

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Diseño, implementación y resultados del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar del
Ministerio de Educación 2014-2017

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en
Economía presentado por:

Mesinas Montero, Jorge Manuel

Asesor:

Orihuela Paredes, José Carlos

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Orihuela Paredes, Jose Carlos, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Diseño, implementación y resultados del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar del Ministerio de Educación 2014-2017 del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Mesinas Montero, Jorge Manuel

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

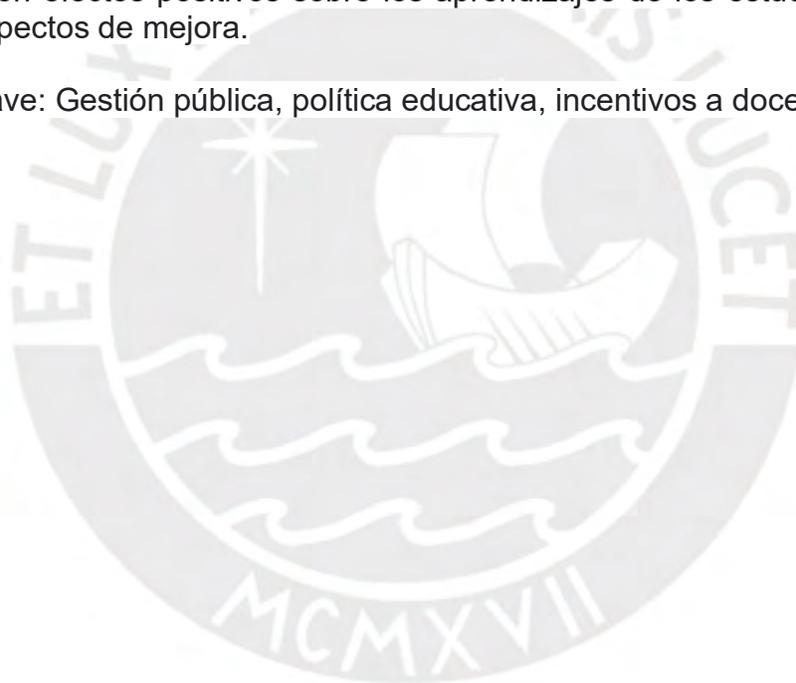
Lugar y fecha: Lima, 17 de agosto del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Orihuela Paredes, Jose Carlos</u>	
DNI: 06785398	Firma 
ORCID: 0000-0002-2999-5561	

RESUMEN

En el presente documento se sintetiza la experiencia del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE), entre 2014 y 2017, periodo en el cual lideré el diseño, tomé decisiones sobre la implementación y supervisé la gestión y resultados del BDE; mientras me desempeñaba como Secretario de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación. Creado en 2014 con base en un diseño sustentado en evidencias y buenas prácticas internacionales, el BDE consistió en el otorgamiento anual de un incentivo monetario al personal de las Instituciones Educativas de gestión pública de Educación Básica Regular primaria y secundaria, como reconocimiento por su desempeño durante el año previo. Dicho desempeño estuvo asociado principalmente con los resultados de aprendizaje obtenidos en los estudiantes medidos mediante pruebas estandarizadas, así como con indicadores de eficiencia interna escolar, entre otros. El documento describe la motivación detrás de la creación del BDE, las características y justificación de su diseño, los ajustes más relevantes realizados durante su implementación y los resultados de las evaluaciones de procesos e impacto realizadas sobre esta herramienta; las cuales, si bien mostraron efectos positivos sobre los aprendizajes de los estudiantes, también identificaron aspectos de mejora.

Palabras clave: Gestión pública, política educativa, incentivos a docentes.



ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. Evidencia de países en desarrollo sobre los esquemas de pago por desempeño a docentes	3
3. Diseño inicial del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar	7
4. Ajustes al diseño posteriores.....	11
5. Monto de inversión y número de beneficiarios	13
6. Resultados de evaluaciones del BDE disponibles.....	14
7. Conclusiones	16
8. Referencias bibliográficas.....	18
9. Anexos	20
Anexo 1: Biografía breve del autor	20
Anexo 2: CV del autor.....	21



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Beneficiarios y montos de inversión del BDE 2014-2017	13
---	----



1. Introducción

La Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) del Ministerio de Educación (MINEDU), “es el órgano de asesoramiento responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política, objetivos y estrategias del sector Educación”.¹ Formé parte de la SPE desde enero de 2014, primero como asesor y, desde junio de ese año hasta diciembre 2017, como Secretario de Planificación Estratégica.

Uno de los encargos iniciales que recibí al unirme a la SPE fue proponer el diseño de una herramienta que premiara a las mejores Instituciones Educativas (IIEE) de gestión pública de la Educación Básica Regular (EBR), entendiéndose como “mejores” a aquellas IIEE que, de alguna manera por definirse, mostraran el mejor desempeño durante el año escolar. En respuesta a dicho encargo, se propuso el diseño y se sustentó la creación del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE). El BDE fue un incentivo monetario anual asignado al personal docente y directivo de las IIEE públicas de la EBR que mostrasen un mejor desempeño en el logro de resultados educativos de sus estudiantes. En el presente documento se sintetiza la experiencia del BDE, entre 2014 y 2017, periodo en el cual lideré su diseño, tomé decisiones sobre su implementación y supervisé la gestión y su desempeño.

La necesidad de crear una herramienta de esa naturaleza se sustentó fundamentalmente en la urgencia de generar mecanismos que aceleren el logro de aprendizajes en los estudiantes de la EBR, dados los aún pobres resultados educativos que se encontraban ampliamente evidenciados mediante herramientas de medición de la calidad de los aprendizajes, tanto nacionales como internacionales.² En efecto, para ese momento, se disponía de sólida evidencia sobre las deficiencias en los aprendizajes. Por ejemplo, se tenía como evidencia la prueba PISA 2012, aplicada a estudiantes de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias; cuyos resultados mostraban que, de los países latinoamericanos participantes en la evaluación, Chile era el mejor situado al colocarse

¹ Artículo 22° del Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

² La información que se presenta a continuación se basa en documentación interna elaborada por el equipo a mi cargo en la SPE como Exposición de Motivos para la sustentación de la propuesta de “Ley que otorga Bono de Incentivo al Desempeño Escolar”, la cual finalmente no fue tramitada.

en el puesto 52 de 66 países evaluados, en tanto que el Perú ocupó el último lugar entre los países participantes.

En línea con lo anterior, en el ámbito nacional, se disponía de los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2013, aplicada a estudiantes de segundo grado de primaria en todo el país. Si bien esta evaluación mostraba una mejora en el rendimiento educativo, ella no representaba un avance sustancial respecto de años previos; solo el 33% de los estudiantes alcanzó el nivel satisfactorio de aprendizaje en comprensión lectora, mientras que el 16,8% lo hizo en matemática, muy por debajo de las metas que el propio sector Educación planeaba lograr de acuerdo con sus documentos de política.³ Adicionalmente, se mantenían las grandes diferencias regionales y se incrementaban las diferencias por grado de ruralidad, mostrándose mejores desempeños en favor de las zonas urbanas. En tal sentido, se requería con urgencia de políticas públicas que permitiesen acelerar el logro de resultados a nivel nacional, reduciendo las disparidades en los aprendizajes dentro del territorio, así como del país en su conjunto respecto de otros países de la región.

En atención del encargo recibido y considerando las cifras antes descritas es que se hizo una revisión de literatura internacional sobre políticas públicas efectivas en acelerar el logro de resultados educativos. Es así como se identifica evidencia internacional rigurosa acerca de la creciente aplicación y potenciales beneficios de los mecanismos de bonificación docente vinculada con el desempeño educativo.

³ El Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) vigente, planteaba para 2016 alcanzar 35% y 50% de estudiantes en nivel satisfactorio en matemáticas y en comunicación, respectivamente.

2. Evidencia de países en desarrollo sobre los esquemas de pago por desempeño a docentes⁴

El pago por desempeño es un incentivo financiero basado, como su nombre sugiere, en alguna medida de desempeño. Comúnmente se utiliza para estimular el aumento de la productividad y la eficiencia de los trabajadores. En educación, el pago por desempeño, por lo general, se estructura como un premio anual, de una sola vez, al personal de las escuelas con base en una medida relativa del desempeño o contra una meta de desempeño preestablecida (Bruns & Luque, 2014).⁵

En realidad, en la literatura se distinguían dos esquemas diferentes de pago por desempeño a docentes implementados por países desarrollados y en vías de desarrollo, dependiendo de si el pago ofrecido como incentivo es de naturaleza transitoria o permanente (Bruns & Luque, 2014). Los autores señalan que el primer tipo corresponde a modificaciones en el esquema de salarios base y en los mecanismos de ascenso de manera que estos estén en función del desempeño del docente, es decir de sus competencias y/o resultados; normalmente utilizados en el marco de reformas integrales a la carrera magisterial. Por su parte, el segundo tipo de esquema corresponde a bonos o pagos únicos a los maestros de acuerdo con su desempeño y los resultados obtenidos en su gestión, en un periodo de tiempo determinado; los pagos se realizan típicamente de manera ex post como recompensa por los logros obtenidos en un periodo de tiempo anterior, ya sea por mejoras en insumos (i.e. asistencia del maestro) o mejoras en resultados (i.e. notas de los alumnos, tasas de graduación, entre otros), o por una combinación de ambos.

La revisión de literatura realizada en su momento mostraba creciente evidencia de los resultados de los mecanismos de pago por desempeño en países en desarrollo, reflejados en mejores puntajes en las pruebas estandarizadas a estudiantes (del tipo ECE), así como menores tasas de deserción o abandono escolar, entre otros.

⁴ La información que se presenta en lo que resta de esta sección se basa en documentación interna elaborada por el equipo a mi cargo en la SPE, utilizada como sustento para la justificación del BDE, específicamente, del documento titulado "Pagos por desempeño en el sector educación: un resumen de la evidencia internacional" (s.f.).

⁵ En su capítulo 5, el referido documento describe en detalle las características y presenta sintéticamente las evidencias de resultados de los mecanismos de pago por desempeño aplicados en el sector educación en países en desarrollo. Mayores referencias sobre las experiencias de implementación de estos mecanismos en países desarrollados en Bruns et al. (2011).

En un estudio del programa de pagos por desempeño en un grupo de escuelas en India, mediante el cual se provee de incentivos monetarios a los docentes con base en el rendimiento de sus alumnos en matemáticas y lenguaje, Muralidharan y Sundararaman (2013) evidencian, mediante técnicas robustas de medición econométrica, que los incentivos monetarios a docentes se traducen en mejoras en el rendimiento de los estudiantes no solo en las materias beneficiadas (matemática y lenguaje) sino también en otras materias no vinculadas con la medición del desempeño docente (ciencia y estudios sociales). Asimismo, este estudio encuentra que entre los efectos de largo plazo de los incentivos monetarios a docentes se encuentra atraer mejores y más eficientes docentes a escuelas públicas que han sido premiadas. Así, el estudio mostró que después de un año de implementación del incentivo, por efecto del programa aumentaron los rendimientos en matemáticas y lenguaje en 0,19 y 0,12 desviaciones estándar, respectivamente, lo que representa un impacto significativo, dada la pequeña magnitud del incentivo otorgado.

De otro lado, la evidencia de efectividad de este tipo de intervenciones encontrada en Kenia es mixta. Glewwe et al. (2010) muestran que el programa de incentivos no monetarios a un grupo de escuelas en Kenia generó resultados positivos en el segundo año de su implementación, por lo cual el autor enfatiza la importancia de la difusión oportuna de la intervención para que se den resultados en plazos más cortos. Cabe destacar que la evidencia mostrada líneas arriba para India y Kenia es únicamente sobre intervenciones de escala limitada, centradas en un grupo pequeño de escuelas.

Sin embargo, para el momento de la revisión ya se disponía de dos evaluaciones rigurosas del impacto de este tipo de mecanismos aplicados como política pública implementada a nivel nacional para el caso chileno (Rau & Contreras, 2009) o estadual para el caso del Estado de Pernambuco, en Brasil (Ferraz & Bruns, 2014). Ambas evaluaciones mostraron resultados auspiciosos. El sistema de incentivos a docentes de la Secretaría de Educación de Pernambuco consiste en un bono anual pagado a los empleados de las escuelas en función de metas específicas a nivel de escuela. Si la IE logra al menos el 50% de la meta recibía el premio. Este programa, que opera de manera descentralizada en todo el estado de Pernambuco, usa como criterios, ratios de graduación, así como pruebas estandarizadas de rendimiento académico que se rinden

a nivel nacional. El monto otorgado varía entre el 168% y 221% del salario mensual del docente. La evaluación de impacto del programa muestra beneficios significativos y sostenibles en el rendimiento de los estudiantes, así como reducciones en la tasa de deserción. Los puntajes en matemáticas y lenguaje se incrementaron en aproximadamente 0.12 desviaciones estándar, entre 2007 y 2011 (Ferraz & Bruns, 2014).

A diferencia del caso de Pernambuco en el que se definen metas específicas a nivel de escuela, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) de Chile establece un “torneo” (ordenamiento o ranking de escuelas que compiten entre sí, dentro de agrupaciones de escuelas de características similares), mediante el cual se selecciona a un percentil superior de escuelas, las cuales han sido previamente ordenadas, de mayor a menor, en función de su desempeño. La medición del desempeño se da mediante un indicador sintético que incluye, entre otros aspectos, criterios de efectividad, superación, iniciativa e igualdad de oportunidades. Para el otorgamiento del bono se selecciona al 25% superior en desempeño dentro de cada agrupación, cuyo personal recibe el 100% del premio; en tanto que en las escuelas pertenecientes a entre el 25% y el 35% superior en cada agrupación, reciben el 60% del premio. La evaluación de impacto del programa muestra beneficios sustanciales en el rendimiento de los estudiantes en matemáticas entre 0.16 y 0.25 desviaciones estándar, y entre 0.14 y 0.26 desviaciones estándar en lenguaje (Rau & Contreras, 2009).

Por otro lado, Bruns y Luque (2014), a partir de la experiencia internacional, resaltan aspectos relevantes vinculados con la implementación de los esquemas de pago por desempeño docente. En primer lugar, mencionan que, independientemente del tipo de bono que se quiera adoptar y la metodología que se plantee para medir el buen desempeño docente, la implementación de un mecanismo de incentivos de este tipo requiere, necesariamente, de sistemas de información que permitan medir el desempeño docente de manera oportuna y confiable; por ejemplo, en el caso de bonos a docentes asociados al rendimiento de los alumnos se requiere de un sistema de evaluación del aprendizaje de estos. En segundo lugar, en términos de complejidad legislativa, señalan que los bonos suelen ser operativamente más sencillos de implementar pues normalmente no requieren de modificaciones a leyes preexistentes; asimismo, los bonos

suelen ser preferidos como incentivos al desempeño pues, al no incrementar el salario base de los maestros, no tienen implicancias fiscales significativas de largo plazo, y también se les prefiere por ser más sencillos de implementar, ajustar o eliminar (en caso sea necesario).

Sin embargo, los mismos autores resaltan las limitaciones que suele enfrentar la implementación de bonos por desempeño. En primer lugar, desde el punto de vista político, afirman que este tipo de esquema suele ser controversial, particularmente cuando el desempeño del docente se mide a partir de los resultados en el aprendizaje de los estudiantes; así, podría aducirse que, en la medida en la que el docente es uno de diversos factores que determinan el aprendizaje del alumno, el esquema no sea ni efectivo ni justo pues los profesores podrían no tener las capacidades para incrementar los resultados deseados. En segundo lugar, se sostiene que este tipo de compensación podría incentivar a dejar de lado otras tareas esenciales para una educación integral por parte del docente, al hacerlos enfocarse en la enseñanza de aquellas materias que serán evaluadas a través de pruebas estandarizadas. Por último, refieren que algunos críticos podrían señalar que este tipo de mecanismos pueden incentivar comportamientos no deseados en los maestros; por ejemplo, la suplantación de alumnos, la ausencia de los alumnos menos hábiles en los días que se aplica la prueba, entre otros factores; por lo que se identifican riesgos al utilizar los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas como única variable para medir el desempeño docente.

Por lo expuesto, si bien la evidencia sobre esquemas de pago por desempeño a docentes mostraba ventajas en su implementación en comparación con otros esquemas, así como resultados auspiciosos en países en desarrollo; la propia evidencia sugería, también, que su aplicación requería de sólidos sistemas de información que den cuenta del desempeño y de un diseño cuidadoso, que potencie los resultados en las IIEE y minimice la posible generación de comportamientos o efectos adversos. Es considerando todos estos aspectos que durante el primer semestre de 2014 se propone el diseño y se sustenta la creación del BDE, bajo un diseño cuidadoso.

3. Diseño inicial del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar

Como se mencionó en secciones previas, el BDE fue un incentivo monetario anual asignado al personal docente y directivo de las IIEE públicas de la EBR que mostrasen un mejor desempeño en el logro de resultados educativos en sus IIEE. Su objetivo no solo fue acelerar el logro de aprendizajes en los estudiantes, sino que también buscó fomentar la eficiencia interna escolar, mejorar el clima escolar y las condiciones para la enseñanza, entre otros.

Al involucrar pagos al personal docente y transferencias de recursos para la materialización de dichos pagos por instancias descentralizadas (Unidades de Gestión Educativa Local [UGEL] a nivel nacional), inicialmente la creación del BDE se pensó que podría proponerse en el marco de una ley específica que se aprobase durante 2014. Sin embargo, el BDE fue creado sin la necesidad de esperar la propuesta y trámite de una ley, pues prontamente fue introducida como una de las medidas de estímulo fiscal que propuso el ejecutivo en el marco del Decreto de Urgencia N° 002-2014 (Artículo 10°), publicado el 28 de julio de 2014, y en tal sentido, nació como una medida de carácter temporal. Para facilitar su aprobación, se estableció que el bono no tendría carácter remunerativo ni pensionable, ni formaría parte de la base de cálculo para bonificaciones o asignaciones.

En octubre de 2014, mediante el Decreto Supremo N° 287-2014-EF se aprobaron los montos, criterios, requisitos, condiciones y otras disposiciones para el otorgamiento del BDE en 2014 y 2015; los cuales se presentan a continuación.⁶

Al ser el BDE una herramienta de incentivos de aplicación nacional para logro de resultados educativos y, en atención a las buenas prácticas internacionales antes descritas, para su aplicación se resaltó la necesidad de contar con información que cumpliera con los siguientes criterios: i) disponibilidad: se refiere a información accesible y sistematizada sobre las variables de interés para todas las unidades de análisis (IIEE); ii) oportunidad: se refiere a información que mida las variables de interés en un período determinado y cuyos resultados estén disponibles en los plazos requeridos; y iii)

⁶ La información que se presenta en lo que resta de esta sección se basa en la Exposición de Motivos elaborada por el equipo a mi cargo en la SPE, utilizada como sustento para la aprobación del Decreto Supremo N° 287-2014-EF.

confiabilidad: se refiere a información válida y fidedigna que mida las variables de interés de manera objetiva (no manipulable) y homogénea a todas las unidades de análisis.

Se definió como principal variable de interés para determinar el desempeño escolar al logro de aprendizajes, el cual tiene un efecto acumulativo a lo largo de la etapa escolar. En tal sentido, y dado que en ese momento solo se disponía de información censal fidedigna y oportuna sobre logros de aprendizaje (la ECE) para segundo grado de primaria, el BDE prioriza inicialmente su intervención en las IIEE del nivel primario.

Se establecieron criterios de elegibilidad para las IIEE participantes, que permitiesen asegurar el contar con la información con la cual se construirían las variables utilizadas de manera confiable: i) participación efectiva en la ECE en los dos años previos, ii) cobertura mínima de estudiantes en la aplicación de la ECE en el último año previo (para asegurar que no hubiese comportamientos no deseados por parte de los docentes), y iii) registro de estudiantes matriculados en la IE. Todas las IIEE que no cumplieren de manera simultánea con los criterios de elegibilidad se consideraron como no elegibles. Sin embargo, solamente se aplica el tercer criterio de elegibilidad en las IIEE donde no se programó la aplicación de la ECE.⁷

Para garantizar equidad en las posibilidades de obtener el bono, y tomando en consideración las buenas prácticas de la experiencia chilena del SNED, se agrupó a las IIEE según algunas características relevantes, de modo que las IIEE pudiesen participar en grupos homogéneos de competición. En tal sentido, todas las IIEE públicas de nivel primario que cumplieren con los criterios de elegibilidad se agruparon de acuerdo con una combinación de las siguientes variables: i) UGEL de pertenencia (las IIEE compiten dentro de una misma jurisdicción), ii) categoría de IE (compiten entre sí IIEE polidocentes completas o multigrado, no juntas), iii) Dirección Regional de Educación (DRE) de pertenencia (para IIEE en las que se enseña castellano como segunda lengua, en donde la ECE se aplica en cuarto grado de primaria). Así, a nivel nacional se obtuvo un total de

⁷ Si bien la ECE tiene carácter censal, por complejidad logística solo se aplica en IIEE con al menos 5 estudiantes matriculados en el grado evaluado. En tal sentido, comúnmente la ECE no es aplicada en las zonas de menor densidad poblacional. Por tal motivo, como se verá más adelante, las IIEE no programadas para la aplicación de la ECE conforman una categoría especial de agrupación dentro del BDE.

441 grupos homogéneos, para cada uno de los cuales se seleccionan a las IIEE públicas reconocidas con el BDE.

Nuevamente, considerando la experiencia internacional, el BDE no solo contempló el logro de aprendizajes mediante la ECE como variable para la medición del desempeño, sino que también consideró otros indicadores como la retención de estudiantes durante el año escolar, y el registro oportuno de información para la gestión. En un inicio, no se contaba con otras fuentes de datos de desempeño en aprendizajes u otros resultados educativos que cumplieren con los criterios de información antes descritos (disponibilidad, oportunidad, confiabilidad), por lo que el BDE se centró en las variables disponibles.⁸

En tal sentido, siguiendo también muy de cerca la experiencia chilena, los indicadores planteados para determinar la selección de IIEE para el otorgamiento del BDE fueron: i) promedio de la variación anual de los puntajes de las pruebas ECE aplicadas en la IE en los dos últimos años previos (indicador de superación), ii) puntaje promedio de los estudiantes evaluados en la IE mediante la ECE del último año previo (indicador de efectividad), iii) tasa de retención de estudiantes de toda la IIEE en el último año previo (indicador de eficiencia), y iv) oportunidad en el registro del acta de evaluación y nómina de matrícula para todas las secciones de la IE.

A partir de la estandarización de estos indicadores, se construye un índice ponderado, con mayor peso en las variables relacionadas al logro de aprendizajes. Se define que aquellas IIEE con los mayores valores del índice que cubran hasta el 35% de IIEE en cada grupo sean seleccionadas para recibir el BDE.

En las IIEE seleccionadas según los criterios antes descritos se otorga el BDE a todo el personal directivo, jerárquico y docente, nombrado o contratado, que cumpla con las siguientes condiciones: i) cuenta con plaza de nombramiento o contrato asignado a la IE seleccionada en por lo menos 6 meses (continuos o discontinuos) del último año previo, ii) cuenta con plaza de nombramiento o contrato vigente al cierre del penúltimo mes previo a la aprobación del Decreto Supremo que autoriza la transferencia de recursos

⁸ Como se mostrará más adelante, en años posteriores, a medida que se fueron generando nuevas fuentes de información confiables para IIEE, se incluyeron nuevas variables para la medición del desempeño en el BDE.

para el BDE, y iii) no cuenta con sanción administrativa de destitución o despido vigente al cierre del penúltimo mes previo al otorgamiento del BDE.

Una vez identificadas a las personas que recibirían el bono al interior de cada IE, se define el monto del bono a ser otorgado, el cual se encuentra entre S/.1,000 y S/.3,000, dependiendo de los resultados educativos alcanzados por la IE, así como el cargo y grado de enseñanza de los docentes. En las IIEE evaluadas por la ECE, el monto entregado al personal beneficiario del BDE depende del grado que enseñe y cargo del docente, donde el bono es mayor para aquellos involucrados directamente con el resultado de la IE (directores y docentes del grado evaluado por la ECE). En las IIEE seleccionadas que no fueron evaluadas por la ECE, el monto del bono es el mismo para todos los docentes y el director. Asimismo, se establece que el bono es mayor para el personal que pertenece a las IIEE ubicadas dentro del percentil 25 en el índice ponderado de cada grupo, ya que las IIEE ubicadas entre el percentil 25 y 35, reciben un bono que representa el 2/3 del bono de las primeras, por tener un desempeño menor que las anteriores. Estos percentiles de premiación (25 y 35) se definieron en esas magnitudes para premiar cada año a un porcentaje significativo de IIEE dentro de cada grupo, con la finalidad de que todas las IIEE, aun las que mostraran desempeños más deficientes ex ante, pudiesen verse siempre con posibilidades de ser seleccionadas y motivadas a superarse año a año.

En octubre de 2014, no solo se aprobó la reglamentación del BDE, sino que se realizó la selección de más de 8 mil IIEE de mejor desempeño en los dos años previos y se otorgó la bonificación al personal correspondiente, más de 37 mil beneficiarios, siguiendo los criterios antes descritos. En tal sentido, en la práctica, en su primer año el BDE funcionó más como un reconocimiento no previsto por los docentes por su desempeño pasado, que como un mecanismo de incentivos para mejorar el desempeño corriente. Sin embargo, esa primera bonificación sirvió para dar una señal a todo el sistema educativo sobre la existencia de un mecanismo de premiación del esfuerzo por el logro de resultados educativos en las IIEE.

4. Ajustes al diseño posteriores

En atención a los desafíos identificados en la implementación del BDE en su primer año, así como a la disponibilidad de nuevas fuentes confiables de información de desempeño en las IIEE, en julio de 2015 se aprobó el Decreto Supremo N° 203-2015-EF, que modificó la norma vigente para el otorgamiento del BDE en 2015 y 2016. En esta norma se incluyeron varias mejoras operativas y metodológicas. La más importante de ellas fue la inclusión, para el otorgamiento del BDE 2016, de las IIEE del nivel secundario, aprovechando que en noviembre de 2015 se iba a aplicar, por primera vez, la ECE en secundaria, específicamente para el segundo grado, tanto en comunicación como en matemática.

Los criterios de elegibilidad para las IIEE de secundaria fueron similares a los ya establecidos (participación en la ECE y registro de estudiantes matriculados). El agrupamiento de estas IIEE sí fue algo distinto. Así, todas las IIEE públicas de nivel secundario que cumpliesen con los criterios de elegibilidad se agruparon de acuerdo con una combinación de las siguientes variables: i) tipo de jornada escolar (compiten entre sí las IIEE de Jornada Escolar Completa o Jornada Escolar Simple, no juntas), ii) UGEL de pertenencia y ámbito geográfico urbano/rural (para las IIEE de Jornada Escolar Simple o las que no fueron programadas para la aplicación de la ECE), y iii) DRE de pertenencia (para las IIEE de Jornada Escolar Completa).

Se establece, además, que el bono es mayor para el personal que pertenece a las IIEE ubicadas dentro del percentil 10 en el índice ponderado de cada grupo, y que el personal de las IIEE ubicadas entre el percentil 10 y 20, recibe un bono que representa, en promedio, 2/3 del bono de las primeras, por tener un desempeño menor que las anteriores.⁹

Por otro lado, se plantearon indicadores adicionales a los existentes para determinar la selección de IIEE para el otorgamiento del BDE: i) rendición de cuentas del mantenimiento del local escolar en el año previo (para las IIEE de primaria y secundaria), e ii) índice de gestión escolar (compuesto por indicadores de uso de sesiones de

⁹ En la discusión dentro del ejecutivo no se logró establecer una premiación similar a la de primaria (percentil 35) pues se argumentó que las IIEE iban a rendir la ECE por primera vez, por lo que su desempeño era todavía incierto.

aprendizaje por parte de los docentes, uso de registro de asistencia docente, elaboración del Plan de Trabajo en la IE y cumplimiento de horas reglamentarias de enseñanza; en IIEE de secundaria).

El referido Decreto Supremo incluyó, además, reglamentación más explícita para evitar comportamientos no deseados en la aplicación de la ECE en las IIEE. Así, se dispone que no pueden ser seleccionadas para el otorgamiento del BDE aquellas IIEE en las que se haya incurrido en acciones que alteren sus resultados.

Por último, en octubre de 2016 se aprobó el Decreto Supremo N° 284-2016-EF, que modificó la norma vigente para el otorgamiento del BDE en 2017, principalmente para que se incluya nuevas variables que permitiesen contar con una mirada más integral sobre el desempeño en las IIEE, complementando y restándole presión a los indicadores de logros de aprendizaje provenientes de la ECE. Así, se incluyeron 4 indicadores adicionales a los previos: i) gestión de asistencia de estudiantes (porcentaje de estudiantes matriculados presentes en la IE), ii) gestión de condiciones operativas en la IE (porcentaje de aparatos sanitarios en buen estado), iii) índice de prácticas pedagógicas en aula (construido a partir de las percepciones de los estudiantes sobre actividades que realizan los docentes en el aula); e iv) índice de convivencia escolar (construido a partir de las percepciones de los estudiantes sobre la calidad de las relaciones interpersonales entre los integrantes de la comunidad educativa, así como el cumplimiento de las normas, la disciplina, el respeto a la autoridad y las manifestaciones de violencia escolar).

5. Monto de inversión y número de beneficiarios

Entre 2014 y 2017, el BDE tuvo una inversión acumulada de S/ 371.7 millones (ver Tabla 1). En 2014 se invirtieron S/ 63.5 millones para el financiamiento del primer otorgamiento del BDE para el personal beneficiario (37,798 entre docentes, directivos y jerárquicos) de las 8,376 IIEE del nivel primario seleccionadas por su desempeño logrado en 2013. En 2015 se obtuvo cifras muy similares a las del año anterior. Por su parte, en 2016 la inversión en el BDE se incrementó significativamente hasta S/ 118.6 millones, al incluirse a las IIEE del nivel secundario, con lo cual casi se duplicó el número de beneficiarios. Por último, en 2017 se invirtieron S/ 129 millones, cifra que representó el 1.4% del gasto total de dicho año en remuneraciones en los niveles primario y secundario.¹⁰

Tabla 1

Beneficiarios y montos de inversión del BDE 2014-2017

Año	IIEE seleccionadas	Beneficiarios	Recursos transferidos (S/)
2014	8,376	37,798	63,462,713
2015	8,320	33,859	60,645,037
2016	11,069	64,394	118,577,328
2017	11,071	67,185	129,048,222
Total	38,836	203,236	371,733,300

Fuente: Unidad de Financiamiento del Desempeño. (2019). Bono de Incentivo al Desempeño Escolar. Ministerio de Educación. Presentación del 8 de julio.

¹⁰ Cálculo realizado con base en el gasto devengado en 2017 en la sub-genérica de “Retribuciones y complementos en efectivo” dentro de los grupos funcionales “Educación Primaria” y “Educación Secundaria”. Fuente: Sistema Informático de Administración Financiera (SIAF). Consulta Amigable del 28/02/23.

6. Resultados de evaluaciones del BDE disponibles

Entre 2015 y 2018, se llevaron a cabo una evaluación de diseño y procesos (Alcázar, 2016) y una evaluación de impacto (Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica [OSEE], 2018) del BDE. Esto último fue muy relevante en su momento pues pocas veces se habían llevado a cabo en el Perú evaluaciones de intervenciones públicas, incluidas de impacto, luego de un periodo corto de implementación y promovidas por la propia institución a cargo de la intervención, la SPE. Posteriormente, Muñiz (2018) también analizó el impacto del BDE. En general, los resultados de estas evaluaciones fueron bastante positivos; se describen brevemente a continuación.

En su evaluación sobre el BDE 2014, Alcázar (2016) identificó fortalezas del diseño que recogen lecciones de la literatura y experiencia internacional, tales como i) el sistema de competición con un esquema de clasificación por grupos, que busca reducir la concentración de beneficios del BDE en algún tipo de IE en particular, ii) la inclusión de restricciones de cobertura mínima de asistencia de alumnos a la ECE para acceder a los beneficios del BDE, que tiene el objetivo de mitigar los potenciales efectos perversos vinculados con la sustitución de alumnos o la promoción de inasistencia para conseguir mejores resultados en la prueba; o iii) el pago del bono mediante una escala diferenciada dependiendo del cargo de los docentes, a fin de dar un premio mayor a los directores y docentes directamente evaluados por la ECE y reducir las conductas de oportunismo de los demás docentes de la IE.

Con relación al esquema de identificación de beneficiarios, la autora encuentra que este es efectivo en términos de lograr una distribución uniforme de los beneficios en función de características observables como el tipo y tamaño de IE, el área geográfica y los quintiles de pobreza. Por último, a partir del trabajo de campo realizado, señala que no hay evidencia relacionada a la ocurrencia de prácticas perversas sobre la asistencia de los alumnos a la ECE (promoción de ausentismo y sustitución de alumnos), u otros tipos de prácticas no deseadas; asimismo, que se han venido dando prácticas pedagógicas y esfuerzos docentes para conseguir mejores resultados en la ECE antes de la entrega de la bonificación, pero que no es posible establecer cuán importante es el efecto del refuerzo de dichas prácticas como consecuencia del BDE.

Por su parte, OSEE (2018), mediante metodologías de estimación cuasi-experimentales, mide el impacto del BDE 2015 y 2016 sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes en segundo grado de primaria en IIEE públicas, a uno y dos años de implementación, en comparación con IIEE privadas de características similares a las IIEE públicas participantes. Como resultado, se observan efectos positivos y estadísticamente significativos del BDE sobre los puntajes de matemáticas y comprensión lectora de la ECE. A un año de implementación, el BDE incrementa la probabilidad de alcanzar el nivel satisfactorio en matemática en 4.2 puntos porcentuales (pp) y en comprensión lectora en 5.2 pp. Y a dos años de su implementación, el efecto del BDE se incrementa, al elevarse la probabilidad de alcanzar el nivel satisfactorio en matemática a 6.7 pp y en comprensión lectora a 6.5 pp.

Por último, Muñiz (2018), también mediante metodologías de estimación cuasi-experimentales, evalúa dos potenciales mecanismos a través de los cuales operaría el bono, específicamente, si el BDE genera un cambio en los aprendizajes de matemática y comprensión lectora de los estudiantes como producto de que los docentes compitan por el premio (efecto ex ante) o como producto de haberlo recibido (efecto ex post). Así, en primaria encuentra un efecto ex ante positivo que se consolida a partir del tercer año de implementación del incentivo, aunque concentrado en zonas urbanas y en las IIEE polidocentes completas; mientras que, no identifica efectos ex post del BDE, como producto de haber ganado el premio. En secundaria, donde solo se analiza el efecto ex ante, se identifican resultados positivos pequeños a partir del segundo año de implementación, también concentrados en zonas urbanas.

Estas evaluaciones sirvieron para obtener un rápido aprendizaje e identificar oportunidades de mejora en el desempeño del BDE, así como para cuantificar la efectividad enteramente atribuible a sus acciones; esto último permitió, a su vez, sustentar con evidencias la continuidad de la intervención.

7. Conclusiones

En el presente documento se sintetiza la experiencia del BDE, entre 2014 y 2017, periodo en el cual lideré el diseño, tomé decisiones sobre la implementación y supervisé la gestión y resultados del BDE; mientras me desempeñaba como Secretario de Planificación Estratégica del MINEDU. La experiencia del BDE descrita, en la práctica, muestra el ciclo de una intervención pública basada en evidencias, desde cómo se sustenta la necesidad de la acción pública, pasando por cómo nace la idea de una intervención, cómo se utilizan las evidencias disponibles para proponer las características de su diseño, cómo se crea formalmente y se le da respaldo normativo a su desarrollo, cómo se realizan los ajustes al diseño para mejorarlo y expandir el ámbito de acción de la intervención, hasta cómo se evalúan sus resultados, para aprender y corregir sobre lo avanzado, así como para tener más certidumbre sobre la necesidad de su continuidad.

En todo ese recorrido, fueron para mí fundamentales los conocimientos y las competencias adquiridas en mis estudios universitarios de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En primer lugar, me permitieron utilizar conceptos claves como los de productividad, eficiencia, efectividad, incentivo, oportunismo, entre otros; y analizar tanto su interacción para la elaboración de la propuesta de diseño del BDE, así como su evolución durante el proceso de implementación. En segundo lugar, me permitieron identificar y analizar los hechos estilizados sobre la problemática que requería de atención, los cuales sustentaron y fueron decisivos para la aprobación del BDE como la alternativa de política pública elegida. En tercer lugar, las competencias adquiridas me permitieron realizar de manera pertinente y oportuna la búsqueda, revisión y análisis de literatura académica nacional e internacional; así como comprender e interpretar sus resultados, muchas veces obtenidos a partir de análisis estadísticos o estimaciones econométricas complejas; con lo cual se pudo respaldar con evidencias sólidas las características del diseño del BDE. Por último, la orientación hacia la medición de los fenómenos económicos y de los efectos de la política pública sobre el bienestar de la población, adquirida en la PUCP, me impulsaron a tomar decisiones sobre la generación oportuna de evidencia específica sobre el desempeño de los procesos y la efectividad del BDE, la cual sirvió para identificar aspectos de mejora y corregir la

herramienta durante su implementación, así como para respaldar más sólidamente decisiones sobre su continuidad.



8. Referencias bibliográficas

- Alcázar, L. (2016). Evaluación de diseño e implementación del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar del Ministerio de Educación. GRADE.
- Bruns, B., Filmer, D. & Patrinos, H. (2011). Making Schools Work. New Evidence on Accountability Reforms". World Bank.
- Bruns, B. & Luque, J. (2014). Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean. World Bank.
- Decreto de Urgencia N° 002-2014. (2014, 28 de julio). Dictan medidas extraordinarias y urgentes adicionales en materia económica y financiera para estimular la economía nacional. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 287-2014-EF. (2014, 22 de octubre). Aprueban monto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar autorizado por Decreto de Urgencia N° 002-2014 y establecen criterios, requisitos, condiciones para su otorgamiento y dictan otras disposiciones. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU. (2015, 31 de enero). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 203-2015-EF. (2015, 25 de julio). Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 287-2014-EF que aprueba el monto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar, así como los criterios, requisitos y condiciones para su otorgamiento, y dicta otras disposiciones. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 284-2016-EF. (2016, 15 de octubre). Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 287-2014-EF y modificatoria que aprueba el monto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar, así como los criterios, requisitos y condiciones para su otorgamiento, y dicta otras disposiciones. Diario Oficial El Peruano.
- Ferraz, C. & Bruns, B. (2014). Paying Teachers to Perform: The impact of bonus pay in Pernambuco, Brazil. World Bank. Working paper.
- Glewwe, P., Ilias, N. & Kremer, M. (2010). Teacher Incentives. American Economic Journal: Applied Economics 2 (3): 205-27.
- Ministerio de Educación. (2012). Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012 – 2016. Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED.
- Muñiz, G. (2018). Incentivos monetarios para el logro de resultados en el sector educativo: evaluación de impacto de "Bono Escuela" en el rendimiento estudiantil. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/>

Muralidharan, K. & Sundararaman, V. (2011). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy* 119(1): 39-77.

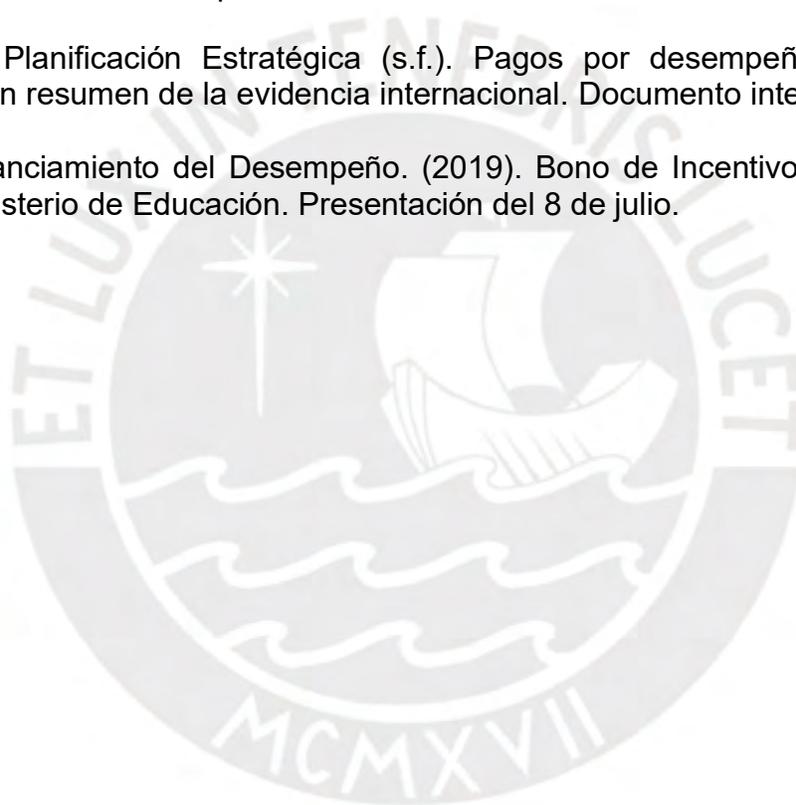
Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica. (2018). Evaluación de impacto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar 2015-2016. Ministerio de Educación.

Rau, T. & Contreras, D. (2009). Tournaments, Gift Exchanges, and the Effect of Monetary Incentives for Teachers: The Case of Chile. Universidad de Chile. Departamento de Economía Working Paper 305.

Secretaría de Planificación Estratégica (s.f.). Exposición de Motivos. Ley que otorga Bono de Incentivo al Desempeño Escolar. Documento interno.

Secretaría de Planificación Estratégica (s.f.). Pagos por desempeño en el sector educación: un resumen de la evidencia internacional. Documento interno.

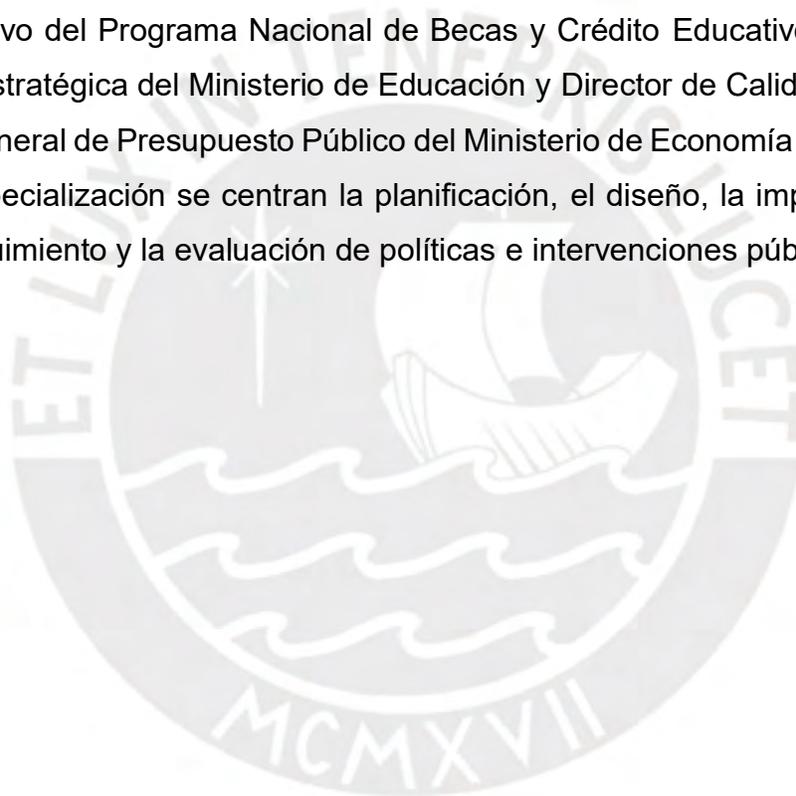
Unidad de Financiamiento del Desempeño. (2019). Bono de Incentivo al Desempeño Escolar. Ministerio de Educación. Presentación del 8 de julio.



9. Anexos

Anexo 1: Biografía breve del autor

Jorge Manuel Mesinas Montero es Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Además, es Magister en Administración Pública y Desarrollo Internacional por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard (Harvard Kennedy School) y Magíster en Estudios Avanzados de Economía (MASE) por la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica. Cuenta con muchos años de experiencia laboral como funcionario, director, consultor, especialista, asesor, docente e investigador en el sector público y privado. Se ha desempeñado como Director Ejecutivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Secretario de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación y Director de Calidad del Gasto en la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Sus campos de especialización se centran la planificación, el diseño, la implementación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de políticas e intervenciones públicas.



Anexo 2: CV del autor

JORGE MESINAS MONTERO

jmesinas@gmail.com

EDUCACIÓN

10/2009 - 09/2010	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LOVAINA Magíster en Estudios Avanzados de Economía (MASE). • Tesis de Maestría: <i>“Impact Evaluation of the Peruvian Conditional Cash Transfer Programme JUNTOS on Educational Performance.”</i> • Honores: Graduado con distinción. Beca de posgrado de la Cooperación Técnica Belga - abril 2009.	Lovaina, BÉLGICA
08/2004 - 06/2006	UNIVERSIDAD DE HARVARD, Escuela de Gobierno John F. Kennedy Magíster en Administración Pública y Desarrollo Internacional (MPA/ID). • <i>Second Year Policy Analysis: “Rural Development in Peru: A Demand-oriented Approach for Business Development Centers.”</i> • Honores: Beca de posgrado del Banco Mundial y el Gobierno de Japón - abril 2004.	Cambridge, EEUU
03/1996 - 07/2001	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía. • Honores: Primer puesto de la promoción 2001-1 de la especialidad de Economía.	Lima, PERÚ

EXPERIENCIA LABORAL

11/2021 - ,	CONSULTORÍA Consultor Senior	Lima, PERÚ
05/2018 -02/2020	Asesoría técnica especializada en planificación, diseño, implementación, gestión, seguimiento y evaluación de políticas públicas para diferentes instituciones públicas, organismos y proyectos de cooperación internacional, organismos multilaterales, centros de investigación y empresas privadas de consultoría; entre ellas UNESCO, UNICEF, FAO, BID, MINEDU, CEPLAN, SERVIR, MTPE, MIDAGRI, MINCUL, PRONABEC, Pensión 65, GIZ, Chemomics Bosques, Basel Institute on Governance, SECO y AC Pública SAC.	
03/2020 - 10/2021	PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO Director Ejecutivo Dirección, supervisión, organización y administración general del PRONABEC. Personas a cargo: 450.	Lima, PERÚ
01/2018 - 04/2018	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Asesor – Despacho Viceministerial de Hacienda Coordinación técnica de la segunda fase del “Programa de asistencia técnica para el mejoramiento continuo de las finanzas públicas en el Perú” (PMC2), programa impulsor de las reformas en materia de <i>Public Financial Management</i> , financiado por la cooperación suiza.	Lima, PERÚ
11/2011 - 12/2013	Director – Dirección de Calidad del Gasto Público / Dirección General de Presupuesto Público Implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), reforma del sistema presupuestario que involucra el diseño y la implementación de herramientas innovadoras vinculadas con la preparación del presupuesto nacional; clasificación, monitoreo y evaluación de programas; y mecanismos de incentivos al desempeño para Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades. Personas a cargo: 32.	
10/2010 -10/2011, 03/2008 - 09/2009	Especialista – Dirección General de Presupuesto Público Propuesta de mejora en el diseño e implementación de las herramientas del PpR vinculadas con la clasificación, monitoreo y evaluación de programas. Conducción de evaluaciones al diseño, procesos y/o resultados (en términos de efectividad, eficiencia, equidad y calidad) de programas seleccionados.	

09/2006 - 02/2008 **Especialista – Dirección General de Programación Multianual del Sector Público**
Evaluación de proyectos de inversión en salud, educación y empleo; que involucran endeudamiento externo o el aval del Estado. Diseño del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Lima, PERÚ

06/2014 - 12/2017 **Secretario – Secretaría de Planificación Estratégica (SPE)**
La SPE es el órgano de asesoramiento dependiente del Despacho Ministerial, responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política del sector Educación. Conformada por las Oficinas de i) Planificación Estratégica y Presupuesto, ii) Seguimiento y Evaluación Estratégica, iii) Medición de la Calidad de los Aprendizajes, y iv) Tecnologías de la Información y Comunicación. Personas a cargo: 500.

01/2014 - 05/2014 **Especialista – Secretaría de Planificación Estratégica**
Propuesta de diseño e implementación de i) mecanismos de incentivos al desempeño para universidades públicas, Unidades de Gestión Educativa Local, y escuelas públicas de primaria/secundaria; ii) un *delivery unit* que utiliza datos de monitoreo para mejorar problemas básicos en las escuelas; iii) un equipo a cargo de conducir evaluaciones de impacto experimentales y cuasi-experimentales de las políticas educativas.

12/2003 -07/2004, 08/2000 - 01/2003 **GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)** Lima, PERÚ
Investigador Asistente – Áreas de salud, nutrición y desarrollo rural
Revisión de literatura, manejo de bases de datos, análisis econométricos, redacción de estudios.

03/2003 - 11/2003 **MINISTERIO DE AGRICULTURA** Lima, PERÚ
Analista – Dirección General de Información Agraria
Revisión de literatura, manejo de bases de datos, análisis estadísticos y elaboración de reportes.

DOCENCIA

10/2015 - 02/2020 **UNIVERSIDAD DE PIURA** Lima, PERÚ
Docente: Evaluación de Programas Gubernamentales.

03/2007 - 07/2009 **PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ** Lima, PERÚ
Docente: Economía, Introducción a la Microeconomía. **Asistente de Docencia** (08/2000 - 07/2004).

09/2005 - 05/2006 **UNIVERSIDAD DE HARVARD, Escuela de Gobierno John F. Kennedy** Cambridge, EEUU
Asistente de Docencia: Microeconomía Avanzada, Econometría, Mercados y Fallas de Mercado.

OTROS

Publicaciones

- (2009) “Factores socioeconómicos que explican las desigualdades nutricionales de nuestros niños. ¿Por dónde hay que atacar?” USAID-Measure DHS+-INEI. Octubre.
- (2002) “Evolución de las inequidades en salud materno-infantil en el Perú 1986-2000.” En co-autoría con Martín Valdivia. Macro International-INEI. Octubre.

Idiomas Castellano (nativo). Inglés (fluido).

Informática Microsoft Office: Word, Excel, Power Point. Paquetes estadísticos: STATA (avanzado).