

EL PAGO POR MERITOS Y LOS PROBLEMAS DE LA SUPERVISION Y LA EVALUACION DE LOS EDUCADORES

Gilberto Garro Garita

La educación y los problemas educativos ocupan hoy día las primeras páginas de los periódicos y en ellas las críticas son constantes, en relación con la calidad de los servicios educativos que reciben los estudiantes. Son muchos los que claman por profundos cambios y sustanciales reformas.

En todas esas críticas, sin embargo, poca atención se le ha dado al hecho de cómo garantizar de manera eficiente una enseñanza de calidad en la sala de clase. Una instrucción de primera categoría es lo que en última instancia se busca, a través de tales reformas. En una época de crisis como la actual, cuando la calidad de la educación primaria y secundaria es objeto de tal escrutinio, es lamentable que no se haya encontrado un sistema realmente eficiente para supervisar a los educadores.

El movimiento reformista asume que una evaluación más rigurosa de los maestros conducirá a lograr una mejor enseñanza. Esa es una noción simplista y muy comúnmente aceptada, aunque desligada de la enseñanza como profesión. Un mejoramiento realmente sustancial del maestro no es posible que se produzca sin una respuesta adecuada a esta pregunta: ¿Es realmente posible evaluar o supervisar a los maestros en forma justa y precisa? (Mc Carty, Kaufman y Stafford, 1986).

Una respuesta directa a esta pregunta es complicada, dado el uso indiscriminado y a menudo intercambiable que se hace de palabras que a menudo provocan reacciones, tales como supervisión y evaluación. Los educadores creen que hay diferencias muy significativas entre estos dos procesos. La supervisión es un proceso de dirección, de guía, orientación y apoyo a los maestros con respecto a la instrucción, con el propósito de mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje (Cogan, 1973; Goldhammer, 1969). La evaluación, por su parte, es una tarea administrativa que incluye emitir juicios acerca de la eficacia de la enseñanza (Darling-Hammond, Wise & Pease, 1983).

La relación entre supervisión o evaluación y lo que sucede en la sala de clase, es de sumo interés; pues un gran esfuerzo de tiempo, dinero y energía se invierte en estas actividades. Dentro de este contexto, algunas consideraciones acerca de la posibilidad de establecer un sistema de pago por méritos a los maestros en Costa Rica parece recomendable. El propósito de este artículo es presentar algunas ideas con respecto a un sistema de pago por méritos para los maestros, y la relación que el nuevo sistema tendría con los procesos de supervisión y evaluación. No se pretende, sin embargo, agotar todas las posibilidades de análisis, pues se reconoce que el tema es polémico y podría originar otras reflexiones.

Pago por méritos y los sistemas de pago tradicionales

Diseñar un sistema de compensación que ofrezca fuertes incentivos a los empleados, para alcanzar las metas de una organización es todo un desafío. El pago por méritos a los maestros ha sido sugerido como un sistema de compensación que permitirá al sistema educativo enfrentar tal desafío.

No obstante, el noventa y nueve por ciento de los maestros en los Estados Unidos y todos los maestros en Costa Rica, reciben salarios con base en una escala uniforme. Bajo tales condiciones, el salario de un maestro es determinado exclusivamente por las credenciales educativas (estudios) y los años de experiencia en la enseñanza. Todos los maestros con las mismas credenciales y experiencia reciben el mismo salario, sin considerar su especialidad o la calidad de su trabajo. Universalmente, cada sistema educativo establece su propia escala salarial y la negocia con los sindicatos o asociaciones de educadores.

Las limitaciones de las escalas de salario uniformes han sido ampliamente discutidas; en ellas no hay reconocimiento monetario para un maes-

tro cuyo trabajo es superior y no hay sanción económica, suspensión o despido para quien realiza un trabajo insatisfactorio (Hanushek, 1981). Quienes se oponen a las escalas de salarios uniformes argumentan que el mejoramiento de la calidad del servicio educativo que ofrecen las escuelas públicas requiere un cambio. Los argumentos expresan que se debe pasar de una escala uniforme de salarios, a un sistema de compensación salarial basado en la calidad de trabajo del maestro. La calidad del trabajo realizado se podría medir tanto por un incremento en los resultados de los exámenes de los estudiantes, como por las evaluaciones del trabajo del maestro en la sala de clase según el criterio de un supervisor. A estos sistemas o planes de compensación, se les llama típicamente pago por méritos.

En los Estados Unidos el pago por méritos es una idea vieja que con mayor o menor énfasis, ha sido discutida y llevada a la práctica desde 1918. Poco se conoce de los primeros planes, excepto que no fueron duraderos. En 1923 la NEA (National Education Association) informó que 33 por ciento de una muestra de distritos escolares usaban el sistema de pago por méritos (NEA, 1923, pág. 52). El interés en los sistemas de pago por méritos disminuyó durante las décadas de 1940 y 1950. El Sputnik (la carrera espacial) despertó de nuevo el interés en el pago por méritos, cuando la eficacia de las escuelas norteamericanas fue duramente criticada. Así, durante las décadas de 1960 y 1970, se hicieron muchos intentos por establecer este sistema de pago.

En los últimos años, con motivo de varios informes de diferentes comisiones sobre la calidad de la educación en Estados Unidos, (National Commission on Excellence in Education, 1983) la idea de pago por méritos ha vuelto a florecer. Sin embargo, la historia de este sistema de pago sugiere que mientras el interés en pagar a los maestros de acuerdo con sus méritos está vigente, los intentos por establecer un sistema de pago de esta naturaleza, con carácter permanente, han fracasado en muchas ocasiones.

Recientemente, ha surgido un nuevo tipo de pago por méritos, conocido como el "nuevo estilo de pago por méritos" (Bacharach, Lipsky y Shedd, 1984); también se le conoce con el nombre de "pago por resultados" (Coltham, 1972). La nueva modalidad fundamenta el pago individual de los méritos de los educadores en los resultados que los estudiantes obtienen en los exámenes. Lo atractivo de esta estrategia, dicen

algunos, es que resuelve el problema de la evaluación, ya que se mide el producto de cada maestro, lo cual evita las evaluaciones subjetivas que se dan bajo sistemas de pago por méritos más "tradicionales", en los cuales los aumentos salariales se basan en las evaluaciones hechas por los supervisores.

Algunos problemas han surgido con la aplicación práctica del nuevo estilo de pago por méritos. Por ejemplo, si el pago de los educadores se basa solamente en el éxito que el maestro tenga en mejorar las calificaciones de los estudiantes en lectura o en matemática, por ejemplo, hay muchas posibilidades de que los maestros mantengan las puertas de las salas de clase cerradas y descuiden el trabajo de equipo que contribuye al logro de otras metas escolares. Muchos directores y maestros reconocen que la mayor parte del trabajo importante que se realiza en las escuelas, por ejemplo, mantener el silencio en los pasillos y en la biblioteca durante las clases, es una tarea de los maestros que trabajan en conjunto. Es importante destacar que las anteriores objeciones, sólo se refieren a los problemas del pago por méritos en relación con la naturaleza misma del trabajo de los maestros; lo cual difiere de la objeción típica y más consistente que se hace al "nuevo estilo" de pago por méritos, que enfatiza los inconvenientes de los exámenes estandarizados. Estas razones posiblemente explican el hecho de que esta nueva modalidad haya tenido muy poca aceptación en la educación norteamericana.

El problema de la supervisión y la evaluación

El significado del trabajo de equipo y la presencia de directores de escuela o colegio que tengan funciones directas de supervisión, sugiere la factibilidad de que la compensación de los maestros se base en las evaluaciones de los directores. En realidad, ese es el esquema tradicional de los sistemas de pago por méritos.

Este sistema de pago es eficiente cuando la naturaleza de la actividad que realizan los trabajadores es tal, que los supervisores puedan ofrecer respuestas relativamente convincentes a estas dos preguntas planteadas por los trabajadores:

1. ¿Por qué el trabajador X recibe pago por méritos y yo no?
2. ¿Qué puedo hacer para recibir pago por mérito? (Murnane y Cohen, 1986)

El ejemplo de los trabajadores que descargan un camión sirve para ilustrar la complejidad del trabajo de supervisión. En este caso, el supervisor puede afirmar que el trabajador X recibe más pago que otros trabajadores porque, este individuo descarga dos cajas cada vez, mientras los otros una cada vez.

Los trabajadores probablemente aceptan esta respuesta porque ellos reconocen que descargar dos cajas a la vez es más productivo. El supervisor puede responder la segunda pregunta de los trabajadores diciendo que ellos también pueden ganar más dinero si descargan dos cajas a la vez. Los trabajadores probablemente aceptarán esta respuesta, porque la acción requerida es algo que ellos pueden hacer, si toman esa decisión.

El trabajo de los educadores es, por naturaleza, muy diferentes del que realizan los individuos que descargan el camión. Tal y como sucede con los trabajadores en cualquier área, algunos maestros son más eficientes que otros, lo cual justifica el pago por méritos. La mayoría de los analistas están de acuerdo, no obstante, en que una enseñanza eficaz no puede ser caracterizada por el uso consistente de técnicas particulares y bien definidas (Wise, A. E., *et al*, 1984).

No obstante, una consecuencia de la naturaleza imprecisa propia de la actividad de la enseñanza —entendiendo por ello que existe una vaga relación entre la acción que efectúa el maestro y lo que el estudiante aprende— es que los supervisores no tienen una respuesta convincente, cuando los maestros preguntan por qué el maestro X recibe pago por méritos y ellos no. Murnane y Cohen (1986, pág. 6) presentan el caso de un director de escuela que en una entrevista dijo: "Yo sé quiénes son los buenos maestros, les puedo dar los nombres ahora mismo". ¿Por qué esos maestros son buenos? Y el director respondió: "Yo no sé, pero sí sé que son buenos y yo sé quiénes son". Obviamente, muchos maestros a los que se les niega el pago por méritos encuentran que esa es una respuesta insatisfactoria. Una razón es que ellos son conscientes de la naturaleza de la enseñanza, con salas de clase con las puertas cerradas y la red de interrelaciones entre maestros, y padres de familia, lo cual provee un gran potencial para conductas oportunistas. En otras palabras, "hay muchas cosas que un maestro podría hacer para impresionar a un director y para sugerir que él o ella es más eficiente que sus colegas" (Murnane y Cohen, 1986, pags. 7-8).

Una segunda consecuencia de la naturaleza imprecisa de la enseñanza, es que los supervisores no pueden dar una respuesta convincente a la otra pregunta de los maestros. ¿Qué puedo hacer para recibir pago por méritos? El problema en toda esta discusión se centraliza en la naturaleza misma de la enseñanza. Específicamente, es la falta de direcciones precisas acerca de lo que constituye una enseñanza eficaz, lo que impide que los supervisores puedan dar respuestas convincentes a las dos preguntas fundamentales que se plantean los maestros acerca del pago por méritos.

Un punto crucial en esta discusión es que aún un sistema de evaluación que produzca evaluaciones válidas y confiables, no es suficiente para garantizar el éxito de un sistema de pagos por méritos. Si los maestros sienten que las evaluaciones son injustas y los evaluadores no pueden convencerlos de lo contrario, la reacción de los maestros a tales evaluaciones puede menoscabar la calidad de la educación que los estudiantes reciben.

Algunos lectores podrían llegar a la conclusión de que uno de los beneficios del pago por méritos, es que éste obliga a los directores a hacer una evaluación objetiva de los educadores; lo cual constituye una de las funciones más importantes de su trabajo.

Hay algo de verdad en este argumento, ya que la mayoría de los directores opinan que ellos han sentido esa presión (Murnane y Cohen, 1986, pág. 9). Asimismo, los directores han observado que el sistema de pago por méritos hace su trabajo un poco más difícil; ya que aumenta no solamente las tensiones que rodean el proceso formal de evaluación, sino también la intensidad con la cual los maestros preguntan por qué ellos no recibieron la misma calificación y qué es lo que ellos podrían hacer para lograrlo, preguntas que los directores no siempre pueden contestar en forma convincente.

En realidad, la tendencia general en los comentarios de los directores, con pocas excepciones, es bastante consistente con el resultado de una investigación que indica que la falta de interés y entusiasmo y "problemas de administración" son las principales razones para que los sistemas educativos descontinúen el pago por méritos (Calhoun y Protherroe, 1983). Murnane y Cohen (1986) mencionan que ellos "tienen evidencias que les permiten enfatizar la importancia de la naturaleza imprecisa del trabajo de los

maestros como un factor que contribuye al rechazo de los sistemas tradicionales de pago por méritos" (pág. 10). Además, agregan los mismos autores, el pago por méritos no parece haber afectado la calidad de la enseñanza en los distritos escolares que ellos investigaron. Por otra parte, ni los administradores ni los educadores ofrecieron ninguna evidencia de que el pago por méritos tuviera algún impacto significativo en la forma que los maestros enseñan.

El papel de la supervisión y la evaluación

Las investigaciones con respecto a los sistemas de pago por méritos han servido para demostrar un asunto importante: ya sea que las escuelas tengan o no un sistema de pago por méritos, el trabajo de los educadores puede mejorarse a través de la evaluación (Murnane y Cohen, 1986). Sin embargo, para que la evaluación contribuya al mejoramiento de los maestros, es necesario que el proceso sea llevado a cabo por supervisores habilitados y con conocimientos, dentro de un ambiente que estimule la honestidad y la cooperación.

La supervisión, igualmente, puede convertirse en un instrumento para mejorar el trabajo de los educadores, con el fin de incrementar la calidad del servicio educativo ofrecido a los estudiantes. Idealmente, es un proceso diseñado en forma participativa entre el supervisor y los supervisores, y se considera un medio de ayuda para los educadores. Se supone que estos ejercitan su libre albedrío en la toma de decisiones a través del proceso de supervisión, y a la vez reciben la guía adecuada con respecto a los estándares de práctica profesional establecidos por sus colegas. La supervisión no aspira a establecer una clasificación formal de valor absoluto.

La evaluación es una tarea mucho más compleja. Está diseñada para clasificar a los maestros en una escala continua. Sin embargo, en un diálogo abierto con los educadores bajo su dirección, un director evaluador competente ofrecerá no solo una crítica constructiva, sino también un inventario de los puntos fuertes y débiles que se observan en las características de los maestros para la enseñanza, los cuales generalmente sobrepasan los alcances de una escala formal de clasificación, y merecen mayor atención y diálogo entre el supervisor (director) y el maestro.

Si los supervisores (directores) se proponen establecer un diálogo productivo con los maes-

tros, su actuación debe ser consistente con la naturaleza misma de esas relaciones. La meta de los defensores del sistema de pago por méritos supone anteponer el poder del dinero en el proceso de evaluación como un medio para mejorar el trabajo de los maestros. No obstante, una lección importante se puede aprender de todo este proceso: los administradores educativos deben trabajar para crear relaciones con los maestros, en las cuales la evaluación contribuye al mejoramiento, al cambio, y al esfuerzo cooperativo en la búsqueda de soluciones a los problemas de la educación. La supervisión, de acuerdo con MacCarty, Kaufman y Stafford (1986), es considerada por la mayoría de los maestros como una fuerza potencialmente positiva, como una forma de reducir el aislamiento, y como una oportunidad para compartir experiencias y preocupaciones con otros profesionales. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que los maestros son merecedores de mayor respeto, mejor supervisión y más contacto con sus superiores, sin olvidar el estímulo oportuno cuando es merecido.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacharach, S. B. and Shedd J. B. *Payind for Better Teaching*. Ithaca, N. Y.: Organizational Analysis and Practice, 1984.
- Calhoun, F. S., and Protheroe, N. J.: *Merit Pay Plane for Teachers: Status and descriptions*. Arlington. V. A.: Educational Research Service, 1983.
- Cogan, M. *Clinical Supervision*. Boston: Houghton, Mifflin, 1973.
- Collham., J. B., Educational Accountability: An English Experiment and its Outcome. *School Review*. 81, 1972, pp. 15-39.
- Darling-Hammond, L., Wise A. E., & Pease S. R. Teacher Evaluation in the Organizational Context: A Review of the Literature. *Review of Educational Research*. Fall 1983. p. p. 285-328.
- Hanushek, E. Throwing Money at Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*. 1, 1981, p. p. 19-41.

McCarty, Donald J., Kaufman, Johanna W., and Stafford, J. C. Supervision and Evaluation: Two irreconcilable Processes? *The Clearing House*. V. 59, abril 1986, p. p. 351-353.

Murnane, Richard J., and Cohen, David K. Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive. *Harvard Educational Review*. C. 56 N-1. February 1986. p. p. 1-17.

National Education Association. *Report of the Salary Committee, Teachers Salaries and Salary Trends in 1923*. Washington D. C.: NEA, 1923.

Wise, A. E., Darling-Hammond, L., Mc Lawghlin M. M., and Bernstein, H. T. *Teacher Evaluation: A Study of Effective Practices*. Santa Mónica: Rand Corporation, 1984.

ente con la
La meta de
por méritos
en el pro-
para mejo-
stante, una
der de todo
cativos de-
en los maes-
contribuye al
como coopera-
en los proble-
de acuerdo
(1986), es con-
estros como
a como una
y como una
encias y preo-
e. Lo anterior
los maestros
mejor super-
eriores, sin
es mereci-

and for Better
ational Analy-

J.: Merit Pay
descriptions.
Research Service,

Boston: Hough-

ability: An En-
come. *School*

E. & Pease S. R.
izational Con-
Review of Edu-
p. p. 285-328.

Schools. *Jour-
Management*. 1,