Esto ha implicado buscar fórmulas para compensar a los empleados públicos por el rendimiento obtenido con el objetivo de motivar su esfuerzo e incrementar los resultados. La administración, preocupada por el rendimiento de sus trabajadores, busca relacionar la productividad de sus empleados con su retribución a través de diferentes fórmulas de salario variable. Sin ir más lejos, en 2006 entró en vigor en Francia la *Lou organique relative aux los de finances*, donde se establecieron evaluaciones obligatorias para los empleados públicos y recompensas monetarias para aquellos que superaran determinados niveles satisfactorios de rendimiento (FOREST, 2008). El objetivo final es introducir prácticas salariales relacionadas con el desempeño o con el rendimiento -cuyo origen es el sector privado (PODGURSKY y SPRINGER, 2011)- en el sector público. De hecho, en nuestro país se

sigue la misma línea. El Estatuto Básico del Empleado Público, en su art. 20, establece una evaluación de desempeño para todos los empleados públicos así como un complemento de productividad que tiene el objetivo –al menos en teoría- de recompensar a los trabajadores más destacados. Para la magistratura en 2003 entró en vigor un sistema salarial basado en la productividad de los jueces que hacía variar su salario dependiendo de su rendimiento a la hora de resolver casos (DOMÉNECH, 2009). Por su parte, en el mundo educativo que concierne a este estudio, el Ministerio de Educación ha encargado un libro blanco sobre la profesión docente cuya medida estrella parece ser la confección de una retribución variable en beneficio de los “mejores” docentes¹. De esta forma, en nuestro país se ha abierto el debate sobre cómo regular de la mejor forma posible un complemento retributivo por desempeño de los docentes en el ámbito público (ver JUAN, 2011; 165).

No obstante, a pesar de la efectividad de los sistemas salariales a productividad en el sector privado (TODOLÍ 2016) la cuestión no queda tan clara en ámbito público y menos aún en el sector público educativo. Este estudio pretende examinar los argumentos a favor y en contra del sistema y realizar un análisis de las experiencias comparadas sobre la retribución a resultado en el mundo educativo en otros países. Ello llevará a estudiar las diferentes fórmulas existentes, dado que dentro de la retribución a resultado existen muchas posibilidades de regulación (ej., incentivo individual o colectivo, competitivo o no, evaluación del desempeño o por objetivos...) Con ello, se pretende descubrir la mejor fórmula para regular en nuestro país un sistema salarial a resultados que incremente la calidad docente. Por último, dado que estos sistemas salariales provienen de experiencias extranjeras, será necesario realizar un análisis de constitucionalidad con el objetivo de saber si encajan en la legalidad de nuestro país. En efecto, no solamente nos encontramos ante una cuestión económica sobre qué sistema es mejor, sino que la retribución variable para los cuerpos docentes puede afectar al derecho constitucional de la libertad de cátedra. Establecer desde las autoridades públicas competentes que aquellos docentes que sigan ciertos métodos percibirán mejores salarios en comparación con aquellos que no los utilicen puede considerarse una injerencia en la libertad de enseñanza establecida en nuestro texto constitucional. El estudio termina con una reflexión final.

1.2 La importancia de los maestros.

Unos maestros son mejores que otros. Año tras año algunos maestros producen mejores resultados sobre sus alumnos que otros. Y las diferencias no son nada despreciables. Concretamente, los buenos profesores consiguen que sus alumnos obtengan en un año de formación un aprendizaje equivalente a 1.5 años mientras que otros profesores consiguen en ese mismo año que sus alumnos aprendan el equivalente a medio año de enseñanza (HANUSHEK 1992; HANUSHEK y RIVKIN, 2010). Esto viene a significar que los buenos profesores consiguen que sus alumnos aprendan el triple que los malos profesores. De hecho, la calidad de los profesores es la variable más relevante -de las estudiadas- a la hora de determinar el aprendizaje de los alumnos (HANUSHEK, 2011). Por ejemplo, se ha demostrado que los buenos profesores permiten que los alumnos con desventajas

¹ <http://www.elmundo.es/sociedad/2015/11/03/5637c295268e3ecf698b4691.html>

económicas obtengan los mismos resultados académicos que sus pares más aventajados (HANUSHEK 1992; SANDERS y RIVERS, 1996; RIVKIN et al, 2001) o incluso superiores (SCHACTER y THUM (2003). De la misma forma, un maestro cuya eficacia se encontraba por encima del percentil 85 conseguía una mejora en el aprendizaje de los alumnos equivalente a reducir el tamaño de la clase al 50% o, entendido en sentido contrario, los buenos profesores son capaces de atender al doble de alumnos sin que se vea afectado el rendimiento de sus alumnos (RIVKIN, 2001). Es decir, no es solo una cuestión de la calidad de la enseñanza dada a los alumnos sino que los buenos profesores pueden también representar un ahorro considerable para el Estado en política educativa (KRUEGER, 1999). No es de extrañar, pues, que los países busquen retribuir con mejores salarios a los buenos docentes –salarlo a desempeño-. El problema viene porque dada la complejidad de las funciones de los maestros, es difícil especificar las conductas exactas o las aptitudes o actitudes que diferencian los buenos de los malos profesores (OCDE, 2009). Por ello, no está claro exactamente qué se debe retribuir.

2. El sistema de retribución actual de los maestros del sistema educativo público.

2.1 El puesto y la antigüedad.

Se debe partir de la idea de que en nuestro país no existe un sistema retributivo propio de los maestros del sistema educativo público. Por el contrario, comparten el sistema con el resto de empleados públicos regulado por el EBEP. Un sistema centralizado compuesto por unas retribuciones básicas y unas complementarias (art. 22 EBEP). Las retribuciones básicas dependen de la titulación necesaria para el grupo de clasificación profesional al que se pertenezca y de la antigüedad. Cada grupo profesional tiene un complemento de antigüedad que se añade a la retribución básica por trienios cumplidos (art 23 EBEP).

Por su parte, las retribuciones complementarias dependen de varios factores; i) el complemento de destino que con carácter objetivo va relacionado con el puesto de trabajo desempeñado y con la carrera del funcionario, por tanto, no se valora “ni la titulación ni la capacitación técnica requerida para el desempeño”, ni tampoco circunstancias subjetivas de cada puesto como la responsabilidad, la dedicación especial. Es decir, depende únicamente del puesto de trabajo que se desempeñe y todos los que desempeñen el mismo puesto lo recibirán (MONEREO y FERNÁNDEZ, 2008); ii) Por su parte, el complemento específico dependerá de la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, e incompatibilidad exigida para determinados puestos. Una vez más esta retribución depende de la realización de un concreto tipo de trabajo no de cómo se realiza este. Por ello, nos encontramos ante un complemento fijo que se percibirá en caso de prestar servicios en determinadas circunstancias (PALOMAR, 2013). Por último, la normativa habilita la existencia de un complemento de productividad atendiendo al rendimiento del personal funcional siempre que exista una normativa de rango legal que establezca un programa y unos

objetivos a cumplir para percibir el montante (CASTILLO, 2002: 221). Sin embargo, dichos programas no existen en el ámbito educativo público español, por lo que esta opción legal todavía no ha sido implementada². En definitiva, el sistema retributivo español de los maestros en las escuelas públicas es equivalente al de la mayoría de países de la OCDE consistente en pagar a los maestros según un tabulador de sueldos que establece la compensación, basada casi totalmente en la experiencia y en el nivel educativo del maestro (HERNANI-LIMARINO 2005; LADD, 2007; MCEWAN y SANTIBÁÑEZ, 2005, MURNANE y STEELE, 2007, OCDE 2004, OCDE, 2009). Con ello, se trata a todos los maestros como si su desempeño fuera similar aun cuando en la realidad las diferencias en los resultados entre unos maestros y otros son grandes.

2.2. Problemas causados al no retribuir el rendimiento de los buenos maestros.

Atraer a los mejores al puesto de trabajo es una de las principales funciones de un sistema salarial eficiente (LAZEAR, 2000). Actualmente, la docencia parece una opción poco popular para los jóvenes. En la mayoría de los países, la profesión docente no se respeta tanto como antes, al tiempo que las funciones de los maestros cada vez son más complejas conforme las poblaciones de los estudiantes se han vuelto más diversificadas y las expectativas sobre lo que se espera de la educación es cada vez es mayor. Como resultado, los programas de magisterio atraen a menos estudiantes o estudiantes menos preparados (OCDE, 2009). Concretamente, para EEUU, CORCORAN *et al*, (2004) encontraron que una alumna situada en el 10% más alto en bachiller tiene ahora la mitad de probabilidades de elegir magisterio de la que habría tenido en 1964. También es cierto que en este concreto caso, en los últimos 50 años las posibilidades de las mujeres en el mercado laboral han mejorado mucho, por lo que los resultados podrían explicarse por una mejora de las alternativas más que por un empeoramiento de las condiciones de los profesores. En cualquier caso, y con independencia de la razón, la realidad es la misma: existe una disminución del interés en el magisterio como carrera profesional.

Esta falta de atracción hacia el magisterio de suficientemente buenos profesionales se suma al hecho de que los países se enfrentan al más alto nivel de jubilaciones de maestros en los próximos años de lo que se ha enfrentado en el pasado (OCDE, 2005). Por lo que nuestro país debe establecer políticas que atraigan a los mejores hacia la docencia con el objetivo de evitar un estancamiento generacional en las próximas décadas, sino años. De no realizar cambios, en el momento que aparezcan las necesidades docentes, las comunidades autónomas no se encontrarán contratando a los mejores ni a los más proclives hacia la enseñanza, sino simplemente a los que se encuentren desempleados en ese momento.

Sumado a la general falta de interés por la docencia, existen ciertas materias que tradicionalmente se encuentran con dificultades para cubrir las plazas. El sistema

² En cualquier caso, en las Administraciones Públicas que sí ha sido implementada la retribución por rendimiento ha sido más una cuestión teórica que práctica, ver SAN 3^a de 30 de mayo de 2016 (rec. 379/2015) donde un complemento por productividad se pagaba cada año a un trabajador con independencia de su rendimiento de ese años siguiendo un criterio de "lista de espera". Sobre esto ver más ejemplos en, Castillo (2002: 220) y Junquera *et al*, 1976.

retributivo actual -donde todos los maestros perciben lo mismo- dificulta atraer profesores en aquellas áreas donde el mercado está dispuesto a pagar más. Concretamente, las matemáticas y las ciencias -física, biología, tecnología, informática- son materias cuyos profesionales están mejor remunerados en el sector privado, de esta forma, desde el momento que el sistema retributivo trata indistintamente a todas las materias, los maestros de las materias que pueden obtener mejores salarios en el sector privado tendrán menos incentivos para dedicarse a la enseñanza (PODGURSKY y SPRINGER, 2011, 169).

En general, ciertos estudios apuntan a que la disminución de interés por la docencia proviene, no tanto de la cantidad retributiva, sino de la estructura de la retribución. De esta forma, HOXBY y LEIGH (2004) argumentan que la existencia de un salario totalmente desvinculado del rendimiento de los docentes ha convertido a la enseñanza en una ocupación financieramente menos atractiva para los individuos más capacitados. Dado que, de acuerdo con este estudio, las personas que tienden a ser menos productivos perciben relativamente más como maestros de lo que devengarían en el sector privado; por el contrario, los sujetos muy productivos vendrían a ganar menos como profesores de lo que lo harían en la alternativa.

A la vez, nuestro sistema de acceso a la docencia premia los conocimientos del educador a pesar de que los estudios demuestran que existe muy poca o ninguna relación entre los estudios obtenidos por el maestro y su calidad docente (GOLDHABER, 2002). Es decir, no es solamente una cuestión del sistema salarial sino que el sistema de acceso a la función pública educacional tampoco ayuda a obtener los mejores docentes.

En segundo lugar, el sistema salarial igualitario provoca problemas de distribución de los maestros que acaba perjudicando normalmente a los alumnos más desfavorecidos. Actualmente, el sistema permite a los maestros con mayor antigüedad elegir destino - colegio donde impartir clase-. Ello conduce a que los maestros con menor experiencia - normalmente los que acaban de empezar- queden relegados a los colegios en zonas más desfavorecidas. Es decir, si se paga exactamente lo mismo por trabajar en entornos hostiles que en entornos propicios, los maestros que pueden elegir optan por los ambientes favorables (LANKFORD, *et al*, 2002; IATEROLA *et al*, 2003; Roza *et al*, 2007, 7). Esto deja a los colegios en zonas económicamente deprimidas con un nivel indeseable de rotación y con los maestros más inexpertos (Moe, 2009).

En tercer lugar, los aumentos salariales basados en la antigüedad parecen una forma poco eficiente de recompensar a los buenos docentes. Los estudios señalan que, de media, un maestro con 5 años de experiencia es tan efectivo como uno de 25 (HANUSHEK, 2011). Al parecer es en los primeros tres años como maestro donde se puede observar una mejora en la calidad de la educación prestada (STAIGER y ROCKOFF, 2010). De esta forma, los aumentos salariales superados los tres años de experiencia no parece que puedan venir justificados por mejoras en el rendimiento.

Por último, se argumenta que pagar a los buenos maestros igual que al resto puede reducir su motivación (PODGURSKY y SPRINGER, 2011). Algunos profesores obtienen continuamente mejores resultados que otros. Sin embargo, son retribuidos de la misma forma, algo que puede ser percibido como injusto, provocando que los buenos maestros dejen de realizar las actividades que viene haciendo dado que no ven recompensado su mayor esfuerzo. De la misma forma, no se incentiva a los maestros a mejorar en sus funciones dado que no existe recompensa.

3. El salario por desempeño aplicado a las escuelas.

3.1 Efectividad de la retribución por desempeño aplicado a la educación pública

Para solucionar los problemas que se acaban de ver, se ha propuesto que el salario de los maestros dependa de su desempeño, los estudios difieren sobre cómo exactamente medirlo –algo que revisaremos en el siguiente epígrafe-, pero en líneas generales se refiere a retribuir de forma superior a los mejores docentes. Es decir, dado que ni los títulos académicos, los conocimientos ni la antigüedad en el puesto son predictores válidos respecto a la calidad docente, se defiende que se debe dejar de retribuir estos aspectos –inputs- para pasar a retribuir directamente los resultados docentes –outputs-. Se argumenta que de esta forma las escuelas mejorarán su calidad docente. Al menos, en el sector privado los estudios demuestran que los sistemas retributivos mejoran la productividad de los trabajadores (LAZEAR, 2000). Los expertos establecen que la mejora de los resultados proviene de dos factores; i) los incentivos retributivos provocan una mejora esfuerzo de los empleados; ii) los sistemas retributivos a resultado atraen y retienen a los mejores trabajadores (LAZEAR y SHAW, 2007). Efectivamente, se argumenta que los profesores aumentan su esfuerzo si el resultado de sus esfuerzos es reconocido por las escuelas, incluso sin recompensa económica (JUERGES et al., 2005). Sumado a ello, se defiende que incluso aunque el esfuerzo de los maestros no se viera afectado por los sistemas salariales a resultado, este tipo de retribuciones atraerá a los maestros más efectivos a la profesión al esperar obtener mayores ingresos (GOLDHABER et al, 2010; PODGURSKY y SPRINGER, 2007).

Algunos estudios empíricos apoyan estos resultados. Concretamente, WOESSMANN, (2011) encuentra que los países que retribuyen a sus maestros mediante un sistema salarial a resultado obtienen un resultado en los *tests* internacionales de matemáticas un 25% superior que los países que no los utilizan. De hecho, cuando el autor, con el objetivo de eliminar el efecto cultural de los resultados, limita el estudio comparativo entre países europeos que utilizan este tipo de sistemas salariales y aquellos que no, obtiene que la diferencia sigue siendo del 21% a favor de los países que los implementan.

Por su parte, existen otros estudios en el mismo sentido donde se descubre que los programas de incentivos docentes fomentan cambios positivos en la conducta de los maestros y mejoran los resultados de los alumnos en pruebas claves (MURALIDHARAN y SUNDARARAMAN, 2001, LAVY, 2002, 2009; PODGURSKY y SPRINGER, 2007; GLEWWE et al,

2010;) Por otra parte, CHETTY et al., (2011) demuestra en su estudio que los alumnos de los profesores incentivados mediante retribución no solo mejoran los resultados académicos a corto plazo sino que a largo plazo –a lo largo de su vida- incrementa su probabilidad de ir a la Universidad, reducen su probabilidad de tener un hijo siendo adolescentes y de media mejoran su calidad de vida en comparación con aquellos alumnos que no tuvieron un maestro sujeto a un programa de incentivos retributivos.

De la misma forma, cuando se retribuye específicamente el hecho de educar en colegios problemáticos, los estudios demuestran que el número de solicitudes de transferencia -por parte de maestros más experimentados- hacia este tipo de centros aumenta (KOPPICH, 2008).

A pesar de las razones vistas hasta ahora, la aplicación de los salarios a resultado a la educación pública no ha estado exenta de críticas por las siguientes razones:

Complejidad de los objetivos: Para que un sistema de incentivos a resultado funcione es necesario al menos dos requisitos; que se puedan establecer objetivos claros y de sencilla comprensión; y que se pueda medir el cumplimiento de dichos objetivos (TODOLÍ 2016). Sin embargo, como señala la mayoría de la doctrina, el trabajo que realizan los maestros es múltiple, diverso y nada sencillo de evaluar (HOLMSTROM y MILGROM, 1991; HANNAWAY, 1992; DIXIT, 2002; PODGURSKY y SPRINGER, 2007). El hecho de que un sistema por objetivos premie ciertos resultados académicos (ej. notas) puede hacer que el maestro se centre en ellos olvidando otros igualmente importantes (ej. Socialización) (OCDE 2009).

El establecimiento de objetivos concretos enlazados a un sistema retributivo es precisamente tan poderoso porque trasmite información al trabajador de lo que la empresa espera de él, lo que puede llevar a una excesiva focalización. Esto es, debido a que los maestros se les requiere desempeñar multitareas en el aula, así como otras responsabilidades en la escuela, con el establecimiento de un sistema a resultado, pueden tomar la decisión de concentrarse en el cumplimiento de los objetivos que se miden, incluso si estos no son necesariamente los resultados deseados por parte de los estudiantes; como el aprendizaje a largo plazo, la capacidad de solución de problemas o el pensamiento creativo (NEAL, 2009).

En general, se argumenta que en el ámbito público los resultados deseados son ambiguos y los objetivos son difíciles de establecer y medir (RAINEY et al, 1976; CUTLER y WAINE, 2005; FREY et al, 2013). Es decir, cuando hablamos de un maestro del sector educativo público no nos encontramos ante las tareas de un vendedor del sector privado cuyos objetivos relativos al incremento de ventas son fáciles de establecer –y de medir- o una empresa privada donde el objetivo de maximización del beneficio o de aumento del valor de las acciones en beneficio de los accionistas son metas universales que siempre pueden

establecerse (TODOLI, 2016)³, sino ante objetivos mucho más ambiguos y complejos que dificultan su establecimiento y su evaluación.

Comportamiento oportunista: La complejidad de los objetivos y la dificultad en su medición y la supervisión imperfecta puede provocar que los maestros aparenten adoptar conductas fomentadas por el sistema salarial de forma “oportunista”. El comportamiento oportunista se refiere a conductas que pueden aumentar la probabilidad de recibir una recompensa pero se oponen a las metas organizacionales establecidas para la educación. Si los incentivos dependen de los resultados tales proceder es pueden incluir: dedicar tiempo a áreas específicas de la asignatura que se vayan poner a prueba en detrimento de un desarrollo conceptual más complejo; dedicar más tiempo a las asignaturas objeto de examen, prestar más atención a los alumnos con mayor probabilidad de pasar la prueba e incluso dar a los alumnos las respuestas o cambiar sus respuestas antes de la entrega del examen (OCDE 2009). Tareas apreciadas por el público como promover la ciudadanía o socializar la juventud reducir el consumo de drogas o la violencia juvenil son tareas importantes para los maestros, pero que difícilmente pueden ser medidas de forma objetiva, de esta forma con este tipo de sistemas salariales estos objetivos educativos serían “penalizados” dado que todo el tiempo que el maestro pase fuera de los objetivos establecidos no estaría retribuido mediante el incentivo.

Efectivamente, los estudios empíricos corroboran que los profesores cuyo salario variable depende de los resultados de los alumnos en exámenes, focalizan sus clases excesivamente en las materias examinadas, alteran los resultados de los exámenes o prestan ayuda a los alumnos con las preguntas (GOODNOUGH, 1999; JACOB y LEVITT, 2003). También se han encontrado pruebas de que los maestros califican a ciertos estudiantes como “educación especial” para evitar que sus cualificaciones sean computadas para el incentivo (CORLEY y GIOIA, 2000; FIGLIO y GETZLER, 2006; CULLER y REBACK, 2006; JACOB, 2005), de utilizar acciones disciplinarias para asegurarse que ciertos alumnos que se prevé que van a suspender el examen no puedan asistir el día del test (FIGLIO, 2005), a la vez se han encontrado escuelas que no computaban los abandonos escolares correctamente para evitar pérdidas de incentivos (PEABODY y MARKLEY, 2003)⁴. Pero incluso sin llegar a tales extremos, los maestros pueden centrarse en intentar mejorar las notas de aquellos alumnos que se encuentran cerca del aprobado, dejando de lado a otros que necesitan mucha mayor ayuda para conseguirlo o aquellos otros que ya obtienen suficientemente buenos resultados y el tiempo que requieren para mejorar, aún más, sus cualificaciones sería mucho mayor (así lo corroboran los estudios de BOOHER-JENNINGS 2005; BALLOU y SPRINGER 2008; REBACK, 2008; NEAL y SCHANZENBACH, 2010).

³ Efectivamente, la doctrina argumenta que este tipo de dificultades de establecimiento de objetivos no aparecen en las escuelas privadas (BALLOU, 2001).

⁴ Este tipo de desviaciones también se han documentado en otras profesiones. DALRYMPLE (2001) habla de cómo la policía francesa decidía no investigar ni documentar casos de robo dado que ello incrementaría el número de crímenes en su distrito eliminando sus posibilidades de obtener un bonus. También entre investigadores se observa como estos dividen sus trabajos en el máximo número posible de artículos con el objetivo de informar de mayores rendimientos -cuando la financiación recibida por un investigador depende del número de publicaciones que realiza- (BUTLER, 2003).

Motivación intrínseca: La mayoría de docentes entra en la profesión porque quiere marcar una diferencia positiva en la vida de la gente joven. La docencia es una vocación, por ello se argumenta que los salarios a resultado pueden no motivar un incremento del esfuerzo de los docentes, sino por el contrario crear una sensación de “control” en el trabajo que acabe desmotivando. El “crowding out effect”, en una de sus manifestaciones se define como el resultado de una disminución de la motivación tras la aplicación de un sistema salarial a resultado derivado de una reducción de la motivación intrínseca superior al aumento de motivación extrínseca. Efectivamente, los estudios acreditan que los maestros son atraídos a la profesión por factores intrínsecos (KOHN, 1999). Por lo que es poco probable que un sueldo mayor vaya a motivar a los maestros a esforzarse más (RIDCHARDSON, 1999; FRANCOIS, 2000). De hecho, la doctrina sostiene que entre los maestros existe una fuerte ética profesional que disminuye la probabilidad de que “holgazaneen” haciendo innecesario los sistemas de motivación vía aumentos de salarios (ADNETT 2003; WISE, 2004; MARSDEN y BELFIELD, 2006). Es decir, dado que la docencia es una vocación y los maestros eligen dicha carrera profesional por razones intrínsecas (mejorar el bienestar de los jóvenes), los aumentos salariales no provocarán incrementos de esfuerzo. En este sentido, se ha llegado a argumentar que sería un error establecer salarios a resultado en la docencia dado que en ese caso se empezaría a atraer profesionales que no tienen motivaciones intrínsecas sino extrínsecas: esto es, individuos que elegirían la carrera docente no por vocación, sino por razones puramente monetarias (FREY *et al*, 2013).

En general, los trabajadores públicos están menos motivados por las recompensas monetarias que los trabajadores en el sector privado (Houston, 2006). Muchos estudios demuestran que los trabajadores públicos tienen mayor interés en actividades altruistas y socialmente deseables (CREWSON 1997; Houston, 2000; Kim 2009; Ritz, 2009). Los sistemas salariales a resultado funcionan en base al modelo económico de comportamiento humano del *homo economicus* fundamentado en la hipótesis de que todos los individuos son egoístas y solamente están motivados por elementos externos (ej. Salario), no obstante, existe mucha evidencia de individuos que contribuyen voluntariamente a la comunidad sin esperar nada a cambio (FREY y JEGEN, 2001; FREY y MEIER, 2004). Pues bien, precisamente estos segundos son los que suelen optar por el empleo público. En este sentido, introducir retribuciones basadas en el mercado privado dentro del empleo público podría desmotivar a los sujetos altruistas haciéndoles incluso reducir su esfuerzo. Ciertamente, se puede pensar que si el dinero fuera lo que motivara a los empleados públicos muy probablemente hubieran elegido trabajos en el sector privado.

Colaboración entre los maestros: Por último, se argumenta que el pago por mérito podría afectar de forma adversa la colaboración entre los maestros (MURNANE y COHEN, 1985). Efectivamente, la individualización de la retribución puede hacer a los maestros recelosos a la hora de colaborar dificultando el aprendizaje de los alumnos, esto es, si las retribuciones se obtienen por el desempeño individual o incluso cuando se establecen competiciones entre los profesores donde solamente los mejores obtiene los bonus, el ambiente

cooperativo puede ser sustituido por un ambiente competitivo que perjudique a los alumnos que los maestros comparten.

En definitiva, por estas razones existe una fuerte oposición a la aplicación de los salarios a resultado en los colegios públicos (EBERTSW, 2007; GOLDHABER, 2009; KINGDON y TEAL, 2008). Sumado al hecho de que en muchos casos la implantación de estos sistemas no ha repercutido en mejoras en la calidad docente (un resumen de estos estudios se puede consultar en PODGURSKY y SPRINGER, 2007). De esta forma, la mayoría de la doctrina se decanta por seguir investigando la aplicación de los salarios a mérito en el sector educativo público puesto que no existen suficientes evidencias de su éxito (PODGURSKY y SPRINGER, 2007, 941; OCDE, 2009, 74).

Efectivamente, de la misma forma que hay argumentos teóricos a favor y en contra de la implantación de estos sistemas, existen estudios empíricos que evidencian resultados positivos y otros que no evidencian cambio alguno derivado del establecimiento de estos sistemas salariales, cuestión que complica la obtención de resultados concluyentes. Sin embargo, se debe partir de la idea de que existen muchas maneras de retribuir el mérito o la calidad docente y no todos son igualmente reprochables o inefectivos. De esta forma, tras analizar en general los sistemas, ahora se va a profundizar respecto a qué características de un sistema salarial a resultado lo convertirá en más efectivo con objeto de fijar las bases o los principios regulatorios de un sistema salarial a desempeño en la educación pública.

3.2 Características “recomendables” en la configuración de la retribución por desempeño.

- a) La necesaria participación de los maestros en el diseño del sistema retributivo.

Si en algo parece coincidir los estudios realizados hasta el momento es que la participación de los maestros en la elaboración e implementación del plan salarial es un elemento clave para el éxito del sistema. MURNAME y COHEN (1985) alegan que la mayoría de planes de pago por mérito duraban menos de 5 años, en su estudio analizaron las características de los seis planes que habían sobrevivido hasta los 20 años y descubrieron que la participación significativa de los maestros en su desarrollo era un factor fundamental para explicar su éxito. De la misma forma, la OCDE (2009, 172) califica de error elaborar y aplicar nuevos sistemas de compensación a los maestros sin la participación de los maestros o sus representantes legales. Aquellos programas elaborados desde los funcionarios del ministerio por su cuenta para posteriormente ser anunciados a los docentes que afectarían; garantiza el fracaso de cualquier plan incluso antes de empezar (ver Johnston, 2000; Sahagún, 2000). De hecho, el organismo internacional califica de error incluso el anuncio de la intención de crear planes de pago por desempeño sin consultar primero a los sindicatos (algunos ejemplos en BORG, 2005; DIMASSA y Rubin, 2005) y es que cuando se aborda un tema como la retribución, los representantes sindicales pueden esperar, con razón, formar parte de las conversaciones desde el principio (OCDE, 2009, 172).

Además esta es una cuestión en la que no existen diferencias entre el sector público y privado, para que un sistema salarial a resultado tenga éxito debe contar con la aprobación de los sujetos que pretende motivar. De lo contrario es más probable que resulte desmotivador si se percibe como impuesto. De hecho, ante un sistema salarial no querido los trabajadores siempre van a encontrar fórmulas para sabotearlo (TODOLÍ, 2015).

De esta forma, aunque en este trabajo se pretenda realizar un análisis de los sistemas más efectivos de retribución variables, no cabe duda de que lo más importante será la aceptación del sistema por parte de los maestros y su participación. Es decir, puede que un sistema salarial que teóricamente es más ineficiente pueda encajar mejor en nuestro país si ambas partes lo prefieren, que la imposición de un sistema teóricamente más eficiente con una fuerte oposición por parte de los sindicatos y maestros.

b) Evitar los concursos:

Un sistema de retribución por incentivos puede medir el cumplimiento de los objetivos de manera objetiva o relativa. En el primer caso, se recompensa a todo maestro que supere un determinado umbral en el cumplimiento de los objetivos o en la evaluación de su desempeño mientras que en el segundo solamente se retribuye a aquellos que obtienen un rendimiento superior comparado a los de sus compañeros. Este segundo sistema, llamado concurso, tiene la ventaja de que los costes financieros del sistema pueden ser predeterminados (BAKER, *et al*, 1988), esto es, si solamente se va a remunerar al 15% superior de maestros el coste financiero será conocido desde el inicio, por el contrario, si se retribuye a todos los maestros que superan cierto umbral el número final será desconocido para la administración hasta que se realicen las evaluaciones. Sin embargo, esta ventaja queda rápidamente destronada por la principal desventaja del sistema: la promoción de la competencia entre maestros. Ciertamente, un sistema de concurso en la cual los maestros compiten entre sí para obtener un bonus, es una pobre manera de incentivar una escala de valores en el colegio. Los maestros verán reducido su motivación para cooperar entre ellos -dado que el propio sistema incentiva lo contrario! - reduciendo el desempeño global en vez de aumentarlo (OCDE, 2009, 75). En el peor de los casos los maestros pueden llegar a intentar reducir el desempeño de sus compañeros para obtener el bonus (BURGUES *et al*, 2001; NEAL 2009). Por su parte, además, el sistema de concursos es en realidad un sistema que incentiva solamente a los maestros que tiene realmente posibilidades de obtener la recompensa. MIZALA y Romaguera (2005) establecen que el sistema de concurso no incentiva para esforzarse más a aquellos maestros que siempre obtienen el bonus, ni tampoco existe efecto positivo para aquellos que tienen muy pocas posibilidades de obtenerlo. Es decir, con el sistema de concurso es posible que se esté pagando a los "mejores" docentes pero, probablemente, estos docentes obtendrían los mismos resultados sin la existencia del bonus.

c) Incentivo individual vs colectivo:

Otra cuestión clave en el diseño de un sistema retributivo a resultado es definir cuál será el ámbito de los rendimientos a retribuir, pudiendo ser los resultados del maestro individual

o los resultados colectivos de un grupo de maestros o de la escuela entera. El ámbito individual se ha calificado como el más eficiente dado que el rendimiento depende directamente de su esfuerzo –y no del de sus compañeros- por lo que el maestro asume la responsabilidad exclusiva de sus resultados (FREEMAN y GELBER, 2006). Sin embargo, en la docencia no parece sencillo atribuir unos resultados a un maestro individual. En la docencia, los resultados de los alumnos dependen de múltiples factores entre los que se incluye la calidad docente recibida por esos alumnos hasta el estado actual, la calidad docente recibida en asignaturas complementarias –ej. matemáticas y ciencia-. Además, como ya se ha expuesto, con los concursos el sistema de retribución individual puede perjudicar a las relaciones de colaboración entre los maestros (MURNANE y COHEN, 1985).

Por su parte, el sistema colectivo se enfrenta al conocido “problema del *free rider*”. Esta externalidad negativa se produce siempre que la recompensa de una persona depende del esfuerzo de un grupo de individuos. De esta manera, la teoría económica predice que bajo estas circunstancias un sujeto racional no se esforzará, esperando obtener su parte de recompensa derivada del esfuerzo del resto, dado que el propio esfuerzo no repercute en beneficio de él solo sino de todos (WEITZMAN y Kruse, 1990). Suponiendo que todos los maestros tienen la misma forma de pensar, se obtiene como resultado que nadie en la empresa se esfuerza.

En cualquier caso, la elección entre el rendimiento colectivo e individual va a ir estrechamente ligada a la elección entre el sistema retributivo elegido –entre la evaluación del desempeño o la retribución por objetivos- dado que el primero suele ser individual y el segundo principalmente colectivo.

d) La pregunta del millón: ¿evaluación del desempeño o la retribución por objetivos?
Primera posibilidad: Retribución por cumplimiento de objetivos.

La evaluación del desempeño ha sido definida como el proceso de valoración del grado en el que los empleados cumplen con los requisitos del trabajo. Se pretende con ella analizar y calificar el comportamiento y las actitudes del asalariado en el ejercicio de sus funciones. Esta evaluación busca información con el fin de determinar la retribución del empleado, el plan de carrera, las necesidades de formación, los problemas de información existentes en la empresa, o simplemente para realizar un plan de acción con el que mejorar el desempeño (TRILLO, 2001, 67). La fórmula típica consiste en la evaluación realizada por el superior jerárquico, derivada de sus experiencias con el trabajador, que dan como resultado la calificación en diferentes niveles (“malo”, “bueno”, “muy bueno”, “excelente”, u otros). Posteriormente este sistema suele incluir una entrevista entre el trabajador y el subordinado en la que se le explica la calificación y se proponen mejoras para el futuro. Por su parte, la retribución por objetivos es el derecho a percibir una cantidad de salario predefinida en caso de la consecución de unos objetivos previamente fijados.

De esta forma, mientras que la evaluación del desempeño es aquella forma de valoración del trabajo del empleado que no está objetivizada, la retribución por objetivos consiste en

la objetivación previa de las metas que el trabajador debe cumplir y la evaluación consistirá en comprobar si estos se han obtenido. De este modo, las razones por las que se evalúa a un trabajador en la evaluación del desempeño serán, por definición, subjetivas pudiendo ser rasgos de personalidad o comportamientos (en sentido abstracto), que no persiguen la obtención de un objetivo previamente fijado sino que buscan mejorar el rendimiento del trabajador en aspectos no directamente medibles o no fijados previamente. Aplicado a la docencia, la evaluación del desempeño suele medirse mediante una valoración realizada por el director de la escuela mientras que la retribución por objetivos suele significar la percepción del bonus si los estudiantes asignados a un determinado profesor alcanzan unos resultados en pruebas estatales previamente fijados (llamado sistema de valor añadido).

El sistema de exámenes consiste en la realización por parte de los alumnos de exámenes a nivel estatal cuyos resultados son utilizados para fijar el derecho a percibir un determinado bonus por parte de los maestros. De esta forma, cuanto mejor sean las notas de sus alumnos mejor salario percibirá el maestro. Este sistema, que aparentemente parece sencillo, encuentra muchas complicaciones en su implementación.

La primera dificultad es la necesidad de realizar pruebas examinatorias estatales para todas las materias y todos los cursos. Dejar algún curso o materia fuera de examen –fuera del incentivo- implicaría una distorsión en la información obtenida o la imposibilidad de incluir en el sistema de incentivos a los maestros que impartieran docencia en los cursos o materias excluidas⁵. Además, esas pruebas deben significar algo en la carrera educativa del alumno si se pretende que el alumno se esfuerce en obtener la máxima calificación posible (BISHOP, 1996). De esta forma, se puede acabar provocando una presión psicológica al alumno con el principal objetivo de evaluar a su maestro (Elliot, y MCGREGOR, 1999). Por su parte, todo el mundo sabe que existen escuelas mejores que otras, esto es, las condiciones socioeconómicas y culturales de los diferentes barrios implica que unos maestros tendrán mayor facilidad para obtener el bonus que otros, no debido a su mejor calidad educativa sino debido a la escuela. Para evitar pagar por cuestiones no relacionadas con la calidad docente, los expertos crean complicados modelos algorítmicos que tratan de determinar -con la mayor objetividad posible- quién merece el bonus. Es decir, lo que se intenta premiar no es los resultados de los alumnos, sino el valor añadido en la educación otorgada gracias al profesor. Para ello, en general los algoritmos estadísticos intentan obtener la diferencia entre la media esperable de notas de su grupo de alumnos -condicionado a sus características personales- y la realmente obtenida (JUAN, 2011, 174).

No obstante, la implementación de los algoritmos tiene en sí mismo muchos críticos. De un lado, se argumenta que la complejidad del algoritmo hace que los maestros no puedan comprender qué hicieron bien para recibir el premio. Es decir, ya es bastante difícil que un maestro pueda determinar qué acciones harán que sus alumnos obtengan mejores

⁵ En EEUU, aproximadamente dos tercios de los maestros no enseñan en una asignatura o nivel escolar sujeto a examen (OCDE, 2009). En España habría que implantar el sistema de exámenes prácticamente desde cero y teniendo en cuenta que nuestro país no tiene cultura previa de exámenes estatales.

resultados, si a ello se le suma que el *bonus* no depende directamente de las notas de los alumnos, sino de un sistema algorítmico ininteligible, es muy difícil que exista incentivo alguno para mejorar. De acuerdo con la teoría del refuerzo de SKINNER (1953), y de la teoría de las expectativas (VROOM, 1964; PORTER, y LAWLER 1968), la imposibilidad o dificultad que tiene el trabajador para conocer qué acciones derivarán en la obtención del *bonus* provocará que no exista motivación para esforzarse (MURNANE y COHEN, 1985).

De otro lado, los algoritmos están lejos de ser perfectos. Hallazgos parecen indicar que, derivado de imperfecciones (el llamado “ruido” estadístico) de los sistemas estadísticos aplicados, se puede estar remunerando a los maestros por razones distintas a los mejores resultados obtenidos por los alumnos. De hecho, parece ser que para maestros individuales, el error de medición es aún mayor –comparado con el caso de que se evaluaran las notas de todos los maestros de una escuela-. BALLOU (2005) defiende que, en la mayoría de los casos, es imposible diferenciar a un maestro de otro por las notas de sus alumnos con efectos estadísticamente relevantes. En este sentido, se concluye que “definitivamente uno no puede distinguir cuánto de la variabilidad a lo largo del tiempo en los efectos docentes se debe al ruido comparado con cambios verdaderos en el desempeño docente” (OCDE, 2009, 150).

Sumado a ello, los exámenes estandarizados están muy limitados respecto a qué pueden medir –conocimientos en un momento dado-. Siendo los conocimientos un subconjunto de todos los objetivos de la educación –socialización, reducción de la violencia, principios éticos, creatividad, etc.). Incluso, para medir los conocimientos los exámenes son una manera imperfecta de medición dado que la prueba será solo una muestra de los conocimientos aprendidos por el alumno (KORETZ, 2008). A mayor abundamiento, el pequeño espacio evaluado puede crear comportamientos oportunistas de los maestros. Como se ha descrito al principio de este artículo que el salario del maestro dependa de los resultados académicos de sus alumnos puede crear incentivos perversos para que estos “hagan trampa”, bien se dediquen solamente a enseñar para el examen, bien que centren sus esfuerzos en educar a los alumnos que más posibilidades tienen de aumentar sus notas ignorando o reduciendo sus esfuerzos respecto al resto de los alumnos, bien directamente intenten “engañar” al sistema impidiendo que los alumnos menos capacitados realicen el test.

Por estas razones, no parece que los exámenes sean una buena forma de determinar el rendimiento de los profesores. Las pruebas objetivas miden de forma bastante imperfecta los resultados académicos y peor aún determinan la calidad docente de un maestro. Todo ello lleva a que el pago por desempeño sea más aceptable para los educadores, a la vez que rechazan que su sueldo quede vinculado a los resultados de sus alumnos (OCDE, 2009, 205).

Segunda posibilidad: pago por desempeño

El éxito del pago por desempeño se basa en dos cuestiones que parecen tener consenso entre los expertos. La primera es que los estudios afirman que los directores de centro tienen gran acierto a la hora de discernir entre los buenos y malos maestros (JACOB y LEFGREN, 2005; PODGURSKY y SPRINGER, 2007: 934); la segunda es que las actitudes y comportamientos que realizan los buenos maestros pueden ser estandarizados y aplicados a todos (ODDEN et al, (2004); KIMBALL et al, 2004; MILANOWSKI, 2004). De esta forma, retribuyendo las conductas establecidas como propicias para un mejor aprendizaje se motiva que los profesores las adopten, mejorando así la calidad docente. Con ello, primero se deben establecer unos comportamientos “deseables” en materia docente para, posteriormente, evaluar qué maestros los cumplieron y cuáles no –siendo retribuidos con un *bonus* los primeros-. MARSDEN y BELFIELD (2006) observan que en las escuelas donde se establece un sistema de evaluación por desempeño los maestros eran más conscientes de los objetivos de su escuela y de las prácticas deseadas además el proceso hacía que los maestros se interesaran más en mejorar sus actitudes docentes. En definitiva, este tipo de retribución no solo incentiva las conductas deseadas sino que pueden tener funciones formativas importantes para los maestros (OCDE, 2009, 88)

No obstante, este sistema no está exento de dificultades.

Por una parte, se argumenta que un sistema que deja recaer una evaluación en la subjetividad de una persona (el supervisor) estará siempre sesgada por cuestiones ajenas al propio desempeño del trabajador (MUÑOZ, 2004, 46). Los estudios empíricos demuestran que en estas evaluaciones “el favoritismo” del supervisor juega un importante papel en el resultado final (ENGELLANDT, y RIPHAHN, 2011), teniendo como consecuencia evaluaciones inexactas y poco precisas (BORMAN, 1978). Estos resultados inexactos no solo son perjudiciales para la propia empresa -que puede estar premiando o castigando al sujeto equivocado- sino que, además, reducen la motivación de los trabajadores provocando disminuciones en la productividad de la empresa (MACLEOD 2003). Los estudios empíricos prueban que las evaluaciones sesgadas por “el favoritismo” implican una reducción del esfuerzo por parte de aquellos trabajadores que perciben que son tratados injustamente en comparación a sus compañeros (ENGELLANDT y RIPHAHN, 2011). Es decir, no solo las evaluaciones subjetivas *per se* no tienen efectos motivantes (ANTLE, y SMITH, 1986) sino que además hay altas probabilidades de que estas evaluaciones se perciban como injustas, provocando con ello desmotivación y reducción del esfuerzo.

Siguiendo con los problemas que provocan las evaluaciones subjetivas, se ha observado la tendencia por parte de los supervisores a evitar las apreciaciones negativas (KOPELMAN, 1986). Los evaluadores prefieren sortear situaciones incómodas con sus inferiores, dando como resultado en muchos casos que se valore positivamente a todos los trabajadores, haciendo inservible el propio sistema (MEYER, 1991). Con la utilización de criterios subjetivos el propio supervisor puede verse moralmente impedido (o simplemente inseguro) para justificar sus propias valoraciones, y el trabajador verá injustificado su trato con mayor facilidad tomándose de forma personal las valoraciones (aumentando también la litigiosidad). Además, toda persona que se siente juzgada es probable que se ponga a la

defensiva haciendo difícil obtener cualquier tipo de mejora. De esta manera, cuanto más subjetiva sea la evaluación más complicada será obtener una mejoría en el desempeño del asalariado.

Las evaluaciones subjetivas no solo no estimulan la mejoría en el desempeño, sino que también pueden provocar consecuencias negativas en los comportamientos de los trabajadores. En las evaluaciones subjetivas, si los trabajadores no tienen claro que se les va a evaluar, más que mejorar su desempeño en beneficio de la empresa podrán buscar caerle mejor a su evaluador a nivel personal (MEYER, 1991, 69).

Por último, la propia organización como ente (a parte de la nombrada disminución de productividad y esfuerzo de sus asalariados) también puede sufrir consecuencias negativas por la implantación de este sistema de gestión de recursos humanos (MEYER, 1991). El hecho de que exista un evaluador (con gran discrecionalidad) y un evaluado provoca un aumento de la jerarquización de la empresa. La cultura del autoritarismo ha sido criticada como una forma de evitar el avance de la empresa y que reprime o impide la innovación en el seno de ésta (MEYER, 1991, 71). Así pues, una subjetivación de los criterios de la evaluación con objeto de aumentar la discrecionalidad del supervisor para conceder aumentos retributivos, bonus, o ascensos, irremediablemente acentuará esta jerarquización y autoritarismo con las consecuencias negativas antes vistas.

En el sector educativo los mismos funcionarios que ejerzan de directores de centro pueden no sentirse cómodos al supervisar a sus compañeros y más en contextos de fuerte interdependencia (MURPHY y MARGULIES, 2004; TOCH y ROTMAN, 2008)). Eso puede llevar al establecimiento de evaluaciones positivas generales con independencia del rendimiento real del maestro con el objetivo de evitar rencillas posteriores.

Para evitar estos problemas, los expertos proponen la llamada evaluación 360 consistente en no dejar la evaluación en manos de un único sujeto sino obtener información de la evaluación de los máximos agentes posibles.

En este tipo de evaluación por desempeño, a diferencia del tradicional donde el jefe era la única fuente de información, cada empleado es valorado por las personas que le rodean, incluidos los compañeros, el jefe, él mismo, los clientes, y los subordinados (si los hubiera). Se recomienda obtener entre 8 y 12 evaluaciones por sujeto para obtener una información más completa y fiable. Además, estas informaciones deben ser anónimas para vencer posibles resistencias y poder obtener información no distorsionada por variables externas. Sumado a ello, se recomienda utilizar una serie de herramientas que disminuyen la subjetividad en la evaluación tales como permitir la autoevaluación, establecer un plan de acción para mejorar el desempeño, fijar un marco de referencia para evaluar a todos con los mismos parámetros y dar formación al evaluador (TODOLÍ 2015).

4. Cuestiones jurídicas a tener en cuenta en la elaboración de un sistema retributivo por desempeño para los maestros.

No sería la primera vez en nuestro país que los sistemas retributivos para los funcionarios públicos son anulados por los tribunales por contravenir la legalidad vigente –y los principios constitucionales–.

En este sentido, el Reglamento 2/2003 del CGPJ sobre los módulos de retribución por objetivos para jueces y magistrados fue anulado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2006 (rec. 14/2004 y rec 16/2004). La razón de la nulidad fue la falta de adaptación del reglamento a la habilitación legal realizada por la normativa que introducía el sistema de retribución a resultado para los jueces. No obstante, las principales asociaciones de jueces en sus demandas y la doctrina (DOMÉNECH, 2009) iban más allá alegando que el sistema de retribución variable de jueces era inconstitucional puesto que afectaba a la imparcialidad de los jueces (por ejemplo cuando se asignaban puntos a los jueces de instrucción que finalizaban el procedimiento abriendo juicio oral, mientras que si la instrucción finalizaba en sobreseimiento no obtenían puntos). En este sentido se defendía que el art. 117 CE incluye la garantía de asegurar que la pretensión sea decidida exclusivamente por un tercero ajeno a las partes y a los intereses en litigio y que se someta exclusivamente al ordenamiento jurídico como criterio de juicio. De esta forma, desde el momento en que la retribución a resultado pueda tener efectos más o menos directos en la objetividad de algunas actuaciones judiciales, este resultaría inconstitucional.

Del mismo modo, la SAN de 18 de diciembre de 2013 (rec. 118/2013) anula la resolución que establece una retribución por objetivos para los Inspectores médicos del INSS. En este caso, la razón de la nulidad es de fondo. El sistema retributivo hacía depender el cobro del complemento de productividad del número de altas médicas que los inspectores otorgaban. La sentencia razona que “si bien resulta legítimo que se fijen unos objetivos estratégicos que determinarán la actuación durante un determinado ejercicio de los funcionarios a los que van dirigidos, en ningún caso pueden configurarse dichos objetivos en función de las decisiones a adoptar por los Inspectores médicos en sentido de mantengo o no las situaciones de incapacidad temporal”. Y es que, como alega la parte demandante, ello afectaría al derecho a la salud (art. 43 CE).

También la doctrina ha manifestado sus reservas respecto a la retribución por sexenios de los profesores universitarios. Entendiendo la libertad de investigación científica como el derecho fundamental que protege la ciencia como subsistema social que se desarrolla conforme a sus propias reglas y excluye cualquier ordenación estatal que pretendiera distorsionar la autorregulación científica, se defiende que la concesión de los sexenios está interfiriendo sensiblemente en la forma en que se desarrolla la ciencia utilizando criterios ajenos a los científicos (RODRÍGUEZ, 2012).

Pues bien, obviamente, en el sector educativo también existen derechos fundamentales que pueden verse afectados por un sistema retributivo a resultado. Concretamente, se hace referencia a la libertad de cátedra (art. 20.1 c) CE). Este derecho subjetivo que es aplicable a todos los docentes universitarios y no universitarios (primaria, secundaria, bachiller, formación profesional, etc.)⁶ ampara el derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función (EXPÓSITO, 1995, 159-161) a la vez que faculta al docente a resistir cualquier mandato de la autoridad de dar a su enseñanza un determinado sentido (GARCÍA-PRADO, 1998, 163). De esta forma, las instrucciones indirectas vinculadas a un sistema a resultado afectarán al derecho fundamental a la libertad de enseñanza. La cuestión será ponderar si esa afectación queda justificada por los objetivos perseguidos por un sistema retributivo variable o por el contrario la afectación viola el derecho fundamental por injustificada. Cuestión que las autoridades públicas deberán tener en cuenta a la hora de realizar la concreta regulación del sistema salarial a desempeño.

4.1 Retribución vinculada a los resultados en los exámenes estatales y libertad de cátedra.

El contenido de la libertad de cátedra, como de todos los derechos fundamentales, puede ser dividido en dos; contenido esencial y contenido no esencial. El primero será aquél núcleo del derecho que no puede ser afectado ni suprimido por la legislación, mientras que el segundo será la parte del derecho que el legislador puede modular con el objetivo de hacer prevalecer otros derechos también merecedores de protección. En el caso de la libertad de cátedra, la doctrina defiende que el contenido esencial consiste en la facultad que ostenta cada docente para expresar las ideas y convicciones que asume como propias en relación a la materia objeto de enseñanza, a la vez que permite al profesor determinar libremente el método a través del cual sería impartida su docencia (ÁLVAREZ, 1990, 28; EXPÓSITO, 1995, 168). Por su parte, como contenido “no esencial” se incluyen todas las demás facultades del docente entre las que se incluye la determinación de un programa mínimo a impartir así como la forma de evaluar (STC 217/1992, de 1 de diciembre).

De esta forma, parece ser que la realización de exámenes estatales entraría dentro de las posibilidades constitucionales que tiene nuestro legislador para evaluar a los alumnos. También sería libre el legislador para determinar el contenido de esas evaluaciones. No obstante, se debe apreciar que desde el momento en el que la retribución del docente viene modulada por los resultados del examen, la fijación del examen estaría incidiendo indirectamente en la forma de enseñar del docente.

⁶ En este sentido, la STC5/1981 de 13 de febrero, establece que “aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia solo de los docentes de la enseñanza superior o, quizás más precisamente, de los titulares de puestos docentes denominados “cátedras” (...) que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora”.

Es decir, la ponderación entre los diferentes derechos en juego realizada por el Tribunal Constitucional parece dividir la cuestión en dos. Por una parte, se permite que el docente tenga libertad –dentro de unos límites- para impartir la materia conforme prefiera, a la vez que, por otro lado, permite a las autoridades en materia educativa fijar el programa mínimo y la forma de evaluar. Por ello, desde el momento en el que se vincula el salario del docente a los resultados de los exámenes de los alumnos–potestad de las autoridades educativas- con objeto de influir en el comportamiento de los maestros se estaría realizando una injerencia en la forma de enseñar del docente –potestad del docente-.

Esto es, si se retribuye específicamente “enseñar para el examen” por encima de otros tipos de enseñanza –que no serían retribuidos- se podría argumentar que se estaría “penalizando” a aquellos maestros que enseñan cuestiones diferentes basadas en su libertad de cátedra. Cada segundo de enseñanza del maestro dedicado a transmitir otros conocimientos diferentes a los examinados (a socializar a los alumnos o a intentar entenderlos) sería tiempo que no estaría recompensado por el salario a resultado, o visto de otra manera, a través del sistema retributivo se estaría penalizando a los maestros que utilizan su libertad de cátedra para enseñar cuestiones diferentes a las queridas por las autoridades educativas que establecen el examen. Téngase en cuenta que el Tribunal Constitucional ha establecido, en más de una ocasión, que el salario de un trabajador no puede verse afectado por el ejercicio de un derecho constitucional (véase principio de indemnidad retributiva SSTC 191/1998 de 29 de septiembre; 30/2000, de 31 de enero; 174/2001, de 26 de julio; y 92/2005, de 18 de abril).

Por supuesto, como siempre, en cuestiones constitucionales es muy difícil aventurar una respuesta en un sentido u otro. Sin embargo, dado que la libertad del docente para manifestar las ideas y convicciones que asume como propias en relación a la materia objeto de enseñanza es parte del contenido esencial, es posible que vincular su salario a los resultados docentes de sus alumnos se pueda ver como una forma indirecta de establecer instrucciones que vulneren dicho derecho.

4.2 Retribución vinculada al desempeño y libertad de cátedra.

Cuestión diferente es la retribución vinculada al desempeño. Como se acaba de decir, la doctrina defiende que el método pedagógico para la docencia entra dentro del contenido esencial de la libertad de cátedra. De ser así, la vinculación de parte del salario a la evaluación del desempeño también podría, eventualmente, vulnerar el derecho, desde el momento en el que la evaluación del desempeño se basa precisamente en establecer unos métodos “ideales” para impartir la docencia para posteriormente evaluar qué docentes los han seguido –recibirían el bonus-. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, excluye los métodos pedagógicos del contenido esencial de la libertad de cátedra, estableciendo que corresponde a los poderes públicos fijar la metodología. De esta forma, siendo contenido no esencial del derecho, las autoridades educativas podrían fijar la forma “ideal” de enseñar y retribuir positivamente aquellos docentes que los siguieran.

No obstante, se debe advertir que, a pesar de la Sentencia anunciada, la cuestión no es pacífica en la doctrina. Efectivamente, EXPÓSITO, (1995, 167) establece que la forma de enseñar, es decir el método de explicaciones que se siga en el ejercicio de la docencia es contenido esencial del derecho a la libertad de cátedra dado que la libertad para ejercer la docencia lleva implícito la libertad para elegir cómo ejercerla (en el mismo sentido, ÁLVAREZ, 1990, 28). Esta autora establece que cuando el Tribunal Constitucional habla de “métodos pedagógicos” como potestad de los poderes públicos no se está refiriendo a la forma de enseñar sino a formas o procedimientos tales como la elección del tamaño de los grupos de los estudiantes, evaluaciones continuas o finales, etc.-. Por tanto, una vez más, tendrán que ser los Tribunales los que a la luz de la doctrina constitucional determinen si las autoridades educativas pueden influir -a través de la retribución- en la forma en que los docentes imparten las lecciones o, por el contrario, esto entra dentro del contenido esencial del derecho fundamental.

5. Reflexión final.

Que “el buen maestro no puede cobrar lo mismo que el malo”⁷ es una declaración con la que es muy difícil estar en contra. Todos tenemos interiorizado la justicia inherente al hecho de que se recompense a los buenos trabajadores con mejoras salariales. Las estadísticas demuestran que la retribución a resultado para los maestros tiene un gran apoyo popular (OCDE, 2009, 205). Sin embargo, Y como se suele decir “el diablo está en los detalles”. Cómo configurar un sistema de retribución variable para los docentes públicos es una cuestión nada sencilla. De hecho, los estudios ni siquiera tienen claro sí este tipo de sistemas salariales ayuda realmente a mejorar la calidad de los docentes. Los estudios más rigurosos a nivel internacional tienen como mejor conclusión que se debe seguir realizando evaluaciones a pequeña escala de estos sistemas antes de intentar implantarlos. Incluso en EEUU donde la retribución a productividad está mucho más extendida que en nuestro país en el sector privado, puesto que tiene una cultura mucho más proclive a estos incentivos, los expertos muestran sus reticencias a la hora de implantarlo a la función pública docente derivado de las peculiaridades de la profesión expuestas en este trabajo.

En cualquier caso, existen tres cuestiones que se deben tener en cuenta.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que Inglaterra tardó más de 10 años en pasar de un sistema de retribución fija para los maestros públicos a uno de retribución de este tipo. Por tanto, las autoridades educativas deben ser conscientes de que el proceso es largo y requiere consenso dado que difícilmente un único gobierno puede empezar y terminar una reforma de este calado.

⁷ Frase sacada de la entrevista con José Antonio Marina en el diario El mundo tras haberle encargado el Gobierno la realización de un libro blanco sobre la profesión docente. <http://www.elmundo.es/sociedad/2015/11/03/5637c295268e3ecf698b4691.html>

En segundo lugar, la participación de los maestros y sus representantes legales parece una necesidad a la hora de diseñar e implantar este tipo de incentivos.

En tercer lugar, no va a ser barato. Los sistemas de evaluación del profesorado, si se quiere que sean serios, deben ir acompañados de los medios económicos necesarios para realizarlos. Además, si se quiere que los incentivos funcionen no es posible que la recompensa salarial otorgada sea irrisoria. En este sentido, valgan las observaciones realizadas por PERRY, et al, (2009: 14) quienes observaron que “los mismos políticos que promueven el pago por desempeño también votan contra partidas presupuestarias para financiarlo si se percatan de que la limitación fiscal sirve a fines políticos más importantes”. Permítanme una última reflexión, hasta ahora lo que se viene analizando es la efectividad de estos sistemas salariales. Sin embargo, existe otra pregunta que la sociedad española debe realizarse, una pregunta de índole menos económica, y más filosófica. Al final de este artículo se ha analizado los posibles problemas constitucionales que pudiera tener la implementación de un sistema salarial a resultado para los docentes, derivado del derecho fundamental a la libertad de cátedra. Y es que efectivamente con un sistema salarial a resultado las autoridades educativas persiguen influir en la forma de enseñar de los docentes algo que precisamente pretende evitar la libertad de cátedra. Con ello no estoy señalando que un sistema salarial de este tipo vulnere el derecho fundamental nombrado – dado que eso dependerá del nivel de influencia ejercido y de muchos factores que a priori no se pueden analizar-, sin embargo, sí que considero interesante reflexionar sobre el hecho de que todo sistema salarial a resultado –sea el sistema de exámenes estatales o de evaluación del desempeño- propicia la uniformidad en el contenido a enseñar y en la forma de enseñar. Es decir, se entiende que existe una forma de hacer las cosas mejor que otras y se incentiva que todos los maestros lo hagan igual. Aquellos que cumplan recibirán mayor salario que aquellos que no. ¿A caso no estábamos de acuerdo en que evitar la uniformidad en la enseñanza y en evitar las doctrinas oficiales era algo bueno en sí mismo?. En definitiva, que el buen maestro no debería cobrar lo mismo que el malo es una frase con la que es muy difícil estar en contra, el problema vendrá al definir quién es un buen maestro y quién no y la utilización que se pueda hacer de dicha definición.

6. Bibliografía

ADNETT N., (2003), “Reforming teacher’s pay: incentive payments, collegiate ethos, and UK policy”, *Cambridge Journal of economics*, 27, 145-157.

ÁLVAREZ, N., (1990), “La libertad de cátedra hoy: entre la potestad y el control”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 76, 27-37.

ANTLE, R., y SMITH A., (1986), “An empirical investigation of the relative performance evaluation of corporate executives”, *Journal of Accounting Research*, nº 24, pp 1-39.

BAKER, et al, (1988), "Compensation and incentives: Practice vs. Theory" *Journal of finance*, 43, 3, 593-616.

BALLOU, (2001), "Pay for performance in public and private schools, *Economics of education review*, 20 (1), 51-61.

BALLOU, D. (2005), "Value-Added Assessments: Lessons from Tennessee", en R. LISSITZ (ed.), *Value-Added Models in Education: Theory and Applications*, JAM Press, Maple Grove, MN, pp. 272-297

BALLOU, D. y SPRINGER (2008), "Achievement Trade-Offs and No Child Left Behind, *Working paper* (forthcoming in Education Finance and Policy). Se puede consultar en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwit uPmp_prPAhVCOhoKHY7QDgoQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.vanderbilt.edu%2Fschoolchoice%2Fdocuments%2Fachievement_tradeoffs.pdf&usg=AFQjCNGX7GizNNrOUTL4tb19STeolZiZ1w&sig2=IKp6JnviYnh3FvbQWCh7TA&bvm=bv.133178914,d.d2s&cad=rja (última consulta 09/09/2016)

HOXBY, Caroline M., Leigh, Andrew, (2004) Pulled away or pushed out? Explaining the decline of teacher aptitude in the United States. *American Economic Review* 94.

PEABODY, Z., & MARKLEY, M, (2003) "State may lower HISD rating; Almost 3,000 dropouts miscounted", *Houston Chronicle*.

BISHOP, J. (1996), "Signaling, incentives, and school organization in France, the Netherlands, Britain, and the United States", en Hanushek (ed.) *Improving America's school: The role of incentives*, National research council, Washington, D.C.

BOOHER-JENNINGS, J., (2005), "Below the Bubble: Educational Triage and Texas accountability system", *American educational research journal*, 42, 2, pp 231-268.

STAIGER, DOUGLAS O. AND JONAH E. ROCKOFF. (2010) . "Searching for Effective Teachers with Imperfect Information." *Journal of Economic Perspectives*, 24(3).

BORG, L. (2005), "Union leaders fault merit pay proposal", *The providence journal*, 1.

BORMAN, W.C., "Exploring upper limits of reliability and validity in job performance rating", *Journal of Applied psychology*, nº 61, 1978.

BURGESS S., et al., (2001), "The intricacies of the relationship between pay and performance for teachers: Do Teachers respond to performance related pay schemes, *working paper CMPO* Bristol, se puede consultar en www.bristol.ac.uk/cmpe/publications/papers/2001/wp35.pdf (última consulta 09/09/2016)

BUTLER, L. (2003), "Explaining Australia's increased share of ISI publication: The effects of a funding formula based on publication counts, *Research policy*, 32, 143-155.

CASTILLO BLANCO (2002), *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial pons, 2002.

CHETTY et al., (2011) "The long-term impacts of teachers: Teacher value-added and student outcomes in adulthood", *NBER Working Paper Series*, 17699.

CORCORAN, et al., (2004) "Women, the labor market and the declining relative quality teachers, *journal of policy analysis and management*, 23, 3, 449-470.

CORLEY, K., y Gioia D., (200), "The rankings game: Managing business school reputation, *Corporate reputation review*, 3, 319-333.

CREWSON, P., (1997), "Public service motivation: building empirical evidence of incidence and effect, *Journal of public administration research and theory*, 7, 499-518.

CULLER y REBACK, (2006), "Tinkering Toward Accolades: School Gaming Under a Performance Accountability System", *NBER Working Paper No. 12286*.

CUTLER, T., WAINE, B., (2005), "Incentivizing the poor relation: Performance and the pay of public sector senior public managers", *Compensation & Change*, 9, 75-87.

DALRYMPLE, T. (2001), *Life at the bottom: The worldview that makes the underclass*, Chicago, IL: Ivan R. Dee.

DIMASSA, C., y RUBIN, J., (2005), "CA Teachers unión blas governor's merit pay plan, *Los Angeles Times*, 1.

DIXIT, A., (2002), "Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review", *Journal of human resources*, 37, 4, 696-727.

DOMÉNECH, G., (2009) *Juzgar a destajo: la perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones*, Aranzadi.

ELLIOT, A.J. & MCGREGORM, H.A. (1999), "Test anxiety and the hierarchical model of approach and avoidance achievement motivation", *Journal of Personality and Social Psychology*, 76(4), 628-644.

ENGELLANDT A., y RIPHAHN R T., (2011), "Evidence on incentive effects of subjective performance evaluations", *Industrial and Labor Relations review*, v.64, n°2.

EXPÓSITO, E., (1995) *La libertad de cátedra*, Tecnos.

Figlio, D., (2005), "Testing, Crime and Punishment", *NBER Working Paper No. 11194*.

FIGLIO, D., y GETZLER, (2006), "Accountability, ability and disability: Gaming the system?" en ed. T. GRONBERG and D. JANSEN, *Advances in Microeconomics: Improving School Accountability- Check-ups or Choice?* Vol. 14, Amsterdam: Elsevier, 35-49.

FOREST, V., (2008), "Performance-related pay and work motivation: Theoretical and empirical perspectives for the French civil service", *International review of administrative Sciences*, 74 (2).

FRANCOIS, P., (2000), "Public service motivation as an argument for government provision", *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.

FREEMAN, R. y GELBER A., (2006), "Optimal inequality/optimal incentive: Evidence from a Tournament", en *NBER Working Paper 12588 National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA. Se puede consultar en <http://www.nber.org/papers/w12588> (última consulta 09/09/2016).

FREY y JEGEN (2001), "Motivation crowding theory", *Journal of Economic Surveys*, 15, 589-611.

FREY y MEIER (2004), "Social comparisons and pro-social behaviour: Testing conditional cooperation in a field experiment", *American economic review*, 94, 1717-1722.

FREY, et al, (2013), "The Motivational Interviewing Navigation Guide: a process for enhancing teachers' motivation to adopt and implement school-based interventions", *Journal Advances in School Mental Health Promotion*, 6, 3, pp 158-173.

GARCÍA-PRADO D., (1998), *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Mc GrawHill.

GLEWWE, P., ILIAS N., y KREMER, M., (2010), "Teacher Incentives," *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 205-227.

GOLDHABER D. & HANSEN, M. (2010), "Using Performance on the Job to Inform Teacher Tenure Decisions", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 100(2), 250-255.

GOLDHABER, D., (2002), "The mystery of good teaching, *education next*, 2, 1.

GOODNOUGH, A., (1999), "Answers allegedly supplied in effort to raise test scores", *New York Times*.

GROGGER, J., EIDE E., (1995). "Changes in college skills and the rise in the college wage premium", *Journal of Human Resources*, 30, 2, pp 280-310.

HANNAWAY J., (1992), "Higher order skills, job design, and Incentives: an analysis and proposal, *American education research journal*, 29, 1, 3-21.

HANUSHEK, (2011), "The economic value of higher teacher quality", *Economics of Education Review*, 30, 466-479.

HANUSHEK, E., (1992), "The trade-off between child quantity and quality", *Journal of political economy*, 100, 1, 84-117.

HANUSHEK, E., (1996), "Measuring Investment in Education", *Journal of Economic Perspectives*, 10, 4, 9-30.

HANUSHEK, E., (2003), "The failure of input-based resources policies". *Economic Journal*, 113, 64-68.

HANUSHEK, E., JAMISON D., JAMISON, E., WOBMANN L., (2008), "Education and economic growth: It's not just going yo school buy learning that matters, en *Education Next*, 8, 2, pp 62-70.

HANUSHEK, E., RIVKIN S., (2010), "Generalizations about using Value-added measures of teacher quality", *American Economic Review*, 100, 2, 267-271.

HERNANI-LIMARINO (2005), "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 63-96.

HOLMSTOM Y MILGROM, (1991), "Mutitask principal-agent Analyses: Incentive contracts, Assets Ownerships, and job design", *Journal of law, economic and organization*, 7, 24-52.

HOUSTON D., (2000), "Public-Service Motivation: A Multivariate Test", *J Public Adm Res Theory*, 10 (4): 713-728.

HOUSTON D., (2006), "Walking the walk of public service motivation: public employees and charitable gifts of time, blood, and money, *Journal of public administration research and theory*, 16, 67-86.

IATEROLA, P., et al., (2003), "Intradistrict equity and public education resources and reform", *Economics of education review*, 22, 1, 66-78.

JACOB Y LEFGREN (2005), "Principals as agents: Subjective performance measures in education", *NBER Working Paper* No. 11463, se puede consultar en <http://www.nber.org/papers/w11463> (última consulta 09/09/2016)

JACOB, B., (2005), "Testing, accountability, and incentives: The impact of high-stakes testing in Chicago public schools", *Journal of public economics*, 89, 5-6.

JACOB, B., y LEVITT, S., (2003), "Rotten apples: an investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating", *Quarterly journal of economics*, 118, 843-877.

JOHNSTON, R., (2000), "Merit pay fight, politics alter N.Y.C. Summer program", *Education week*, 4.

JUAN J., (2011), *Nada es gratis*, Ed. Destino, Barcelona.

JUERGUES, et al, (2005), "Teacher quality and incentives: Theoretical and empirical effects of standardson teacher quality", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Volume 61, Number 3, pp. 298-326.

JUNQUERA J., et al, (1976), *La retribución de los funcionarios públicos*, Asociación Española de Administración Pública.

KIM S., (2009), "Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note", *Journal of public administration research and theory*, 19, 839-851.

KIMBALL et al., (2003), "Examining the relationship between teacher evaluation and student assessment results in Washoe County", *Peabody Journal of Education*, 79, 4, 54-78.

KOHN, A., (1999), *Punished by rewards: The trouble with gold stars, incentive plans, A's, prize and other bribes*, Houghton Mifflin, Boston, MA.

KOPELMAN R.E., (1986) *Managing Productivity in Organizations: A Practical, People-Oriented Perspective*, NY, McGraw-Hill.

KOPPICH J., (2008) "Towards a more comprehensive model of a teacher pay", *Prepared for Performance Incentives: Their Growing Impact on American K-12 Education in Nashville, Tennessee*.

KORETZ, D. (2008), *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

KRUEGGER (1999), "Experimental estimates of education production functions", *Quarterly Journal of Economics*, 114, 2, 497-532.

LADD, H. (2007), "Teacher Labor Markets in Developed Countries", en *The Future of Children*, Vol. 17, No. 1, pp. 201-217.

LANKFORT et al, (2002), "Teacher sorting and the plight of urban schools: a descriptive analysis", *Education evaluation and policy analysis*, 24, 1, 37-62.

LAVY, V.(2009), "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics", *American Economic Review*, 99, 5.

LAVY, V., (2002), "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement ", en *Journal of Political Economy*, Vol, 110, No. 6, pp. 1286-1317.

LAZEAR y SHAW, (2007), "Personnel Economics: The Economist's View of Human Resources," *Journal of Economic Perspectives*, *American Economic Association*, vol. 21(4), pages 91-114

LAZEAR, (2000), "Performance pay and productivity", *American Economic Review*, 90, 5, 1346-1361.

LAZEAR, E.(2000), "Performance Pay and Productivity", en *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, pp. 1346-1361.

MACLEOD, B., W., (2003) "Optimal Contracting with Subjective Evaluation", *American Economic Review*, vol. 93, nº. 1.

MARSDEN y BELFIELD (2006), "Pay for performance where output is hard to measure: the case of performance pay for school teachers". en Kaufman, Bruce E. y Lewin, David, (eds.) *Advances in Industrial and Labor Relations*. JAI Press, London.

MCEWAN, P.yL. SANTIBÁÑEZ (2005), "Teacher and Principal Incentives in Mexico", en E. VEGAS (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 213-253.

MEYER HERBERT H., "A solution to the performance appraisal feedback enigma", *The Executive*, v.5 nº1, 1991.

MILANOWSKI, A., (2004) "The relationship between teacher performance evaluation scores and student achievement: Evidence from Cincinnati", *Peabody Journal of education*, 79, 4, 33-53.

MIZALA, A. ROMAGUERA, A., (2005), "Teacher's salary structure and incentive in Chile" Vegas (ed.) *Incentive to improve teaching: Lessons from America*, World Bank, Washington, pp 103-150.

MOE T., 2009, "Collective bargaining and the performance of the public schools", *American Journal of political science*, 53, 1, 156-174.

MONEREO PEREZ y FERNANDEZ AVILES, (2008), "Derechos retributivos", en AAVV, *El Estatuto Básico del Empleado Público, Comentario sistemático de la Ley 7/2007*, de 12 de abril de 2008, Comares.

MUÑOZ ECHEVERRY C.A., "Análisis del desempeño: Nuevas tendencias en la llamada evaluación de personal", *Pensamiento & gestión*, nº 16, 2004.

MURALIDHARAN y SUNDARARAMAN, (2001), "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India", *The Journal of Political Economy*, Vol. 119, No. 1 (February 2011), pp. 39-77.

MURNANE y COHEN, (1985), "Merit pay and the evaluation problem; Understanding why most merit pay plans fail and a few survey", *Institute for research on education finance and governance*, disponible en <http://eric.ed.gov/?id=ED270842> consultado 01/09/2016.

MURNANE, R., WILLETT, J. LEVY, F., (1995), "The Growing Importance of cognitive skills in wage determination", *The review of economics and statistics*, 77, 2, pp 251-266.

MURNANE, R. y J. STEELE (2007), "What is the Problem? The Challenge of Providing Effective Teachers for All Children", en *The Future of Children*, Vol. 17, No. 1, pp. 15-44.

NEAL y SCHANZENBACH, (2010) "Left behind by design proficiency counts and test-based accountability", *The Review of Economics and Statistics*, 2010, 92(2), 263-283.

NEAL, D., (2009), "Designing Incentive Systems for schools", Springer (ed), *Performance Incentives: Their Growing impact on American K-12 education*, Broking institution press, Washington .C.

OCDE, (2002), "Overview of results focused management and budgeting in OCDE member countries, *Expert meeting on the Quality of public expenditure*, Paris.

OCDE, (2004), "The Quality of the Teaching Workforce", *Policy Brief* (February), OCDE, París.

OCDE, (2009), *Education at Glance*, Paris.

ODDEN A, et al., (2004), "Assessing teacher, Classroom, and School Effects, Including Fiscal Effects", *Peabody Journal of education*, 79, 4, 4-32.

PALOMAR OLMEDA, (2013), *Derecho de la función pública: Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, S.L.

PERRY ET al., "Back to the future? Performance-related pay, Empirical research, and the perils of persistence", *Public administration review*, 69, 1, 39-51.

PODGURSKY y SPRINGER, (2007), "Credentials Versus Performance: Review of the Teacher Performance Pay Research", *Peabody Journal of Education*, 82, 4.

PODGURSKY y SPRINGER, (2011), Teacher compensation systems in the united states k-12 public school system, *National Tax Journal*, 64 (1).

PORTER, L. W., y LAWLER, E.E., *Managerial attitudes and behavior*, Home-Wood, IL: Irwin, 1968.

RAINEY, H.G., et al, (1976), "Comparing public and private organizations", *Public administration review*, 36, 233-244.

REBACK R, (2008), Teaching to the rating: school accountability and the distribution of student achievement", en *Journal of public economics*, 92, 5-6, 1394-1415.

RIDCHARSON, R., (1999), *Performance related pay in schools: an assessment of the green papers*, London School of economics and political science, Londres.

RITZ, A., (2009), "Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government", *International review of administrative sciences*, 75, 53-78.

RIVKIN et al (2001), "Teachers schools and academic achievement", *Working paper 6691 National Bureau of economic research*, Cambridge, MA.

ROCKOFF, J. E., (2004), "The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data". *American Economic Review*, 94, 2, 247-252.

RODRÍGUEZ, (2012), "Libertad de investigación científica y sexenios", *Revista catalana de Dret Públic*, 44.

ROZA, M., et al., (2009), "Separation of Degrees: State-by-state Analysis of teacher compensation for Master's Degrees". Rapid Response Brief. *Centre for reinventing public education*, Seattle, WA.

SAHAGÚN, L., (2000), "Teachers protest merit pay proposal", *Los Angeles Times*, 3.

SANDERS, W., y RIVERS, J., (1996) "Cumulative and Residual Effects of teachers on the future student academic achievement", *University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center*.

SANTIBAÑEZ L., (2007), "Breaking Ground: Analysis of the Assessment System and Impact of Mexico's Teacher Incentive Program", RAND Corporation, *Technical Report*.

SCHACTER y THUM (2003), "Paying for high and low quality teaching", *Economics of education review*, 23, 4, 411-430.

SKINNER, B.F., *Science and human behavior*, New York, McMillan, 1953.

TOCH y ROTHMAN (2008), "Rush to judgment: Teacher evaluation in public education", Education sector report.

TODOLÍ, A (2015), Salarios y productividad, Tesis doctoral, Universidad de Valencia.

TODOLÍ, A., (2016), *Salarios y productividad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

TRILLO HOLGADO M.A., (2001), "La evaluación del desempeño: Nuevas tendencias e implicaciones", *Capital Humano*, nº 150.

VROOM, V.H., *Work and motivation*, New York, Wiley, 1964.

WEITZMAN M., y KRUSE F., (1990) "Profit sharing and Productivity", en AAVV. (ed. Blinder A.S.) *Paying for productivity: A look at the evidence*, Washington, D.C., The brooking institution.

WISE, (2004), "Work-life Balance and careers in NHS Nursing and Midwifery", *Employment research institute*, Napier University, Edimburg; Texto complete disponible en <http://www.eri.napier.ac.uk/c/grants/grantid/275> (consultado 01/09/2016)

WOESSMANN, 2011, "Cross-country evidence on teacher performance pay", *Economic of education review*, 30.