

AYUDAMEMORIA SOBRE EL DICTAMEN QUE PROPONE OTORGAR A LOS DOCENTES UNA BONIFICACIÓN POR DESEMPEÑO

I. Antecedentes

Según el Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN), el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación de Municipalidades han suscrito un acuerdo marco sobre los procedimientos técnicos que se usarán para evaluar cada cuatro años el desempeño de los docentes, tomando en cuenta el contexto y las condiciones de trabajo. Con ello se busca premiarlos con incentivos no monetarios: oportunidades de desarrollo profesional, pasantías en el extranjero, participación en eventos académicos, entre otros.

Asimismo, la ley 28044, ley general de educación señala que la Carrera Pública docente cuenta con su propia legislación. Así, la ley 24029, ley del profesorado en su capítulo XII referido a las remuneraciones señala que las remuneraciones de los docentes son iguales, es decir, todos reciben la misma remuneración básica si tienen igual nivel y jornada laboral. Así, pues, dejaría abierta la posibilidad que los profesores tengan una remuneración superior por desempeño, si ésta es entendida como un “premio” y no entra dentro del rubro de remuneración básica, sino, como una bonificación extraordinaria.

II. Marco conceptual

Según la **teoría de incentivos**, para que la remuneración constituya un adecuado incentivo para que los trabajadores, en nuestro caso, los maestros, se integren a laborar en el sector público, éste debería reflejar su costo de oportunidad, es decir, el costo de dejar de desempeñar una labor similar. Es decir, las remuneraciones del sector público, deberían ser muy similares a las del sector privado, para que los buenos maestros tengan incentivos para laborar en el sector público. Dada la restricción presupuestaria del gobierno central, esto no es posible. Sin embargo, existen mecanismos para lograr un mejor desempeño de los maestros. En primer lugar destacan los suplementos remunerativos, es decir, pagos por tareas o funciones especiales, trabajos adicionales o condiciones especiales. En segundo lugar destacan las bonificaciones por rendimiento, es decir, se estimula el trabajo de los docentes con incentivos monetarios (pagos adicionales a la remuneración básica) o no monetarios (facilidades administrativas, oportunidades de capacitación, vivienda, reconocimiento).

La problemática del docente, puede ser vista desde otra perspectiva si se utiliza la **teoría de la información**, mediante la cual se observa que existe asimetría de información entre el docente y su empleador, en nuestro caso, el Ministerio de Educación. Así, el docente no tiene ningún incentivo para darle a conocer al empleador sus capacidades como docente, su comportamiento en el salón de clase o su trato con los estudiantes, debido a que estas consideraciones no cuentan al momento de decidir cuál será su remuneración. La teoría de la información distingue dos tipos de problemas debido a la asimetría de información: **riesgo moral** y selección adversa. En el primer caso, el Ministerio de Educación debe generar los incentivos para que el docente adopte las acciones correctas; el problema radica

en las dificultades del MINEDU de monitorear el cumplimiento de: horario, contenido de curso, asistencia a clases, entre otros, por parte del docente. En el segundo caso, cuando se habla de selección adversa, se refiere a que existen dos tipos de docentes: los que trabajan mostrando “alta calidad” y los que lo hacen con “baja calidad”; éstos últimos tratarán de ocultar su “calidad” al MINEDU con el objetivo de ser contratados. Debido a ello, el MINEDU no sabrá a qué docente está seleccionando y sólo podrá ofrecer un salario o condiciones de trabajo uniformes que reflejarán las características promedio. Por tanto, quienes se sentirán atraídos por las condiciones de contratación serán los profesores con “menor calidad”, con lo que se genera el problema de *selección adversa*.

¿Qué se observa en el sistema educativo peruano?

En el caso peruano existen indicios de la presencia de selección adversa en los profesores públicos. Así, se observa en los exámenes de admisión a las universidades, que las facultades de Educación son las que exigen menores puntajes para el ingreso, lo que implica que estudiantes de menor nivel relativo estarían ingresando a dichas facultades. Asimismo, diversos estudios han mostrado que el nivel socio-económico de los estudiantes de educación es inferior al de los estudiantes de otras carreras, lo que podría estar asociado a menores niveles de rendimiento.¹

Existen dos formas de corregir este problema. El primero se conoce como señalización, y en éste, el docente busca demostrar que es “bueno” (capacitándose, por ejemplo). El segundo caso se conoce como selección, y en éste, el MINEDU es el que genera los mecanismos para poder identificar a los “buenos” docentes.

Es importante notar, sin embargo, que no existe un consenso sobre cuáles son los indicadores idóneos de calidad del docente. No se tiene aún la certeza si estos indicadores tienen mayor relación con la calificación que obtienen los estudiantes, con el grado de aprendizaje de éstos, o si por el contrario, tiene mayor relación con la capacitación del docente.

III. La experiencia internacional

A continuación se presentan algunas experiencias internacionales. Una de las más conocidas en la región, es la experiencia chilena. La reforma educativa chilena, quiso evitar el problema de selección adversa antes mencionado. Dado lo costoso del monitoreo de un organismo central del gobierno, decidió que los municipios administren los recursos educativos. Así, tuvieron escuelas con el programa de “vouchers” mediante los cuales, el municipio asignaba una cantidad dada de recursos a la escuela, de acuerdo a la cantidad de niños que tenían matriculados. Las escuelas lograban que más niños se matriculen, mostrando que el rendimiento académico de ellos era bueno. Así, se publicaba el rendimiento anual de los niños por escuela, y los padres decidían en qué escuela matricular a sus hijos, teniendo en consideración este aspecto. Así, las mejores escuelas, contaban con mejores profesores, y éstos eran mejor remunerados.

¹ Alcázar, Lorena y Pollarolo, Pierina. Bonificaciones de los docentes. Ministerio de Educación. MECEP. Documento de trabajo No. 5.

Un país, en el que directamente se aplica un estímulo al docente es en México. En 1993 se empezó a aplicar el método de sistema remunerativo docente basado en la carrera magisterial. Así, los profesores que deseaban, se inscribían en el programa de carrera magisterial, y con ello, sus remuneraciones subieron. El programa logró promover en los profesores el interés por mejorar su labor docente, así como generar una cultura de evaluación de los docentes. Finalmente, el desempeño escolar de los niños, principal objetivo educativo, mejoró sustancialmente.

Lugar	Método de evaluación	Tipo de compensación
California (Estados Unidos)	Índice de desempeño académico (API)	Recompensas para las escuelas evaluadas o las que estén mejorando apreciablemente. Se puede destinar el monto a cambios en la infraestructura escolar, y/o darles compensaciones a los maestros.
México	Los maestros participan en la carrera magisterial: evaluaciones de desempeño de docentes, experiencia profesional, logros educativos, actualización, años de experiencia.	Estímulo económico a los docentes que obtienen los puntajes más altos en la evaluación global.
Colombia	Pruebas de rendimiento a los niños	Recompensa monetaria a las escuelas. Así, los colegios con mayores puntajes recibirán una mayor retribución, y el reparto de la misma, dependerá de la administración escolar.
Chile	Método del voucher: los municipios tienen a su cargo el presupuesto de las escuelas, y publican los resultados escolares de los niños. Los padres de familia matriculan a sus hijos de acuerdo a qué escuela sacó mayor puntaje. Eso lleva a mejorar la calidad educativa, y que las escuelas con mayor calidad obtengan mayores recursos.	Estímulo económico a las escuelas cuyos estudiantes hayan tenido mejor rendimiento.

IV. El Dictamen de la Comisión de Educación, Ciencia, Cultura y Patrimonio Cultural

La comisión dictaminadora aprobó el proyecto de ley No. 5994, propuesto por la Congresista Gloria Helfer, con el siguiente texto:

Artículo 1º.- Objeto de la ley.

Autorízase al Ministerio de Educación para otorgar una bonificación por desempeño a aquellos docentes que demuestren méritos e innovación pedagógica en su labor.

Artículo 2º.- De los recursos.

La bonificación se concederá obligatoria y prioritariamente, bajo responsabilidad, con las economías resultantes, entre otros, de procesos de austeridad o sinceramiento en el sector educación, incluidas aquellas que provengan de la detección de irregularidades en el pago de planillas.

Artículo 3°.- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de treinta (30) días de publicada la presente ley, establecerá la reglamentación correspondiente.

Como se observa, este proyecto no señala cómo debería de ser la evaluación que se realizará para otorgar la bonificación de los maestros, sino, que lo deja en manos del Poder Ejecutivo para que disponga la metodología. A menos que el MINEDU haya elaborado dicha metodología, es difícil que en un plazo tan corto (30 días) se pueda definir cuál es la mejor forma para otorgar el “premio por desempeño” a los maestros, a la luz de la experiencia internacional. Asimismo, ni el Ministerio de Educación ni el Ministerio de Economía y Finanzas han mostrado a cuánto ascienden las *planillas fantasmas*, por lo que se desconoce de qué monto se piensa disponer.

Por tanto, al momento de analizar los costos y beneficios del proyecto, es importante considerar que el cálculo de los recursos de los que dispone el sector Educación en su presupuesto, producto de estas planillas fantasmas, es un cálculo que nadie lo ha hecho, y que es necesario investigarlo. Si el sistema educativo actual no cuenta con un sistema de información que le permita conocer qué maestros se encuentran vivos, quiénes no, quiénes se han retirado, han cesado o han sido procesados, y por ende, no pueden recibir remuneración, entonces nos enfrentamos a un problema que es necesario resolverlo primero, antes de decidir cómo se gastarán dichos recursos.