

SISTEMA DE PAGO POR MERITOS: UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR LOS MAESTROS Y LA EDUCACION EN COSTA RICA

Gilberto Garro Garita.

INTRODUCCION

El sistema de pago por méritos a los maestros ha sido por mucho tiempo y continúa siendo un tema polémico en los Estados Unidos. En su forma más simple, pago por méritos significa pagar al maestro o profesor de acuerdo con la calidad de su trabajo. Sin embargo, para efectos de este breve análisis, pago por méritos será considerado dentro de un marco de referencia más amplio, cual es la compensación al personal. En este sentido, es importante recordar que el propósito general de todo proceso de compensación involucra destinar recursos financieros para salarios, beneficios y premios. En el campo educativo, esto significa la posibilidad de atraer y retener un personal docente y administrativo con la calidad profesional, actitudes y habilidades que garanticen una buena calidad de enseñanza.

Después de muchos intentos por establecer un sistema permanente de pago por méritos a los maestros en los Estados Unidos, aún existen muchas dudas al respecto. Según Castetter (19...), no es un secreto que hay muchos problemas por resolver en la compensación del personal del sistema educativo, que las técnicas modernas para pagar a cada individuo un salario justo por el trabajo que ejecuta son menos que satisfactorias, que los postulados básicos en que se basan muchos sistemas de pago en educación necesitan revisión. El mismo autor agrega: "Todo parece indicar que la actuación profesional, como un factor a considerar en el salario de los maestros nunca será universalmente aceptada o rechazada. Es posible predecir que la experimentación continuará siendo la norma, cuando se trate de vincular el sistema de compensación con la actuación profesional" (Págs. 364-365).

Se puede inferir de lo anterior, que un sistema de pago por méritos toca varios puntos y asuntos

de interés no sólo para los maestros sino también para el sistema educativo en general. Además de ser un tema controversial, la historia del sistema de pago por méritos involucra más de una definición del concepto. También se puede afirmar que la aplicación del concepto (en los Estados Unidos) ha variado ampliamente con respecto a la forma, amplitud y extensión. Dentro de este contexto, este artículo no pretende hacer un análisis exhaustivo del asunto. El propósito es dar a conocer algunos de los argumentos a favor y en contra de los sistemas de pago por méritos para los maestros. Además, este artículo aspira a proveer un marco analítico dentro del cual, a corto o mediano plazo, el sistema educativo costarricense podría estudiar las posibles ventajas y algunas desventajas que los maestros, y la educación costarricense, podrían obtener con un plan de esta índole.

Pago por méritos: La controversia continúa

En cualquier grupo de maestros o administradores de la educación hay diversidad de puntos de vista con respecto a asuntos fundamentales relacionados con un sistema de pago por méritos. En vez de mejorar la calidad de la educación, hay quienes creen que un sistema de pago por méritos podría, en última instancia, debilitar lo que ya se percibe como un punto débil en el contexto de cualquier sistema educativo. Hay otros que ven un sistema de pago por méritos como una cortina de humo para simplificar los reales y significativos problemas que enfrenta la educación pública. También se ha dicho que los factores que podrían conducir a un mejoramiento general de la calidad de la educación son extremadamente complejos y costosos (económicamente). Además, muchos sostienen que todavía no se ha demostrado cómo un sistema de pago por méritos a los maestros podría mejorar la calidad del servicio educativo.

Todo parece indicar que esta controversia es una consecuencia de la falta de conocimiento e información acerca de lo que significa un sistema de pago por méritos. Algunas investigaciones apoyan esta afirmación. Glasman (1974), por ejemplo, encontró seis planes diferentes de pago por méritos que estuvieron vigentes en California durante el curso lectivo de 1971-1972. Estos fueron:

1. Pago extra por responsabilidades adicionales.
2. Pago extra por tareas adicionales.
3. Pago extra por trabajo sobresaliente en donde se intentó evaluar la actuación profesional de los maestros en la forma más objetiva posible.
4. Pago extra por trabajo sobresaliente en donde no se intentó usar medidas objetivas para evaluar a los maestros.
5. Reducción del tiempo lectivo sin pago extra y sin evaluación sistemática.
6. Pago extra con base en una combinación de experiencia y educación formal sobre la base de un salario común, sin que existiera una evaluación sistemática (pág. 93).

Si pago por méritos se entiende como pagar a un maestro o profesor de acuerdo con la calidad de su enseñanza, entonces los dos últimos planes (No. 5 y 6) obviamente no constituyen planes de pago por méritos. Realmente los dos primeros planes tampoco constituyen planes de pago por méritos. Aún cuando hay una diferencia con respecto al grado de objetividad deseado en la evaluación, los planes número 3 y 4 son los únicos programas de pago por méritos que se ajustan a la noción de pago de acuerdo con la calidad del trabajo realizado.

Argumentos en contra y a favor de un Sistema de pago por méritos para los educadores

El mejoramiento de las actividades de enseñanza y consecuentemente el mejoramiento de las escuelas, depende en gran medida del éxito de los maestros. En los Estados Unidos, varios informes educativos divulgados en los últimos dos años hacen énfasis en este punto. En "A Nation at Risk" (1983), posiblemente el más importante de esos informes, la Comisión Nacional de Excelencia en Educación recomienda que la preparación de los maestros debe ser mejorada. La Comisión también recomienda hacer de la enseñanza una profesión más estimulante y respetada. El Informe Nacional afirma en ese sentido:

"Los salarios para los profesionales de la enseñanza deberían ser aumentados y deberían ser competitivos profesionalmente, sensitivos al mercado ocupacional, y basados en la actuación profesional. El salario, los ascensos, la estabilidad e inamovilidad en el puesto deberían estar ligados a un sistema de evaluación que incluya revisiones por parte de los compañeros, en tal forma que los mejores maestros puedan ser premiados, los maestros promedio sean estimulados, y los maestros ineficientes puedan ser ayudados para que mejoren o despedidos (National Commission of Excellence in Education, 1983, p.30)".

Sin embargo, como se discutirá más adelante, la anterior recomendación no es simple ni fácil de ejecutar. Siempre habrá muchas implicaciones políticas, financieras, técnicas y sociales cuando se trate de implementar cualquier sistema de pago por méritos. Tal recomendación implica no solamente algún tipo de plan de pago por méritos, sino que también requiere técnicas de evaluación del personal que sean justas y objetivas.

La evaluación de la competencia de los maestros ha surgido como un tema de seria preocupación entre los maestros así como entre el público en general en los últimos años. Como es el caso con otras muchas profesiones, este es un asunto controversial en la enseñanza. Según Bogie y Bogie (1978), hay muchas preguntas con respecto a la adecuación de los períodos de evaluación: con qué frecuencia se debe evaluar, quién debería administrar los instrumentos de evaluación y qué forma deberían tener dichos instrumentos... El problema de evaluar la competencia de los maestros (y otorgar premios diferenciales con base en esas evaluaciones) continúa siendo un asunto molesto y algunas veces volátil en el campo educativo (pág.215). La posición de N.E.A. (National Education Association) es significativa para los maestros que se oponen a los planes de pago por méritos en los Estados Unidos. La N.E.A. define pago por méritos como: "un aumento salarial basado en favoritismo o en la evaluación subjetiva de los maestros por parte de los administradores u otras personas (Asociación Nacional de Educación -N.E.A.- Documento Público, 1983, p. 3).

Por otra parte, muchas objeciones al pago por méritos en el pasado vienen de los mismos maestros, quienes vieron dichos planes como una mayor carga en el trabajo, como una forma de asignarles ciertas tareas, cursos o responsabilidades que ellos no deseaban asumir.

Resumiendo esta discusión, puede decirse que algunas de las razones que se mencionan con más frecuencia en contra de los sistemas de pago por méritos son las siguientes:

1. El costo del programa no podría ser sostenido sin causar daño a otras partidas presupuestarias.
2. Problemas asociados con la evaluación de los maestros causan atrasos en la implementación de un sistema de pago por méritos.
3. Los directores de escuela y de colegio han encontrado que el programa es muy difícil de implementar, particularmente con respecto al tiempo que se necesita para visitar las salas de clase.
4. Los directores también han observado que el plan estimula la competencia y el egoísmo entre el personal, lo cual podría destruir el trabajo de equipo y el ambiente de cooperación que es un elemento clave en la eficiencia de la escuela.
5. En los Estados Unidos y muchos otros países, hay necesidad de mejorar a *todos los maestros*, no solamente premiar aquellos que sobresalen. El sistema de pago por méritos tiene efectos adversos en muchos maestros.
6. Parece que no hay suficientes evidencias de que un sistema de pago por méritos tenga algún impacto positivo en la calidad general de la educación.

Por otra parte, los defensores del sistema de pago por méritos, a menudo mencionan los siguientes argumentos a favor de tales planes:

1. Las escalas salariales "por pasos" o aumentos anuales son injustas y no discriminatorias porque en ellas no se toma en consideración la habilidad y eficiencia de los maestros. Con estas escalas, todos los maestros reciben los mismos aumentos, no importa si han hecho mérito o no para recibir el estímulo salarial.
2. El pago por méritos facilita una continua participación en el proceso de evaluación, y estimula una mayor preocupación por la eficacia y la eficiencia.
3. Clasificar los maestros para efectos de salario no debería ser más difícil que calificarlos para efectos de ascensos o para adquirir y mantener la propiedad en el puesto, lo cual se ha hecho siempre.
4. La clasificación por méritos conduce a los maestros a obtener un mayor estatus profesional.
5. El público está dispuesto a pagar altos salarios solamente a aquellos que lo merecen (en los Estados Unidos como en Costa Rica, el pueblo paga a los maestros con sus impuestos).

Condiciones requeridas para el desarrollo e implementación de un plan de pago por méritos

El sistema de pago por méritos contiene numerosos puntos controversiales y muy serias implicaciones, de las cuales sólo unas pocas han sido discutidas en este artículo. Sin embargo, considero importante presentar algunos elementos fundamentales, los cuales son necesarios en cualquier clase de plan de incentivos de pago para recompensar a los maestros excelentes. Es importante enfatizar que algunos de estos puntos de vista han sido recogidos de la literatura sobre este tema, y otros, son el resultado de datos empíricos y la experiencia recogida en la práctica profesional por parte de directores, supervisores, maestros y profesores universitarios.

Según Glasman (1974), para desarrollar e implementar un sistema de pago por méritos se requiere:

1. Una comprensión uniforme del concepto y un compromiso razonable para su aplicación por parte de la Junta de Educación, el Supervisor, los padres y otros miembros de la comunidad. (El Servicio Civil, El Ministerio de Educación, y las Asociaciones de Educadores en Costa Rica).
2. Una clara y completa política de descripción de puestos para los administradores en todos los niveles, incluyendo guías específicas para los directores con respecto a su papel en las prácticas de evaluación del personal, y
3. Una dosis considerable de pensamiento positivo hacia el pago por méritos por parte de los maestros (pág. 99).

Tal y como se mencionó antes, la N.E.A. se opone firmemente a cualquier clase de compensación basada en favoritismo o una evaluación subjetiva de los maestros, ya sea que se denomine pago por méritos o de alguna otra manera, (posiblemente la A.N.D.E., A.P.S.E. y S.E.C. harían otro tanto en Costa Rica). Sin embargo, la N.E.A. está de acuerdo en que cualquier plan para retener y premiar a los maestros excelentes debe basarse en criterios relevantes. Entre otros, la N.E.A. (1983) menciona los siguientes:

- El plan debe proveer oportunidades de superación profesional para premiar la calidad sin remover a los maestros excelentes de la enseñanza.
- Si los administradores van a estar involucrados en la evaluación, ellos(as) deberían ser entrena-

dos adecuadamente para identificar y valorar técnicas eficientes de enseñanza.

- El plan debería ser diseñado para promover la cooperación, la igualdad y la armonía en el lugar de trabajo.

Por otra parte, la experiencia de algunos administradores y maestros recomienda algunas medidas prácticas que son necesarias para dar los primeros pasos para implementar un plan de pago por méritos. Algunas de esas recomendaciones son las siguientes:

- Madurez administrativa. Si se quiere que el plan de pago por méritos tenga éxito, aquellos que lo administran han de ser considerados como objetivos, justos, y sinceros en su conocimiento. Ellos deben funcionar con flexibilidad, la cual viene con la madurez y la seguridad; en vez de tener una posición rígida, la cual a menudo representa inseguridad e inmadurez.
- Metas y objetivos claramente delineados para la escuela o colegio.
- La administración de la escuela o colegio debe estimular la experimentación y la creatividad, aceptando como normal el alto grado de fracaso inherente a esas cualidades.
- Los directores de escuela o colegio deberían estar dispuestos a hacer, explicar y defender los juicios de valor requeridos. El apoyo de la administración central será crucial.
- Programas de capacitación deberán ser implementados. Sin embargo, es necesaria una diferente visión de este concepto. En este sentido es necesario otorgar tiempo libre a los maestros para desarrollar planes satisfactorios de mejoramiento profesional. El nuevo concepto también implica garantizar los fondos necesarios para pagar maestros sustitutos que reemplacen a los maestros que participen en planes de mejoramiento profesional en tiempo lectivo.

OBSERVACIONES FINALES

Indudablemente, el mejoramiento de las actividades de enseñanza y consecuentemente el mejoramiento de las escuelas depende en gran medida del éxito de los maestros. Numerosos informes de investigaciones llevadas a cabo en los Estados Unidos que han sido divulgados últimamente, reconocen tal afirmación unánimemente (Coleman, 1981; Educ. Research Service, 1983; Goodlad, 1984; National Commission on Excellence in Education,

1983). Dichos informes también recomiendan hacer de la enseñanza una profesión más estimulante y respetada. En este contexto, muchos han visto el sistema de pago por méritos como la panacea para curar todos los males y dificultades que afectan al sistema educativo.

Parece haber, sin embargo, insuficientes evidencias de algún impacto positivo en la calidad general de la educación, como consecuencia de los sistemas de pago por méritos. Debido al hecho de que la calidad (en la enseñanza) es casi imposible de medir de una manera objetiva, la verdadera interrelación entre el pago por méritos y la actuación de los maestros y estudiantes no ha sido determinada.

Por otra parte, es evidente que las actuales escalas de salarios con pasos o aumentos anuales "para todos" son totalmente injustas. A pesar de todas las críticas a la educación y los educadores, creo que la mayoría de los educadores en Costa Rica no son pagados o recompensados sobre la base de su destreza, preparación y esfuerzo. En este sentido, puede reclamarse que la promoción del profesionalismo de los maestros requiere no solamente un aumento en los incentivos económicos, sino también el reconocimiento oportuno de las habilidades individuales del maestro. Un buen plan de pago por méritos, con base en una adecuada investigación, puede proveer ambas cosas.

Hasta ahora, sin embargo, ha habido muchos asuntos controversiales y puntos que requieren mayor aclaración con respecto a los sistemas de pago por méritos. Cuando a los maestros, por ejemplo, se les ha preguntado por qué ellos se oponen al reconocimiento individual en términos de la calidad de enseñanza, aquellos que están a favor de aumentos salariales uniformes generalmente lo están por una de dos razones: ya sea que consideran los sistemas de pago por méritos como "muy políticos", o alegan que hay una ausencia de adecuadas técnicas de evaluación.

Finalmente, algunas condiciones requeridas para el desarrollo e implementación de un plan de pago por méritos han sido mencionadas en este artículo. Sin embargo, después de considerar algunas razones en contra y a favor de los planes de pago por méritos, parece evidente que un examen más a fondo de los asuntos relacionados con el pago por méritos es necesario. Firmemente creo que varios planes deberían probarse con carácter experimental y un esfuerzo de investigación y desarrollo debería generarse para permitir el intercambio de información y experiencia en estos asuntos.

BIBLIOGRAFIA

Bogie, Cheril E., and Bogie, Donald W., "Teachers' Preferences Toward Alternate Systems of Salary Increment", *Education*, No.2, 1978.

Castetter, William B., "The Personnel Function in Educational Administration", Third Edition, New York: MacMillan Publishing Co.

Coleman, James et al, "Public and Private Schools", Contract Report prepared for National Center for Education Statistics, Washington, D.C., Department of Education, 1981.

Educational Research Service, "Effective Schools: A Summary of Research (Arlington, Va.: Educational Research Service), 1983.

Glasman, Naftaly S., "Merit Pay: A Case Study in a California School District", *Instructional Science*, 3, No.1, 1974.

Goodlad, John I., "A Place Called School: Prospects for the Future", McGraw-Hill Book Company, 1984.

National Commission on Excellence in Education, "A Nation at Risk", U.S. Department of Education, 1983.

National Education Association (N.E.A.), "The N.E.A. on Master Teacher/Merit Pay Plans", Public Documente, Approved by N.E.A. Board of Directors, 1983.