

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

**[INFORME PRESENTADO POR UNA
COMISIÓN AD HOC DE CONSEJEROS
DESIGNADA POR EL COMITÉ DIRECTIVO
DEL CNE SOBRE EL BONO DE INCENTIVO AL
DESEMPEÑO ESCOLAR]**

Lima, Octubre 2014

INFORME SOBRE EL BONO DE INCENTIVO AL DESEMPEÑO ESCOLAR

El Ministerio de Educación ha decidido otorgar el presente año un "Bono de incentivo al desempeño escolar" a todos los docentes de hasta 35% de las escuelas primarias que, dentro de cada UGEL y/o DRE, y en distintos grupos según sean polidocentes completas o multigrado, alcancen mejores promedios ponderados en un índice compuesto por cuatro indicadores de desempeño.

Los indicadores de desempeño seleccionados incluyen en primer lugar, y con el mayor peso, mejoras promedio en los puntajes obtenidos en los dos años anteriores por los estudiantes de segundo grado de cada institución educativa en las evaluaciones censales de logros de aprendizaje en matemáticas y comprensión lectora, que aplica anualmente la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio. En el caso de instituciones educativas que desarrollan programas de Educación Intercultural Bilingüe, se promedia las mejoras registradas en los dos años anteriores en las evaluaciones de comprensión lectora en castellano como segunda lengua que se aplican anualmente en el cuarto grado. Un segundo indicador – con bastante menor peso en el índice final con que se califica a cada escuela -- es el promedio logrado por los estudiantes de la institución en las mismas pruebas el año anterior, mientras que un tercero lo constituye una medida de la permanencia de los estudiantes de primaria matriculados a lo largo del año lectivo anterior. El primer indicador pretende medir la superación, el segundo la efectividad y el tercero la eficiencia de la institución. Un cuarto indicador refiere al registro oportuno de dos importantes series de datos (nómina de matrícula y actas de evaluación) en el SIAGIE, otro aspecto de la eficiencia, en este caso, administrativa. Para el caso de escuelas que, por razones ajenas a su control, no participaron en las evaluaciones censales, se toma en cuenta para la calificación solamente el tercer y el cuarto indicador, además de un quinto referido al registro oportuno en el SIAGIE de los grados que atienden sus docentes.

Los incentivos al desempeño son una propuesta incluida en muchos de los paquetes de recomendaciones de reformas ofrecidos a los países latinoamericanos desde la década de 1990. El supuesto que se encuentra en la base de la propuesta es que los incentivos funcionan como elementos motivadores que se administran para inducir que ocurra cierto tipo de comportamiento o para reducir la ocurrencia de ciertas conductas no deseadas.

Existe mucha literatura especializada que concluye que, al menos en el campo de la educación, esa propuesta no parece recomendable. Las evaluaciones disponibles sobre experiencias similares introducidas en algunos países de la región, que vincularon incentivos económicos para los docentes con la evaluación de aprendizajes de los alumnos, así como las revisiones de dichas evaluaciones, generalmente concluyen en que no se ha logrado probar que esas iniciativas generan los efectos esperados. Por el contrario, es posible encontrar efectos negativos no esperados a causa, entre otras razones, de la complejidad y cantidad de factores asociados a los logros de aprendizaje que un mecanismo como este, por sus propias características no puede dejar de tomar en cuenta.

LAS DEBILIDADES DE LOS SUPUESTOS

Los principales supuestos que subyacen a esta medida son: que la acción de los profesores en un año escolar determinado es lo que produce la mejora en el rendimiento de los alumnos; que la evaluación censal de los estudiantes, que se realiza anualmente en 2º y 4º grados según sea el tipo de escuela, es una manera inequívoca de comprobarlo; que una bonificación especial para recompensar al equipo docente de

primaria por el resultado obtenido por los alumnos de 2do o 4to grados en la ECE reconoce los méritos diferenciales de su trabajo y motiva a los profesores; que los desempeños mejorarían fundamentalmente si se mejora la motivación (desconociendo la importancia de otros factores ampliamente documentados en el país); que la permanencia de los alumnos en una escuela o en el sistema escolar es consecuencia solo del desempeño de los profesores de esa escuela; y que el registro en el SIAGIE es una manifestación significativa de responsabilidad, tanto de los profesores como de la escuela. Ninguno de estos supuestos resulta sostenible desde la evidencia y conocimiento actualmente disponible.

En primer lugar, la adquisición de los aprendizajes de un niño en el nivel primario no depende exclusivamente del profesor que tiene en el año en el que se lo evalúa, y ni siquiera de todos los profesores de la institución educativa, sino de lo que él trae consigo - por su desarrollo psicobiológico, por lo que aprendió en su hogar o en el año o años anteriores, o por el contexto en el que vive -. Si bien las acciones de los docentes son de crucial importancia, no se puede afirmar la existencia de uni-causalidad entre la acción del profesor de 2º o de 4º grados y los logros de sus alumnos.

En segundo lugar, la ECE en el Perú mide solo una de las competencias de la comunicación (comprensión lectora) y algunos ámbitos de la matemática básica. No es, no pretende ni puede ser una evaluación integral cognitiva, y mucho menos actitudinal y social de los alumnos. Tampoco mide la creatividad y la capacidad de resolver problemas no matemáticos y reaccionar ante lo incierto, o el grado de desarrollo de su conciencia y comportamiento ciudadanos, por mencionar solo algunos aprendizajes necesarios en la época actual. Solo evalúa un grado de la primaria, el 2º en las escuelas monolingües y el 4º en las bilingües. Asimismo, al utilizar los puntajes de las pruebas ECE de tres años consecutivos como criterio de avance en los logros de los alumnos, se está comparando a distintos grupos de alumnos y de profesores que trabajaron con ellos. Como sabe casi cualquier maestro, es común que distintas promociones o grupos de alumnos tengan una composición y niveles de aprendizaje que varían mucho de un año a otro, dependiendo de muy diversos factores, incluyendo el azar y los contextos en los que se formó cada promoción.

En tercer lugar, suponer que un bono económico tendría efectos fuertes y siempre positivos sobre la motivación y desempeño consiguiente de los docentes ignora el hecho de que también puede crear tensiones, que existen otros mecanismos que podrían ser tan o más estimulantes del buen desempeño y que no conllevan el riesgo de pervertir la conceptualización y utilización de las evaluaciones de aprendizaje, un posible efecto bastante documentado en la investigación y que se verá más adelante.

En cuarto lugar, la retención de los alumnos en una escuela no está determinada única ni principalmente por el buen desempeño de sus docentes; también es causada por factores económicos o climáticos, por condiciones de la infraestructura, la distancia del hogar a la escuela u otras particularidades de los requerimientos familiares en cada contexto, el impacto de la suspensión de clases por razones naturales o políticas, oportunidades laborales alternativas para los niños más grandes, disponibilidad oportuna de profesores contratados y de materiales educativos. La, etc. Si bien el peso que se le da a este aspecto de la evaluación del desempeño de la escuela es bastante menor que el otorgado a los resultados y mejoras de aprendizaje, el agregado podría resultar negativo e injusto para algunas instituciones esforzadas. En quinto lugar, el registro oportuno en el SIAGIE supone, además de la disponibilidad de equipos, tener conectividad, lo que no sucede aún en un número importante de localidades.

DEBILIDADES METODOLÓGICAS

La metodología empleada para otorgar el bono de incentivo al desempeño escolar presenta ciertas debilidades: el criterio de *superación* compara al grupo que estuvo en 2° o 4° grado en el año 2011 con los que estuvieron en el 2012 y en el 2013 y atribuye la variación en resultados al impacto de la escuela. Esta es una conclusión equívoca, como hemos ya mencionado, ya que las variaciones en los resultados obedecen a factores asociados a las diferentes trayectorias vitales y educativas de dos grupos diferentes de estudiantes.

El criterio de *efectividad*, que se mide combinando los puntajes obtenidos por los estudiantes en las pruebas de matemática y comprensión lectora para estimar un promedio, es técnicamente cuestionable debido a que las escalas no son conmensurables, por ser constructos y escalas conceptual y empíricamente diferentes. Una mejora de, por ejemplo, media desviación estándar o de X número de puntos en comprensión lectora no puede tomarse como equivalente a una mejora de media desviación estándar o de X número de puntos en matemática.

Asumir que los resultados de la ECE en 2° grado para las escuelas monolingües o en 4° para las bilingües son suficientes para dar cuenta del nivel y de la mejora de aprendizajes en la escuela en su conjunto, es suponer que lo que sucede en esos grados es lo que podrían alcanzar los estudiantes de 1°, 3°, 4°, 5° y 6° en las monolingües o de todos los grados, excepto 4°, en las bilingües, algo difícil de aceptar, aun si, como se ha explicado, se añadirán otras pruebas y variables en futuras ediciones de otorgamiento de este incentivo.

Tampoco se puede asumir que los promedios por colegio que incluyen a toda la primaria y, por lo tanto, a todos los alumnos y profesores diluyen o compensan errores de medición diversos, menos aún si se usan para hacer rankings escolares en los cuales muy pequeñas diferencias en puntajes determinarían la asignación o no del bono a sus profesores.

RIESGOS Y EFECTOS PREVISIBLES

Más allá de las debilidades anotadas, resulta de capital importancia evitar los posibles impactos no deseados de acciones de este tipo que podrían aparecer, pese a los esfuerzos del Ministerio de minimizar estos riesgos, manifiestos en sucesivas versiones del actual plan. En primer lugar, consideramos que esta medida puede tener un impacto negativo sobre la equidad, porque los agrupamientos de escuelas que se han construido no controlan suficientemente aspectos socio-económicos que diferencian a colegios cercanos geográficamente y parecidos en cuanto a estructura organizacional, pero con composiciones sociales diferentes de sus estudiantes, y podría acabar por abrir aún más las brechas entre escuelas "efectivas" y las que solamente reproducen en sus resultados la distribución de oportunidades a las que tienen acceso las poblaciones que atienden.

En segundo lugar, hay el riesgo de deslegitimar otras iniciativas basadas en incentivos por posibles "injusticias" en una primera aplicación. Profesores contratados que no logran permanecer en la misma escuela de un año a otro y que podrían haber realizado esfuerzos significativos no recibirán el bono, aun si la escuela en que laboraron en años anteriores fuera seleccionada para ello. El hecho de que la bonificación será significativamente menor para escuelas que no participaron en la ECE por razones ajenas a su voluntad, pero que cumplen con registrar su información en el SIAGIE y que tienen índices muy bajos de deserción, puede desmotivar a sus docentes o

fortalecer sus deseos de dejar esas escuelas generalmente más lejanas o sujetas a presiones de diversos tipo.

En tercer lugar, se conoce que en algunos países que adoptaron este tipo de medidas, el trabajo docente y el currículo de primaria se redujeron a la enseñanza o entrenamiento de los alumnos en el "arte" de responder el tipo de preguntas que suelen hacerse en estas pruebas de matemáticas y comprensión lectora, "incentivados" por la "falsa competencia" generada. En vez de que los alumnos aprendan a razonar, criticar, comunicarse, vivir en una sociedad democrática, y descubrir el placer de leer sólo se les prepara para acertar en la prueba, reduciendo la labor docente a adiestrarlos para ello. Esto no sólo tiene un efecto curricular no deseable sino que también desvirtúa el sentido de una prueba como la ECE, cuyo objetivo es explorar los aprendizajes de los alumnos para producir retroalimentación al sistema y no convertirse en instrumento de premio o castigo a los profesores. De alguna manera la adjudicación de un bono estaría alentando el renacimiento de la sospecha de que el "real" y último objetivo de las evaluaciones estudiantiles es la evaluación (y eventual despido) de docentes o funcionarios, lo que podría afectar la confianza gradualmente ganada por la UMC – uno de los principales capitales profesionales con los que cuenta la institucionalidad sectorial y la credibilidad en los potenciales beneficios de más y mejores evaluaciones de logros de aprendizaje

Otro riesgo importante que trae esta medida es el incentivo a malas prácticas docentes (ampliamente documentadas en México, Chile y Estados Unidos): incitación al fraude y a la exclusión de la evaluación a los alumnos menos capacitados, distorsionando los resultados; alteración de los resultados; ayuda "especial" de los profesores a los alumnos durante la prueba y otros que escapan a la capacidad del sistema de garantizar una evaluación fidedigna, problema que generó la necesidad de una muestra de control en la aplicación de la actual evaluación censal.

Todo esto ya ha ocurrido en otros países. La OCDE, que estudió este tema, recomendó a México que no vincule la evaluación de ENLACE (Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares) a una bonificación económica al profesor. La Secretaría de Educación Pública (SEP) hizo caso omiso a la recomendación dando lugar a que en el 2013, el alto índice de corrupción la obligara a suspender el examen ENLACE que realizaba cada año en todas las escuelas públicas y privadas de nivel básico. Chile está actualmente estudiando la desactivación del sistema de bonificar económicamente los resultados de la prueba del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) con el SNED, Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados.

Los estudios y meta-análisis realizados en otros países no permiten sostener que este tipo de medida haya contribuido significativamente a mejorar la calidad de la educación primaria. Sí se ha encontrado efectos no deseables en la validez de uso de las evaluaciones y la legitimidad de las oficinas que las impulsaban. Las evaluaciones que privilegian su contribución al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, especialmente en sus primeros niveles, suelen adoptar el formato de evaluaciones de bajas consecuencias.

La literatura especializada sostiene que para que estos incentivos funcionen deben existir algunas condiciones: probabilidad (subjetiva) de lograr la meta, relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta, y que el valor de la meta sea reconocido y aceptado por quienes buscan alcanzarla.

Para el caso de las escuelas primarias peruanas, ¿cuántas de estas condiciones estarían dadas?, ¿Qué mensaje se lanza sobre el significado de calidad educativa con esta medida, en un momento en que otros países están abandonando la idea que la calidad educativa es sinónimo de buenas calificaciones en áreas curriculares específicas obtenidas en pruebas estandarizadas, después de haber experimentado con programas de incentivos económicos varios años?

CONSISTENCIA DE LAS POLÍTICAS y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO

En los dispositivos normativos que han creado el bono de estímulo al desempeño se echa de menos una explicación sobre cómo esta medida se engarza en el proyecto mayor de reforma magisterial, las políticas y planes diferidos de evaluación de desempeño docente y de revaloración de la carrera docente en general ya en curso. Es decir, falta una referencia a cómo se engarza la iniciativa con el tercer objetivo estratégico del Proyecto Educativo Nacional que promueve el reconocimiento de las buenas prácticas docentes y el otorgamiento de incentivos económicos y no económicos a la mejora de procesos y resultados que sean consecuencia de mejoras en la gestión y el desempeño pedagógico. Si bien el Decreto de Urgencia que dio a luz a esta propuesta claramente alude y se enmarca en un conjunto de medidas reactivadoras de la economía, el bono ha sido presentado y está siendo entendida por muchos actores – incluyendo a este Consejo -- como si se tratara de un política de incentivos que podría tener continuidad e institucionalizarse.

Dada esta y las anteriormente expresadas reservas y consideraciones, es de suma importancia monitorear los posibles impactos positivos o negativos – o la falta de los mismos—luego de la aplicación del bono, toda vez que se ha expresado en algunos espacios la intención de la administración de convertirlo en una acción permanente. Sería de lamentar que una medida extraordinaria remplace en el imaginario y las demandas ciudadanas y en los planes de trabajo de los gestores educativos el desarrollo aún pendiente de muchos aspectos de la Ley de Reforma Magisterial y de muchas otras políticas necesarias para asegurar en el mediano y largo plazos una real mejora de los aprendizajes escolares de todas las futuras ciudadanas y ciudadanos del Perú.